



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA: CONQUISTAS E DESAFIOS LEGAIS PARA
ALÉM DO *HOUSING FIRST*

Samyla Pereira Salles Robaina

Rio de Janeiro
2023

SAMYLA PEREIRA SALLES ROBAINA

CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA: CONQUISTAS E DESAFIOS LEGAIS PARA
ALÉM DO *HOUSING FIRST*

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Marcelo Pereira de Almeida

Coorientadora:

Prof^a. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro

2023

SAMYLA PEREIRA SALLES ROBAINA

CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA: CONQUISTAS E DESAFIOS LEGAIS PARA
ALÉM DO *HOUSING FIRST*

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso
da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2023. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ

Convidado: Prof. Ubirajara da Fonseca Neto – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro-EMERJ

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Pereira de Almeida – Escola da Magistratura do Estado do Rio
de Janeiro-EMERJ

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

“Para que serve a Utopia?

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Boa pergunta, não? Para que serve a utopia? Pois a utopia serve para isso: caminhar.”

– Fernando Birri, citado por Eduardo Galeano em ‘*Las palabras andantes?*’ de Eduardo Galeano.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, o celestial e os terrenos por todo amor, força e suporte.

Aos meus professores que me acompanharam durante toda minha vida. A todos os professores e funcionários da Escola da Magistratura, por todo o acolhimento, pelo zelo com cada detalhe e pela alegria espalhada por aqueles corredores e salas de aula.

A toda a equipe do Setor de Monografia, em especial ao meu professor orientador Prof. Marcelo, e minha coorientadora Prof.^a Mônica. Obrigada por todo o carinho, por ler e reler páginas excessivas com tanto esmero, por sempre me encorajar e pela alegria presente em todas as aulas e reuniões.

*“E afinal, agindo sobre a realidade e
mudando-a um pouco,
É a única maneira de provar que a
realidade é transformável”.*

*“Afinal, somos o que fazemos para mudar
quem somos”*
Eduardo Galeano

SÍNTESE

A presença de pessoas que chamam a rua de lar é uma realidade inegável que tem se intensificado no Brasil. A população em Situação de Rua é aquela composta por pessoas, normalmente de extrema pobreza, que passam a se relacionar com e nos espaços públicos das cidades. O trabalho teve como objetivo compreender quem são essas pessoas e o que as separa dos demais cidadãos, com fim a possibilitar a criação de políticas públicas que se adequem as demandas reais dessa parcela populacional; visto que o Estado tem assumido, quando muito, ações tecnicamente inadequadas voltadas a esta população. Tal atuação deficiente perpetua o sistema de exclusão habitacional das pessoas em situação de rua, e levanta a problemática do possível Estado de Coisas Inconstitucional vivido por esse setor da sociedade. O presente trabalho aborda o método *Housing First*, idealizando o rompimento do ciclo nas ruas através da autonomia e efetivação de Direitos Fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Novo Constitucionalismo; Pessoas em Situação de Rua; Políticas Públicas; *Housing First*; Direito da Cidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE OS INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE RUA E O ESTADO BRASILEIRO.....	12
1.1 Contextualização histórica.....	16
1.1.1 Sob o espectro penal.....	17
1.1.2 Sob o espectro sócio-jurídico.....	21
1.2 Direitos estabelecidos pela Carta Política brasileira.....	27
1.2.1 Das estratégias da política nacional para inclusão social da população em situação de rua.....	33
2. POLÍTICA PÚBLICA PARA ELES: quando o tradicional não resolve.....	40
2.1 Política judiciária em prol dos cidadãos de rua.....	42
2.1.1 Direitos para quem?	44
2.1.1.1 Políticas Públicas para a população em situação de rua.....	48
2.2 Função socioambiental da propriedade e direito à moradia adequada.....	50
2.2.1 Gestão democrática das cidades e direito à moradia adequada.....	51
2.3 O direito à moradia adequada como direito fundamental social e seus efeitos jurídicos.....	57
3. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS AOS CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	66
3.1 Autonomia para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua.....	66
3.1.1A Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua.....	75
3.2 Desafios legais para além do <i>Housing First</i>.....	80
CONCLUSÃO.....	83
REFERÊNCIAS	86

SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPP – Código de Processo Penal

Dr. – Doutor

HF- Housing Fisrt

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LC – Lei Complementar

LOMPU – Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/93)

LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93)

Min. – Ministro

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Nº – Número

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

P. – Página

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE – Recurso Extraordinário

Red. – Redator

Rel. – Relator

Res. – Resolução

Resp – Recurso Especial

RHC – Recurso Ordinário em *Habeas Corpus*

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SV – Súmula Vinculante

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, busca-se enfrentar, a partir da perspectiva sócio-jurídica, a temática da inclusão da chamada “população em situação de rua” frente aos direitos e garantias entabulados pela Carta Maior, na qual, o princípio da dignidade, que foi elencado como um dos fundamentos da República Federativa brasileira, postula que todos os indivíduos são dotados de valor intrínseco e, por essa razão, são objeto de proteção. Entretanto, a hipótese desta monografia, é de lançar um olhar para além da visão tradicional dos direitos humanos, e procurar desenhar modos de se (re)construírem mecanismos de inclusão social desses cidadãos, método esse que leva em consideração a singularidade de sua forma de vida e, ao mesmo tempo, a impossibilidade de, através apenas do Direito, dar-lhes reconhecimento e autonomia.

A justificativa para o trabalho se apoia no flagrante Estado de Coisas Inconstitucional que marca esse grupo de pessoas. Os cidadãos em situação de rua têm problemas de identificação, acesso a documentos, processos criminais pendentes, problemas familiares, uso de drogas, problemas psiquiátricos, e o mais latente, e que é comum a todos: a omissão governamental no enfrentamento às situações de violações graves e sistemáticas dos seus direitos fundamentais. Existe a necessidade de um esforço interinstitucional combinado para abordar todas as barreiras à cidadania e à justiça para os sem-teto.

Para tanto, o modelo abordado e criticado aqui, é o modelo *Housing First*, traduzido por Casa Primeiro ou Moradia Primeiro, que diferente do modelo tradicional etapista, a casa não é um prêmio a ser alcançado por poucos, mas o pontapé inicial para a obtenção de todos os demais direitos. Dito de outra forma, no *Housing First* não acontece uma intervenção "em escada" a qual a pessoa em situação de rua precisa passar por várias etapas para conseguir o acesso de uma habitação. Neste modelo, a casa é o eixo central para que possa assegurar o acesso imediato, e sem quaisquer restrições, posteriormente, através da conexão de liberdade garantindo suporte a diversos serviços de apoio flexível e multidisciplinar. Contudo, o modelo HF, de aproveitamento comprovado em todos os países em que foi introduzido, também guarda alguns entraves, e acerca deles também se lançará críticas.

No primeiro capítulo, estabelecer-se-á um ponto de partida. Antes de se adentrar na questão mais polêmica do presente trabalho, resta saber se a relação jurídica entre os indivíduos em situação de rua e o estado brasileiro se dá de forma pacífica. Para isso o estudo da contextualização histórica, sob o espectro penal e sócio-jurídico, foi necessário. Tornando claro que sua convivência é aflitiva, e assim o foi desde o início. A questão dos direitos estabelecidos pela atual Carta Política brasileira, e suas estratégias de política nacional para inclusão social

da população em situação de rua, com a finalidade de amenizar a ruptura existente entre esses agentes, foi abordada de forma crítica, pois foi observado descompasso com a efetivação desses direitos garantidos.

No segundo capítulo, a partir das premissas estabelecidas no primeiro, se questionará sobre o que pode ser feito quando as políticas públicas tradicionais não rompem com o ciclo da rua, e como tem se movido o judiciário nesse cenário. Ao se perceber que a invisibilidade é um dos maiores fatores para a ineficiência da atuação público, se tentará traçar um perfil para esse recorte populacional com a constatação que entre o vasto grupo heterogêneo que compõe, a falta de residência fixa é o que os reúne como iguais, enquanto, os difere dos demais cidadãos.

Por fim, no terceiro capítulo, são analisadas a efetivação dos direitos aos cidadãos em situação de rua com o direito à moradia adequada, garantido através do modelo HF, e os desafios legais para além do *Housing First*.

Para estabelecer um recorte epistemológico, garantidor de sistematicidade e cientificidade, de modo que a presente pesquisa traga contribuições à comunidade científica, o tema será delimitado à análise de pontos específicos; não visando esgotá-los, tarefa, aliás, que seria impossível. Para tanto, é realizada uma pesquisa jurídica qualitativa, buscando alcançar um estudo exploratório, descritivo e explicativo; usando, sobretudo, da pesquisa bibliográfica e comparada. O método utilizado, então, foi o hipotético-dedutivo, elencando um conjunto de proposições hipotéticas, para a análise do objeto da pesquisa, buscando comprová-las ou rejeitá-las; sem, contudo, oferecer respostas categóricas, já que o tema é ainda tão embrionário no direito brasileiro e tão divergente na doutrina.

1. RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE OS INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE RUA E O ESTADO BRASILEIRO

O Estado Brasileiro sempre orbitou no cenário internacional como um país vanguardista. Contudo, o país real é muito diferente do país legal, e na concepção de Ada Pellegrini Grinover¹, acaba por falhar quando se trata de implementação de políticas públicas que assegurem a fruição de direitos fundamentais, sobretudo, prestacionais.

A ambivalência estatal, ou seja, a atuação do poder público ora como instrumento assistencialista, ora como aparato de poder repressivo é um importante fator que será abordado adiante.

No Brasil, o Decreto n.º. 7.053/2009², prevê a execução de projetos intersetoriais para a população em situação de rua, e sua efetivação é acompanhada pela Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública². Mas sua atuação não tem sido bastante, segundo aponta a nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que indica que o número de pessoas em situação de rua no Brasil cresceu 140% entre 2012 e março de 2020, chegando a quase 222 mil pessoas.³ Para o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, fundado em 2001, estima-se que meio milhão de brasileiros -500.000- podem estar morando nas ruas hoje, principalmente por causa dos altos valores cobrados para se ter moradia. Darcy Costa, ex-morador de rua e atualmente secretário nacional do MNPR, afirma:

A população de rua é um gráfico crescente desde sempre. Não conseguimos perceber, em nenhum momento da história, a diminuição das pessoas em situação de rua, porque elas sempre foram invisíveis para a política nacional. Tanto é que ainda nem temos uma contagem dessa população pelo IBGE. Isso está previsto agora, mas vai ser uma contagem parcial, porque vão fazer contagem de moradias precárias, barracas, etc. Pessoas que dormem em papelão, em marquises, não deverão ser contabilizadas.⁴

Esse recorte joga luz sobre a dualidade em que vive o país progressista. A ineficácia dessas políticas públicas fez com que, historicamente, se destacasse o trabalho das Organizações Não Governamentais -ONGs- e das Instituições Religiosas. No geral, essas

¹ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Direitos fundamentais das pessoas em situação de Rua*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014, p. 17.

² BRASIL. *Decreto n.º 7.053*, de 23 dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm> Acesso em: 22 abr. 2023.

³ IPEA. *População de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811&catid=10&Itemid=91> Acesso em: 07 out. 2021.

⁴ CARTA CAPITAL. *Brasil tem "boom" de população de rua, que segue invisível*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-boom-de-populacao-de-rua-que-segue-invisivel/>> Acesso em: 15 mar. 2022.

instituições civis atuam na distribuição de alimentos, roupas e cobertores, contribuindo com o que dispõem, mas perpetuando a trajetória dessas pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Outro trabalho de assistência são os abrigos temporários e os albergues que, de um modo geral, são considerados insuficientes para beneficiar toda essa população, e alvos constantes de denúncias por parte de seus usuários.

Tais políticas, cujo esforço é amparar as pessoas que delas necessitam, são substancialmente insuficientes e não atingem a causa do problema, pois não há um efetivo conhecimento acerca das demandas que norteiam esse contingente populacional, restando apenas o socorro às necessidades básicas de sobrevivência, não rompendo com a situação de rua, resultado que nem mesmo os métodos tradicionais utilizados mundialmente, e ainda empregados no País tiveram sucesso. Sobre eles se verá mais à frente.

Diante da desigualdade social prevalecente na sociedade atual, no contexto do modelo econômico capitalista e da distribuição desigual de renda, questões sociais que envolvem a supressão de direitos fundamentais, como por exemplo, a falta de moradia adequada, pode surgir e afetar grupos sociais, como os sem-abrigo, sendo um problema para grandes centros urbanos.

Todo direito tem um custo porque os bens são escassos, para isso é necessário que seja feito um recorte, uma agenda para que a injeção de recursos seja efetiva. A informação é crucial para o controle social. A era da transparência fiscal exige o uso de orientação eficaz para entender as informações do país. A presença de campanhas informativas é crescente, destaca-se aqui a campanha do Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional intitulada “Quanto Custa o Brasil?”, informando o peso da carga tributária sobre produtos e serviços consumidos pela sociedade brasileira.

Por exemplo, o resultado da arrecadação tributária do Brasil, em 2022, é o maior desde o início da série histórica, em 1995. A arrecadação do governo federal atingiu recorde de R\$ 2.008.293 trilhões no acumulado de janeiro a novembro de 2022, segundo dados divulgados pela Receita Federal,⁵ dado essencial, pois as políticas distributivas são financiadas pelo orçamento público, ou seja, bancadas pela sociedade, que paga por isso através do recolhimento de impostos.

⁵ BRASIL. Receita Federal. *Arrecadação federal alcança R\$ 2,218 trilhões em 2022, melhor resultado desde 1995*. Disponível em :<<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/arrecadacao-federal-alcanca-mais-de-r-2-21-trilhoes-no-acumulado-de-janeiro-a-dezembro-de-2022#:~:text=Institucional-,Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20federal%20alcan%C3%A7a%20R%24%20%2C218%20trilh%C3%B5es%20em%202022%2C%20melhor%20resultado,rela%C3%A7%C3%A3o%20a%20dezembro%20de%202021>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

Isso porque depois de arrecadados pelo estado, os impostos tornam-se parte essencial do orçamento público – a ferramenta que os municípios, estados e sindicatos usam a cada ano para projetar o total de receitas e o valor usado para financiar e desenvolver suas atividades.

O planejamento orçamentário é obrigatório para todas as entidades, e sua elaboração determina como todos os níveis de governo pretendem destinar as receitas arrecadadas no curto e médio prazos. Sua elaboração é dividida em três: PPA, LDO e LOA. São eles que determinam as prioridades de gestão. Essas ferramentas determinam, assim, por exemplo, quanto será gasto com transporte público e policiamento, quais investimentos serão feitos em educação infantil, habitação e infraestrutura urbana e quais fontes de recursos financiarão essas ações.⁶

O levantamento de dados sobre a gestão financeira, e sobretudo, a análise sobre quais projetos investir, se coloca necessário para que através da ciência, das pesquisas, da articulação, o fomento efetivamente aconteça. O levantamento de dados nacionais é um dos maiores pontos de desencontro entre os métodos ordinários e a intervenção proposta por meio desse trabalho.

A despeito de todo envolvimento gerado pelas associações e organizações particulares/não governamentais, o estudo e análise do êxodo dessa população precisa partir do Estado e seu aparato. Para tanto, se faz necessário uma aproximação do Poder Público com esse grupo para um real conhecimento acerca das causas que norteiam esses cidadãos. Porque ao se referir a essas pessoas como “população” em situação de rua, na realidade se está categorizando como uma totalidade, uma realidade ainda não totalizável; isso tanto pela falta de um número atual, nacional e sincero de sua então “densidade populacional”, como também pela heterogeneidade característica desse grupo que tem idade, classe social, gênero e instrução educacional diferentes.

O outro diferencial entre os modelos é a busca por proporcionar ao usuário um serviço de moradia, para que a partir dele outros serviços sejam acessados; ressaltando que a casa é o que separa um cidadão de rua de outros cidadãos. Sobre isso se comentará fartamente.

A partir da organização do primeiro modelo social conhecido como *Housing First*, surgido nos Estados Unidos, chamado de Casas Primeiro em Portugal, Vivendas Primeiro na América Latina e, no Brasil, Moradia Primeiro, é possível, apesar do Estado não poder satisfazer e garantir direitos básicos para todos os indivíduos- no caso deste grupo diante da exacerbada vulnerabilidade-, se proporcionar mais que direitos básicos e conforto, é possível

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Instrumentos De Planejamento e Orçamento*. Disponível em :<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>>. Acesso em: 25 jan. 2023

diante da produção de informação e estudo, resgatar, reabilitar esses cidadãos que mormente são alvo de políticas públicas efetivas apenas quando relacionadas à segurança pública.

Nessa medida, a relação histórica entre esse público e o Estado é aflitiva, pois perpassou do mero interesse penal, ao desinteresse efetivo. Mas não só, Rogério Greco critica esse caminho legal trilhado pelo Estado, sobretudo, reprova a persistência do Código Penal usual de manter tipos penais, embora não encontrem assento constitucional no atual Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o que parecia ser um rompimento com as ideias criminalizantes imperiais, se revela contemporâneo, mesmo após os Códigos Penais posteriores de 1890, 1940, 1969, e a alteração de 1984, vivendo então essas pessoas, um somatório de sanções: duplamente punidos.

Nas palavras de Greco⁷, por mais paradoxal que pareça, em uma democracia plena existe um número maior de leis penais e processos penais do que se teria em uma ditadura. Quanto à vigência da Constituição, no caput do seu artigo 1º, consagra que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, como se percebe pela leitura do seu inciso III. Por outro lado, não se revogou as leis que conflitam com a nova ordem constitucional. Apesar do vasto número de princípios e procedimentos penais dispostos principalmente no artigo 5º da CF, eles são inexplicavelmente tímidos ao serem aplicados a casos específicos. Isso acontece, ou melhor, não mais acontece nas leis de contravenção penal, onde pode ser apontado a existência de inúmeros tipos de crimes que são positivos aos princípios expressos e implícitos, estando em conflito constitucional. O caput do artigo 59 da Lei de Contravenções Penais dispõe o seguinte: Art.59- “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” .⁸

Duplamente penalizados, a invisibilidade que marca a perpetuidade nas ruas, também cria um mito reproduzido pelo senso comum e nos centros de debate acadêmico, em que a falsa ideia de indiferença oculta a enorme visibilidade desse conjunto populacional em termos do controle penal, punição, repressão estatal, assumindo a chamada criminalização do indivíduo. Desconhecer a singularidade dessas pessoas é negar a eles um tratamento minimamente protetivo, pois ao se estigmatizar o agrupamento em situação de rua, gera-se a coletivização desses atributos preconcebidos, gerando um conseqüente identitário estigmatizante.

⁷ GRECO, Rogério. A CF de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER et al op. cit., p. 795

⁸ Ibid.

Com certeza, não é o resultado esperado da constitucionalização da dignidade da pessoa humana pós nazismo e fascismo. Acerca da redução do ser humano à condição de objeto, será feita análise, à frente, sócio jurídica. No momento, Iacã Macerata destaca:

Considerando a multiplicidade de formas de vida que compõem o universo [da] dita “população de rua”, pensar a relação do Direito e a garantia de direitos para essa coletividade deve ser um esforço complexo de rever teorias e práticas construídas, formas de percepção do que significa efetivar direitos, “proteger” indivíduos e, principalmente problematizar de forma permanente e transgressora as formas construídas pelo Direito não apenas para compreender o sujeito, mas para aprofundar-se a si mesmo em referência a e este. Quem é o “sujeito” dos direitos humanos? A população em situação de rua pode ser considerada, enquanto coletividade, sujeito desses direitos? requer uma regressão contextualizada de análise para elucidação.⁹

O controle da identidade está presente na construção ideológica do próprio agrupamento, nas consequências negativas tomadas como verdadeiras, sobretudo, na marcação simbólica dos classificados “de rua”. Posição identitária formulada a partir da exclusão e contraposição à própria ordem vigente, que os etiqueta como estranhos que vivem em um mundo apartado ao das demais pessoas, portanto, à margem da própria ordem social e de direitos. As hierarquias da identidade, torna-se igualmente importante para se entender o porquê um indivíduo ou seu grupo, passa a ser reduzido a partir do referencial de marginal urbano, chamado *outsides*, mesmo pertencendo e se envolvendo em outras atividades, e dividindo o mesmo espaço arquitetônico.

1.1 Contextualização histórica

Como já introduzido, é necessário questionar o controle identitário desse grupo heterogêneo. A princípio, é tarefa dessa sessão qualificar a invisibilidade dessas pessoas, isso porque é pressuposto fático que a invisibilidade não pode incomodar, mobilizar ações policiais, ensejar leis, expulsão de espaços públicos. Sob o aspecto penal, esse ajuntamento comunga de contraditória visibilidade, a dita criminalização do invisível.

⁹ MACERATA, Iacã. Direitos humanos e população em situação de rua: as singularidades no encontro com a rua. In: Ibid., p.136.

1.1.1 Sob o espectro Penal

O termo “cidadão em situação de rua”¹⁰ é uma nova concepção da etimologia para um antigo problema. O problema do poder da propriedade privada. Já na época Imperialista, relatos de crimes de vadiagem e mendicância chamavam a atenção no Código Criminal do Império, e de lá pra cá pouca coisa mudou.

O Código Penal do Império do Brasil de 1830 continha previsão contrária aos tunantes, ele asseverava: “Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e util, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente”.¹¹

Ainda na vigência desse diploma, em 1888 com a abolição dos escravos no Brasil, surge uma proposta de lei à Câmara dos Deputados pelo Ministro da Justiça, que defendia a tese que vinculava ao aumento da criminalidade o número excessivo de libertos, sem emprego e sem moradia.¹² Fato marcante em todos os países recentemente industrializados, em que se observou um aumento de crimes bagatelares com o surgimento das cidades modernas.

Em 1890, após dois anos, entra em vigor um novo Código Penal brasileiro, que mantém seu viés: “Art. 399. Deixar de exercer profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicilio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes”¹³.

O Código Penal de 1940 não traz a questão dos ditos vadios em seu texto; mas o tema se perpetua na lei que trata as contravenções penais. A criação de uma norma nesse sentido, contravenção a vadiagem art. 295 e a mendicância art. 296, ambos previstos em capítulo próprio, denominado “Vadios e Mendigos”, é encontrada também no Código Penal de 1890, que dedicava dois capítulos sobre o assunto intitulados “Dos mendigos e ébrios” e “Dos vadios e capoeiras”.¹⁴

Essa origem estamental em que se divide a estrutura da sociedade em grupos sociais, impedindo ou dificultando a ascensão da pessoa de um grupo ao outro, compeliu o Brasil ao

¹⁰ FERNANDES, Dmitri; RODRIGUES, Igor. *Cidadãos em Situação de rua*: dossiê brasil. Belo Horizonte: CRV, 2020, p.33.

¹¹BRASIL. *Lei de 16 de dezembro de 1830*. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹² SILVA, Anne Cacielle Ferreira da. *Reprimendo a ociosidade*: legislação e controle social no pós-abolição. Disponível em:<http://www.ppge.ufpr.br/dissertacoes%20m2013/m2013_Ane%20Cacielle%20Ferreira%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹³BRASIL. *Decreto n° 847*, de 11 de outubro de 1890. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm> Acesso em: 09 jan. 2022.

¹⁴ INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *Estudo inédito desfaz mitos sobre os moradores de rua no Brasil*. Porto Alegre:Unisinos, 2020.

ranking mundial de desigualdades sociais, atualmente ocupando o nono lugar. Os dados são da Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos parâmetros do Banco Mundial (Bird). De 2012 a 2019, a quantidade de pessoas que estão na miséria passou de 6,5% da população para 13,5%. Isso representa 13,6 milhões de cidadãos.¹⁵

A explicação dessa raiz é simples, em virtude do cenário de crescimento potencial e ansiada modernização, higienizar as camadas díspares do paradigma europeu que se pretendia implantar, era a solução! As doenças rondavam os novos habitantes das cidades e a propositura de reformas sanitárias era algo que o governo queria ver funcionar. Em outro giro, a capital do País, o Rio de Janeiro, passava por forçosa remodelação do espaço público, pois era alvo de investimentos estrangeiros frente ao progresso nacional e a modernização.

Todo esse movimento tendia à reforma “europeizante”, ou seja, a catequização dos bárbaros não era um obstáculo, mas um objetivo. Dessa forma, estabeleceu-se sanções para condutas que ferissem a moralidade vigente, e moral e Direito se afastaram. Paulo Dourado de Gusmão indica essa mesma direção ao dizer que o dever moral não é exigível por ninguém, reduz-se a um dever de consciência, devido a você, enquanto o dever legal deve ser cumprido sob pena de sanções organizadas e impostas por órgãos especializados da sociedade. Portanto, no direito, legalmente o dever é exigível, enquanto na moral não.¹⁶

Logicamente, os mais prejudicados pela intromissão do Poder Público no âmbito privado foram os mais pobres, já que eram os seus padrões de vida que significativamente eram opostos ao que se desejava implantar, impor. Aliás, a pobreza era considerada fonte da criminalidade, e dentre os pobres, os vadios eram os mais perseguidos pois não rendiam mão de obra que carecia o recém Estado. José Duarte comenta sobre a Lei de Contravenções Penais e define que a vadiagem, correspondente à *vagabondage* francesa, é uma vida de errância, ociosidade, falta de moradia, sem recursos, sem trabalho, indiferença e miséria. É um modo de vida que ameaça a ordem social, um estado perigoso, contrário aos bons costumes.¹⁷

A cidade é atingida em cheio por movimentos europeus, e na ânsia de equiparar aos padrões do Velho Mundo, os traços da Europa são reproduzidos tanto na arquitetura, quanto na sociedade, que é regida por uma legislação altamente determinada pelo enfoque civilizatório, e por que não, estamental.

¹⁵SENADO NOTÍCIAS. *Recordista em desigualdade, País estuda alternativas para ajudar os mais pobres*. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

¹⁶ GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 71.

¹⁷ DUARTE, José. *Comentários à Lei de Contravenções Penais*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 271.

Em 1952, o jornal O Globo noticiou a intrigante prisão de Maria das Dores por vadiagem. “[...] o que o comissário, ao prender a mulher, não sabia, é que ela na verdade era empregada doméstica de um juiz”:¹⁸ E, segue:

Há dias o comissário Deraldo Padilha prendeu e encaminhou ao depósito de presos a doméstica Maria das Dores. Recolhida a essa dependência policial, foi ela espancada, tendo sido instaurado processo contra a mesma por vadiagem [...]. Acontece que a jovem era empregada na residência do juiz de direito criminal Emilio Pimentel de Oliveira, o qual, ciente da arbitrariedade contra a mesma praticada, oficiou à Chefia de Polícia, esclarecendo não se tratar de uma vadia e solicitando sua imediata liberdade.¹⁹

No intuito de revogar essas absurdas normas, que ainda que pudesse encontrar adeptos na época em que foi concebida, hoje, mostra nítida incongruência com a realidade brasileira e ordenamento jurídico, foi que tal disposição tardou a perder seus efeitos sancionatórios, que hoje se encontra prevista no artigo 59 da Lei das Contravenções Penal. O deputado federal Marcos Rolim, autor do projeto de lei nº 5.799/01, que luta pela desclassificação dessas penas, declara que parece óbvio que o mero pretexto de punir aqueles que a sociedade já condenou à exclusão social, à fome e ao desespero, revela a crueldade possivelmente insuperável do ordenamento jurídico, assim expressam os artigos 59.º e 60.º Continua, ao dizer que milhões de pessoas vivem fora do conceito da própria ideia de Direito. A maldade legislativa do século passado tipificou nesses dois artigos, pelo menos 32 milhões de brasileiros que vivem neste mundo de esquecimento, violência e desespero.²⁰

No início do século XX, na tentativa de esculpir um perfil de inimputabilidade para esses “fora da lei”, - como já visto, no início do século XIX, havia um forte movimento sanitário que focava na [falta de] saúde, inclusive mental, com finalidade eugenista- a população em situação de rua passou a ser concebida como “o homem do saco”, “os loucos de rua”, “o andarilho”. Quando se passa pela verticalização das cidades, em 1950, final do século XX, também surge o “morador de rua” e, nos últimos anos, esse grupo cresceu exponencialmente.²¹

A contravenção de mendicância foi revogada há 10 anos, pela Lei nº 11.983/09. Desde então, o ato de mendigar deixou de ser um ilícito penal, não sendo mais permitida sua punição.

¹⁸ MIGALHAS. *Mendigiar deixou de ser contravenção penal há 10 anos*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/297910/mendigiar-deixou-de-ser-contravencao-penal-ha- apenas-dezanos>>. Acesso em: 7 out. 2021.

¹⁹ ACERVO O GLOBO. *Prendeu, espancou e processou por vadiagem a secretária do juiz*. Disponível em <<https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?busca=Maria+presa+por+mendic%C3%A2ncia>>. Acesso em: 7 out. 2021.

²⁰ CARDOZO, José Eduardo. *Câmara aprova fim da vadiagem*. Disponível em: <<https://cd.jusbrasil.com.br/noticias/100024559/camara-aprova-fim-do-crime-de-vadiagem>>. Acesso em: 04 mar 2022.

²¹ FERNANDES, op. cit., nota 10.

Agora, sua irrelevância penal, assume caráter quase geral, uma vez que são cobertos pelo manto da invisibilidade em todas as áreas atinentes aos próprios programas sociais, excetuando-se apenas pelo o art. 59 da Lei de Contravenções Penais que continua vigendo e penalizando o ato de vadiar: “Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses”.²²

Pela leitura corrida do texto, depreende-se que a atual Constituição da República de 1988 não recepcionou o texto em voga, já que infringe os princípios da liberdade, igualdade, intervenção penal mínima, lesividade e da dignidade da pessoa humana.

Na justificção para o pedido de revogação do art. 59 do Decreto-lei nº 3.668, Cardozo afirma ser injusta a dupla punição àquele a quem o próprio sistema condenou à miséria. Segundo, ele, não haveria equivalência entre a suposta infração e sua pena, o que demonstra clara lesão ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Inclusive, porção dessa desproporcionalidade já foi reconhecida pelo legislador da Lei nº 12.403/2011, por meio da revogação do inc. II do art. 323 do Código de Processo Penal de 1941, cujo texto trazia a não concessão de fiança aos que incorressem na contravenção de vadiagem.²³ Sobre essa questão, assevera Beccaria que as barreiras que afastam os homens do crime devem ser mais fortes na mesma dimensão em que os crimes são mais prejudiciais à sociedade, e também na dimensão dos impulsos que levam as pessoas a cometer crimes. Portanto, deve haver uma conexão entre os crimes e as penas.²⁴

Não basta o fato de o indivíduo se dispor a trabalhar para que consiga um emprego. Muitos seriam os punidos por não exercerem profissão, mesmo que quisessem, ou seja, o próprio sistema responsável pela não absorção do trabalhador ao mercado, é também seu algoz. O cidadão de rua é duplamente punido, e o Estado duplamente responsável, pois seria a fome uma nova espécie de crime? "O Bicho", escrito por Manoel Bandeira em 1947:

Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.

²² BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689*, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

²³ CARDOZO, op. cit., nota 15.

²⁴ BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Cone, 2006, p. 41.

O bicho, meu Deus, era um homem.²⁵

Conclui-se, pois, à voz dada por Marcos Valente a um malandro em O Estado de S. Paulo, de 18 de janeiro de 1980: “não ofendo nenhum dos direitos dos meus cômicos de civilização, respeitando-lhes todos, como faço, tenho o direito de empregar o meu tempo e de dispor do meu bento corpinho como entender melhor”.²⁶ Diante do quadro brasileiro de desigualdades sociais o *habitus* desses indivíduos, é exatamente o reflexo desta desigualdade em um grupo social específico, com extrema vulnerabilidade em todas as áreas, e tirá-los da rua somente, não é a solução do problema.

1.1.2 Sob o espectro sócio jurídico

A rua tem para o cidadão que nela toma lugar de morada, uma série de significados endógenos e exógenos. “Parangolés dos sem-tetos pululam nas nossas mega cidades, malgrés nous. Como realizar a ideia de Kant da “hospitalidade universal”, em seu projeto para paz perpétua e partir do reconhecimento do ‘meu’ e do ‘teu’ sem ser questão de filantropia, mas sim de direito?”²⁷

Identificar as barreiras e construir pontes. Tudo começa a partir da cidadania, quando a pessoa se percebe um indivíduo e não apenas uma estatística. Para Rousseau,²⁸ a humanidade passou por muitos estágios durante seu desenvolvimento, todos marcados por um acréscimo de desigualdade. O primeiro estágio é conhecido como “estado de natureza” em que há um progresso no êxodo do mundo natural. O segundo é chamado de “a idade do ouro”, profundamente marcado pela habitação, aperfeiçoamento da linguagem, dentre outros. Para Habermas²⁹, a solução para os problemas sociais está na democracia plena marcada pelo estabelecimento de regras iguais a todos os jogadores da sociedade.

No modelo de periferia de Habermas³⁰, a mão invisível do Estado afastou ainda mais as periferias do relacionamento com o poder público. A demanda das pessoas em situação de rua

²⁵CULTURA GENIAL. *Poema o bicho*. Disponível em: < <https://www.culturagenial.com/poema-o-bicho-manuel-bandeira/> >. Acesso em: 7 out. 2021.

²⁶ JUSTIFICANDO. *A vadiagem e o preconceito nosso de cada dia*. Disponível em: < <http://www.justificando.com/2016/08/09/sobre-a-vadiagem-e-o-preconceito-nosso-de-cada-dia/> >. Acesso em: 7 out. 2021.

²⁷ OITICICA, Hélio. *Aspiro ao grande labirinto*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

²⁸ ROSSEAU apud EDUARDA, Maria. *A origem da desigualdade no pensamento de rosseau*. Disponível em: < [²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Os fundamentos do estado democrático de direito*. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/trans/a/xWbY9dstVR5sJkzgzBnz8DGy/?lang=pt> > Acesso em: 15 set. 2022.](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/filosofia/a-origem-da-desigualdade-social-no-pensamento-derousseau/#:~:text=O%20diagn%C3%B3stico%20de%20Rousseau%20foi,o%20%C3%B3dio%2C%20corrompe%20a%20pol%C3%ADtica.> https://ambitojuridico.com.br/cadernos/filosofia/a-origem-da-desigualdade-social-no-pensamento-derousseau/#:~:text=O%20diagn%C3%B3stico%20de%20Rousseau%20foi,o%20%C3%B3dio%2C%20corrompe%20a%20pol%C3%ADtica.> >. Acesso em: 7 out. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

³⁰ Ibid.

restou periférica, mas como atuar de modo que essa plêiade de necessidades alcancem o poder público? Existe três formas de se encontrar essa resposta.

O Realismo filosófico³¹, prega que as coisas são com são, existindo um modelo de programa que apenas precisa ser descoberto. Ao contrário, o Paradigma da consciência, prega que as coisas não são essencialistas e que se deve construir um modelo que será realizado por um arauto eleito para direcionar essa promoção, em rigor, está aqui presente a democracia representativa.

Contudo, para ele, é no Giro linguístico³² que a solução reside, essa seria a ponte que transporia as barreiras. Nessa ideia, se defende que a decisão da res pública precisa ser construída a partir da interação das muitas pessoas para que somem suas apreensões de mundo, surgindo daí o entendimento do que se deve fazer; e o Estado deve acatar essa solução encontrada. Não há espaço para a democracia delegativa, mas sim participativa.

A propriedade surge como um dos primeiros direitos básicos para vida em comunidade, atrás apenas da vida e segurança. Como primeira forma marcante de propriedade, tem a constituição da família. Já, no terceiro momento, existindo a propriedade privada, instaura-se o estado de conflito e de instabilidade: a desigualdade e a violência exponenciam. No quarto momento, tem-se o surgimento dos magistrados, e a sociedade passa a criar poderosos e fracos. Finalmente, chega-se à última etapa, a quinta, em que o despotismo retira a liberdade do homem, cabendo a este apenas obedecer. “Desaparece a ideia de homem natural, livre e igual, solidifica-se os homens iguais, não pelo valor político, mas pelo fato de não serem mais nada”.³³

Stephen Hawking, Stephen Pinker e John Gray afirmaram que não existe nenhuma base científica neutra comprovando que cada ser humano, independentemente de sexo, raça, idade e capacidade, tem valor inerente.³⁴ Ao apontar a origem da dignidade como uma ideia que atribui ao homem um valor que lhe seja intrínseco, e que deve ser por todos respeitado e cultuado, há um reporte ao século I da Igreja Cristã, sendo esse o marco muito provável para o estudo da dignidade da pessoa humana, segundo Greco.³⁵ Nas palavras de Brian Tierney, da

³¹ O realismo é uma doutrina filosófica que afirma a existência objetiva dos conceitos universais. Para a filosofia moderna, o realismo é uma doutrina que sustenta que os objetos captados pelos sentidos têm uma existência independente do próprio objeto percebido. CONCEITO. *Realismo - O que é, conceito e definição*. Disponível em: <Conceito.de. <https://conceito.de/realismo> Acesso em: 23 mar. 2023.

³² MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. O giro linguístico contemporâneo e os contributos de Heidegger e Gadamer: o renascer da hermenêutica jurídica. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 27 jan. 2023.

³³ Ibid.

³⁴ HAWKING; PINKER; GRAY apud KELLER, Timothy. *Justiça Generosa*, autor best-seller do The New York Times São Paulo: Vida Nova, 2013, p. 168.

³⁵ GRECO, op. cit., p. 797.

Universidade Cornell, “foi no âmbito da jurisprudência cristã dos séculos 12 e 13 que se começou a pensar em direitos humanos.”³⁶

Conforme saliente Newton de O. Lima, mesmo as sociedades mais avançadas da antiguidade, como Roma e Grécia, ainda careciam de uma compreensão decisiva da singularidade que valorizasse o homem como um ser separado, separado do contexto social de uma polis governada por aristocracias locais. Portanto, a população greco-romana naqueles tempos antigos não estava longe dos egípcios, fenícios, semitas, etc, que eram seres sem vontade própria, dependente do contexto social em que estavam inseridas, ou ainda, seres com propósito espiritual e transcendente com o cristianismo. Antes dele, no entanto, o movimento estoíco foi estabelecido como a iniciativa de valorização da pessoa humana e sua singularidade ante ao causalismo natural, resgatando parcela do pensamento de Heráclito.³⁷

Segundo leciona Ingo Sarlet³⁸, o princípio da dignidade da pessoa humana, é conhecido como um superprincípio que irradia vetores de interpretação para todos os demais direitos fundamentais, recebendo função integradora e hermenêutica. O princípio da dignidade da pessoa humana, que serviria de parâmetro não só na aplicação, interpretação e integração dos direitos fundamentais e demais normas constitucionais, funciona como referência incontornável dentro da necessária hierarquia axiológica, que faz parte da elaboração do direito e do desenvolvimento da jurisprudência. Precisamente no quadro desta tarefa, o princípio da dignidade da pessoa humana, para além do dever de interpretação decorrente da constituição e dos direitos fundamentais, pode-se estabelecer uma hermenêutica que, para além do conhecido postulado *in dubio pro libertati*, tenha sempre presente o imperativo segundo o qual “em favor da dignidade não deve haver dúvida”.³⁹

Fica claro que o princípio da dignidade humana se interliga com os direitos fundamentais, assim, deve acontecer a elevação do ser humano ao patamar mais alto das considerações, com vista ao impedimento da degradação e redução humana. Afinal, “a pessoa é o valor último e supremo da democracia que a dimensiona e humaniza”.⁴⁰

Contudo, os direitos humanos, segundo Iacã Macerata, Julia Magalhães e Noelle⁴¹ Resende, não consistem de fato, numa projeção da natureza humana do homem conforme se

³⁶ TIERNEY apud KELLER, op. cit., p. 167.

³⁷ OLIVEIRA, Lima Newton de. *O princípio da dignidade da pessoa humana: Análise de sua evolução histórica como abertura para a concretização no âmbito do direito civil brasileiro*. Disponível em: <<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/03/DIR36-04.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2021.

³⁸ SARLET, op. cit., p. 106

³⁹ Ibid.

⁴⁰ OAB. *Anais da XV conferência da OAB*. Disponível em: <<https://www.estantevirtual.com.br/livros/oab/anais-xvconferencia-nacional-da-ordem-dos-advogados-do-brasil/291428443>>. Acesso em: 18 out. 2021.

⁴¹ MACERATA op. cit., p. 132.

pensou a partir do século XVII. Para esses autores, naquele tempo, “os direitos eram qualidades necessárias dos indivíduos finalmente reconhecidos como tais: sujeitos de direito.”

Ou seja, os direitos não eram inerentes, mas sim reconhecidos. Eram qualidades necessárias dos indivíduos que, finalmente, eram reconhecidos enquanto humanos. Em sentido contrário, atualmente, se parte da compreensão de que “o sujeito que se constitui no campo de luta pela efetivação de direitos não é um sujeito dado”, é portanto, um sujeito construído. A diferença está que enquanto o primeiro tem seus direitos reconhecidos, o segundo tem seus direitos por ele construídos na medida em que luta. Esse último possui características e necessidades que se formam de maneira singular e a cada momento é um sujeito em constante mudança. Os autores⁴² afirmam que “nesse âmbito [de direitos humanos] a população de rua se revela como a experiência mais latente, e nesse sentido, assustadora, das definições que permeiam a transformação da subjetividade humana”.

Assim, o cidadão em situação de rua não está isento da dominação social, na verdade, a reprodução da dominação encontra nesses indivíduos sua peça chave. Por não estarem livres da incorporação, introjeção e reprodução das normas de dominação social, são os cidadãos em situação de rua a expressa contradição da ordem democrática de direitos, em que se colocam porque ninguém os põe ali- como desafio de reconstrução da identidade, interna e externa, a partir de fatores complexos, e marcadamente contraditórios, de reconhecimento de nexos sociais inclusivos e excludentes. Nesse sentido, a sociedade moderna, embora se diga uma sociedade de indivíduos, tende a homogeneizar desejos, modos de vida baseados na propriedade como condição de competência individual e social. Nesse contexto, as pessoas em situação de rua representam uma “extrema desapropriação”, sem espaços privados claramente definidos, que não vivem o tempo e o espaço da mesma forma, experimentando um modo de vida completamente diferente, com outras formas de comer, amar, constituir família. “A população de rua como o extremo diverso, é considerada, tratada e produzida como a população “da falta”, ou “em falta” por excelência. Seus componentes são o que Foucault chamaria de infames ao mesmo tempo desgraçados, coitados e perigosos”. Esse perigo, porém, não é apenas o perigo do abuso, do envolvimento com o crime, mas muito mais o perigo de enfrentar o fato de que o conceito de pessoa, que tanto se valoriza, é muito mais amplo e indefinido do que se imagina. “E que talvez seja o mais decisivo [seja] perceber como nosso modo de produção econômico, político, e subjetivo,- modo de sociedade- produz formas de vida que estão destinadas a não ter lugar no que consideramos oficial”.⁴³

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

Por isso, para esse autor, na busca por caminhos de inclusão social para esses indivíduos, é fundamental encontrar “mecanismos capazes de levar em conta a singularidade de sua forma de vida e ao mesmo tempo a impossibilidade de através, apenas, do Direito dar-lhe reconhecimento, o que é um desafio ainda maior.

O Paradigma do Giro linguístico⁴⁴, que exige a solução seja construída através da soma de diversas apreensões de mundo, abrindo espaço para a democracia participativa, encontra obstáculos diante da falta de dados qualitativos e quantitativos sobre as pessoas em situação de rua. Isso reflete a invisibilidade desse setor da população no Brasil.

A única vez em que foi realizado um levantamento nacional exclusivamente sobre a população em situação de rua, e que se pensou sobre suas causas migratórias, foi em 2008, quando foram registradas informações extremamente relevantes, e até inesperadas, como o fato de que 70% dessa população tinha algum tipo de trabalho e apenas 16% dependem da mendicância para sobreviver. O alcoolismo e as drogas são as razões que levam a maioria dessas pessoas a morar na rua: 35,5%, apesar de não ser o vínculo entre elas. Vindo a seguir, desemprego com 30%, e logo atrás, os conflitos familiares com 29%. Outros dados, nem tão inesperados assim também foram oportunizados, como: 67% dessas pessoas eram negras, retrato do racismo e desigualdade estrutural no nosso país.⁴⁵

Mas esse feito nunca mais voltou a se repetir. O que o país tem de mais recente sobre a população em situação de rua é uma estimativa produzida por Marcos Natalino, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que projetou 222 mil pessoas vivendo nas ruas do Brasil até março do ano 2020⁴⁶. Assim, “os indivíduos desprovidos de família, emprego, residência e bens materiais passam a ser vistos como não cidadãos, dos quais a cidadania assume papel coadjuvante”.

A proposta *Housing First* não foca em afastar os indivíduos dos grandes centros, como propõem as intervenções estatais tradicionais, mas proporcionar suporte para que permanecendo geograficamente na comunidade, possa dela socialmente participar e conquistar através da sua luta, a reconstrução de sua identidade.

Segundo Darcy Costa- ex-morador de rua e hoje secretário nacional do MNPR- “famílias inteiras estão indo para a rua no Brasil, com aumento preocupante do volume de crianças e mulheres nessa situação”. E, “devido a uma grande articulação política do movimento, o Congresso Nacional assumiu o compromisso de criar um Observatório Nacional

⁴⁴ MARCELLINO JUNIOR, op. cit.

⁴⁵ IPEA, op. cit., nota 2.

⁴⁶ Ibid.

da População de Rua, mas o projeto ainda não saiu do papel”, esclareceu Malu Delgado do periódico português, *Made for Minds*.⁴⁷

Com a crise sanitária, trabalhadores que já estavam em situação precária perderam a sua rede de apoio. “Eles passam a não ter outro recurso, a não ser a rua. Esse perfil é o sujeito que era garçom, carregador, perdeu o trabalho, não pode mais pagar aluguel e vai com a família toda para a rua”, explica Marcelo Pedra, doutor em saúde coletiva e pesquisador do Núcleo de População em Situação de Rua da Fiocruz.⁴⁸

Mesmo diante de dados limitados, antigos, e rasos, o próprio Estado não pode negar a “crise humanitária”, assim definido pelo padre Júlio Lancellotti- ferrenho ativista da causa em São Paulo. Declara: “[...] pode ser visto a olho nu em grandes cidades do Brasil: o aumento da população vivendo nas ruas. Fora daqui, em lugares como Los Angeles, São Francisco e Seattle, a cena é a mesma, e governos declararam estado de emergência por causa do crescimento no número de desabrigados.” O curta indicado ao Oscar, "Onde eu moro" (2021) na categoria de documentário em curta-metragem- relata essa realidade vivenciada pelo Padre Júlio, mas, agora, exposta nas ruas dos Estados Unidos, entre os anos de 2017 e 2020.⁴⁹ O número de pessoas abaixo da linha da miséria, atinge o equivalente populacional do que seria uma Argentina, perfazendo aproximadamente 40 milhões de pessoas. Um País de pauperizados, no País mais rico do mundo!⁵⁰

Mas, aqui no Brasil, os números não são uma ciência tão exata assim quando se trata da população em situação de rua, isso porque:

Historicamente, a operação censitária no país consiste não só no recenseamento da população, mas também dos domicílios onde essa população habita. Com esse entendimento, o IBGE não apura 'população em situação de rua' na sua integralidade. Sensível e compreendendo o fenômeno da exclusão habitacional na urbanidade brasileira, o IBGE buscará no Censo Demográfico 2022 melhorar a caracterização da população em situação de precariedade habitacional (...) os técnicos do instituto explicaram que, pela nova metodologia o censo vai identificar as pessoas que vivem nas ruas nas seguintes situações: em tendas ou barracas de lona, plástico ou tecido; nos logradouros públicos, construções de tapume, lata, zinco, tijolo ou outros materiais em calçadas, praças ou viadutos; em cama, colchão ou saco de dormir dentro de um estabelecimento; em estruturas não residenciais degradadas ou inacabadas (fábricas, galpões, prédios de escritório); em veículos (carros, caminhões, trailers,

⁴⁷CNMP. *Ação nacional em defesa dos direitos fundamentais*. Disponível em: < https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf, op >. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ BBC.NEWS. *Por que os EUA têm os piores índices de pobreza do mundo desenvolvido* Disponível em:<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53562958>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

barcos); em abrigos naturais e outras estruturas improvisadas (vagão, gruta, cocheira, ruínas de construções não residenciais, paiol).⁵¹

Rotular tais pessoas como indigentes, alguém que pede esmolas ou vadia é desconhecer sua singularidade e, mais do que isso, impossibilitar um tratamento minimamente protetivo. Se falta censo, falta política de Estado para a população de rua. Em 2009, as políticas públicas acabam por se revelar desconexas com a realidade, pois não investem em pesquisa que mapeie as causas do êxodo desses indivíduos, a interligação dos vulneráveis e os fatores que os prendem ali. Há a criação de situações impositivas, modelos adaptados, medidas higienistas, e outras, completamente inaplicáveis, que tornam a efetividade das políticas públicas um desafio para o Estado e para todos.

Apesar de ser uma população bastante heterogênea e que não pode ser estudada de uma só perspectiva, sabe-se que o que é homogêneo entre esses indivíduos é a nada discreta inefetividade dos direitos fundamentais que a Constituição, em tese, garante a todo cidadão.

1.2 Direitos estabelecidos pela Carta Política brasileira

Ter direitos elencados em um documento é importante. Se o documento for a Carta Política do País, é ainda melhor. Contudo, atualmente, a CRFB de 1988 trata sobre diversos temas, sendo por isso prolixa. Tal fato a afasta – ainda que não seja pacífico-, ontologicamente, do sentido normativo, faltando adequação entre o texto e a realidade social. Nesse sentido, durante sabatina no Senado, em 2013, o indicado à 11ª cadeira do Supremo Tribunal Federal (STF), hoje ministro, Luís Roberto Barroso, brincou: "[O número de] emendas é crítico. Tem mais de 70. A Constituição é muito abrangente, tem temas demais. [...] A Constituição brasileira trata de tudo, só não traz a pessoa amada em três dias".⁵² Para Robert Alexy⁵³, uma Constituição que não garanta expressamente a existência de um direito subjetivo ao mínimo existencial, em nível constitucional, não pode ser maciçamente sustentada pela doutrina e jurisprudência nacional. Mas o caso brasileiro é diametralmente o oposto.

A República federativa do Brasil, que constitucionalmente erigiu como seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e como objetivos a construção de

⁵¹ DELGADO, Malu. DW. *O espantoso boom de população de rua no Brasil*. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmídias/o-espantoso-boom-de-populacao-de-rua-no-brasil/>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

⁵² LUCHETE, Felipe. Conjur. *Só tema chinfrim não pode ser levado ao Supremo", critica Barroso*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-ago-09/tema-chinfrim-nao-levado-supremo-critica-barroso>>. Acesso em: 07 out. 2021.

⁵³ ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 200.

uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais, normas estas que também possuem natureza de princípio, e portanto, devem ser aplicadas com maior efetividade possível, se pautando na dimensão de pesos, e não de validade, segundo alerta Alexy,⁵⁴ não alcança seus objetivos.

A dignidade da pessoa humana é um fundamento muito abrangente, pois contempla todos os demais fundamentos, bem como todos os direitos fundamentais, inclusive a moradia digna. A dignidade da pessoa humana é o valor constitucional supremo e como tal deve orientar as decisões do Estado e a aplicação e a interpretação da Constituição e das leis. De acordo com Alexandre de Moraes, a dignidade humana é um valor espiritual e moral específico da pessoa, que se manifesta exclusivamente na decisão consciente e responsável da própria vida, e que implica a exigência de respeitar as outras pessoas, constituindo um requisito mínimo intocável por qualquer lei. Deve-se garantir que o exercício dos direitos fundamentais seja limitado apenas em casos excepcionais, mas sempre sem esquecer o respeito necessário que todas as pessoas merecem como seres humanos.⁵⁵

A positivação da dignidade da pessoa humana objetivou que seja reconhecida não apenas com valor moral, mas também com valor jurídico, a fim de que o Poder Público desenvolva ações que assegurem aos indivíduos o respeito, a proteção e a promoção dos meios necessários a uma vida digna.

A pessoa humana não é apenas um reflexo da ordem jurídica, mas o seu objetivo supremo. Dessa sorte, na relação Estado e o indivíduo, deve haver sempre uma presunção em favor do ser humano e de sua personalidade.

Mas por que esse núcleo constitucional é importante? Quem responde é o filósofo norte-americano e professor em Harvard, Michael Sandel⁵⁶, ao julgar os modernos conceitos de “justiça” que surgiram. Destacou o papel da valoração- a falta dela – no Direito. Pressupondo que toda valoração tem fundamento moral, e que a justiça é intrinsecamente valorativa, o autor, por causa das muitas injustiças já causadas, pretende afastar a pretensa neutralidade dos termos “justiça” e “direito”, porquanto já os define como intrinsecamente valorativos, e assim, morais.

Já foi comentado nesse trabalho, a ruptura entre moral e direito. Na conclusão de Sandel, a total desvinculação entre direito e valoração tão somente levará à desvinculação entre direito e justiça, que é por definição um valor. Em sua concepção, Kelsen não poderia estar mais

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional*, 5. ed., São Paulo: Atlas 2021, p. 66.

⁵⁶ KELLER, op. cit., p. 170.

errado. Em argumentação e defesa de sua tese, cita a utilitarista⁵⁷ intervenção em face da população em situação de rua proposta por Bentham. Intitulado "arrebanhando mendigos" em que afirma uma estratégia para "melhorar o tratamento dado aos pobres", criando um reformatório autofinanciado para abrigá-los. O plano, que propõe reduzir a presença de mendigos nas ruas, traça um quadro claro do ponto de vista utilitário. Bentham percebeu, sobretudo, que a presença de mendigos na rua diminui a alegria dos transeuntes. Todo cidadão que "qualquer cidadão que encontrasse um mendigo teria a permissão para apreendê-lo e levá-lo para o abrigo mais próximo. Uma vez lá confinado, cada mendigo teria de trabalhar para pagar os custos de seu sustento, o que contaria pontos em uma conta "autoliberação". A conta pode incluir alimentação, roupas, roupas de cama, assistência médica e seguro de vida, se o mendigo pagar antes de terminar o tratamento. Para encorajar os cidadãos a se darem ao trabalho de pegar mendigos e levá-los para a casa de correção, Bentham oferece uma recompensa de 20 xelins pela captura – que se somaria à dívida do mendigo. Bentham também aplicou a lógica utilitária à divisão de espaços nas redes prisão-local de trabalho para minimizar o desconforto dos prisioneiros para com seus vizinhos, assim, por exemplo, perto de pessoas delirantes ou libertinas, coloque surdos ou idiotas; ao lado de prostitutas e jovens rebeldes, velhas. Quanto aos que apresentavam mutilações chocantes, Bentham tentava acomodá-los perto de prisioneiros cegos."⁵⁸

Para Sandel,⁵⁹ justiça é a maximização do bem-estar (utilitarista), respeito à liberdade do indivíduo (libertária), e promoção da virtude do bem comum. Enxergando nessa última, a nova política do bem comum em que "a justiça não é considerada apenas como uma forma certa de distribuir as coisas, mas a forma certa de avaliar as coisas". "Especialmente os valores da preocupação com o bem comum, da solidariedade e da responsabilidade".

O jurista francês Vasak,⁶⁰ que em conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos no ano de 1973, classificou os direitos humanos em três gerações, hoje, entendido por dimensões, cada uma com características próprias e com marcos temporais claros. A primeira geração contém os chamados direitos de liberdade, que são as prestações

⁵⁷ O utilitarismo é uma doutrina ética fundada na Inglaterra por Bentham e Mill. A doutrina está preocupada com o propósito ou consequências da ação moral, não com o modo de ação. Cálculo utilitário: os representantes morais sempre precisam fazer cálculos para prever o resultado de suas ações. Dentre as possibilidades, o agente deve escolher a ação que proporcione maior deleite ao maior número possível de pessoas e pelo maior tempo possível. Quando uma certa quantidade de dor é necessária para alguns, não há problema. Consequentemente, Bentham é creditado com um utilitarista quantitativo, uma vez que se concentra apenas na quantidade de felicidade.

⁵⁸ KELLER, op. cit., p. 188.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ VENTURI, Gustavo. *Moralidade e Direitos Humanos*. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/386248/mod_resource/content/1/aula2%20DH_agot15.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

negativas, nas quais o Estado deve proteger a esfera de autonomia do indivíduo, se abstendo do seu controle. Por isso, são conhecidos como direitos ou liberdades individuais, que têm como marco as revoluções liberais do século XVIII na Europa e Estados Unidos, que visavam restringir o poder absoluto do monarca, impondo limites à ação estatal.⁶¹

Na segunda geração o papel do Estado ultrapassa o de mero fiscal de regras jurídicas, sendo exigido dele uma postura ativa na realização do “direito de bem-estar social”. Nesse momento, são reconhecidos os chamados direitos sociais, como direito à saúde, educação, previdência social, habitação, dentre outros, que demandam prestações do Estado. Os direitos de segunda geração são frutos das chamadas ações sociais na Europa e Américas, sendo seu marco a Constituição Mexicana de 1917 (que regulou o direito ao trabalho e a previdência social), a Constituição alemã de Weimar, de 1919 (que, em sua parte II estabeleceu os deveres do Estado na proteção dos direitos sociais), e, no Direito Internacional, o Tratado de Versailles, que criou a Organização Internacional do Trabalho, reconhecendo direitos dos trabalhadores.

Os direitos de terceira geração são aqueles de titularidade da comunidade, chamados de direitos de solidariedade. Fruto da descoberta da finitude e futura escassez dos recursos naturais, divisão absolutamente desigual de riquezas, e crescente miséria. Bonavides (1997), corroborando com lições de Vasak (1997), adicionou ainda o direito de comunicação e, recentemente, defendeu o nascimento da quarta geração ou dimensão, sendo resultante da globalização dos direitos humanos, correspondendo aos direitos de participação democrática, informação e direito ao pluralismo.⁶²

A dignidade da pessoa humana, no espaço do Direito Público, é concretizada nos direitos fundamentais de última geração, a qual, alterando o quadro das funções tradicionais estabelecidas pelo liberalismo, oferece as coordenadas para uma reelaboração dos direitos do homem. É o resultado, já, da afirmação de uma nova geração de direitos de crédito frente ao Estado, como saúde, alimentação, e claro, habitação.

Nesse sentido, os direitos consagrados na CRFB de 1988, sob o título II da Constituição Federal é destinado a tratar de Direitos e Garantias Fundamentais. A assembleia constituinte, em 1988, positivou direitos humanos que seriam reconhecidos em nosso ordenamento jurídico.

⁶¹ PENA, Guilherme. *Readequação constitucional do Estado moderno: Transformações do conceito de Estado no Direito Constitucional do limiar do século XXI*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077031.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

⁶² Ibid.

Cabe dizer que o artigo 5º da CF⁶³ é praticamente uma repetição da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Os direitos e garantias fundamentais são elementos limitativos da Constituição, pois regulam a ação estatal, impondo ora obrigação de fazer, ora dever de inércia, além de serem cláusulas pétreas, razão porque o núcleo essencial do direito não poderá ser abolido nem mesmo por emenda à Constituição. No título II da Constituição Federal, que compreende os artigos de 5º a 17, estão enumerados os direitos e garantias fundamentais. A assembleia constituinte classificou tais direitos em cinco distintas categorias, a saber:

Capítulo I: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (artigo 5º da CF);

Capítulo II: Direitos Sociais (do artigo 6º ao 11 da CF);

Capítulo III: Direitos de Nacionalidade (do artigo 12 ao 13 da CF);

Capítulo IV: Direitos Políticos (do artigo 14 ao 16 da CF);

Capítulo V: Partidos Políticos (artigo 17 da CF).

Nesse sentido, a seguir, alguns direitos fundamentais consagrados na CRFB de 1988:

Direito à vida: É inato. Na conceituação de Moraes⁶⁴, “o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais”. Provavelmente o direito fundamental mais importante para a existência do indivíduo em sociedade, o direito à vida não leva em consideração apenas a garantia de que a pessoa tem direito sobre a própria vida e a sua existência, o direito à vida também leva em consideração a condição de viver de forma digna, preservando a integridade física e moral de cada indivíduo que vive na coletividade.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, *caput*, define que todos os brasileiros e os estrangeiros que residam no Brasil tem o direito à vida:⁶⁵ Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade[...]”.

Sustenta Russo⁶⁶, que “o direito à vida é o bem mais relevante de todo ser humano e a dignidade da pessoa humana é um fundamento da República Federativa do Brasil e não há dignidade sem vida”.

⁶³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

⁶⁴ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

⁶⁵ BRASIL, op. cit., nota 59.

⁶⁶ RUSSO, Luciana. *Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 91.

Direito à liberdade: O direito à liberdade, da mesma forma que o direito à vida, não está limitado à liberdade física, de não ser preso ou detido sem motivo ou sem ter infringido a lei.

Para Robert Alexy, em sua teoria dos direitos fundamentais, não há somente o direito a determinadas liberdades, mas um direito geral de liberdade, compreendido como a proteção da liberdade geral de ação, situação e posição jurídicas. Desse modo, todos possuem, *prima facie*, o direito à ação ou abstenção consoante à sua vontade, caso nenhuma restrição ocorra *a posteriori*.⁶⁷

Portanto, o direito à liberdade engloba o direito de ir e vir, o direito de livre expressão e pensamento, de liberdade religiosa, de liberdade intelectual, filosófica e política, da liberdade à manifestação, entre muitas outras liberdades.

Direito à igualdade: O direito à igualdade, dentro do rol de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, trata mais das questões envolvendo o direito de ser tratado como igual perante os demais membros da sociedade.

Para Nery Junior, o princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”⁶⁸. Questão relacionada à igualdade material, onde as pessoas devem ter incentivo à acesso a certos bens e condições materiais a partir da classe social, com o objetivo de combater a desigualdade social e econômica.

O principal objetivo da ação afirmativa e da política de compensação é formalizar a justiça social por meio dos princípios da igualdade e da equidade, a fim de eliminar as desigualdades. Por meio dessas ações e políticas, busca-se garantir posições importantes na sociedade para indivíduos que, de outra forma, permaneceriam excluídos. Essa igualdade jurídica que flerta com justiça social é a que se busca alcançar.

Direito à segurança: Dos direitos fundamentais, o direito à segurança é o que mais tem a ver com a ação do Estado na vida individual das pessoas que compõem a nação. Dentro do direito à segurança está a capacidade do Estado em punir aqueles que não respeitam as leis, além de oferecer segurança para que o indivíduo se defenda do Estado quando o mesmo age em desacordo com a Constituição Cidadã.

Direito à propriedade: Dentro do ordenamento jurídico e dos direitos fundamentais, o direito à propriedade é um dos direitos mais importantes para garantir que todos tenham a

⁶⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

⁶⁸ NERY JÚNIOR, Néilson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

possibilidade morar e subsistir de forma digna. O direito à propriedade assegura que todos possam desfrutar de propriedades privadas. Contudo, não pode o acesso à moradia ser confundido com o acesso à propriedade. Tais direitos são independentes um do outro, podendo ou não coexistir.

Um caso típico de separação é a propriedade alugada, em que o indivíduo tem acesso à moradia, mas não é o proprietário do imóvel. Assim, quem não tem onde morar pode até ser ameaçado; ainda assim, quem não possui local de residência não está comprometendo seu direito fundamental à moradia. Resta claro que, embora seja possível que esses dois direitos, constitucionalmente considerados direitos fundamentais, estabeleçam uma relação de interpenetração, isso não é absoluto porque o direito à moradia e o direito à propriedade são direitos autônomos. Além disso, a moradia é absolutamente necessária para a construção de uma vida digna, o que não ocorre quando se trata de direito de propriedade, razão pela qual o primeiro pode suplantar o direito de propriedade em muitos casos, por exemplo, “no caso do usucapião especial constitucional onde a moradia no imóvel reclamado é requisito indispensável à concessão do domínio para o particular (não proprietário)”.⁶⁹

Como se pode observar, os direitos e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal são a internalização dos direitos humanos. Dessa forma, os direitos naturais foram interiorizados pela maioria das Constituições modernas, como é o caso da brasileira de 1988. Resta, contudo, buscar, que a sólida doutrina dos direitos fundamentais apresentada por Alexy- ao conferir máxima efetividade aos direitos sociais- encontre os cidadãos em situação de rua, na medida em que os princípios constitucionais que consagram esses direitos, sejam aplicados em seu máximo peso, com maior eficácia possível, diante das circunstâncias do caso concreto. Às Políticas Públicas, cabe sua concretização nos dois vetores: elaboração e efetivação. Sobre se detalhará no próximo capítulo.

1.2.1 Das estratégias da política nacional para inclusão social da população em situação de rua

Importante relembrar que nos termos do Decreto Presidencial nº 7.503, de 23 de dezembro de 2009, o conceito de população em situação de rua, é encarado como um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a extrema pobreza, os vínculos familiares interrompidos ou enfraquecidos e a inexistência de moradia convencional regular -esse último

⁶⁹ SARMENTO, Débora. *Usucapião e suas Modalidades*. Série aperfeiçoamento de magistrados. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_51.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

destaque de interesse singular neste trabalho- e que utiliza os espaços públicos e as áreas degradadas como ambiente de moradia e também de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Essa conceituação evidencia um dos desafios a serem enfrentados, ao se propor a construção de uma política nacional para inclusão social da população em situação de rua, pois multidiversidade de seus grupos e sua expansão geográfica permeando vários, senão, todos os estados brasileiros, e a heterogeneidade desta população e das subcondições em que se encontram tornam ainda mais complexo o atuar da frente promocional.

Por isso com debates realizados no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre População em Situação de Rua para conferir concretude aos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Política são apresentadas ações concretas, como:

DIREITOS HUMANOS: Capacitação dos operadores de direito do Estado (especialmente da força policial) quanto aos direitos humanos, principalmente àqueles concernentes à população em situação de rua, incluindo nos cursos de formação conteúdos sobre o tema; 2. Fortalecimento da Ouvidoria para receber denúncias de violações de Direitos Humanos em geral, e especialmente dos direitos das populações em situação de rua; 3. Responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, ampliando, assim, a possibilidade de que a rua seja um espaço de maior segurança; 4. Oferta de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos.⁷⁰

Nas favelas de Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, foi realizado pelos guardas municipais mais de 21 operações durante o período de Copa do Mundo, que consistiram em deslocamentos e remoções compulsórias, “teriam como pano de fundo comum o propósito da higienização, da ‘faxina social’, para o uso futuro de terras de alto valor imobiliário ou onde o Estado deseja repassar a mais-valia decorrente de seus vultosos investimentos à iniciativa privada”.⁷¹

Apesar das prescrições da Agenda de Convergência lançada em 2012, as iniciativas de governos municipais brasileiros dirigidas aos moradores de rua aqui, recortado no período de Copa do Mundo, justificadas como de proteção aos moradores de rua, foram vistas por críticos como estratégias para esconder um problema social. “É o que demonstra o caso de Fortaleza, onde as ações de abordagem visaram às áreas de maior concentração de turistas. Respalhada na Agenda de eventos, a prefeitura da cidade promoveu, nos dias de jogos, atividades especiais e

⁷⁰ BRASIL. *Política nacional de morador de rua*, em maio de 2008. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/pol.nacional-morad.rua_.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

⁷¹ ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA (2014). *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil Sumário executivo*. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/MegaeventosViolacoesSumario.pdf>. Acesso em: 14 mar 2018.

abrigo para moradores de rua e “uma *FanFest* só para eles”. “Mais que proteger os moradores de rua, tratava-se de evitar que participassem da *FanFest* “para todos”⁷²:

TRABALHO E EMPREGO: Inclusão da população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de novos postos de trabalho; 2. Promoção de capacitação, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua; 3. Incentivo às formas cooperadas de trabalho no âmbito de grupos populacionais em situação de rua; ampliação da discussão sobre níveis de renda para a população em situação de rua; 5. Incentivo a ações que visem a inclusão produtiva e reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua; 6. Promoção de oficinas sobre economia solidária, centradas no fomento e na capacitação, a partir de recortes regionais, com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego; 7. Ampliação das cartas de crédito e do crédito solidário para a população em situação de rua; 8. Garantia de acesso por parte da população em situação de rua a seus direitos trabalhistas e à aposentadoria.⁷³

Em 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal do Brasil, e passou a considerar e reconhecer a Assistência Social como política pública, garantindo dessa forma a universalização dos direitos sociais. Em 2005, mais precisamente em 30 de dezembro deste ano a referida lei sofreu alteração passando a conter programas de apoio à população em situação de rua de maneira obrigatória.

Padrões mínimos foram então estipulados e deveriam ser seguidos pelo governo. Contudo, faltava algo. A reunião da sociedade civil organizada com o Governo Federal, apadrinharam uma Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, cujo enfoque é a desmitificação de que pessoas que vivem nas ruas são “miseráveis pedintes” ou “lixeiros inconvenientes”, mas trabalhadores braçais com jornadas laborais que extrapolam a jornada diária de qualquer bem sucedido *workaholic*, contudo, com direitos trabalhistas desrespeitados e sem qualquer garantia de dignidade, direito civil, social, econômico, ou mesmo acolhida e inserção na cidade em que habitam; mesmo que parcela desse nicho faça das ruas seu próprio espaço de trabalho e de ordenação de suas próprias identidades.

Tais ações governamentais e direitos trabalhistas devem ser observados e efetivados. A ação civil pública com pedido de indenização por danos morais coletivo movida pelo Ministério Público, órgão guardião dos vulneráveis, é medida que se pede, revertendo o valor objeto da ação em benefício do grupo invisível. A seguir:⁷⁴

⁷² BARROS, P.; MONTE, J. Impactos sociais da Copa do Mundo de 2014: representações sociais de pessoas em situação de rua na Praia de Iracema, em Fortaleza/CE. *Revista Humanidades*. Fortaleza, v. 32, n. 1, p. 99-105.

⁷³ Política nacional de morador de rua, op. cit., nota 70.

⁷⁴ GRINOVER, op. cit., p. 319.

EDUCAÇÃO 1. Promoção da inclusão das questões de igualdade social, gênero, raça e etnia nos currículos, reconhecendo e buscando formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias, especialmente com relação à população em situação de rua; 2. Constituição de grupos de estudo que discutam maneiras de a educação ser feita em meio aberto, sem necessidade de deslocamento até as escolas 3. Oferta regular de educação de jovens e adultos, especialmente no que se refere à alfabetização, com facilitação de ingresso em sala de aula em qualquer época do ano; 4. Oferta de incentivos à assiduidade escolar para a população em situação de rua, tais como uniformes e materiais escolares gratuitos, facilitação do transporte de ida e volta da escola, fornecimento de alimentação, etc.; 5. Inclusão da população em situação de rua nos programas de apoio ao desenvolvimento de atividades educacionais, culturais e de lazer em escola aberta, especialmente nos finais de semana; 6. Inclusão do tema população em situação de rua, suas causas e consequências, como parte dos debates sobre essa realidade nacional nas redes de ensino de todo o País. 7. Adequação dos processos de matrícula e permanência nas escolas às realidades das pessoas em situação de rua, com a flexibilização da exigência de documentos pessoais e de comprovantes de residência. 8. Promoção de políticas de Inclusão Digital para pessoas em situação de rua.⁷⁵

“Educação é liberdade”, já anunciava André Gide; mas também uma “Necessidade” pública. Essas, são necessidades coletivas escolhidas pelo Governo dentre todas as necessidades públicas existentes, para que por meio de ações públicas, encontre efetividade. A educação embora seja um comando constitucional, destacado nos artigos 205 e 208 da Carta Política Brasileira, e de ter um sistema de repartição de receitas tributárias para chamar de seu, não tem sucesso garantido. O sucesso da educação depende de pacto simbólico, ao qual se agregam todas as pragmáticas, e não somente o dinheiro investido ou as idas e vindas, marchas e contra-marchas das diretrizes criadas. Paulo Freire costumava dizer que a educação não podia tudo, mas que não seria possível construir desenvolvimento verdadeiro e justo sem ela. Metas coletivas conscientes são a chave para a efetivação desse direito do povo e dever do Estado.⁷⁶

ASSISTÊNCIA SOCIAL: Estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues; 2. Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social acerca da população em situação de rua; 3. Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas sociais. 4. Assegurar a inclusão de crianças e adolescentes em situação de trabalho na rua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil⁷. 5. Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada⁸ e no Programa Bolsa Família, na forma a ser definida⁹; 6. Conferir incentivos especiais para a frequência escolar das pessoas inseridas nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com o Ministério da Educação; 7. Promoção de novas oportunidades de trabalho ou inclusão produtiva em articulação com as políticas públicas de geração de renda para pessoas em vulnerabilidade social.⁷⁷

⁷⁵BRASIL, op. cit., nota 70.

⁷⁶ NASCIMENTO, Elimar p. do. Crise e movimentos sociais: hipóteses sobre os efeitos perversos. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, v.43, n.14, p.100, dez.

⁷⁷Ibid.

Como traz o Plano já mencionado, é fundamental a implementação de políticas de apoio à família, no modelo previsto no artigo 226 da Constituição Federal, bem como no ECA e na LOAS, de maneira tal que o poder público consiga em todas as esferas- federal, estadual, municipal, distrital, cumprir o seu papel legal e constitucional de fornecer um mínimo de condições para que esse grupo também possa exercer sua existência. Assim:

SAÚDE: Garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais; 2. Fortalecimento das ações de promoção à saúde, a atenção básica, com ênfase no Programa Saúde da Família sem Domicílio, incluindo prevenção e tratamento de doenças com alta incidência junto a essa população, como doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial, problemas dermatológicos, entre outras; 3. Fortalecimento das ações de atenção à saúde mental das pessoas em situação de rua, em especial aqueles com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, facilitando a localização e o acesso aos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS I,II, III e AD); 4. Instituição de instâncias de organização da atenção à saúde para a população em situação de rua nas três esferas do SUS; 5. Inclusão no processo de educação permanente em saúde dos gestores e trabalhadores de saúde, destacando-se as equipes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), agentes comunitários de saúde e operadores do Sistema Nacional de Ouvidoria, dos conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades da população em situação de rua; 6. Divulgação do canal de escuta do usuário: Sistema Nacional de Ouvidoria, DisqueSaúde (0800611997), junto à população em situação de rua, bem como das demais instâncias de participação social; 7. Apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento; 8. Incentivo a produção de conhecimento sobre a temática saúde desta população e aos mecanismos de informação e comunicação; 9. Apoio à participação nas instâncias de controle social do SUS e ao processo de mobilização junto aos movimentos sociais representantes dessa população; 10. Na seleção de agentes comunitários de saúde, considerar como um dos critérios a participação de moradores de rua e ex-moradores de rua.⁷⁸

A segurança alimentar e nutricional por meio de restaurantes populares é crucial para o dia a dia desse grupo de pessoas, contudo, é necessário ir além quando se trata de saúde dessa população que está exposta a baixas temperaturas, higiene inadequada, sono irregular, exposição a intempéries, trabalho sem equipamento de proteção, etc. Foi justamente com esse fim que o surgiu, em 2012, o Plano Operativo que tem como objetivo garantir o acesso aos serviços de saúde visando a melhoria deste nível à população, com redução de riscos, e melhoria dos indicadores de saúde e qualidade de vida.⁷⁹Dessa forma:

⁷⁸ BRASIL, op. cit., nota 70.

⁷⁹ ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

DESENVOLVIMENTO URBANO/HABITAÇÃO 1. Criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal; 2. Desenvolvimento e implementação de uma política de Locação Social, articulada a outros ministérios e a governos municipais e estaduais, contemplando a possibilidade de estabelecimento de bolsas aluguel e/ou alternativas de moradia compartilhadas, com período máximo de recebimento do benefício; notadamente o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FGTS (Fundo de garantia por Tempo de Serviço); 8. Garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infraestrutura, etc.; 9. Promoção de diálogo entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a revisão e reformulação das modalidades previstas em programas de habitação de interesse social.⁸⁰

Do ponto de vista jurídico, três ordens de questões acerca desse último direito, direito à moradia-habitação, adequado para a população em situação de rua, podem ser levantadas:

A primeira fase refere-se aos contornos da ideia de “função socioambiental da propriedade” - inclusive da propriedade pública- indispensável para discutir-se o acesso à propriedade urbana da população em situação de rua. Propriedade, não se confunde com direito à moradia, como já sinalizado nesse trabalho. Dessa forma, é salutar que se destaque que ambos os direitos, o direito à propriedade e o direito à moradia, são direitos autônomos, ainda que circundantes.

A segunda fase refere-se a questão da gestão democrática das cidades percebida como elemento central para noção de sustentabilidade e desenvolvimento dos maiores aos menores centros. De uma forma geral, as cidades são combustível para o crescimento econômico das localidades e sociedades ali estabelecidas. O destaque maior se dá porque esses mesmos ambientes são igualmente o berço das políticas públicas e de desenvolvimento urbano.

A terceira fase refere-se à eficácia dos direitos fundamentais sociais, cuja densificação conceitual deve repercutir no exercício dos direitos públicos subjetivos à moradia adequada, o que não acontece. Dessa forma é desvirtuado o paradigma de Estado Democrático de Direito.⁸¹

Contudo, a experiência internacional mostra que o acesso à moradia deve ser o eixo principal da política de atendimento à população em situação de rua. No Brasil, organizações sociais, movimentos populares e governos municipais acumularam algumas experiências concretas, que serão abordadas à frente.

O acesso à moradia contribui para a estruturação da vida familiar e avanços significativos na inclusão social, mas é preciso que os programas habitacionais considerem a vulnerabilidade social desse grupo, incluindo atuação clara em outras áreas de serviços como

⁸⁰Ibid.

⁸¹ DIAS, op. cit., p. 442.

saúde, assistência e trabalho, a habitação são a base estrutural da inclusão social, mas não só. A moradia é o primeiro obstáculo a ser rompido para acessar o indivíduo em situação de rua. Por isso além das amplas necessidades dos grupos de baixa renda por políticas públicas, há também uma necessidade específica de políticas públicas para esse contingente populacional, que perpassa pela habitação.

2. POLÍTICA PÚBLICA PARA ELES - QUANDO O TRADICIONAL NÃO RESOLVE

Existem diversas modalidades de Políticas Públicas, sendo importante considerar qual critério será escolhido para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter frente a sua formulação e implementação. Para Teixeira, “as políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação entre poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

Dessa feita, se apenas retirá-los das ruas, como método tradicional, não se mostrou eficaz, a abordagem do *Housing First*, que será explorado capítulos à frente, será o ponto fulcral desse trabalho que busca responder a existência ou não de políticas públicas efetivas para esse grupo heterogêneo. Dito isso, vários critérios podem ser utilizados para implementação das políticas públicas:

- 1- De acordo com grau da intervenção:
 - a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
 - b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.
- 2- Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:
 - a) universais – para todos os cidadãos
 - b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
 - c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
- 3- De acordo com os impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:
 - a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
 - b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
 - c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade;⁸²

Contudo, se vive um contexto de crise entre esses modelos de organização política e os limites da modernização autoritária, em que o Estado é percebido como opositor.

A seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destina-se a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Contudo, entre as inúmeras carências que surgiram com a capitalização da vida- terra, água, dignidade, moradia- de início, deve se ressaltar que a problemática habitacional deve ser debatida e repensada, visto que igualdade é igualação, e,

⁸² TEIXEIRA, Elenaldo. *Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas*. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em:1 mar. 2022.

portanto, depende de medida de investimento estatal para sua efetivação, afinal, todo direito tem um custo porque os bens são escassos, para isso é necessário que seja feito um corte, uma agenda para que a injeção de recursos seja efetiva. O levantamento de dados se coloca necessário para que através da ciência, das pesquisas, da articulação, o fomento aconteça.

Mas não só. Isso, porque nos últimos anos, houve um aumento de mobilização e pressão por parte da sociedade civil organizada para combate ao problema, principalmente, urbano, das pessoas em situação de rua; assim tem-se avançado na construção de políticas públicas para esse setor vulnerável da sociedade, com o apoio e pressão da sociedade civil.

Um marco no reconhecimento da população em situação de rua foi a instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua e do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, em 2009.

Contudo, ainda, que em dezembro deste ano, o Decreto comemore 12 anos, o direito à moradia, positivado no art.6º da Constituição da República de 1988 como direito fundamental social, não deu sustentação à formação de políticas públicas que objetivassem eficácia, nem tampouco o Decreto, deu aos cidadãos tratados aqui, o direito subjetivo de natureza prestacional. Mas de 2009 até 2021 algumas medidas foram construídas.

No ano de 2010, houve a inclusão da Pop Rua no Cadastro Único, em 2011 a criação do CNDDH e o acesso a serviços de saúde do SUS, através da portaria nº 940⁸³, permitindo que as pessoas em situação de rua recorressem aos serviços do SUS mesmo que não apresentassem comprovante de residência, e somente em 2018 é que por lei foi garantido o acesso a esses serviços sem o porte de documentos de identificação pessoal.

Em 2012, surgiu o consultório na Rua, através da Portaria nº 122⁸⁴, com a finalidade de dar atenção básica a esse grupo, sendo somente em 2013 o início da adesão de estados e municípios à Política Nacional, ensejando a priorização do Pop Rua no atendimento ao Programa Minha Casa, Minha Vida, sob a Portaria nº 595.

Contudo, foi no ano de 2014 que o PRONATEC se comprometeu com o Pop Rua, oferecendo serviço de educação a esses cidadãos, surgindo a definição da moradia como prioridade somente em 2016, quando foi aprovado no CIAMP-rua.

⁸³ BRASIL. *Portaria n.º 940*, de 28 de abril de 2011. Dispõe sobre o acesso das pessoas em situação de rua ao SUS. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_04_2011.html> Acesso em: 1 mar. 2022.

⁸⁴ BRASIL. *Portaria n.º 122*, de 25 de janeiro de 2011. Define as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html> Acesso em: 20 abr. 2023.

Inexplicavelmente, apenas em 2019, através de uma ação pública, houve a inclusão da Pop Rua no Censo de 2020, entendendo seus domicílios coletivos e provisórios como casa apta para contagem. E apenas em 2019/2020 o Projeto Piloto de Moradia Primeiro em Curitiba,⁸⁵ Porto Alegre, através de capital da iniciativa privada, sobre ele será falada adiante; sendo ainda discutido a implementação em Brasília, da Moradia Primeiro com capital totalmente público.

Nesse ano, a Portaria nº 2.927, contemplou objetivos gerais e específicos contendo o modelo e princípios *Housing First*. A busca por um novo modelo evidencia que houve falha no anterior.

2.1 Política Judiciária em prol dos cidadãos de rua

Com o agravamento da crise econômica no país, cada vez mais pessoas são vistas vivendo nas ruas das cidades brasileiras. Principalmente depois do início da pandemia da Covid-19, é possível encontrar famílias inteiras vivendo nas praças, avenidas ou embaixo de viadutos das grandes cidades. As ações em prol das pessoas em situação de rua são ampliadas pelos tribunais judiciais diante dessa complexa realidade social.

O Conselho Nacional de Justiça editou, em 2021, a Resolução CNJ 425⁸⁶, o objetivo é atender prioritariamente a população em situação de rua e permitir o acesso à justiça de forma rápida, simplificada e eficiente sem burocracia nos tribunais brasileiros, dentre outros objetivos, e estimular à adoção de medidas preventivas de litígios e a atuação articulada do Judiciário com órgãos de assistência social e de habitação.

Além disso, devem ser oferecidos “meios consensuais e autocompositivos de resolução de conflitos, preferencialmente com a promoção da justiça restaurativa, observando-se o prévio consentimento, livre e espontâneo, de todos os seus participantes”.⁸⁷

Com base na Resolução 425/2021, diversas ações foram realizadas pela Justiça ao longo do primeiro semestre, como, por exemplo, o Mutirão de Atendimento às Pessoas em Situação de Rua, o PopRuaJud, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal. A ideia é diminuir a distância, tanto física quanto burocrática, e, dessa forma, proporcionar a inclusão deste público

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *População em situação de rua, ações, programas e moradia primeiro*. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro> > Acesso em: 5 nov. 2022.

⁸⁶ BRASIL. *Resolução nº. 425*, de 08 de outubro de 2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169> > Acesso em: 20 abr. 2023.

⁸⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ações em prol das pessoas em situação de rua são ampliadas pelos tribunais*. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/acoes-em-prol-das-pessoas-em-situacao-de-rua-sao-ampliadas-pelos-tribunais-brasileiros/> > Acesso em: 5 nov. 2022.

tradicionalmente invisibilizado. Ao todo já foram realizados mais de 50 acordos e o pagamento de mais de R\$ 650 mil reais de verbas devidas⁸⁸ pelo INSS, que estavam em atraso, como pensões, auxílios e aposentadorias.

Para efetivar o previsto na Resolução, em 31 de maio deste ano o CNJ criou o Comitê Nacional PopRuaJud, com a edição da Portaria nº 180/2022.⁸⁹ O grupo se reúne quinzenalmente para discutir, dentre outros temas, os mutirões de atendimento à população em situação de rua.

“Os PopRuaJud é onde diversas vozes da sociedade civil encontram esse eco no exercício da cidadania e do acesso à justiça”, afirmou a juíza federal Luciana Ortiz Zaroni, do Tribunal de Justiça Federal da 3ª Região (TRF3) e integrante do Comitê Nacional PopRuaJud, do CNJ.⁹⁰

Além de Brasília, o Rio de Janeiro também teve sua edição satisfatória, no entanto, São Paulo é a cidade com a maior concentração de pessoas em situação de rua do Brasil, por isso, acredita-se, que é preciso uma política pública capaz de fazer uma articulação interinstitucional para dar certo. Dessa forma, o envolvimento de todos os órgãos do Sistema de Justiça, do Poder Executivo e a participação da sociedade é fundamental para tratar a questão de forma sistêmica.

Contudo, a iniciativa do CNJ não toca a efetivação de políticas públicas habitacionais. O objetivo da resolução é atender prioritariamente a população em situação de rua, e permitir o acesso à justiça de forma simplificada, com a atuação articulada do Judiciário e órgãos de assistência social.

Há, também, dificuldade de mapear essa população – que será contabilizada pela primeira vez pelo Censo do IBGE este ano – e direcionar as políticas públicas “Os números mostram que as políticas não estão chegando às pessoas e mostram que, de alguma forma, elas não estão tendo acesso à justiça. Nós temos, dentro do Judiciário, a legitimidade de trabalhar na perspectiva da desjudicialização,” destacou a juíza Luciana Ortiz, que continua ao afirmar que:

toda essa exclusão social tem uma potencialidade de judicialização e, portanto, dentro de uma visão moderna do Poder Judiciário, de atuação interinstitucional para enfrentamento das questões e dos obstáculos do exercício de direitos de forma resolver os conflitos numa fase que chamamos de pré-processual, precisamos agir com autoconhecimento e reconhecermos que, apesar da Resolução CNJ n. 425/2021,

⁸⁸ BRASIL, op. cit., nota 86.

⁸⁹ BRASIL. *Resolução nº 180*, de 31 de maio de 2022. Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Prt_180_2022_CNJ.pdf> Acesso em: 20 abr. 2023

⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *TRF2 realiza mutirão PopRuaJud com orientação e serviços à população em situação de rua*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/efetivacao-de-aco-es-em-prol-das-pessoas-em-situacao-de-rua-requer-acesso-a-politicas-publicas/>> Acesso em: 20 nov. 2022.

temos dificuldade das pessoas em situação de rua até de adentrarem aos nossos prédios.⁹¹

Samuel Rodrigues também destacou que os operadores precisam dar efetividade à Resolução CNJ nº 425/2021 e à Resolução nº 40 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. “Essas questões despertam o interesse da população de rua. Temos o desafio também de proteger e dar segurança a essa população contra o cerco do tráfico de drogas. É papel do Judiciário defendê-las”.⁹²

Segundo o Observatório de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua do Brasil, CadÚnico registrava pouco mais de 12 mil pessoas em 2012, mas em 2019 esse número saltou para mais de 190 mil. Durante a pandemia, outras 49 mil pessoas foram excluídas do cadastro e negados os benefícios do governo. Segundo o professor André Luiz Freitas Dias, representante da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o foco está na abrangência e acessibilidade da política pública, no ritmo de renovação de cadastros que vêm sendo feitos.⁹³

2.1.1 Direitos para quem?

Não obstante a população em situação de rua exista desde o início das primeiras formações societárias, é com o advento do capitalismo que se torna um problema social, pois “aqueles que não participam do processo de circulação de mercadorias simplesmente sobram e vão para o olho da rua”.⁹⁴

De acordo com os resultados da Pesquisa Nacional, as pessoas em situação de rua se caracterizam predominantemente por homens (82%), dos quais 67% são negros, percentual que é superior ao da população brasileira. Grande parte dessas pessoas tem como fonte de renda as atividades no mercado informal (52%), tais como: catadores de material reciclável (27,5%), flanelinhas (14,1%), trabalhadores da construção civil (6,3%) e limpeza (4,2%), carregadores e estivadores (3,1%). A maioria nunca teve carteira assinada ou não trabalhava formalmente há muito tempo. Vale ressaltar que, apesar do entendimento comum, apenas uma minoria (15%) é pedinte. Assim não se trata de mendigos, mas de trabalhadores que têm alguma profissão

⁹¹ Ibid.

⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Efetivação de ações em prol das pessoas em situação de rua requer acesso a políticas públicas*. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/efetivacao-de-acoes-em-prol-das-pessoas-em-situacao-de-rua-requer-acesso-a-politicas-publicas/> > Acesso em: 28 jan. 2023.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ DINIZ, op. cit., p. 412.

exercida, em regra, na economia informal. No que se refere ao aspecto educacional, 74% são alfabetizados (leem e escrevem).⁹⁵

Não concluíram o Ensino Fundamental 63%, 15% nunca estudaram e 5% frequentavam a escola. Aproximadamente 25% dos pesquisados afirmaram não possuir qualquer documento pessoal, o que dificulta a obtenção de emprego formal, acesso a serviços públicos e programas governamentais. A pesquisa apontou como principais motivos pelos quais os entrevistados passaram a viver nas ruas: alcoolismo e/ou uso de drogas (35,5%), perda de emprego (29,8%) e conflitos familiares (29,1%). Quanto à procedência, a pesquisa revela que a maior parte dessas pessoas é proveniente de áreas urbanas (72%), do mesmo local ou regiões próximas de onde se encontram, o que demonstra que o êxodo rural não é mais expressivo nesse contexto.⁹⁶

Quanto ao tempo de permanência na situação de rua, 48,8% dessa população estava há mais de dois anos dormindo nas ruas ou em serviços de acolhimento, e 60% dos entrevistados apresentavam histórico de internação e/ou institucionalização em uma ou mais instituições, como abrigo institucional, orfanato, casa de detenção e hospital psiquiátrico. No que se refere aos vínculos familiares, cerca de metade da população em situação de rua ainda possui algum parente residindo na mesma cidade em que se encontra (51,9%). Porém, quase 40% não mantêm contato com a família. Cerca de um terço ainda mantém contatos mais frequentes (diários, semanais ou mensais) com familiares.⁹⁷

Os dados indicaram, ainda, que apenas 10% das pessoas em situação de rua estavam acompanhadas de algum familiar. É importante ressaltar que, em geral, quanto maior o tempo de permanência na rua, maior poderá ser o distanciamento dos vínculos familiares originais, a dificuldade em resgatá-los ou a tendência de substituí-los. Embora prefiram dormir nas ruas, apesar do medo da violência, a maioria (63%) dos que preferiam dormir em albergues aponta a violência como o principal motivo. A ausência de conforto apareceu em segundo lugar (45,2%). Dos 69,3% que optavam por dormir nas ruas, 44,3% apontaram a falta de liberdade como o principal motivo, além das dificuldades com horários (27,1%) e a proibição do uso de álcool e outras drogas (21,4%).⁹⁸

Tais constatações remetem à necessidade de reflexão e debates que permitam apontar possibilidades visando à implantação de uma dinâmica que considere os diferentes grupos numa

⁹⁵ CNMP, op. cit., nota 47.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ NONOTA, Domingos; RAIOL, Raimundo. Pessoas Em Situação De Rua E Violência: entrelaçados em Nome da Suposta Garantia de Segurança Pública. *Revista Direito em Debate*. Disponível: em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7505>> Acesso em: 06 nov. 2022.

⁹⁸ Ibid.

perspectiva de melhor acolhida e atendimento pautada no livre convencimento do outro. No que diz respeito à busca pela sobrevivência, os resultados apontaram que quase 80% da população conseguiu fazer ao menos uma refeição por dia, sendo que, desse percentual, 27,4% compravam comida com seu próprio dinheiro. Dezenove por cento da população pesquisada não se alimentavam todos os dias, o que aponta a necessidade de implantação ou de fortalecimento das ações que garantam o acesso dessa população à alimentação. Uma possibilidade seria garantir o acesso aos restaurantes populares, mesmo que para tal sejam necessárias algumas adequações de horários.

Aproximadamente um terço das pessoas em situação de rua (29,7%) afirmou ter algum problema de saúde (como hipertensão, problemas de visão, dermatológico, entre outros), sendo que quase 20% faziam uso de algum medicamento, sendo as Unidades Básicas de Saúde a principal via de acesso para sua obtenção. Apenas uma minoria citou problemas relacionados à saúde mental (6%) ou HIV/Aids (5%). Em casos de adoecimento, a pesquisa identificou que essas pessoas buscavam em primeiro lugar os hospitais/emergências, e em segundo lugar, as Unidades Básicas de Saúde.

Com base nesses dados, fica evidente a necessidade da atenção à saúde das pessoas em situação de rua, especialmente no que tange à necessidade de articulação entre as ações de saúde e assistência social no atendimento às pessoas em situação de rua. Quase 90% das pessoas em situação de rua afirmaram não receber qualquer benefício de órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos, foram identificados: aposentadoria (3,2%), Programa Bolsa Família (2,3%) e Benefício de Prestação Continuada (1,3%). Dificuldades para obtenção de empregos formais e de acesso a serviços e programas governamentais refletem-se no percentual de pessoas em situação de rua que não possuía documento de identificação (24,8%), fato esse que inviabiliza o exercício da cidadania. A maioria afirmou, ainda, não participar de movimentos sociais ou atividades associativas (95,5%).

Essa constatação nos remete à necessidade de fomentar os movimentos sociais, com vista à organização e ao fortalecimento do movimento da população em situação de rua. A pesquisa constatou a vivência de inúmeras discriminações a essa população, inclusive no que diz respeito ao acesso a serviços públicos, como, por exemplo, transporte coletivo (29,8%) e serviços de saúde (18,4%).⁹⁹

Isso pode decorrer, entre outros fatores, dos estigmas socialmente construídos em relação às pessoas em situação de rua. A estigmatização dessa população, seja pela aparência

⁹⁹ Ibid.

pessoal, pela higiene corporal ou por qualquer outra forma, prejudica seu acesso às políticas públicas e a construção das possibilidades de saída das ruas. Importa frisar que essa condição de rua também é reforçada pela culpabilização imposta pela sociedade ao atribuir às pessoas em situação de rua a responsabilidade exclusiva pelo estado em que se encontram e, por conseguinte, exigir delas que por si mesmas alcancem os recursos para rompimento do vínculo com as ruas.

Diante dessa realidade, ao se proporem ações para esse grupo social, é preciso cuidar para que essas ações reforcem a construção de autoimagem e identidades positivas, elevando autoestima, estimulando o surgimento de consciência crítica sobre sua própria condição e, conseqüentemente, a reivindicação de direitos e a construção de novos projetos de vida que incluam a possibilidade de saída das ruas.

Assim sendo, é preciso reconhecer a pessoa em situação de rua como sujeito protagonista da sua própria saúde e existência, e para fortalecer esse empoderamento, as ações públicas devem ter caráter de conscientização da sociedade e de afirmação dos direitos, no sentido de fortalecer as possibilidades para a reconstrução de projetos e de trajetórias de vida que precipuamente incluam a saída das ruas. Nessa direção, destaca-se que os serviços e os programas devem ser revestidos de atitude positiva, com profissionais amplamente capacitados, desvinculada de práticas higienistas e culpabilizadoras, para que a atenção ofertada não se torne mais um instrumento de discriminação e agravamento dessa condição de vida.

O Decreto nº 7.053 de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, define em seu art. 1º, Parágrafo único:

Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.¹⁰⁰

A partir da composição das civilizações antigas no espaço histórico humano, já se observa o fenômeno social das pessoas em situação de rua hoje, no entanto, é justamente na atual fase do capitalismo, que o processo de reorganização social leva à exacerbação dos problemas de expressão social. O Decreto acima referido, cria a política nacional, mas é dever dos municípios elaborar leis que possam dar efetividade ao programa traçado.

¹⁰⁰ BRASIL. *Decreto nº 7.053*, de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm> Acesso em: 1 mar. 2022.

O Movimento Nacional da População de Rua nasce em Belo Horizonte, em 2009, graças as violências sofridas por essa população e a falta de políticas públicas. Na cidade do Rio de Janeiro surge como necessária já com governo Lacerda, após a chegada da princesa à cidade, momento em que as pessoas que dormiam nas ruas eram recolhidas durante o crepúsculo e jogadas no rio. Perpassando por relatos da Chacina da Candelária, e alcançando a capital paulista, mineira, a região sul, e toda a extensão do território brasileiro.

Ainda que em dezembro desse ano, a política esteja comemorando seus doze anos de existência, através do seu Decreto nº 7.053/2009, fato é que ela é pouco conhecida, visto ser pouco divulgada, mesmo que dessa luta tenha nascido o Centro pop, o consultório na rua em Recife, o acesso ao SUS em 2018 sem exigência de documentação, formações para o SAMU, economia solidária, as casas de passagem, e outras ferramentas que o Movimento Nacional da População de Rua ajudou a gerar.

Contudo, a população continua na rua. Entendeu-se que a assistência precisava findar. Para isso, algumas medidas estão sendo encabeçadas, como a Resolução nº 425 do CNJ, para que as pessoas em situação de rua acessem ao judiciário de forma célere e simplificada, recebidas descalças, maltrapilhas e atendidas em suas questões jurisdicionais.

A carência de dados nacionais ainda atrasa o progresso das políticas. Para isso foi levantado cerca de 2 milhões de reais, pelo MNPR do Paraná, com a finalidade de criar o primeiro observatório nacional das pessoas em situação de rua, objetivando alimentar os dados necessários para efetivar as políticas públicas.¹⁰¹

2.1.1.1 Políticas Públicas para a população em situação de rua

Nesta sessão se pretende correlacionar direitos fundamentais consagrados na Constituição brasileira de 1988 com o Sistema Interamericano de Defesa dos Direitos Humanos e a tutela da população em situação de rua, no intuito de descobrir se há um plano político para alcançar esses direitos. A princípio importa contextualizar a relevância do título proposto, repassando pelas enumerações dos ditos direitos, suas pertinentes conceituações e crítica à luz das políticas públicas existentes com o fim de responder à pergunta direcionadora.

Traçar caminhos para efetivação de direitos não é uma fácil e simples tarefa, mas se torna necessária quando o objetivo é romper com o processo de ocultação dos denominados

¹⁰¹ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Desenvolvimento social*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-destina-r-10-2-milhoes-a-acolhimento-de-pessoas-em-situacao-de-rua-com-dependencia-quimica>> Acesso em: 10 out. 2022.

incivis, esse círculo exterior é ocupado pelos totalmente excluídos. Na concepção de Elimar Pinheiro do Nascimento, há também um terceiro significado, aqui chamado de nova exclusão. Nesse caso, o não reconhecimento vai além da negação de direitos, faz parte do processo de recusa ao espaço de obtenção de direitos, para usar a famosa frase de Hannah Arendt. Esses grupos sociais passam a “não ter direito a ter direitos”. Sem serem reconhecidos como iguais, tendem a empurrá-los para fora da órbita da humanidade. Tornam-se, portanto, objetos de destruição, como os meninos de rua na Guatemala e no Rio de Janeiro ou certos grupos populacionais na África, onde o Estado desaparece e as organizações internacionais são ineficazes.¹⁰²

Para Robert Alexy¹⁰³, não é nenhuma obviedade que a Constituição que não garanta expressamente a existência de um direito subjetivo ao mínimo existencial, em nível constitucional, seja maciçamente sustentada pela doutrina e jurisprudência nacional. Este trabalho, em seu capítulo anterior enumerou uma série de direitos fundamentais trazidos pela Constituição brasileira de 1988, contudo, sua prescrição apesar de modelo a ser copiado por outros Estados Maiores e colacionados às suas Cartas políticas, não se mostrou suficiente nas questões intramuros. Na perspectiva do aludido pensador, a não-satisfação de um dever *prima facie*, ou seja, de caráter mínimo existencial, é necessário que haja, do ponto de vista jurídico, justas razões para a não-satisfação desse dever jurídico.

Na ausência de qualquer política pública direcionada a esse setor extremamente vulnerável da sociedade, a sociedade civil construiu o primeiro modelo de atuação, o Modelo assistencialista. Marcado pela ausência do Poder Público, as ONGS e entidades religiosas supriam as necessidades prementes como, cobertores, sabonete, comida, contudo, o Estado logo notou que não intervir trazia um custo maior aos cofres públicos, com constante procura médica-hospitalar, policiamento, e medicação, a assumir para si a contenção desse problema social global. Global, porque a solução encontrada pelo Estado foi difundida mundialmente, é o Modelo Etapista, de Saltos, ou também chamado Escadinha. Nesse nono modelo, a partir do Decreto nº 7.053 de 2009, houve uma considerável ampliação de serviços e políticas públicas para esse grupo heterônimo.

Na tentativa de trazer visibilidade e dar melhor perspectiva para as pessoas em trajetória de rua evitando-se o mesmo destino dado ao operário de Chico Buarque, que foi notado apenas porque atrapalhou o tráfego- ao morrer na contramão- é que a agenda mínima de ações,

¹⁰² NASCIMENTO, Elimar. Crise e movimentos sociais: hipóteses sobre os efeitos perversos. *Serviço Social e Sociedade*. V.43, São Paulo, 1993, p.71-92.

¹⁰³ ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 202.

diretrizes e objetivos desenvolvidos pela Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua será a partir de agora apresentada e discutida.

2.2. Função socioambiental da propriedade e direito à moradia adequada

O direito de propriedade, é a relação entre o indivíduo e um sujeito passivo universal. Esse direito é potestativo, e impõe ao passivo universal, que integra todas as pessoas, um dever de respeito e abstenção face a ele. Atualmente, contudo, não há que se falar de conceitos estanques, pois entre os interesses da propriedade urbanística e a propriedade privada, nasce com o Estado Democrático de Direito, a conciliação entre os direitos subjetivos individuais e os interesses da comunidade.¹⁰⁴

Com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a configuração do regime jurídico da propriedade urbana passou a se estruturar em dois pilares a um, a função socioambiental da propriedade, a dois, a gestão democrática da cidade. Condicionada pelo próprio Direito Urbanístico, a propriedade tem por finalidade propiciar habitação, recreação, circulação humana e condições de trabalho.¹⁰⁵

O princípio da função socioambiental da propriedade deve ser visto de forma sistêmica e conciliar interesses individuais e sociais, assim, a propriedade somente seria útil na medida em que concorre para o bem comum, e não somente quando cria riqueza. A Constituição Federal de 1988 já assentou a ideia de instrumentalização da propriedade, pois deve cumprir sua função social na busca do bem estar geral.

Nesse sentido, Liana Portilho Mattos, apresenta que a a função social da propriedade urbana é um conceito aberto, cuja matriz se encontra na Constituição Federal de 1988; seu conteúdo mínimo é dado no estatuto da cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) e é completado pelo plano diretor potencial de cada município.¹⁰⁶

O comando Constitucional programático, ganha aplicabilidade imediata e imperativa no ordenamento brasileiro com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Liana Mattos, explica que a concretização desse direito não para na criação do referido Estatuto. Mas perpassa desde a governança democrática da cidade e cooperação entre todos os segmentos sociais ao poder público para alcançar o desenvolvimento urbano; condenar a preservação especulativa

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ MATTOS, Liana Portilho, *Regularização fundiária parecer*. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiarria/Parecer_Liana_Portilho.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

¹⁰⁶ Ibid.

do patrimônio municipal resultando em sua subutilização ou não utilização; combate à poluição e degradação ambiental; distribuição justa dos benefícios e ônus da urbanização; promover a regularização fundiária e urbanização de áreas pobres, etc.¹⁰⁷.

O que o Estatuto propõe é o envolvimento da sociedade civil na efetivação do princípio da função social da propriedade, prevista sistematicamente na Constituição de 1988. Embora a previsão constitucional se amolde juridicamente como suficiente, a ruptura com a concepção clássica de propriedade urbana, tida como direito absoluto, se faz no pleito social pela reivindicação do espaço para atender as necessidades sociais, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.

A inserção do princípio da função social no conceito de propriedade, mudou o próprio conceito de direito. Esse direito deve amoldar-se à inclusão social e territorial, não sendo condicionado a especulação imobiliária. Dessa forma, o Direito urbanístico surge como princípio de função pública e não apenas estatal ou privada. Maria Coeli Simões Pires, esclarece que o imóvel urbano é de direito público e, portanto, deve ser regulado pela câmara municipal de ordem urbanística, atendendo aos interesses regionais, pois a tarefa social da propriedade impõe ao proprietário o dever de seguir o interesse comum.¹⁰⁸

Por tudo, “a função social da propriedade é elemento central da discussão do direito social de acesso à moradia adequada e para a aplicação dos instrumentos constitucionais e legais, vez que esta se orienta pelo alcance de sua função social”. Ela, possibilita que, principalmente, os municípios implementem medidas interventivas e prestacionais para garantir o direito à moradia à população.¹⁰⁹

2.2.1. Gestão democrática das cidades e direito à moradia adequada

A participação popular foi o alimento do processo de democratização vivido pelo País nas últimas décadas. Traçado de pronto em seu art.1º, o paradigma do Estado Democrático de Direito, formatou a base para acentuada participação dos cidadãos na gestão administrativa, legislativa, influenciando até mesmo em decisões judiciais. Jean Nogueira e Maria Coeli Simões Pires, ao destacar a participação popular no âmbito da administração pública, afirma que a coexistência complementar de formas diretas e indiretas de participação popular, nos

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ PIRES, Maria Coeli Simões. *Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua*. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7a1bc993c84aa757>> Acesso em: 20 mar. 2022.

¹⁰⁹ DIAS, op. cit., p. 448.

ambientes democráticos atuais, legitima a lei porque permite que os sujeitos da lei participem do processo de criação e aplicação das normas que lhes são aplicáveis, o que requer um entendimento processual sobre o atual paradigma de um estado democrático. Por isso “a gestão democrática das cidades diz respeito a uma estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade”. Corroborando com esse entendimento, Marie-Helene Renaut, adverte que “a democracia exige não somente que os cidadãos sejam protegidos contra o poder, mas que participem do exercício do poder que os rege”.¹¹⁰

Nesse sentido, a transformação pragmática do Direito das cidades rumo à cidadania, passa pela efetividade da gestão democrática das cidades, sendo esse aspecto de participação popular o problema das políticas públicas, em matéria de exercício ao direito à moradia destinado à população em situação de rua. A seguir:

Na pesquisa nacional coordenada pelo MDS, em 2008, constatou-se que, quanto à participação em movimentos sociais e cidadania, 95,5% dos entrevistados que viviam em situação de rua não participam de qualquer movimento social ou atividade de associativismo. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação. A maioria (61,6%) não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto para escolha dos representantes parlamentares e dos executivos governamentais, uma vez que não possui título de eleitor (BRASIL, 2008^a). Assim, o grau de exclusão da população em situação de rua é tão acentuado que suas demandas na construção de políticas públicas para o exercício de direitos sociais- em regra não atendidos pelo Poder Executivo- não têm conseguido alcançar os demais âmbitos centrais da esfera público-política, tais como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.¹¹¹

Nesse sentido, João Maurício Martins de Abreu, quando dos seus estudos sobre a efetividade da defesa ao direito à moradia no Brasil envolvendo assentamentos informais, concluiu que “é dominante um comportamento processual (principalmente do Judiciário) que bloqueia a discussão e aplicação efetiva do direito à moradia em favor dos assentados [...] como titulares do direito nossos tribunais não enxergam os grupos vulneráveis [...] como titulares do direito à moradia.”¹¹²

O Estado Social de Direito surgiu da necessidade de superar a individualidade e o abstencionismo (neutralidade) do Estado de Direito (Liberal), por meio da intervenção do Estado no domínio econômico, para valorizar os direitos sociais. Todavia, foi insuficiente para a realização de uma democratização econômica e social, de maneira que foi necessário

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² ABREU, João Maurício Martins de. *O problema da propriedade privada a partir de Espinosa*. Disponível em <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32375/32375.PDF>> Acesso em: 20 mar. 2022

implantar o Estado Democrático de Direito, fundado na soberania popular. Contudo, a construção de demandas na esfera público-política tem sido feita pelos movimentos sociais mobilizados em torno do problema, notadamente o Movimento Nacional da População de Rua e a Pastoral do Povo da Rua, apenas.¹¹³

O direito à moradia adequada não se encontra unicamente no catálogo do art.5º da Constituição Federal de 1988, pois mesmo antes dessa positivação interna, o referido direito era concebido em outros documentos, tais como na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1945), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966), na Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), na Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher (1965), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), entre outros tantos.

Assim, segundo Sarlet, desde sua internalização como direito fundamental, ele já estaria apto a gerar efeitos, ainda que não todos. De acordo com o autor, “todas as normas constitucionais são sempre eficazes e, na medida de sua eficácia, imediatamente aplicáveis”.¹¹⁴

Dentre os efeitos jurídicos que emergem do direito à moradia, alguns podem ser destacados, como: Revogação de toda a legislação preexistente, vinculação do legislador ao seu preceito, parâmetro de constitucionalidade para atos editados após sua vigência, parâmetro de integração, interpretação e aplicação das normas; parâmetro para evitar a vedação ao retrocesso, parâmetro para criação de direito prestacional e parâmetro negativo de constitucionalidade.

Os instrumentos legais que buscam efetivar esses efeitos são variados, e alguns podem ser destacados quando ligados a garantia de direitos aos cidadãos em situação de rua. Na visão de Maria Tereza Fonseca Dias, são pelo menos três, conforme se vê:¹¹⁵

- a. Instrumentos de cumprimento e garantia da função social da propriedade, tais como: plano diretor (art.182,§1ºCR/1988), parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art.182,§4º, I, CR/1988), IPTU progressivo no tempo (art. 182, §4.º, II/1988), desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art.182,§4º,III), direito de preempção (art. 25 a 27, Estatuto da Cidade), outorga onerosa do direito de construir, também denominada solo criado (art. 28 a 31 do Estatuto da Cidade), zonas ou áreas especiais de interesse social- ZEIS ou AEIS;
- b. Instrumentos de regularização fundiária: usucapião especial urbano (art.183, CR/1988), concessão especial para fins de moradia (MP 2220). Concessão de direito real de uso para fins de moradia (Lei nº 11481/2007), legitimação de posse e demarcação urbanística (Lei nº11.977/2009- Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida);

¹¹³ DIAS, op. cit., p. 451.

¹¹⁴ SARLET, op. cit., p.50.

¹¹⁵ DIAS, op. cit., p. 453, 454.

c. Instrumentos de gestão democrática das cidades (discutidos nos itens acima).¹¹⁶

Por isso, o conteúdo do Plano Diretor dos municípios e a própria definição das AEIS e ZEIS devem ser pauta de discussão dentro do Poder Legislativo Municipal. Afinal, historicamente, as políticas para esses setores orbitam na esfera desse ente, pois a falta de dados de âmbito nacional, pressiona os municípios a agirem no âmbito local. Contudo, além deles, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, são importantes instrumentos para efetivação do direito fundamental à moradia, enquanto isso, ele ainda é mera norma programática dos direitos fundamentais, sendo encarada como diretriz para o legislador infraconstitucional sem eficácia para o fundamental direito das pessoas que vivem nas ruas portanto, “o exercício do direito à moradia pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica [...] Na política pública de moradia urbana, denominada “minha casa, minha vida”, a população de rua não foi contemplada como área de atuação do programa[...]”, resta claro que é necessária a mudança de perspectiva, estatal e social, quanto ao problema do acesso ao direito à moradia adequada dessa parcela, cada vez maior, da sociedade.¹¹⁷

Nesse sentido, o direito à moradia diferencia-se do direito de propriedade. Isso é relevante na medida que se compreende que o primeiro, representa uma necessidade intrínseca ao ser humano, não uma escolha ou um direito intencional. Ao contrário do último que propõe o direito à propriedade privada como um benefício, uma conquista, dispensável, extrínseco. Assim, muitas vezes, a propriedade contrapõe-se à vida com dignidade, que “muitas vezes depende do mesmo tempo e do mesmo espaço, onde os primeiros exercem o seu direito de propriedade” devendo a vida com dignidade, prevalecer.¹¹⁸

Nascido nos Açores, Humberto Castro vive em Portugal desde os 7 anos de idade. Constituiu família, com filhos, netos, mas se afastou do núcleo familiar por problemas de adição a álcool e drogas. No passado viveu em quartos alugados, mas explica que nem sempre corria bem pois “os senhorios não gostavam que eu estivesse lá, não me deixavam utilizar as cozinhas”, pontuou sobre sua experiência na ilha. “Seu” Humberto é o típico morador de rua crônico, isso porque já esteve também alojado em centros de acolhimentos, vive dependência de substâncias aditivas, e seu histórico com a rua é de regularidade temporal. Não se sentia

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid., p. 457.

¹¹⁸ MATEUS, Cibele. *Direito à moradia x direito à propriedade*. Disponível em <<https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/#:~:text=%E2%80%93%20A%20moradia%20diferencia%20de%20a,vezes%2C%20dispens%C3%A1vel%2C%20isto%20%C3%A9%2C>> Acesso em: 30 jul. 2022.

confortável num espaço com tantas pessoas, portanto, na busca por um espaço seu, ocupou um prédio abandonado, em Lisboa, com dois rapazes, mas depois foi obrigado a sair. Nessa altura retornou a viver na rua e por lá esteve a mais de 4 anos. Até que a Comunidade Vida e Paz (CVP), o aproximou do projeto *Housing First*, e passados poucos meses recebeu uma casa só para si. “Quando a equipa da CVP me disse que eu podia ter uma casa e que ia ser breve, eu não acreditei muito. Mas agora passados dois ou três meses, estou aqui, com uma casa só para mim”, afirma emocionado.¹¹⁹ Este açoreano continua, “Gostava que a minha filha e neta cá viessem, claro. Falo muitas vezes ao telefone com eles, porque gosto de saber como estão”. Humberto deseja receber a família em sua casa, logo que possível, e garantiu que vai cozinhar as refeições para eles. “Eu sei fazer comida. Andei muito tempo a trabalhar nas obras e cozinhou sempre para mim. Aprendi com a minha mãe”, explica sorrindo, “só ter uma casa já muda tudo!”.¹²⁰

Fica muito claro que o envolvimento da pessoa e a sua reintegração na sociedade, através de oportunidade de emprego ou formação, é encarado como a melhor forma de apoio, contudo, para que isso se faça presente é necessário residência fixa. Paulo Santos, coordenador da equipe de projeto do Plano Municipal para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023 (EPPMPSSA) de Portugal, explica-nos que os técnicos das instituições são responsáveis pela reintegração da pessoa na casa, mas também no bairro onde vivem.¹²¹

Com esse objetivo de abordar a realidade das pessoas em situação de rua do ponto de vista dos direitos humanos, providenciar habitação unipessoal estável e digna, oferecer um modelo de cuidados respeitosos e especializados que promova a capacitação, autonomia, bem-estar e conexão com a comunidade, foi pensado para resolver a situação de falta de moradia e conexão, os Estados Unidos e países como Canadá, Espanha, Portugal, França e Dinamarca incluíram a metodologia do *Housing First* em suas estratégias nacionais.

No Brasil, o Projeto Ruas está testando o modelo piloto em busca de recursos para expandi-lo. A ideia da ONG é entender como ele se adapta à realidade e, futuramente, sugeri-lo ao poder público. Essa inovação conversa com os debates iniciados nos anos 2000 que promoviam encontros nacionais e ampliação de leis de proteção, com a inclusão do assunto nas discussões políticas de assistência social. Com destaque da presença do tópico na Política Nacional de Assistência Social e no artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social. Mas esses

¹¹⁹ ATUALIDADES LISBOA. “*Housing first*” uma casa muito desejada. Disponível em <https://www.lisboa.pt/atualidade/reportagens/housing-first-uma-casa-muito-desejada> Acesso em: 30 jul. 2022

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

esforços anteriores não foram suficientes e efetivos diante, sobretudo, da falta de dados qualitativos desses grupos. Embasando a última afirmação, tem-se a realização da primeira e única Pesquisa Nacional no Brasil em 2008, responsável por levantar dados demográficos e socioeconômicos quantitativos. A ideia de trazer novas iniciativas, com força no final do século XX, circunda o desejo de solucionar a situação global das pessoas em situação de rua.¹²²

O psicólogo Sam Tsemberis da ONG norte-americana “*Pathways to Housing*” disseminou ideias que culminaram na criação de um método que virou política pública, o “*Housing First*”, cuja tradução pode ser “habitação em primeiro lugar”.¹²³

A regularização fundiária como política de habitação social como política de habitação social, se dá com o surgimento do Estatuto da Cidade¹²⁴. A Constituição Federal de 1988, redefiniu a estrutura administrativa delegando competências aos entes federados, dentre as quais, aos Municípios que foram alçados à categoria de ente federado conforme prescreve seu artigo 18. E, de acordo com seu artigo 23, é competência da União, Estados e Municípios a “promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inciso IX), bem como determina o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X). Portanto, nesta descentralização administrativa, a Constituição preleciona que, todos os programas habitacionais passam a ser desenvolvidos pelos entes federados em conjunto, ou pela adesão a um programa nacional.

A Lei Maior, nos artigos 182 e 183, destina-se ao tratamento “Da Política Urbana”, onde o constituinte tem a intenção de colocar fim às desigualdades criadas pela política de urbanização brasileira adotada até então.

Atualmente, tem-se, que a propriedade é regulamentada pelo Plano Diretor de cada Município, que lhe dá forma, determinando as possibilidades de uso e ocupação do solo, da propriedade, segundo critérios pré-estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹²⁵.

E como já salientado, o direito à moradia, foi incluído no texto constitucional por força da Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou a redação original do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, atribuindo a ele status de direito social, compromisso este

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm>. Acesso em: 08 ago. 2022.

¹²⁵ Ibid.

assumido pelo Brasil por ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.¹²⁶

Nesse diapasão, para regulamentar o capítulo da política urbana, bem como assegurar formas de garantir o direito à moradia, o Estatuto da Cidade, fez surgir diversas formas de intervenção do Poder Público sobre o patrimônio particular, assim como sobre as próprias cidades.

A Lei nº 10.257/2001¹²⁷, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades, garantindo o pleno desenvolvimento das cidades e a função social da propriedade urbana, na qual permite aos Municípios a adoção de instrumentos necessários para a urbanização e a legalização dos assentamentos, juntamente com a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

2.3 O direito à moradia adequada como direito fundamental social e seus efeitos jurídicos

A Moradia como direito do homem tem raízes legislativas anteriores à 1934, data da Constituição brasileira chamada social- que elencou pela primeira vez direitos sociais-, contudo, sua internalização e transformação em direitos fundamentais da pessoa humana com assento constitucional, passou por uma evolução, que se adentrará adiante.

Ingo Sarlet sugere que: “verifica-se ter sido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), onde, pela primeira vez, restou consignado o reconhecimento, pela ordem internacional, dos assim denominados direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia”.¹²⁸

O tema passa a ter relevância no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, também ratificado e incorporado ao direito interno brasileiro; art. 11: "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida".¹²⁹

¹²⁶ COSTA, Maria. *Direito à moradia na constituição da república* –considerações a respeito de sua positivação e fundamentação. Disponível em:< <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*, v. 3, p. 677/ 735, Ago. 2011.

¹²⁹ Ibid.

Em 1976 (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos - Habitat I) e em 1996, (Agenda Habitat II), esse último, nas palavras de Sarlet, tido como o mais completo documento na matéria, do qual também o Brasil é signatário, calçou o que em 1976, com a Declaração de Vancouver, restou assegurado que a moradia adequada constitui um direito básico da pessoa humana.

Para além dos tratados e acordos internacionais, cabe consignar que atualmente bem mais de cinquenta Constituições reconhecem expressamente um direito fundamental à moradia, segundo Sarlet, “revelando aqui uma tendência aparentemente mais progressista e afinada com os paradigmas internacionais colocados pela ONU”.¹³⁰

Dessa forma, a historicidade é característica dos direitos fundamentais, pois somente ao se reafirmar o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, com remissão expressa aos pactos internacionais anteriores, e em constituições comparadas, é que se entende a previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia, bem como as responsabilidades gerais e específicas para a sua efetivação, na busca da vedação ao retrocesso.

Retrocesso que pode ser apontado em alguma medida, “especialmente quando se tomar como parâmetro não apenas a mera previsão formal no texto das Constituições, mas sim, o nível de efetividade do direito à moradia, assim como dos direitos sociais em geral”. Isso porque, em que pese no direito constitucional pátrio, o direito à moradia ter sido incorporado ao texto da Constituição vigente no art. 6.º, CF/1988 - na condição de direito fundamental social – seu caráter de norma programática, somada à desídia legislativa, fez com que cronicamente as políticas públicas passassem ao largo dos cidadãos em situação de rua.¹³¹

Ainda que pudesse se reconhecer o direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, da CF/1988), fundamentando obrigação positiva direta e autônoma para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas destinados à proteção da dignidade humana; o que se tem é, na verdade, a ação incompetente do poder público que sistematicamente viola gravemente o direito fundamental à moradia de quase 300 mil cidadãos em situação de rua.

No Brasil, na medida cautelar na ADPF 347, de relatoria do ministro Marco Aurélio, foi reconhecido pela Supremo Tribunal Federal, o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. Nesse trilha, o ministro Alexandre de Moraes, convocou audiência pública no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) DF nº

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

967 para ouvir autoridades e membros da sociedade civil a respeito da situação da população de rua.¹³²

Na ADPF nº 976, os partidos de oposição afirmam logo no início da petição original, que a forte onda de frio na região sul, com temperaturas abaixo de 10° C em algumas capitais, tem atingindo principalmente os moradores de rua. Eles acrescentam que o problema é tão grave que já causou mortes em pelo menos três estados: Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais. E que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já reconheceu o alto número de moradores de rua no Brasil como uma “violação persistente dos direitos humanos” em seu relatório de 12 de fevereiro de 2021 e também fez recomendações ao governo federal.

A situação inconstitucional acima é uma técnica decisiva desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana para enfrentar e resolver situações em que as violações de direitos fundamentais sejam graves e sistemáticas e requeiram a ação coordenada de diversos atores sociais. A questão, na Colômbia, procedeu-se à uma análise do julgado T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia¹³³ que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional, diante da situação dos deslocados internos, imigrantes refugiados, naquele país e a omissão estatal em dar respostas efetivas os direitos dessas pessoas.

Pode-se afirmar, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, que para caracterizar o estado de coisas inconstitucional, no Brasil, é necessário se constatar a violação dos direitos e garantias fundamentais de uma ampla parcela de população, em situação em que evidencie falha estrutural sistêmica de autoridades e entidades na execução e na condução de políticas públicas.

A doutrina traça quatro pressupostos do estado de coisas inconstitucional, a saber: (1) violação massiva, contínua, relacionada a diferentes direitos fundamentais, atingindo grande número de indivíduos; (2) omissão estatal, de forma reiterada e persistente em promover os direitos fundamentais; (3) falhas estruturais e deficiência na implementação de políticas públicas e (4) várias demandas judiciais relacionadas ao caso.¹³⁴

Em meio a isso, é interessante ver o paralelismo que pode ser traçado entre o direito *fundamental à moradia, debatido nesse trabalho, e a decisão da corte Colombiana, sobre o deslocamento interno no país, uma vez que o deslocamento forçado vivenciado naquele país, é*

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministro Alexandre de Moraes convoca audiência pública sobre população em situação de rua*. Disponível em: < <https://www.portal.stf.jus.br/noticias/ver/NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493571&ori=1> > Acesso em: 15 jan. 2023.

¹³³ LYONS, Josefina Quintero, et al. *La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia*. Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo, Cartagena, volume 03, 2011. Disponível em: < <file:///C:/Users/WINDOWS/Downloads/Dialnet-LaFiguraDelEstadoDeCosasInconstitucionalesComoMeca-4767667.pdf> > Acesso em: 22 out. 2023.

¹³⁴ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Juspodivm, 2016.

uma forma de violação do direito de morar compatível com o desrespeito à segurança, à paz e ao desenvolvimento como núcleos fundamentais.

A referida ADPF 976 obriga o ministro relator a deliberar sobre a aprovação de mais de 20 medidas para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo que dentre as medidas preventivas, se pede que cidades e estados façam a adesão formal se comprometendo a observar as diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; e que institua o ‘comitê prorrua’ em sua localidade para acompanhamento e monitoramento da construção democrática e participativa da política para população em situação de rua. Além disso, se pleiteia que os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, colete informações em 48 horas para um diagnóstico detalhado da situação nas áreas afetadas, mostrando o número de desabrigados por localização geográfica, o número e localização de abrigos abertos e a quantidade de alimentos, dentre outras medidas requeridas na ADPF.

Diante deste quadro, é necessário reconhecer o fato de que a população de rua é sistematicamente privada do direito à moradia em razão de ações e omissões estatais. A principal omissão decorre da ausência de políticas habitacionais que os assista. Isso porque, como já anotado, ações baseadas principalmente em assistência social e no modelo "etapista" não apenas perpetuam a situação de rua, como distanciam as pessoas nesta situação de um possível programa habitacional, já que os recursos públicos, inadequadamente, preferem abrigos emergenciais

Portanto, a expectativa é que a violação massiva de direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, decorrente de omissões caracterizadas como falhas estruturais, empurre o País à vigência de um estado de coisas inconstitucional nessa matéria.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, a omissão inconstitucional é definida como: “descumprimento de um mandamento constitucional que atue positivamente, criando uma norma legal”. Barroso, classificou a omissão inconstitucional em total e parcial. A omissão total quando o legislador com o dever legal de agir é completamente inerte a esse dever, criando um vácuo normativo na matéria, enquanto a omissão parcial ocorre quando a lei exclui do seu campo de abrangência alguma categoria que nele deveria estar abrigada, suprimindo um benefício, em dissonância com o princípio da isonomia.¹³⁵

Não existe uma política nacional de habitação específica para esta população. Mesmo a prática do abrigo de emergência não é suficiente para abrigá-los. O direito à moradia é

¹³⁵ BARROSO, Luiz Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 55, 56, 57.

sistematicamente e continuamente violado, infringindo não apenas o artigo 6º da Constituição Federal, mas também todo o corpo constitucional brasileiro, e diversos tratados internacionais sobre direitos humanos.

De qualquer modo, com a inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, o reconhecimento inequívoco no plano constitucional de um direito à moradia resta superado. Trata-se de norma fundamental com seu desdobramento formal, qualificada como norma de superior hierarquia; material, entendida como cláusula pétrea não podendo ter seu núcleo ferido nem mesmo por emenda à Constituição; e por fim com existência vinculante, atrelando positiva e negativamente o poder público no seu atuar legiferante e executor. Contudo, como esperado em um quadro de coisas inconstitucional, sem efetividade prática.

O tratamento deste objeto de estudo se justifica e é socialmente importante, pois a moradia como direito humano não pode ficar à mercê da ação estatal, por ser interdependente e relacionada a outros direitos, como a vida, integridade psicossocial, segurança, saúde, dignidade humana etc, não podendo existir apenas como uma intenção sem correspondência na realidade humana/jurídica. Assim, o problema essencial que se coloca é o seguinte: se o direito à habitação digna, tendo em conta todos os seus elementos, pode ser facilmente violado pelo Estado quer por omissão, quer por comissão, como pode o sistema jurídico colaborar para proteção do referido direito em situações como essa ou em casos semelhantes?

Após o ex-presidente Jair Bolsonaro vetar integralmente o projeto de lei (PL)nº 488/2021, que ficou conhecido como lei Padre Júlio Lancellotti- a medida proíbe construções de “arquitetura hostil” em espaços públicos. Tema já abordado nesse trabalho-, o atual presidente da república, teceu comentários sobre o grupo alvo.

Embrionariamente, “Lula” afirmou que pretende fazer um encontro com moradores de rua e com o padre Júlio Lancellotti para discutirem maneiras de melhorar a vida das pessoas que não têm onde morar: “Vamos fazer um encontro com os moradores de rua e vamos pedir ao Governo Federal para fazer um estudo profundo sobre cada homem e mulher de rua. Se não tivermos o estudo, não vamos ter solução”, afirmou o já empossado chefe do Governo.¹³⁶

Atualmente, é utilizado no Brasil, e ainda em grande parcela mundial, a prática tradicional de acolhimento de pessoas em situação de rua, com recorrente segregamento dessas pessoas aos espaços públicos. Não é o objetivo dessa política o rompimento com a trajetória de rua, mas apenas o socorro premente às principais necessidades desse grupo. No entanto, apesar

¹³⁶ FILARDI, Isabela. *Lula diz que quer realizar encontro com moradores de rua e padre Júlio Lancellotti*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-diz-que-quer-realizar-encontro-com-moradores-de-rua-e-padre-julio-lancellotti/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

de globalmente veiculado e tradicionalmente implementado, os usuários não aderem em grande parte, aos serviços prestados, preferindo permanecer nas ruas ao invés de se submeterem às violações que denunciam sofrer, em muitos relatos.

Os equipamentos utilizados pelas pessoas em situação de rua nesses ambientes, são findáveis, empurrando essas mesmas pessoas a buscarem outras cidades que ofereceram os mesmos serviços, dando ensejo ao grande movimento deles, não sendo o caráter migratório um marco desse grupo, mas sim, uma consequência dessa organização provisória sobre a qual se baseia os modelos aderidos no Brasil, ainda atualmente.

O Modelo Etapista funciona em um primeiro momento com a abordagem social na rua, e o centro pop que funciona como um local portas abertas para auxiliar as pessoas que buscam ajuda no turno diurno. O próximo passo, é o acolhimento institucional que oferecem unidades provisórias, emergenciais, no período noturno, para que a partir dali as pessoas possam ser encaminhadas para locais permanentes, que na prática, nunca existiu. Seguindo das repúblicas ou também chamadas condomínios, em que as pessoas estariam utilizando os espaços com maior autonomia, recendo as chaves que garante o local, por exemplo, e existindo sucesso-conceito aberto e meritocrático- essas pessoas seriam recompensadas com liberdade acompanhada em espaços reservados. Esse sistema, em um verdadeiro contrassenso, tende a objetivar atender pessoas que praticamente já abandonaram a complexa situação de rua, impedindo que pessoas problemáticas sejam alcançadas, há uma perversa lógica de inversão.

Para se candidatar a políticas habitacionais como o “minha casa, minha vida” ou mesmo para o “bolsa família”, as pessoas em situação de rua não passavam da primeira fase do cadastramento, mostrando que o modelo escadinha, ou etapista, apesar de significar um avanço, ainda não era o ideal.¹³⁷

Ao herdar práticas, hodiernamente criticadas, como por exemplo, recolher pessoas, numerá-las, proibir portas nos espaços, impor banhos grupais, e outras condutas extremamente violadoras dos direitos humanos, o modelo tradicional fracassa não apenas no acolhimento institucional dessas pessoas, como também no objetivo principal de qualquer projeto que questiona a situação de rua, que é, a superação do estado marginal.

O “não”, a negativa aos direitos que o modelo não conseguia alcançar, foi quase humanizado, porque já não tendo mais o que oferecer, o “não” educado era o máximo que as pessoas que desejavam colaborar para o rompimento da trajetória periférica poderiam fazer.

¹³⁷ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Síntese da Política para População de Rua*. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

O modelo *Housing First*, surgido nos Estados Unidos, recebeu o nome de Casas Primeiro em Portugal, Vivendas Primeiro na América Latina e, no Brasil, Moradia Primeiro. Trazendo alguns princípios basilares, como o acesso à moradia de imediato, o serviço é orientado para a recuperação do cidadão em situação de rua com suporte individualizado, e guiado pelo próprio beneficiário, além de primar pela proteção as escolhas e autodeterminação do usuário, com fins a integração social e comunitária.

Isso significa que o indivíduo, em acompanhamento, é quem deverá analisar qual sua deficiência e buscar por ajuda; não cabendo a equipe determinar aprioristicamente o que essa pessoa tem que fazer. Nesse sentido, a equipe integrada deve estar preparada para receber as demandas daquele beneficiário, e um dos profissionais deve se relacionar com ele, através de um celular, mais individualizadamente, estando disponível 24 horas.

O Direito à cidade, ao transporte, leia-se, à estrutura, é perseguido pelo projeto Moradia Primeiro, aliado ao direito à integração em comunidade. Não se aceita que essas pessoas sejam escondidas em guetos, como infelizmente, aconteceu em muitas localidades em que atuou o projeto minha casa, minha vida.¹³⁸

Para tanto, não se exige que o poder público disponha, de pronto, de 200 residências espalhadas pelo município “x” para se viabilizar o projeto. Não. Portugal, o exemplo europeu mais próximo de sucesso, começou com apenas 5 (cinco) casas, e hoje se destaca no pioneirismo e atuação do modelo. A origem das casas também pode ser variada, pode se dar da iniciativa privada, ou pública, a partir de uma nova finalidade a bens sem destinação, embora afetados, como por exemplo, antigos prédios desabitados.

O projeto pode ser iniciado hoje, em qualquer município, com 5 moradias, dois servidores da área da saúde cedidos, restando apenas a manutenção de gastos com luz e água a serem assumidos.¹³⁹

Isso porque o Projeto Moradia Primeiro não diz respeito a uma propriedade, como ocorre com outros projetos habitacionais, o *Housing First* diz respeito ao uso de um espaço com serviço de moradia. Por isso aquele usuário jamais será dono daquele lugar, tanto que uma das regras para estar ali é não coabitar, pois a intenção é que ela esteja em solicitude e reconstrução diferente da experiência de rua, em que estão sempre em grupos e com autodeterminação reduzida, e manter a casa limpa, e com frequentes visitas dos técnicos do Projeto.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

Moradia segura, individual e integrada à comunidade, programa urgente que subverte o sistema possibilitando redenção às pessoas que estão em situação de rua. Afinal, estar na rua deve ser um estado de passagem, mas para isso saídas precisam ser construídas, e o Moradia Primeiro envolve não apenas o teto, mas a garantia de segurança alimentar, apoio psicológico, médico, e demais direitos em colaboração conjunta.

Não apenas isso, mas é uma política barata que a direita e esquerda querem implementar pela sua efetividade em tirar as pessoas da rua, sendo um avanço quando comparada com as tradicionais ferramentas etapistas, concluindo por ser mais resolutivo. Em Lisboa se observa a redução de cerca de 50% do número de pessoas em situação, mas o *case* que mais se destaca é o *Housing First* Finlândia, em que o Projeto realmente alcançou seu objetivo maior que é a superação da situação de rua, zerando todas as suas demandas.

Trata-se do uso de um serviço de moradia com suporte, para que a partir dele outros direitos sejam alcançados e a situação marginal seja vencida.

Com os indicadores habitacionais no Brasil apresentado piora nos últimos anos, o desafio ao próximo governo, de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em paralelo às responsabilidades de estados e municípios, permanece. Nesse sentido, o atual chefe de governo declarou: “Vamos fazer a lei que tiver que fazer, a Pec. que tiver que fazer para dar a vocês a cidadania que vocês merecem”.

A Emenda 109/2021, orienta como estruturas da administração pública "realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei". Sendo, nas palavras da professora Vanice Valle:

o marco zero (...) nunca da administração pública em si, ou de suas estratégias de enfrentamento de problemas públicos [afinal], uma política pública pode ser reconfigurada ou descontinuada por várias razões — mas nunca pela exclusiva circunstância de que ela seja associada a alguém que foi apeado do poder.¹⁴⁰

O antecessor do Casa Verde e Amarela, o Minha Casa, Minha Vida, “vitrine dos governos petistas, chegou a contratar mais de 500 mil unidades para a antiga faixa 1 (famílias com renda de até R\$ 1.800) em um único ano. Em seu auge, no ano de 2015, o Minha Casa, Minha Vida recebeu quase R\$ 30 bilhões em recursos públicos, a despesa despencou para R\$ 1,4 bilhão”¹⁴¹.

¹⁴⁰ VALLE, Vanilce. *Conjur. A avaliação de políticas públicas no marco zero de uma nova gestão*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-19/interesse-publico-avaliacao-politicas-publicas-marco-zero>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

¹⁴¹ FOLHA DE S. PAULO. *Melhorar indicadores de moradia e acesso à terra é desafio para governo Lula*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/melhorar-indicadores-de-moradia-e-acesso-a-terra-e-desafio-para-governo-lula.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Contudo, conforme trabalhado nessa seção, item 116, ao se candidatar à políticas habitacionais como o “minha casa, minha vida”, do atual modelo etapista, as pessoas em situação de rua não se adequavam às exigências, e o projeto também não era adequado.

Embora, o CNJ tenha editado a Resolução nº 425 em 2021, que simplifica e amplia o acesso à justiça aos cidadãos em situação de marginalização social, não se permitindo que roupas e sapatos- em especial a falta deles- impeça a busca por direitos; a verdade é que as barreiras nos programas sociais se mantêm.

Casas impressas em 3D, casas pré fabricadas, casas “*open-source*”, minha casa minha vida. O problema de falta de moradia no Brasil não é a falta de casa, mas a exclusão dessas casas – sobretudo entregues como etapa final- do ambiente urbano.

Para confrontar as agendas desses dois governos, a ação investigativa se torna relevante para o Direito e para as Políticas Públicas, sendo relevante esclarecer conceitos relacionados à fase de avaliação: a) simples técnica ou b) atuação amplamente consistente com uma verdadeira sociologia política da administração pública, centrando-se nas condições de exercício e legitimação do poder político, priorizando o conceito da dimensão resultado, com informações relevantes sobre a implementação da política pública.¹⁴²

¹⁴² VALLE, op. cit.

3. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS AOS CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA

O aumento do número de pessoas em situação de rua após a pandemia de covid-19, que também ampliou a crise financeira, e levou famílias inteiras para a situação de rua, mostram que as políticas não estão chegando às pessoas e mostram que, de alguma forma, o Modelo tradicional precisa ser superado. Manter a situação de rua não é mais uma possibilidade. Afinal, a falta de moradia não é gratuita, é cara.

3.1 Autonomia para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua

É intuitivo que se espera que a moradia seja a primeira etapa do processo de intervenção. Isso quer dizer que se inverte a ordem usual de assistência, priorizando, antes de qualquer coisa, alocar as pessoas em situação de rua em uma casa individualizada. O *Housing First* (HF) tem se difundido no cenário internacional como uma intervenção baseada em evidência para superar a situação crônica de rua. Como se vê a seguir:

A ideia é gerar oportunidades de integração comunitária, além de melhorias na saúde física e mental através da estabilidade trazida pela moradia. Até então, a ida para casa era a última etapa de longos e ineficientes processos de tratamento, que não levavam em conta a autonomia do indivíduo e deixavam de romper barreiras simples e importantes para a entrada no mercado de trabalho.¹⁴³

É um projeto, um serviço, mas que vai além da implantação pragmática de um projeto, para se tornar um modelo de política que prioriza o acesso a moradia. Afinal, quando se pergunta o que é o morador de rua, rapidamente, na valoração paralela na esfera do profano, uma criança, idosa ou do lar, responderia que é uma pessoa sem casa. Na prática, ainda que heterogêneo, a pobreza extrema, os vínculos interrompidos, e a ausência de moradia são os marcadores comuns para esse público.

Não se pode olvidar que a população em situação de rua tem políticas e apelo menor que outros grupos minoritários, como por exemplo a política pública que pauta a luta pelas mulheres, mas se esquece que as mulheres que vivem nas ruas são as mais afetadas pela escassez

¹⁴³ GOUVEIA, Breno. *Como inovar nas políticas públicas para pessoas em situação de rua? Conheça o Housing First*. Disponível em <<https://www.politize.com.br/housing-first-politica-publica-pessoas-em-situacao-de-rua/>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

de itens de higiene pessoal, como por exemplo, absorventes menstruais; e que não é incomum que o fator decisivo para que essas mulheres recorressem à rua seja a violência doméstica que sofrem nos seus lares.

Ainda nessa perspectiva, se ressalta o fato de que muitas dessas mulheres ao terem filhos, são aviltadas pelo Estado sob véu do melhor interesse da criança, enquanto, a lei garante que a prioridade é manter os filhos com os pais, devendo o Estado proteger e apoiar a família, frisando que os custos com abrigos não são menores que os gastos pelo Moradia Primeiro, que ao fim, se propõe a resgatar não só a criança, mas sua família.

Este projeto defende que as casas *Housing First*, devem estar distribuídas por vários territórios da cidade, em diferentes bairros, sendo “muito importante o estabelecimento de relação com as várias respostas sociais da comunidade.”¹⁴⁴

A casa, portanto, junto com a alimentação, tem um aspecto de necessidade primária, e é lançada com uma plataforma de desenvolvimento humano e social. Dessa forma, é esperado que todos os participantes contribuam com 30% do seu rendimento para o projeto. Caso não tenham nenhum rendimento não terão de contribuir com nada, mas um dos objetivos do programa é que as pessoas possam obter algum tipo de rendimento, assim que possível. Aqueles que não estiverem aptos para trabalhar, terão um Rendimento Social de Inserção, ou algum auxílio como por exemplo a pensão ou ainda a aposentadoria. No caso de Humberto, recebe uma pensão e vai ceder 30% desse valor:¹⁴⁵

A compreensão da moradia como um direito social que desempenha papel fundamental no exercício da cidadania constitui o argumento central para a criação de intervenções do tipo moradia apoiada (supportive housing) como o *Housing First*. Originalmente desenvolvido nos Estados Unidos em 1992, o *Housing First* (HF) se constitui como uma proposta que busca enfrentar a situação de rua entre pessoas com agravos de saúde mental por meio da oferta de moradia permanente integrada a serviços de apoio habitacional, clínico e de integração comunitária.¹⁴⁶

O HF destoa e inova frente aos serviços tradicionais para pessoas em situação de rua por fornecer acesso à moradia sem o cumprimento de requisitos, tais como a adesão a tratamentos de saúde ou a abstinência do uso de drogas, portanto, para sucesso do projeto é necessário que seja feita uma entrevista prévia com análise dos candidatos que atendem ao perfil inicial do tratamento, qual seja, pessoas em situação de vulnerabilidade em estado crônico.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

Essa abordagem não afasta que os usuários assumam responsabilidades e se comprometam, na realidade, a moradia surge como pressuposto fundamental para que o modelo assumira estabilidade e segurança de uma habitação permanente, sendo decisivo para que outros problemas, tais como o uso prejudicial de drogas, desemprego, doenças mentais moderadas, sejam enfrentados.

Nesse sentido, embora serviços intersetoriais e de acesso ininterrupto de apoio sejam oferecidos, esses são disponibilizados de forma independente da moradia e os próprios beneficiários decidem se querem e como vão participar, ou seja, qual será o tipo de acompanhamento, intensidade e frequência.

O HF foi disseminado nos Estados Unidos, Canadá, países europeus e Austrália por meio de projetos experimentais, integrados a pesquisas avaliativas, sobretudo, qualitativas, em que se investiga a origem do êxodo daquele indivíduo. Tais estudos apontaram a maior eficácia do projeto quando comparado a intervenções tradicionais de moradia para população em situação de rua:

Nesses estudos, o tempo de permanência é o principal indicador de eficácia utilizado, representado pelo percentual de pessoas (que no HF chega a 80%), que permanece na moradia por mais de dois anos⁹. Resultados positivos também são relatados com relação à integração comunitária¹⁰, diminuição do uso de álcool e outras drogas^{11,12} e controle de HIV¹³. Análises comparativas demonstram ainda que o HF está associado à diminuição de custos provocados pela redução da utilização de outros serviços públicos, como abrigos, hospitais e prisões.¹⁴⁷

Neste sentido, o contraste do caráter permanente da HF frente as abordagens tradicionais, atua no fortalecimento do sentimento de privacidade, de segurança e de liberdade, não existindo a possibilidade de a pessoa ter que transitar para outra solução residencial provisória, podendo criar laços com o lugar, os vizinhos, o trabalho, etc, portanto, criando conexões. Os serviços de suporte devem igualmente ser particularizados e flexíveis, “devendo existir uma disponibilização coordenada e estruturada, coincidente com as diferentes tipologias de necessidades individuais. Essa natureza permanente das habitações gera um impacto significativo em termos da redução de custos associados à utilização excessiva de serviços de emergência e de internamentos hospitalares”.¹⁴⁸ Para efeito, é importante levar em consideração, que essas mesmas necessidades individuais podem mudar ao longo do tempo,

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ MARTINS, Paulo Daniel Fernandes. *Modelo housing first como precursor da mudança social transformativa: uma perspectiva ecológica sobre o impacto da percepção da qualidade da casa e da escolha na integração comunitária, no recovery e na qualidade de vida*. Disponível em <<https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/6966/1/TES%20MART-P1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

assim, não existe uma limitação temporal para a prestação deste tipo de suporte.¹⁴⁹ Esse ponto merece melhor estudo conforme se revele a experiência dos casos concretos.

O nível de estabilização e conexão em um determinado contexto habitacional catalisa o envolvimento das pessoas no desenvolvimento e manutenção de redes de apoio locais, estes aspectos previamente mencionados carregam um papel essencial no fortalecimento do capital social dessas pessoas. Por isso, quando se refere à habitações individuais, fala-se de um espaço no qual as pessoas se sentem que têm direito à sua privacidade e ao seu próprio espaço.¹⁵⁰ Constataram que a permanência em abrigos temporários está significativamente relacionada ao aumento do índice de crimes violentos cometidos por essa população, progredindo com a possibilidade de que o contexto vivido nos abrigos possa acabar promovendo a tendência ao cometimento de crimes, devido ao incessante contato entre pessoas que vivem níveis elevados de stress, ocasionados pela ausência de elementos fundamentais como a segurança, que só pode ser proporcionada por um domicílio individual. Assim, como se pode constatar ao longo deste relatório, a grande maioria dos residentes do programa “Casas Primeiro” optou por viver individualmente, por terem percorrido percursos delimitados por sucessivas institucionalizações e por considerar a privacidade e a segurança como aspetos fundamentais. No entanto, com a forte e rápida disseminação do modelo HF pelo mundo alguns programas relacionados ao campo social tendem a adoptar o rótulo “HF”, mas não seguem criteriosamente seus valores, filosofia e princípios relacionados à prática interventiva, assim pondo em risco a validade do modelo em questão.¹⁵¹

Como tal, de modo a assegurar que os programas de intervenção social e comunitária adotem uma filosofia que respeite os princípios de HF ligados ao modelo original, dever-se-á garantir a difusão dos princípios e valores orientadores desta abordagem inovadora. Assim, houve a necessidade de criar e desenvolver uma escala de fidelidade que servisse de guia para o desenvolvimento de programas de HF, que incluísse uma avaliação que pudesse apontar possíveis áreas de melhoria ao nível da intervenção, e que também o pudessem ser uma ferramenta na área de trabalhos científicos.¹⁵²

O projeto HF refere-se a “casas “normais” na comunidade”, ou seja, não se busca afastar as pessoas em situação de risco do centro da comunidade, caso contrário não seria

¹⁴⁹ MARTINS, Paulo Daniel Fernandes. *Modelo housing first como precursor da mudança social transformativa: uma perspectiva ecológica sobre o impacto da percepção da qualidade da casa e da escolha na Instituto Universitário ISPA*. Disponível em < <https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/6966/1/TES%20MART-P1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

possível a tentativa de inserção. A busca por conexão valida a intervenção do trabalho HF, em outras palavras. A abordagem do HF que fomenta o acesso a uma vida autônoma, integrada no contexto principal da comunidade, privilegia o acesso diversificado a oportunidades através dos recursos da comunidade local (mercearia, biblioteca, transportes públicos, etc.) tendo em conta as preferências individuais do residente, e até uma "voz ativa" no processo de onde e como ele quer morar. Neste sentido, quando fala-se do termo “casas dispersas na comunidade”, se entende a localização de moradias ou apartamentos, percebido esse último como uma opção mais viável para o fim de estar nos centros urbanizados, dotados de qualidade de construção (nível de proteção patrimonial, frigorífico devidamente equipado, água quente, televisão, sofá ou cadeiras. . .) em locais integrados e centrais da comunidade em áreas residenciais, perto de uma gama de recursos e serviços comunitários locais, ao invés de bairros isolados e segmentados. Estes aspetos são importantes para esta abordagem e são aspetos importantes que facilitam o acesso das pessoas aos vários recursos e serviços locais para promover o desenvolvimento de relações de apoio social e um sentimento de pertença à comunidade que facilite a integração das pessoas na comunidade.¹⁵³

Sem contar que o tempo que a pessoa vive num contexto habitacional, está diretamente relacionado com o aumento da integração comunitária fundamentais como a segurança, que só uma habitação única e individual pode proporcionar. Portanto, a taxa de sucesso do programa sobe quando a grande maioria dos residentes do programa “Casas Primeiro” optou por viver de forma individual, e contextualizada no seio social, se distanciando dos percursos antes experienciados demarcados por sucessivas institucionalizações.

Contudo, com a forte e rápida disseminação do modelo HF a nível mundial, poder-se-á adaptar o rótulo de “HF”, mas sem o negarem na sua essência. Por isso, são elencadas maneiras criteriosas para que esteja presente seus valores, sua filosofia e os seus princípios ligados à prática interventiva com fins a validar o modelo do HF. Assim, houve a necessidade de criar e desenvolver uma escala de fidelidade que servisse de guia de referência para o desenvolvimento de programas de HF, que incluísse um componente de avaliação que apontasse possíveis áreas de melhoria ao nível da intervenção, e que pudesse também ser uma ajuda para o campo do trabalho científico. Assim, os programas de destaque no Canadá, Estados Unidos, Portugal, Holanda, Espanha, Itália, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, França e Luxemburgo promovido pela rede *Housing First International*, constatou que o programa HF foi 100% fiel ao modelo original nos seguintes domínios: estrutura e moradia, separação casa/cuidados e filosofia do

¹⁵³ Ibid.

serviço, sendo que os domínios serviço e estrutura do programa também apresentaram alta fidelidade, demonstrando sua validade em termos de aceitação dos princípios e valores do modelo HF.¹⁵⁴

Por isso, o pleno acesso à casa individual, permanente e dispersa na comunidade, reúne as condições necessárias para a promoção de oportunidades que potenciem o acesso a papéis sociais dotados de relevância intrapessoal, ou seja, a autonomia concorre para o fortalecimento da conexão interna e externa. Não só. Resta claro que a presença e disponibilização de serviços de suporte individualizados e flexíveis a longo prazo, assim como a orientação dos serviços para a promoção de oportunidades de participação na comunidade, colaboram para a consolidação do modelo HF, maximizando desta forma a integração comunitária e simultaneamente, a ruptura com a predominância dos modelos de âmbito mais tradicional de tratamento desses grupos e de identidade.

Portanto, o Suporte Individual aliado à Habitação no Modelo *Housing First*, contemplando nisso, práticas interventivas rápidas e imediatas em situações de crise, gestão doméstica e financeira, acesso à apoios financeiros, subsídios de renda e a acessibilidade a vários serviços e recursos comunitários, como o acesso a cuidados de saúde locais, projetos de emprego apoiado e/ educação apoiada, programas de tratamento de desintoxicação de substâncias, entre outros, encontrando-se disponível sete dias por semana, vinte e quatro horas por dia. Contudo, a expressão desses vínculos acontece de forma orgânica e organizada, e não em contextos artificiais/contextos institucionais. Em síntese, tem o programa tais requisitos.

O programa HF tem no entanto dois requisitos: “os residentes contribuem com 30% do seu rendimento para o pagamento da renda (rendimento social de inserção, pensões sociais ou outros rendimentos), assim como devem aceitar encontrar-se, pelo menos uma vez por semana, com a equipe técnica de suporte do programa”. Os resultados da avaliação do programa “Casas Primeiro”, baseado no modelo HF revelaram uma taxa de retenção da casa de cerca de 90%, verificando-se uma diminuição significativa no recurso de serviços de emergência e internamentos psiquiátricos, porque como já trabalhado, as recaídas e buscas ocasionais pelos serviços de emergência, são em grande medida o que encarece o modelo tradicional etapista.

Além disso, as melhorias significativas à nível da qualidade de vida geral dos residentes do programa é uma vitória a curto e longo prazo, visto que se o sucesso for absoluto, o internado se verá livre do ciclo da rua.

¹⁵⁴ Ibid.

O *Housing First* e a integração Comunitária com pertinência da Perspectiva Ecológica na Promoção da Integração Comunitária nos Modelos *Housing First*, aplica os princípios ecológicos ao fenómeno das situações de sem-abrigo, compreendidos como um resultado de interações que combinam diversos fatores de risco, podendo abarcar aspectos e conjunturas do foro individual, estrutural e contextual. Deste modo, a utilização de uma perspectiva ecológica em organizações orientadas para valores como a integração comunitária, permitem uma visão compreensiva mais alargada sobre este fenómeno, “possibilitando deste modo uma maior amplitude em termos da compreensão das situações de sem-abrigo, considerando para o efeito fatores individuais e contextuais adjacentes, assim como a interligação entre os mesmos.”¹⁵⁵

Neste sentido, a natureza relacional que as pessoas desenvolvem e consolidam com os seus contextos naturais, encerra uma dinâmica de reciprocidade, uma vez que não é apenas o contexto que gera impacto nas pessoas, mas as próprias pessoas adquirem um papel significativo no processo de mudança, através de uma presença ativa que regulamenta o nível de impacto no contexto onde se inserem. Os resultados assim percebidos.

Por último, Ornelas, Martins, buscaram através de um estudo multimétodo, identificar os principais fatores que contribuíram para o culminar de situações de sem-abrigo de diversos residentes abrangidos pelo programa “Casas Primeiro”, baseado no modelo HF. As conclusões que os autores destacaram foram questões como “a falta de rendimentos, o desemprego, a ausência de condições habitacionais e os primeiros sinais de doença mental, como aspectos catalisadores da situação de sem-abrigo”. Em relação às principais diferenças entre o “antes” e o “depois” do programa “Casas Primeiro”, os resultados foram agrupados nas seguintes categorias: integração física; integração social; integração psicológica; e bem-estar. Em que os residentes ressaltaram “os aspectos como a tipologia dos serviços e recursos comunitários disponíveis, a percepção pessoal, as relações interpessoais”.¹⁵⁶

Por tudo isso, a integração comunitária é uma das principais máximas nas abordagens de HF. A mesma encontra a sua génese ideológica, num dos princípios base da ciência comunitária que defende que todas as pessoas devem ter a oportunidade de aceder uma habitação regular, estável, segura, de qualidade, de modo a reunir oportunidades de acesso aos diversos recursos comunitários disponíveis, potencializando deste modo a conexão e a participação ativa na matriz comunitária de forma equitativa, considerando a interação dos elementos individuais e contextuais.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

Neste sentido, o HF se tornou globalmente utilizado, pois estes aspectos previamente mencionados, geram um interesse crescente no modelo HF, já que consiste numa abordagem que rompe com as práticas mais tradicionais, definindo objetivos orientados em modelo estruturado, para uma vida plena na comunidade, visando como missão estratégica diminuir radicalmente as situações de vulnerabilidade dos cidadãos em situação de rua, através da integração e participação dessas pessoas na comunidade.

As dificuldades e facilidades enfrentadas no processo de implantação do HF variam em quatro dimensões: características da proposta, contexto no qual a intervenção foi introduzida (beneficiários, rede de serviços locais e comunidade), aspectos institucionais (valores, atitudes, competências, recursos e coordenação das ações do programa) e processo de execução da proposta (seleção dos participantes, estruturação das moradias e oferta de apoio aos beneficiários).¹⁵⁷

Criado em 1992 nos Estado Unidos, e em seguida implantando na Europa, mas também em países da América Latina com índices de sucesso equivalentes, como no Chile e Argentina. No Brasil, o Governo Federal adotou, em 2014, o HF como referência para o desenvolvimento de um conjunto de experiências locais de moradia apoiada específicas para usuários de drogas em situação de rua. Mas foi a partir de 2016 que o modelo foi reconhecido como apto a gerar resultados positivos, sendo apenas em 2019 iniciado o debate com a união europeia para mediante uma decisão política, implantar a ideia.

Atualmente, o modelo tem sido debatido no país como uma solução para a falta de moradia para a população em situação de rua em geral, e foi instituído como um programa nacional - Programa Moradia Primeiro - vinculado ao atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.¹⁵⁸

A ideia é de garantir moradia permanente, dispersa, segura e integrada à cidade com suporte individualizado, domiciliar, acesso às políticas públicas e convivência comunitária, pois a moradia é a porta de entrada para os demais direitos que só poderiam ser acessados, no modelo etapista distopicamente.

O que se busca a curto prazo é que esse público que tem moradia crônica nas ruas, ou seja, com mais de cinco anos dividindo os espaços públicos com intenção de habitar, demandem cada vez menos auxílio técnico individualizado.

¹⁵⁷ SILVA, José Manuel. *Housing first- uma forma de reinclusão de pessoas sem abrigo*. Disponível em :<<https://observador.pt/opiniao/housing-first-uma-forma-de-reinclusao-de-pessoas-sem-abrigo/>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

¹⁵⁸ Ibid.

Contudo, a rápida expansão do HF resultou em diferentes modificações da proposta original estadunidense, gerando incertezas de como as particularidades locais influenciam a eficácia da intervenção, sendo apontada a necessidade de maior compreensão dos processos de implantação desse tipo de programa em diferentes cenários.¹⁵⁹

Considera-se que a ruptura com a abordagem “tratamento primeiro”, que exige da pessoa beneficiada a demonstração prévia de capacidades consideradas necessárias à estabilidade habitacional, implica em mudanças expressivas no campo das políticas de atenção à população em situação de rua, nos níveis individual, organizacional e político, conferindo complexidade ao HF e ao seu processo de implantação. Tal proposta de transformação requer o envolvimento de diferentes grupos de interesse, a consideração de características locais, além de adaptações significativas nos sistemas de prestação de serviços existentes, ou seja, os chamados fatores contextuais.

O déficit habitacional é um problema estrutural das sociedades atuais. Pessoas vivendo nas ruas em praticamente todos os países do mundo, é uma realidade. Por isso, não existem soluções simples ou caminhos únicos para resolver essa questão. O HF é uma proposta de intervenção bem-sucedida em diversos países do globo, como já citado neste trabalho. Seu maior diferencial, está em ir além das políticas de moradia, mais especificamente na existência de ações que trabalhem o cuidado do indivíduo de forma integral e individual, o que trouxe diversos benefícios para a comunidade estudada aqui. Caminhando ao lado das políticas de assistência social e saúde, projetos sociais e instituições do terceiro setor têm mostrado um impacto positivo na reinserção social da população em situação de rua, como aconteceu no Colorado, em que após 20 anos da proibição de acampamentos urbanos com o aumento de pessoas em situação de rua, o estado do Colorado, está expandindo sua abordagem habitacional com o *Housing First*, na intenção de retirar 125 moradores sem teto crônicos das ruas e oferecer serviços que vão além do abrigo. O objetivo é reduzir o número de visitas a pronto-socorros e outras visitas de saúde evitáveis financiadas pelo governo federal, além de diminuir o número de permanências nas ruas e garantir que as pessoas tenham abrigo e sejam capazes de mantê-lo.¹⁶⁰

Em Los Angeles¹⁶¹, o domicílio com suporte custou 5 vezes menos que no modelo tradicional, diminuindo de 2.897 dólares por mês, cada pessoa, para 605,00 dólares. Fica demonstrado que o custo aparentemente eventual, mas infinito, com paramédicos, hospitais

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ ORNELAS, José; DUARTE, Maria. Euro Social. *Moradia Primeiro (Housing First): Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua*. Disponível em: <<https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/apoio-para-a-implantacao-qualificacao-e-disseminacao-do-modelo-housing-first-brasil/>> Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁶¹ Ibid.

públicos, hospitais privados, prisão e serviços assistenciais, são mais caros que a proposta *Housing First*.

No Canadá, atualmente, o País economiza 668 mil dólares para cada 10 pessoas em situação de rua, em 10 casas, por 6 meses, mas não só. O projeto, não pode ser entendido apenas como um meio de assistir as pessoas em situação de rua com menor custo, isso porque algumas vezes, a depender da cidade e seu custo de vida, das variações financeiras do mercado de imóveis, e da própria condição individual do contemplado, os custos podem alcançar, mas nunca ultrapassaram, os valores despendidos ao projeto tradicional. Se busca reduzir os gastos com o Projeto, mas na verdade, a busca principal é por um melhor atendimento, que alcance mais pessoas e com possibilidades de romper com a situação de rua em definitivo. Em suma, o lema do Projeto é fazer mais com menos.

Em Portugal não foi diferente, em Lisboa se observa a redução de cerca de 50% do número de pessoas em situação; pessoas que passaram pelo projeto e tiveram suas vidas ressignificadas e adequadamente reintegradas à sociedade.¹⁶²

Contudo, o case que mais se destaca é o *Housing First* Finlândia, em que o Projeto realmente alcançou seu objetivo maior que é a superação da situação de rua, zerando suas demandas. O País entendeu que diminuir a entrada, e até retorno, de pessoas em vulnerabilidade extrema ao Projeto, e se comprometer com o rompimento da situação de rua é o mais importante. Por isso, na cidade de Helsinki a situação de rua foi praticamente erradicada.

Outras experiências acontecem no Chile, na França, em diversos outros países, mas e o Brasil? sua possível implantação será agora discutida.

3.1.1 A Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua

No Brasil, em 2018, o ministério do planejamento e economia foi instigado a se manifestar sobre uma possível implantação do projeto em São Paulo, com os custos totalmente mantidos pelo poder público, mas a questão do tempo de retorno do investimento foi suscitada e não houve a aprovação. Os gestores públicos, e a população brasileira se esquecem que a falta de moradia não é gratuita, ela é cara.

Isso porque o custo médio per capta ao ano no modelo *Housing First* para as pessoas que precisam de maiores cuidados, ou seja, aquele perfil que necessitará de maior investimento

¹⁶² Ibid.

dentro do projeto, é de 22.257 dólares comparado a 29.000 – 59.000 (a depender da cidade em que se vive) dólares gastos anualmente com essas pessoas em abrigos e emergências no Canadá, por exemplo. Ou seja, ainda que se gaste o limite máximo de recursos com aquele usuário dentro do projeto, sua despesa não alcança os valores altíssimos que o poder público despense nos cuidados paliativos, e mormente, deficitários, dessas pessoas em situação de desabrigo.¹⁶³

Portanto, o Moradia Primeiro se mostra mais válido que a não adesão a um projeto de cuidado dessa população, e também se sobrepõe aos demais sistemas tradicionais.

Para além do serviço, o resgate social de aproximadamente 90% desse recorte populacional, se apresenta como indiscutivelmente atraente, contudo, o modelo ainda recorrente no Brasil é o modelo etapista, por isso o que ocorre é a captação de políticas pontuais com iniciativa própria como acontece no sul do Brasil, para ser implementado o modelo piloto, que adiante será apresentado.¹⁶⁴

Para esse ano de 2022, Brasília e Rio de Janeiro, querem implementar mais casas no modelo Moradia Primeiro, contudo, ainda contando com a iniciativa privada. Não há espaço na atualidade para levantar se a estratégia funciona ou não funciona, o que se deseja é que o *Housing First* seja recebido como Política Pública continuada como ocorreu com o CREA, que se iniciou da mesma forma que o programa Moradia Primeiro, e hoje foi aceito e disseminado como Política Pública continuada, em que existe lei, recurso público continuado e adesão de todas as camadas políticas e sociais.

O *Housing First* é mais rápido, mais barato e efetivamente eficaz. A iniciativa pioneira no Brasil, do Projeto Moradia Primeiro foi em Curitiba, e teve início semelhante com o de Portugal, como já narrado. Atendendo cinco pessoas, surgiu como a alternativa viável para a superação da situação de rua.

O Projeto Moradia Primeiro Curitiba é resultado da parceria entre o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua, a Arquidiocese de Curitiba, Província /Casa de Acolhida São José e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), após a negativa em 2018 na cidade de São Paulo, ele foi iniciado em maio de 2019, atualmente contando com 4 moradias, atendendo 5 pessoas ao todo.¹⁶⁵

As pessoas atendidas recebem uma moradia individual ou para família caso tenham filhos, esposos, sendo esse mais um marcante diferencial, porque nos modelos tradicionais não

¹⁶³ BRASIL. *População em situação de rua. É possível um housing first no Brasil?* Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf> Acesso em: 19 nov. 2022

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

se recebe casais ou se permitem acomodações mistas; mobiliada e com os principais utensílios para o início de sua residência. Esse trabalho já ressaltou que em nada impede que o poder público se utilize de espaços afetados, mas sem destinação, para proporcionar moradias para esse projeto, contanto que os usuários estejam infiltrados nos centros urbanos e não separados em novos guetos.

Além do acesso ao domicílio os participantes são acompanhados por uma equipe especial que colabora para a integração com a comunidade e resolução de problemas que os usuários identificam como desafios ao seu próprio bem-estar, tais como: trabalho, psicoterapia-social, saúde e educação financeira.

O INRua, que aplica o projeto piloto em parceria com a Igreja Católica, o Movimento da População de Rua e a Casa de Acolhida São José, atuou com recurso per capita de R\$ 800,00 por mês em quatro unidades domiciliares com três profissionais na equipe. Contudo, o custo real do Projeto hoje é de R\$1.820,00 por mês, após emendas parlamentares, atendendo dez pessoas, e com mais profissionais acompanhando.¹⁶⁶

No contrato de adesão, se pede que o usuário em potencial, acorde pela permissão de visitas diárias ou semanais dos técnicos do INRua; se comprometa a designar 30% de sua renda para custeio dos gastos mensais do domicílio; seja o único inquilino vivendo no apartamento, e se comprometa a cuidar bem de sua casa, mantendo um bom relacionamento com os vizinhos, dentre outras cláusulas. Esses acordos serão de constante, à eventualmente, descumpridos, mas isso não será utilizado para retirá-los do lugar, essa remoção ocorre apenas em último caso.

Tsemberis, o criador do método *Housing First*, é psicólogo, mas demorou para entender o problema que circundava essas pessoas, e também a pensar de forma alternativa na busca pela solução. Explica que, de início, ele também tinha dúvidas, “Eu não sabia se alguém podia realmente se comportar em um apartamento. Isso gera uma ansiedade enorme, porque você fica preocupado pensando: 'Será que ele vai acender o fogo na cozinha?'. E coisas terríveis do tipo: 'O que vai acontecer se começar para ouvir vozes, se fizer mal aos vizinhos?'.”¹⁶⁷ Relata que foram feitas muitíssimas visitas para se certificarem de que todos estavam bem. E exclamou:

Pode haver alguém que acredite que este fotógrafo é um espião soviético e mesmo assim seja capaz de cozinhar, lavar-se e fazer a cama, Sobreviveram por anos na rua. Para isso têm que saber quais são os lugares seguros, como cuidar de si mesmos e de suas coisas, como evitar que sejam presos, onde estão os refeitórios... são funcionalidades, assim se foi capaz de subsistir na rua, fazê-lo em um apartamento onde o banheiro está ali do lado e não a duas quadras não será um grande problema. É impressionante.

¹⁶⁶ BRASIL. O Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua. *Moradia primeiro*. Disponível em: <<https://inrua.org/moradia-primeiro/>> Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁶⁷ Ibid.

Afirma categoricamente, que o mais útil deste programa é a rapidez com que se passa do sobreviver para o viver. “Ocorre da noite para o dia. Alguém entra em um apartamento com suas bolsas e, no dia seguinte, tomou banho e dormiu em uma cama, tem uma chave na mão e é como qualquer morador daquele edifício”. Destaca que esse processo de visibilidade e socialização ocorrem quase que juntos, “as pessoas não te olham quando você é um sem-teto. Apesar de se sentir muito exposto, você é invisível. E de repente está morando em um apartamento e seus vizinhos te dizem: ‘Bom dia, como vai?’”.¹⁶⁸

Já foi dito que ao entrar no projeto, a pessoa é acompanhada por uma equipa flexível de profissionais de diferentes áreas em resposta às necessidades apresentadas pela pessoa para apoio à sua estadia na casa, sendo o Projeto uma verdadeira prestação de apoio com autonomia.

A lógica do *Housing First* é que a pessoa em situação de rua necessita primeiro de uma moradia como meio para busca de sua recuperação, autonomia e inclusão social. A moradia em si é o fator estabilizador, o amparo inicial necessário à pessoa em situação de rua. Em contraposição ao “modelo escada”, que apresenta a casa própria como uma espécie de “recompensa” conquistada após vencidas etapas de inclusão social. Por isso:

Assim como todos os cidadãos brasileiros, as pessoas em situação de rua têm direito a habitação digna, com divisão de cômodos que atenda sua autonomia, e que acima de tudo que lhe dê sua privacidade pessoal, com banheiro, quartos, cozinha e sala. É preciso também estar inserida em um local de área que disponha de uma estrutura de serviços públicos de qualidade, meio de transporte, assistências sociais que lhes proporcionem serem reinseridos. A moradia fixa pode caracterizar segurança, de modo efetivo, ser o precedente para buscar e acessar os demais direitos.¹⁶⁹

Um exemplo de abordagem passo a passo, um programa que teve grande impacto nas políticas públicas brasileiras, é o programa Minha Casa Minha Vida, estabelecido por uma parceria entre o governo federal, estados, municípios, empresas nos termos da Lei 11.977/2009 e Entidade sem fins lucrativos projetada para garantir a casa própria para famílias de baixa e média renda. Entretanto, os critérios iniciais do programa não inseriam a população de rua como público prioritário no recebimento das moradias, o que veio acontecer depois após intensa mobilização de órgãos e entidades civis que lutam pelo grupo.

¹⁶⁸ EL PAÍS. *O método para tirar milhares de ‘sem-tetos’ da rua*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/economia/1478889909_914418.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁶⁹ CARVALHO, Gustavo da Silva. *Housing first: reabilitação de um edifício vazio para população em situação de rua*. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/18837/1/01-%20ARTIGO_HOUSING%20FIRST-REABILITA%C3%87%C3%83O%20DE%20UM%20EDIF%C3%8DCIO%20VAZIO%20PARA%20POPULA%C3%87%C3%83O%20EM%20SITUA%C3%87%C3%83O%20DE%20RUA.pdf/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

Começando com a experiência de *Housing First*, no Brasil apenas há dois anos, embora essa abordagem seja aplicada em toda a Europa há mais de 20 anos, só tem-se experiência com a fase inicial do Projeto em Curitiba, mas também em Porto Alegre. Como já destacado, o Projeto em Curitiba, foi idealizado em parceria entre o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua, a Arquidiocese de Curitiba, a Casa de Acolhida São José e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Contudo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos vem acompanhando mais um projeto-piloto no Brasil, o Projeto-piloto em Curitiba – PR, em que os principais resultados alcançados até o momento são:

- a) a superação da situação de rua;
- b) acesso à moradia permanente; e
- c) melhoria da qualidade de vida dos atendidos. Resultados medidos por meio dos relatórios de acompanhamento das visitas da equipe técnica.¹⁷⁰

E o Projeto-piloto em Porto Alegre – RS, executado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS, que segundo a gestão do projeto, o principal impacto foi em relação ao atendimento dispensado a essa população, conforme relata a seguir:

O principal impacto no atendimento à população em situação de rua são os dias fora da rua (10.801 dias, considerando 70 pessoas atendidas), que têm como consequência uma redução no número de internações, mais acompanhamento das situações de saúde (clínica e mental) e vinculação com serviços de atendimento da rede do local onde residem. Com relação ao uso de substâncias psicoativas: 19% pararam de fazer uso; 26% estão fazendo uso não problemático; 23% estão fazendo uso problemático; 29% estão em tratamento; 3% estão sem tratamento. Com relação às internações na saúde mental: dos 70 que estão no programa, apenas 17 tiveram passagem por internações, destes, 12 não voltaram a internar mais; 3 reduziram a internação; 2 mantiveram a internação. Com relação ao uso dos serviços da Assistência Social: após o início do projeto nenhum beneficiário fez uso de abrigo; apenas uma beneficiária fez uso do Centro Pop.¹⁷¹

Contudo, mesmo que tenha apresentado resultados positivos tornando-se a política pública de acolhimento mais disseminado nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, despontando resultados significativos no Brasil, e recentemente inserido em países como o Japão, o programa apresenta entraves.

¹⁷⁰ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Moradia primeiro*. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 15 ago. 2022.

¹⁷¹ Ibid.

3.2 Desafios legais para além do *Housing First*

O processo de implantação desse tipo de intervenção, deve ser recortado e organizado para atingir seus objetivos. Se limitará a abordagem em quatro dimensões: características da intervenção, contexto de implantação, aspectos institucionais e processo de execução.

A proposta criada em Curitiba, e que poderia ser aplicada em todo o Brasil, faria a oferta de unidades habitacionais de propriedade do poder público, em troca de uma taxa ou aluguel proporcional ao rendimento do beneficiário, contudo, há indisponibilidade de habitações. Entre outros motivos, porque os imóveis que serão utilizados para o programa devem seguir alguns critérios, como ser de uso residencial, habitação unifamiliar, com toda a infraestrutura necessária de uma moradia digna, com acessibilidade e a localização em áreas centrais, ou com disponibilidade de serviços públicos.

Sendo um dos pilares do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em Porto Alegre, o programa Moradia Primeiro completa um ano e esbarra na escassez de interessados em locarem seus imóveis onde viverão moradores de rua. Como se destaca:

A prefeitura de Porto Alegre paga o aluguel ou deposita o valor diretamente para o locador. Lançado pelo Executivo oficialmente em maio de 2018, tem como principal objetivo oferecer um teto a quem costuma dormir olhando para o céu, dando autonomia e integridade aos atendidos. Na ação Aluguel Solidário, integrante do programa Moradia Primeiro, são disponibilizadas 153 bolsas, das quais 34 imóveis já estão disponíveis a famílias moradores de rua e 22 em processo de tramitação. A coordenadora do Plano de Superação, Sílvia Mendonça, relata dificuldades em ampliar este número. “Muitas vezes, os locais não atendem aos requisitos para o programa. Recebemos contatos de pousadas e pensões, mas entendemos que alguns deles não estariam aptos.”¹⁷²

Em Curitiba, além de novos empreendimentos habitacionais públicos, imóveis já existentes e ociosos, poderiam ser destinados ao Projeto. Segundo dados do IBGE, de 2010, cerca de 46.895 imóveis estão vagos em Curitiba. Uma pesquisa da Fundação João Pinheiro realizada a partir deste número e divulgada em 2016 também mostra que 58.327 imóveis estão vazios na referida cidade. Mas esse não é o único entrave.

Ainda há a falta de coordenação dos serviços necessários aos moradores, e própria a resistência dos agentes implantadores aos princípios do HF, pois quando alçado ao mundo foi reformulado quase perdendo sua identidade. A relevância da produção de novos conhecimentos que favorecem a integração de intervenções HF aos sistemas de proteção social existentes, e a

¹⁷² BUELLER, Cristian. *Programa Moradia Primeiro completa um ano e esbarra na escassez de interessados*. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/programa-moradia-primeiro-completa-um-ano-e-esbarra-na-escassez-de-interessados-1.338483>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

falta de dados nacionais quantitativos e qualitativos atualizados, é processo determinante para implantação do Modelo e sua sustentabilidade no âmbito da política pública. Esses são os principais fatores que dificultam a implantação do *Housing First*, restando a questão financeira.

A respeito do financiamento do programa, além da injeção dos R\$ 9,1 milhões destinados à garantia dos direitos das pessoas em situação de rua no Ceará, no Paraná e no Distrito Federal em 2021, possíveis fontes, seriam os fundos de habitação municipal e estadual, cotas de solidariedade e outorga onerosa do direito de construir - todos instrumentos já existentes na cidade de Curitiba.¹⁷³

A Superação do orçamento, segundo, Leonildo Monteiro representante do Movimento Nacional da População de Rua (PR) pede ao Congresso que faça movimentos para ampliar os recursos para o Moradia Primeiro. “Sem isso, não vamos conseguir tirar a população em situação de rua de onde está. Nesse meio tempo, a violência contra essas pessoas aumenta. Precisamos de uma política de moradia que exista de fato”.¹⁷⁴

Nas palavras de Tomás Henrique Melo, do Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua, “o objetivo principal é superar a situação de rua, ter no país um momento em que nenhuma família viva na rua porque não possa comprar ou alugar um lugar para viver. Políticas complementares são fundamentais para o atendimento emergencial mais básico, mas não podemos perder de vista a moradia como centro organizador de vários pontos de vista”. Acrescenta que no Brasil tem “muita casa sem gente, muita gente sem casa”, durante a audiência pública está disponível, em áudio e vídeo, na página da CLP no site da Câmara dos Deputados.¹⁷⁵

A População em situação de rua, precisa ser ouvida, segundo entende Habermas¹⁷⁶, para criação de uma política pública a partir de suas necessidades. É preciso que o município se comprometa em dialogar com a sociedade civil, e principalmente os destinatários da política.

Isso porque, para além dos temas tratados neste trabalho, não se pode esquecer que pessoas em situação de rua, como qualquer cidadão, também têm o direito de ficar nos espaços públicos e são livres para estarem nesses locais. O Direito à cidade também se estende a eles.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ RACISMO AMBIENTAL. *Muita casa sem gente, muita gente sem casa: moradia para população em situação de rua deve ser política de Estado*. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2021/10/25/muita-casa-sem-gente-muita-gente-sem-casa-moradia-para-populacao-em-situacao-de-rua-deve-ser-politica-de-estado/>> acesso em: 20 nov. 2022

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ BARROS, Ana Paula. *A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa - uma revisão do tema*. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/arqcom/article/download/671/706>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Portanto, pelo exposto, percebe-se que a abordagem do *Housing First* será melhor efetivada se for promovida no Brasil, através do Estado e seu aparato multidisciplinar, para viabilizar e possibilitar a reintegração de mais pessoas ao convívio social com melhor qualidade de vida, dar o primeiro passo para a moradia adequada, segurança e um lar confortável, em que seja facilitado o caminho para recuperar a autonomia, independência e cidadania desses cidadãos em situação de rua.

CONCLUSÃO

No início deste estudo, constatou-se que, embora tenha existido avanços em relação à política pública de apoio à população em situação de rua, o modelo etapista tradicional não se mostra eficaz, havendo necessidade de discutir problemas, destacar possíveis soluções que sejam de fato efetivas para a reinserção desse público na vida social. Ao tratar sobre a metodologia *Housing First*, verificou-se que, se aplicada seguindo os parâmetros que já vem sendo realizados internacionalmente, esta pode se configurar como uma política pública que vai de encontro ao assistencialismo mormente proposto atualmente pelo Estado brasileiro.

Assim, diante da discussão teórica sustentada pelos autores da área e as experiências práticas de implementação do projeto HF, considera-se que, a partir dos exemplos relatados sobre a metodologia estudada, e da pequena amostra que já vem sendo realizada no Brasil, reitera-se que, é possível a aplicação de projetos de intervenção de programas que entendam a moradia como primeira necessidade básica, além oferecer apoio e amparo psicológico, para que através da Casa Primeiro, todos os demais direitos possam ser acessados.

A relevância da pesquisa é evidenciada, como se pode observar, quanto aos direitos e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal, são a internalização dos direitos humanos. Dessa forma, os direitos naturais foram interiorizados pela maioria das Constituições modernas, como é o caso da brasileira de 1988. Resta, contudo, buscar, que a sólida doutrina dos direitos fundamentais apresentada por Alexy- ao conferir máxima efetividade aos direitos sociais- encontre os cidadãos em situação de rua, na medida em que os princípios constitucionais que consagram esses direitos, sejam aplicados em seu máximo peso, com maior eficácia possível, diante das circunstâncias do caso concreto. Às Políticas Públicas, cabe sua concretização nos dois vetores: elaboração e efetivação.

Em âmbito nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estatuiu o direito à moradia em seu art. 6º por meio da Emenda Constitucional nº 26, datada de 14 de fevereiro de 2000, especificamente no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, —São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Contudo, a Constituição ao prever a moradia, não a define e não delimita seu conteúdo. Outras leis, como o Código Civil, traz o conceito de domicílio, de residência e habitação, mas é silente a respeito da moradia, tendo a tarefa sido delegada aos documentos internacionais, que significaram esse direito. A definição amplamente aceita, trata a moradia abordando aspectos

em comum, de modo à sempre orientar o desenvolvimento saudável das pessoas com a salvaguarda da privacidade e da intimidade em um ambiente próprio de autonomia e integração, como melhor concepção do conceito.

Nesse sentido, este trabalho permitiu inferir o direito fundamental à moradia como um direito essencial ao ser humano. O direito que oportuniza acesso aos demais direitos. Entendido como importante vértice da dignidade da pessoa humana, vez que precede e reúne a efetivação de outros direitos fundamentais.

A questão causa tamanho torpor que, especificamente no que tange à Colômbia, procedeu-se à uma análise do julgado T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional, diante da situação dos deslocados internos, imigrantes refugiados, naquele país e a omissão estatal em dar respostas efetivas os direitos dessas pessoas. Em meio a isso, é interessante ver o paralelismo que pode ser traçado entre o direito fundamental à moradia, debatido nesse trabalho, e a decisão da corte Colombiana, sobre o deslocamento interno no país, uma vez que o deslocamento forçado vivenciado naquele país, é uma forma de violação do direito de morar compatível com o desrespeito à segurança, à paz e ao desenvolvimento como núcleos fundamentais.

Na continuidade do pensamento posto, objetivou-se articular que o conceito de moradia adequada juntamente com a questão do deslocamento interno forçado, não deixam de estar intrinsecamente relacionados, em esfera global, com o direito à moradia em si e com a dificuldade que os Estados têm de proteger direitos de índole prestacional.

No Brasil, a partir de uma verificação apurada da realidade, há alta expectativa do Estado de Coisas Inconstitucional, tendo em conta que advém da omissão ou comissão conjunta do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, de forma consistente, na violação de direitos fundamentais à população em situação de rua.

Em contrapartida, todo direito tem um custo porque os bens são escassos, para isso é necessário que seja feita uma agenda para que a injeção de recursos seja efetiva e financeiramente viável. Pensando nisso, o método *Housing First*, se provou mais barato para os cofres públicos nos países onde é aplicado, do que os modelos antigos; além de ser capaz de incluir os mais variados perfis de pessoas em situação de rua e apresentar um rompimento real com o ciclo da rua. Nos EUA, mais de 80 mil pessoas deixaram as ruas no governo Obama; o Canadá, França, Portugal, Espanha e países escandinavos são outros exemplos onde governos abraçaram a causa e os resultados foram significativos, principalmente em termos de redução de gastos públicos, estabilidade na moradia, segurança, saúde e empregabilidade.

Conclui-se, assim, que não há mais espaço na atualidade, para levantar se a estratégia funciona ou não funciona, o que se deseja é que o *Housing First* seja recebido como Política Pública continuada como ocorreu com o CREAS, que se iniciou da mesma forma que o programa Moradia Primeiro, e hoje foi aceito e disseminado como Política Pública continuada, em que existe lei, recurso público continuado e adesão de todas as camadas políticas e sociais.

O *Housing First* é mais rápido, mais barato e efetivamente eficaz. A iniciativa pioneira no Brasil, do Projeto Moradia Primeiro foi em Curitiba, e teve início semelhante com o de Portugal, como já abordado ao decorrer do trabalho, não há justificativa plausível para sua não implementação pelo Estado. Do ponto de vista dos direitos humanos, é a resposta para o fenômeno da situação de rua, pois permite a saída efetiva da pessoa da vivência na rua e garante sua cidadania.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. *O problema da propriedade privada a partir de Espinosa*. Disponível em < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/32375/32375.PDF> > Acesso em: 20 mar. 2022

ACERVO O GLOBO. *Prendeu, espancou e processou por vadiagem a secretária do juiz*. Disponível em < <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?busca=Maria+presa+por+mendic%C3%A2ncia> >. Acesso em: 7 out. 2021

ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA (2014). *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil Sumário Executivo*. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/MegaeventosViolacoesSumario.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ATUALIDADES LISBOA. *“Housing first”*: uma casa muito desejada. Disponível em <https://www.lisboa.pt/atualidade/reportagens/housing-first-uma-casa-muito-desejada> > Acesso em: 30 jul. 2022.

BARROS, Ana Paula. *A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa - uma revisão do tema*. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/arqcom/article/download/671/706>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BARROS, P.; MONTE, J. Impactos sociais da Copa do Mundo de 2014: representações sociais de pessoas em situação de rua na Praia de Iracema, em Fortaleza/CE. *Revista Humanidades*. Fortaleza, v. 32, n. 1, p. 99-105.

BBC.NEWS. *Por que os EUA têm os piores índices de pobreza do mundo desenvolvido*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53562958>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Cone, 2006

BRASIL. *Política nacional de morador de rua, em maio de 2008*. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-08/pol.nacional-morad.rua_.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Ações em prol das pessoas em situação de rua são ampliadas pelos tribunais*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/acoes-em-prol-das-pessoas-em-situacao-de-rua-sao-ampliadas-pelos-tribunais-brasileiros/>> Acesso em: 5 nov. 2022.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *População em situação de rua, ações, programas e moradia primeiro*. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdh/pt->

br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 5 nov. 2022.

_____. O Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua. *Moradia primeiro*. Disponível em: <<https://inrua.org/moradia-primeiro/>> Acesso em: 20 nov. 2022

_____. *Lei de 16 de dezembro de 1830*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em: 09 jan. 2022.

_____. *Portaria n.º 122*, de 25 de janeiro de 2011. Disponível em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html> Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. *Resolução n.º 425*, de 08 de outubro de 2021. Disponível em:<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>> Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. *Decreto n.º 847*, de 11 de outubro de 1890. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm> Acesso em: 09 jan. 2022

_____. *Portaria n.º 940*, de 28 de abril de 2011. Disponível em:<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_04_2011.html> Acesso em: 1 mar. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *TRF2 realiza mutirão PopRuaJud com orientação e serviços à população em situação de rua*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/efetivacao-de-acoes-em-prol-das-pessoas-em-situacao-de-rua-requer-acesso-a-politicas-publicas/>> Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. *População em situação de rua. É possível um housing first no Brasil?* Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf> Acesso em: 19 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ministro Alexandre de Moraes convoca audiência pública sobre população em situação de rua*. Disponível em: <<https://www.portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493571&ori=1>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BUELLER, Cristian. *Programa Moradia Primeiro completa um ano e esbarra na escassez de interessados*. Disponível em: <<https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/programa-moradia-primeiro-completa-um-ano-e-esbarra-na-escassez-de-interessados-1.338483>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CARTA CAPITAL. *Brasil tem “boom” de população de rua, que segue invisível*. Disponível em:<[2021.https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-boom-de-populacao-de-rua-que-segue-invisivel/](https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-tem-boom-de-populacao-de-rua-que-segue-invisivel/)>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CARDOZO, José Eduardo. Ex-deputado federal, propôs à Câmara dos Deputados a revogação do art. 59 da Lei de Contravenções Penais, propugnando pela extinção do tipo contravençional de vadiagem. Disponível em:<<https://cd.jusbrasil.com.br/noticias/100024559/camara-aprova-fim-do-crime-de-vadiagem>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

CARVALHO, Gustavo da Silva. *Housing first: reabilitação de um edifício vazio para população em situação de rua*. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/18837/1/01-%20ARTIGO_HOUSING%20FIRST-REABILITA%C3%87%C3%83O%20DE%20UM%20EDIF%C3%8DCIO%20VAZIO%20PARA%20POPULA%C3%87%C3%83O%20EM%20SITUA%C3%87%C3%83O%20DE%20RUA.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CNMP. *Ação nacional em defesa dos direitos fundamentais*. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf, op >. Acesso em: 16 nov. 2022.

CULTURA GENIAL. *Poema o bicho*. Disponível em: <<https://www.culturagenial.com/poema-o-bicho-manuel-bandeira/>>. Acesso em: 7 out. 2021.

DELGADO, Malu. *O espantoso boom de população de rua no Brasil*. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-espantoso-boom-de-populacao-de-rua-no-brasil/>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

DUARTE, José. *Comentários à Lei de Contravenções Penais*. V. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

EL PAÍS. *O método para tirar milhares de 'sem-tetos' da rua*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/economia/1478889909_914418.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor de Souza. *Cidadãos em Situação de rua: dossiê brasil*. Belo Horizonte: CRV, 2020.

FILARDI, Isabela. *Lula diz que quer realizar encontro com moradores de rua e padre Júlio Lancellotti*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-diz-que-quer-realizar-encontro-com-moradores-de-rua-e-padre-julio-lancellotti/>> Acesso em: 15 jan. 2023.

HABERMAS, Jurgen. *Os fundamentos do estado democrático de direito*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/trans/a/xWbY9dstVR5sJkzgBnz8DGy/?lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

HAWKING; PINKER; GRAY apud KELLER, Timothy. *Justiça Generosa*. São Paulo: Vida Nova, 2013.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *Estudo inédito desfaz mitos sobre os moradores de rua no Brasil*. Porto Alegre: Unisinos, 2020.

ISPA. *Integração comunitária, no recovery e na qualidade de vida*. Disponível em <<https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/6966/1/TES%20MART-P1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

IPEA. *População de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811&catid=10&Itemid=91>. Acesso em: 07 out. 2021.

JUSTIFICANDO. *A vadiagem e o preconceito nosso de cada dia*. Disponível em: <2021<http://www.justificando.com/2016/08/09/sobre-a-vadiagem-e-o-preconceito-nosso-de-cada-dia/>>. Acesso em: 7 out. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Direitos fundamentais das pessoas em situação de Rua*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LUCHETE, Felipe. *Só tema chinfrim não pode ser levado ao Supremo", critica Barroso*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2014-ago-09/tema-chinfrim-nao-levado-supremo-critica-barroso>> Acesso em: 07 out. 2021.

MARTINS, Paulo Daniel Fernandes. *Modelo housing first como percursor da mudança social transformativa: uma perspectiva ecológica sobre o impacto da percepção da qualidade da casa e da escolha na integração comunitária, no recovery e na qualidade de vida*. Disponível em < <https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/6966/1/TES%20MART-P1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MATEUS, Cibele. *Direito à moradia x direito à propriedade*. Disponível em <<https://www.sedep.com.br/artigos/direito-a-moradia-x-direito-a-propriedade/#:~:text=%E2%80%93%20A%20moradia%20diferencia%2Dse%20da,vezes%2C%20dispens%C3%A1vel%2C%20isto%20%C3%A9%2C>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

MATTOS, Liana Portilho. *Regularização fundiária parecer*. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundia ria/Parecer_LianaPortilho.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

MIGALHAS. *Mendigar deixou de ser contravenção penal há 10 anos*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/297910/mendig-ar-deixou-de-ser-contravencao-penal-ha- apenas-dezanos>>. Acesso em: 7 out. 2021.

MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional*. 5. ed., São Paulo: Atlas 2021.

NASCIMENTO, Elimar. Crise e movimentos sociais: hipóteses sobre os efeitos perversos. *Serviço Social e Sociedade*. v.43, São Paulo, 1993, p.71-92.

NERY JÚNIOR, Néilson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NONOTA, Domingos; RAIOL, Raimundo. Pessoas Em Situação De Rua E Violência: entrelaçados em Nome da Suposta Garantia de Segurança Pública. *Revista Direito em Debate*. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7505>> Acesso em: 06 nov. 2022.

OAB. *Anais da XV conferência da OAB*. Disponível em: <<https://www.estantevirtual.com.br/livros/oab/anais-xvconferencia-nacional-da-ordem-dos-advogados-do-brasil/291428443>>. Acesso em: 18 out. 2021.

OITICICA, Hélio. *Aspiro ao grande labirinto*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

ORNELAS, José; DUARTE, Maria. *Moradia Primeiro (Housing First): Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua*. Disponível em: <<https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/apoio-para-a-implantacao-qualificacao-e-disseminacao-do-modelo-housing-first-brasil/>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

OLIVEIRA, Lima Newton de. *O princípio da dignidade da pessoa humana: Análise de sua evolução histórica como abertura para a concretização no âmbito do direito civil brasileiro*. Disponível em: <<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/03/DIR36-04.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua*. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7a1bc993c84aa757>> Acesso em: 20 mar. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. *Melhorar indicadores de moradia e acesso à terra é desafio para governo Lula*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/melhorar-indicadores-de-moradia-e-acesso-a-terra-e-desafio-para-governo-lula.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ROSSEAU apud EDUARDA, Maria. *A origem da desigualdade no pensamento de Rosseau*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/filosofia/a-origem-da-desigualdade-social-no-pensamento-derousseau/#:~:text=O%20diagn%C3%B3stico%20de%20Rousseau%20foi,o%20%C3%B3dio%2C%20corrompe%20a%20pol%C3%ADtica.>> Acesso em: 7 out. 2021.

RUSSO, Luciana. *Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*, v. 3, p. 677 – 735, Ago. 2011.

SENADO NOTÍCIAS. *Recordista em desigualdade, País estuda alternativas para ajudar os mais pobres*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SILVA, Anne Cacielle Ferreira da. *Reprimendo a ociosidade: legislação e controle social no pós-abolição*. Disponível em: <http://www.ppge.ufpr.br/dissertacoes/2020/2021/2021_Ane%20Cacielle%20Ferreira%20da%20Silva.pdf> Acesso em: 09 jan. 2022.

SILVA, José Manuel. *Housing first- uma forma de reinclusão de pessoas sem abrigo*. Disponível em <<https://observador.pt/opinioao/housing-first-uma-forma-de-reinclusao-de-pessoas-sem-abrigo/>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

TEIXEIRA, Elenaldo. *Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em: 1 mar. 2022.

TIERNEY apud KELLER, Timothy. *Justiça Generosa*. Times São Paulo: Vida Nova, 2013.

