

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Sílvia Tibo Barbosa Lima

**A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À MORADIA:
DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Belo Horizonte

2023

Sílvia Tibo Barbosa Lima

**A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À MORADIA:
DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Daniel Gaio

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

L732p Lima, Sílvia Tibo Barbosa

A população em situação de rua e o direito à moradia
[manuscrito]: diretrizes para a construção de políticas
públicas / Sílvia Tibo Barbosa Lima.-- 2023.

132 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 116-132.

1. Direito urbanístico - Brasil - Teses. 2. Direito à
moradia - Teses. 3. Pessoas desabrigadas. 4. Política
habitacional - Teses. I. Gaio, Daniel. II. Universidade
Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 34:711.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA SÍLVIA TIBO BARBOSA LIMA

Realizou-se, no dia 27 de abril de 2023, às 11:00 horas, Faculdade de Direito da UFMG, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À MORADIA: o caso de Belo Horizonte*, apresentada por SÍLVIA TIBO BARBOSA LIMA, número de registro 2021652623., graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniel Gaio - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof(a). Simone Ferreira Gatti (Escola da Cidade/SP), Prof(a). Luiz Tokuzi Kohara (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos/SP).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada com autorização para publicação, tendo obtido a nota **95**.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2023.

Daniel
Gaio:85754471904

Assinado de forma digital por
Daniel Gaio:85754471904
Dados: 2023.05.15 16:39:03
-03'00"

Prof(a). Daniel Gaio (Doutor) Nota **95**.

MARIA TEREZA
FONSECA
DIAS:91210550687

Digitally signed by MARIA TEREZA FONSECA
DIAS:91210550687
DN: c=BR, ou=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTi Multipla v5,
ou=24783329000134, ou=Videoconferencia,
ou=Certificado PP A3, cn=MARIA TEREZA FONSECA
DIAS:91210550687
Date: 2023.05.15 16:45:10 -03'00"

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora) Nota **95**.

Prof(a). Simone Ferreira Gatti (Doutora) Nota **95**.

Prof(a). Luiz Tokuzi Kohara (Doutor) Nota **95**.

Para Alice, que com a pureza de seus questionamentos me inspira
a sonhar com um mundo menos desigual.

AGRADECIMENTOS

À UFMG, por viabilizar o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Professor Daniel Gaio, pela orientação atenta, criteriosa e segura, mas, ao mesmo tempo, leve e acolhedora.

Aos participantes dos estudos de caso, por abrirem as portas de suas casas e permitirem que eu conhecesse um pouco de suas histórias de vida e seus lugares de fala.

Aos entrevistados Cristiana Merendeiro, Catarina de Sousa Ferreira, Florencia Baglivi, Amalia von Sanden, Mathias Vitancurt, Gabriel Zabalza, Luiz Tokuzi Kohara, Giulia Pereira Patitucci e Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima, pela generosidade na partilha de informações durante o trabalho de campo realizado nas cidades de Lisboa, Montevideu e São Paulo.

Aos integrantes do Projeto RE-HABITARE, pela parceria durante o trabalho de campo realizado em Belo Horizonte.

Ao Programa Polos de Cidadania da UFMG, na pessoa do Professor André Luiz Freitas Dias, por plantar em mim o desejo de conhecer mais e melhor o universo da população em situação de rua.

Aos colegas Ana Paula Santos Diniz e Samuel da Silva Júnior, pela partilha diuturna de ideias, reflexões, angústias e risadas.

À minha filha Alice, por me arrancar sorrisos ao longo de toda a caminhada.

Ao meu irmão, revisor e maior incentivador, Leonardo.

À minha mãe, por me ensinar a viver adversidades sem perder a alegria; ao meu pai, por me despertar desde cedo para os prazeres da leitura e da escrita; e à minha irmã Graciele, pelo amor e apoio incondicionais. A Elaine, José Renato e Bruna, pela incansável torcida; e aos meus sobrinhos Malu, Lipe, Arthur e Vítor, pelas necessárias doses de pureza e alegria.

“Ah, comigo o mundo vai modificar-se.

Não gosto do mundo como ele é”.

(Carolina Maria de Jesus, Quarto de despejo, 1960)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a relevância da moradia adequada para a população em situação de rua e, a partir de três estudos de caso, propor diretrizes para a construção de uma política habitacional dirigida às pessoas em situação de rua de Belo Horizonte/MG. Diante do crescimento do número de pessoas em situação de rua neste município, da gravidade desse fenômeno social, da relevância do acesso à moradia no processo de saída das ruas e das deficiências identificadas no Programa Bolsa Moradia, conclui-se que é essencial e urgente a elaboração de um programa habitacional apto a viabilizar o acesso desse grupo social à moradia adequada e em caráter permanente. Com base nos princípios da metodologia *Housing First* e nas experiências das cidades de Lisboa (Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*), Montevideu (Projetos *Incubar II e Fincas Abandonadas*) e São Paulo (reabilitação do edifício Asdrúbal do Nascimento II), são apresentadas diretrizes para a elaboração de política de moradia para a população em situação de rua de Belo Horizonte, quais sejam: (1) criação de parque habitacional público, a partir da reabilitação de edifícios que não estejam cumprindo a sua função social ou cujos proprietários tenham débitos inscritos em dívida ativa municipal, seguida da revisão dos critérios de elegibilidade atualmente previstos para a participação no Programa Locação Social; e (2) locação de unidades residenciais individualizadas e dispersas no território urbano, junto ao mercado privado, a preços acessíveis, mediante concessão de benefícios fiscais aos proprietários. O presente texto foi construído a partir de duas abordagens metodológicas, a teórica e a empírica. A abordagem teórica foi feita por meio da análise de conteúdo da legislação e da bibliografia pertinentes ao tema, ao passo que a abordagem empírica foi do tipo/modelo exploratório, utilizando-se a técnica da pesquisa de campo. O raciocínio foi do tipo hipotético-dedutivo, apresentando-se, ao final, uma solução/hipótese para o problema apresentado.

Palavras-chave: Moradia adequada. População em situação de rua. Política habitacional. *Housing First*. Belo Horizonte.

ABSTRACT

This work aims to analyze the relevance of adequate housing for the homeless population and, based on three case studies, propose guidelines for the construction of a housing policy aimed at homeless people in Belo Horizonte/MG. Faced with the growth in the number of homeless people in this municipality, the seriousness of this social phenomenon, the relevance of access to housing in the process of leaving the streets and the deficiencies identified in the Bolsa Moradia Program, it is concluded that it is essential and urgent to elaboration of a housing program able to enable this social group's access to adequate housing on a permanent basis. Based on the principles of the Housing First methodology and on the experiences of the cities of Lisbon (Programa É uma Casa, Lisboa Housing First), Montevideo (Projects Incubar II and Fincas Abandonadas) and São Paulo (rehabilitation of the Asdrúbal do Nascimento II building), guidelines for the elaboration of a housing policy for the homeless population of Belo Horizonte, namely: (1) creation of a public housing stock, based on the rehabilitation of buildings that are not fulfilling their social function or whose owners have debts enrolled in active municipal debt, followed by the review of the eligibility criteria currently provided for participation in the Social Lease Program; and (2) leasing of individual residential units dispersed throughout the urban territory, in the private market, at affordable prices, with the granting of tax benefits to the owners. The present text was constructed from two methodological approaches, the theoretical and the empirical. The theoretical approach was carried out through content analysis of legislation and bibliography relevant to the subject, while the empirical approach was of the exploratory type/model, using the field research technique. The reasoning was of the hypothetical-deductive type, presenting, in the end, a solution/hypothesis for the presented problem.

Keywords: Adequate housing. Homeless population. Housing policy Housing first. Belo Horizonte.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	41
Tabela 2 – Distribuição geográfica das AEIS de vazios urbanos em Belo Horizonte.....	74
Tabela 3 – Índice de Qualidade de Vida Urbana nas Regionais de Belo Horizonte.....	74
Tabela 4 – Projeto <i>Incubar</i> - Subsídios pagos às famílias participantes.....	90
Tabela 5 – Custo mensal <i>per capita</i>	91
Tabela 6 – Renda familiar, composição familiar e limite de comprometimento da renda/capacidade de endividamento.....	98
Tabela 7 – Número de unidades habitacionais, ano de inauguração e público-alvo.....	100
Tabela 8 – Modalidade, custo médio mensal por pessoa e por unidade habitacional.....	103
Tabela 9 – Custo médio mensal por pessoa nos centros de acolhida, nas unidades do Autonomia em Foco e nas repúblicas	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População em situação de rua informada no Censo Suas e cadastrada no Cadastro Único (2013-2019).....	25
Gráfico 2 – Evolução do crescimento da população em situação de rua de Belo Horizonte.....	44
Gráfico 3 – Relação entre nível de inadimplência e adesão ao tratamento.....	62
Gráfico 4 – Percentual/taxa de permanência na habitação e de integração comunitária.....	66
Gráfico 5 – Grau/nível de satisfação com os serviços.....	67
Gráfico 6 – Percentual/taxa de impacto pela adesão ao projeto.....	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Lógica estabelecida pelo modelo <i>Housing First</i>.....	64
---	-----------

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Mirante, fachada e interior da residência de um dos participantes do Programa É uma Casa, Lisboa <i>Housing First</i>, localizado na Zona da Mouraria, em Lisboa.....	87
Imagem 2 – Interior da residência de um dos participantes do Programa É uma Casa, Lisboa <i>Housing First</i>, localizada na Zona da Mouraria, em Lisboa.....	88
Imagem 3 – Fachada, pátio interior e painel localizado na entrada do edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevidéu.....	94
Imagem 4 – Interior de uma das unidades habitacionais que compõem o edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevidéu.....	95
Imagem 5 – Fachada, vista externa, biblioteca e jardim em construção no <i>pilotis</i> do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo.....	106
Imagem 6 – Interior de uma das unidades habitacionais do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo.....	106
Imagem 7 – Interior de uma das unidades habitacionais do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo.....	107

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Concentração de pessoas em situação de rua no Brasil.....	27
---	-----------

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANV	Agencia Nacional de Vivienda
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AEIPS	Associação para o Estudo e Integração Psicossocial
ACP	Ação Civil Pública
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
Censo Suas	Censo do Sistema Único de Assistência Social
CNDDH de Rua	Centro de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
Cohab/SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
CFMH	Conselho do Fundo Municipal de Habitação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF	Constituição Federal de 1988
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social
DPU	Defensoria Pública da União
DHBP	Departamento de Habitação e Bairros Populares
FEANTSA	European Federation of National Organizations Working with the Homeless
ETHOS	Typology on Homelessness and Housing Exclusion
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
HF	Housing First

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPC-FIPE Econômicas	Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idem	Intendencia de Montevideo
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay
MDSCF	Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome
MPF	Ministério Público Federal
NNA	Mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo
NPISAs	Núcleos de Planejamento da Intervenção Sem-Abrigo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória de imóveis vazios, subutilizados e não utilizados
PNPSR	Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua
PMPSA	Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo
PNH	Plano Nacional de Habitação
PADHu	Plataforma Aberta de Atenção em Direitos Humanos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNJAPS	Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua
PROAS	Programa de assentamento de famílias removidas em decorrência da execução de obras públicas
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PJIJCBH	Promotoria de Justiça da Infância e Juventude Cível de Belo Horizonte

RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
Smads	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
Sehab	Secretaria Municipal de Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
TF	Treatment First
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
VCIJBH	Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte
ZHIS	Zona Habitacional de Interesse Social
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL	22
2.1 Histórico e perfil	22
2.2 Fatores determinantes da ida para as ruas e invisibilidade social	28
2.3 Conceito normativo e a necessidade do atendimento multissetorial e inclusivo	34
3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM BELO HORIZONTE E A QUESTÃO DA MORADIA	40
3.1 O déficit habitacional, a população em situação de rua e o fenômeno das ocupações urbanas em Belo Horizonte	40
3.2 A insuficiência de políticas públicas habitacionais para a população em situação de rua em Belo Horizonte	47
4 A RELEVÂNCIA DO ACESSO À MORADIA ADEQUADA NO PROCESSO DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA	58
4.1 A moradia como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais: a metodologia <i>Housing First</i>	58
4.2 A importância da localização da moradia para a população em situação de rua e a análise da ZEIS como instrumento urbanístico apto a garantir a sua permanência nas áreas urbanas centrais	67
5 PROGRAMAS DE ACESSO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ESTUDO DE CASOS	77
5.1 O caso de Lisboa: o Programa <i>É uma Casa</i> , Lisboa <i>Housing First</i>	77
5.2 O caso de Montevideu: os Projetos <i>Incubar II</i> e <i>Fincas Abandonadas</i>	88
5.3. O caso do município de São Paulo: a reabilitação do Edifício Asdrúbal do Nascimento II	95
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a relevância da moradia adequada para a população em situação de rua e, a partir do estudo de três experiências habitacionais, implementadas nas cidades de Lisboa, Montevidéu e São Paulo, propor diretrizes para a construção de uma política de moradia dirigida às pessoas em situação de rua de Belo Horizonte/MG.

A abordagem do tema proposto justifica-se diante do crescimento e da gravidade da situação de rua enquanto fenômeno social no Brasil e, particularmente, no município de Belo Horizonte, sendo urgente e essencial a reformulação da metodologia de atendimento oferecida pelo Poder Público às pessoas em situação de rua, que se restringe, quando muito, à oferta de vagas para pernoite em centros de acolhida.

Nesse sentido, a pesquisa foi desenvolvida a partir da seguinte pergunta-problema: tendo em vista as experiências de moradia para pessoas em situação de rua implementadas nas cidades de Lisboa, Montevidéu e São Paulo, quais diretrizes, entre as ali aplicadas, revelam-se compatíveis com a realidade e o perfil da população em situação de rua de Belo Horizonte e, portanto, poderiam vir a ser consideradas pelo município para fins de elaboração de uma política de moradia dirigida especificamente a esse grupo social?

Diante das três experiências consideradas, a hipótese foi a de que, entre as diretrizes ali aplicadas, seriam compatíveis com a realidade e o perfil da população em situação de rua de Belo Horizonte as seguintes:

- (1) a concepção do acesso à moradia como o primeiro (e não o último) estágio a ser alcançado no processo de saída das ruas;
- (2) a inexigibilidade de participação prévia dos candidatos em programas de tratamento e/ou reabilitação;
- (3) a oferta de moradia associada a outros serviços, como saúde, assistência social e programas de geração de emprego e renda;
- (4) a oferta de unidades habitacionais integradas à cidade formal, isto é, localizadas em áreas próximas às oportunidades de trabalho, servidas por infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais como saúde e transporte;
- (5) a disponibilização de acompanhamento psicossocial individualizado e de longo prazo, de acordo com as necessidades de cada pessoa ou família, realizado por equipes flexíveis e multidisciplinares;

(6) a oferta de moradia em unidades habitacionais individualizadas (por pessoa ou família) e dispersas territorialmente;

(7) a concepção da moradia como valor de uso, e não como valor de troca, o que significa viabilizá-la pela via da locação social, sem transferência de propriedade;

(8) a oferta de moradia integralmente subsidiada até que se atinja um grau de autonomia que permita ao usuário arcar com os custos correspondentes, relativos à locação e a taxas de condomínio; e

(9) a realização de parcerias com entidades do terceiro setor, para a gestão dos programas de moradia a serem criados.

A testagem da hipótese foi feita a partir de duas abordagens metodológicas, a teórica e a empírica, analisando-se, em Lisboa, o Projeto *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*; em Montevideu, os Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*; e, no município de São Paulo, a reabilitação do edifício Asdrúbal do Nascimento II, implementada no âmbito do Programa de Locação Social.

A escolha da experiência de Lisboa justifica-se por se tratar de iniciativa já consolidada na Europa, baseada na principiologia do modelo *Housing First*, e que vem apresentando resultados bastante satisfatórios. A experiência de Montevideu foi escolhida por se tratar de cidade localizada na América Latina, com realidade socioeconômica mais próxima àquela apresentada pelas grandes cidades brasileiras, entre as quais está Belo Horizonte, bem como por se tratar de iniciativa que mescla a ideia da reabilitação de imóveis ociosos para destinação à moradia social aos princípios da metodologia *Housing First*, tendo sido considerada, ainda, a notoriedade que o Uruguai representa em termos de implementação de políticas de cooperativismo habitacional. Por fim, a experiência de São Paulo foi escolhida pelo seu pioneirismo no Brasil, circunstância que lhe confere destaque e relevância.

Para a abordagem teórica, realizou-se a revisão da literatura existente sobre o tema, com destaque para os trabalhos produzidos por Simões Júnior (1992), Leilani Farha (2015), Luiz Tokuzi Kohara (2018), Sam Tsemberis (2010), Simone Ferreira Gatti (2015), Giullia Pereira Patitucci (2017) e Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima (2020).

Nesse aspecto, considerou-se também a legislação pertinente ao assunto, analisando-se as disposições contidas nos seguintes documentos/atos normativos: Declaração Universal dos Direitos Humanos/1948; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC/1966); Constituição Federal/1988 (CRF/88); Decreto n.º 7.053/2009; Resolução n.º 40/2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH); Resolução n.º 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da Organização das Nações Unidas (ONU); Nova Agenda Urbana Habitat – III/2016 da ONU; e o Relatório sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação nesse contexto — transmitido ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2015.

Os dados quantitativos/estatísticos sobre a população em situação de rua, seja no Brasil, seja no município de Belo Horizonte, foram extraídos do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), de Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de Relatórios produzidos pelo Programa Polos de Cidadania/UFMG.

Para a realização dos três estudos de caso, foram essenciais as informações obtidas em conversas com usuários dos programas/projetos de moradia desenvolvidos em Lisboa e São Paulo, e, ainda, com pessoas diretamente envolvidas na implementação das experiências estudadas e/ou pesquisadoras do tema: Cristiana Merendeiro e Catarina de Sousa Ferreira, em Lisboa; Florencia Baglivi, Amalia von Sanden, Mathias Vitancurt e Gabriel Zabalza, em Montevideú; Luiz Tokuzi Kohara, Giulia Pereira Patitucci e Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima, em São Paulo.

Por fim, para o estudo da realidade da população em situação de rua de Belo Horizonte, foram de extrema relevância as entrevistas realizadas com usuários do Programa Bolsa Moradia, entre os meses de junho e julho de 2022, no âmbito do grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE, da Faculdade de Direito da UFMG, tendo sido ouvidas 23 (vinte e três) pessoas residentes nos Bairros Floresta, Lagoinha, Bonfim, Santa Efigênia, Dom Bosco e Nova Vista.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se o perfil da população em situação de rua no Brasil, abordando-se a sua heterogeneidade e invisibilidade social, a urgência da inclusão desse grupo social no Censo para fins de elaboração de políticas públicas específicas, a diversidade de fatores que levam à ida para as ruas, o seu conceito normativo e a necessidade de oferta de atendimento multissetorial, em conformidade com a demanda e a trajetória de vida de cada pessoa ou família que se encontra em tal condição.

No segundo, apresenta-se o perfil da população em situação de rua em Belo Horizonte, abordando-se o déficit habitacional e a insuficiência de políticas de moradia dirigidas a esse grupo social a partir do estudo dos atos normativos disciplinadores dos programas que integram a Política Habitacional do município.

No terceiro capítulo, aborda-se a relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua, apresentando-se a moradia como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais; o conceito e os princípios da metodologia *Housing First*; a

importância da localização da moradia para a população em situação de rua; e a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) como instrumento urbanístico apto a garantir a sua permanência nas áreas urbanas centrais.

No quarto capítulo, são apresentadas experiências de acesso à moradia para a população em situação de rua nas cidades de Lisboa (Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*), Montevideu (Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*) e São Paulo (reabilitação do Edifício Asdrúbal do Nascimento II).

Com base nas três experiências estudadas, apresenta-se, nas considerações finais, um diagnóstico da população em situação de rua de Belo Horizonte, além de propostas para a construção de uma política de moradia dirigida especificamente a esse grupo social.

Atualmente, o único programa habitacional que contempla a população em situação de rua do município de Belo Horizonte, de maneira expressa, é o Bolsa Moradia. Trata-se, contudo, de programa de caráter transitório, que não traz aos usuários qualquer segurança quanto à permanência na habitação. Ademais, o valor pago é insuficiente para a locação de uma moradia adequada, tendo em vista os parâmetros de habitabilidade previstos pela ONU. Além disso, o número de pessoas em situação de rua atualmente alcançadas pelo Bolsa Moradia é ínfimo em relação ao quantitativo de pessoas que se encontram nessa condição no município.

2 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

2.1 Histórico e perfil

A existência de pessoas vivendo nas ruas não constitui um fenômeno novo. Há registros de sua ocorrência desde as cidades pré-industriais¹, no século 17, época em que as ruas já se apresentavam como locais de moradia e sobrevivência para grupos de pessoas necessitadas que, com o fim do regime servil, migraram para as cidades em busca de oportunidades de vida e sustento (BURSZTYN, 2003, p. 19).

No Brasil, o fenômeno *situação de rua*, como questão social, começa a ser observado de maneira mais significativa ao longo do século 20, sobretudo a partir da década de 1980², como resultado do processo de industrialização e urbanização que determinou a ida de um grande contingente de pessoas do campo para as cidades (SICARI; ZANELLA, 2018, p. 663). Segundo Lessa (2003, p. 11-12):

Houve inicialmente um fluxo tênue de homens livres e pobres, quer oriundos do ultramar, quer do interior, para as vilas. Sua reprodução acompanhou a vida urbana brasileira. Os motivos de migração para a cidade são de fácil entendimento. No tecido urbano, em contraste com o interior, existe — ainda que em embrião — a ideia do público. Além disso, a cidade é percebida como um espaço de possibilidades lotéricas, ainda que ínfimas, de prosperidade individual. Viver na cidade integra necessariamente o homem pobre e livre à circulação mercantil: está obrigado a obter rendimento monetário para adquirir o necessário à subsistência.

Esse movimento de ida para as cidades em busca de melhores condições de vida acirrou os níveis de pobreza urbana e exclusão socioespacial³ em um momento em que as políticas de proteção social passavam por um processo de declínio em todo o mundo, como reflexo do enfraquecimento do *Welfare State* e do fortalecimento do neoliberalismo (BURSZTYN, 2003, p. 29).

¹ Bursztyn (2003, p. 19) faz referência à migração de grupos de despossuídos para cidades pré-industriais inglesas e francesas já no início do século 17, destacando que, na época, “[...] não havia trabalho para todos, nem habitação, nem comida, de maneira que muitos trabalhavam e viviam no meio da rua”.

² Na mesma época, fenômeno semelhante foi observado nas grandes cidades norte-americanas, como noticiam Snow e Anderson (1998, p. 21-22).

³ Segundo Santos (2013, p. 09 e 31-32), nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, a urbanização foi acompanhada, em igual ritmo, pela expansão da pobreza, razão pela qual o autor entende que urbanização e pobreza são fenômenos interconectados.

O Brasil não chegou a ter um sistema de bem-estar social como aquele que se implementou nos Estados Unidos e nos países da Europa ocidental após a Segunda Guerra Mundial, de modo que o país ingressou no neoliberalismo sem ter sequer consolidado um conjunto de garantias sociais. Ao contrário, estabeleceu-se aqui, entre os anos de 1964 e 1985, um modelo desenvolvimentista, autoritário e excludente, que produziu uma sociedade extremamente desigual. Desse modo, os efeitos gerados pelas políticas neoliberais, no Brasil, foram ainda mais graves se comparados aos produzidos nos países que tiveram um Estado de bem-estar social propriamente dito.

Os últimos anos do século 20 revelaram o surgimento de uma categoria de “novos pobres” e a transformação dos “velhos pobres” em “miseráveis”, contrapondo-se aos anos de 1950 e 1960, quando despontou uma categoria de “novos ricos”, representada por aqueles que haviam ingressado no mundo do consumo. A categoria dos “novos pobres” compreendia aqueles cuja condição de vida foi fragilizada ao longo da década de 1980, com o enfraquecimento das políticas de proteção social e o fortalecimento das políticas neoliberais, ao passo que os “novos miseráveis” correspondiam àqueles que, nesse mesmo contexto, migraram do patamar da pobreza para o da miséria (BURSTZYN, 2003, p. 23-36).

Nesse contexto, observa-se o surgimento de uma “nova população de rua” no Brasil, ao longo da década de 1980, como reflexo do aumento dos níveis de desigualdade e da ausência de políticas públicas de proteção social. Nos anos de 1990, esse fenômeno se intensifica, sobretudo a partir da promulgação do 1º Plano Econômico do Governo Collor, que conduziu ao desemprego muitos trabalhadores do ramo da construção civil.

À época, paralelamente à crise econômica, o Brasil passou por um processo de redução da produção de moradia popular. Elevou-se, assim, o custo da habitação – seja para locação, seja para aquisição –, o que gerou o aumento da demanda por vagas em cortiços e a utilização da rua como espaço de moradia (SIMÕES JÚNIOR, 1992, p. 13-15). Essa “nova população de rua”, cujo surgimento esteve associado essencialmente a fatores econômicos, somou-se a um outro grupo de pessoas, que já se encontrava nas ruas por outras razões:

A maior parte desses operários, migrantes vivendo só e sem família em São Paulo e morando nos alojamentos do canteiro de obras, passaram com a situação de desemprego, a engrossar o contingente dos sem-teto da cidade. Sem renda e com dificuldades de conseguir um novo posto de trabalho, ainda que no mercado informal, acabaram sem ter acesso nem mesmo ao aluguel de um cômodo de cortiço ou de pensão: foi o primeiro contingente de desempregados que terminaram por ir dividir o espaço de rua juntamente com os seus tradicionais moradores: mendigos, alcoólatras, deficientes, marginais, etc (SIMÕES JÚNIOR, 1992, p. 13).

Forma-se, assim, um grupo populacional complexo, singular e bastante heterogêneo, composto por pessoas com características e trajetórias de vida diversas, a que se atribuíram as denominações de “povo da rua”, “população de rua”, “população moradora de rua” ou, ainda, “moradores de rua”⁴, e que correspondia a:

[...] segmentos de população de baixíssima renda e em idade adulta que, por uma contingência temporária ou de forma permanente estão habitando nos logradouros públicos da cidade (praças, calçadas, marquises, jardins, baixios de viadutos), em áreas degradadas (galpões e residências abandonadas, edificações em ruínas, terrenos baldios, mocós, tumbas de cemitérios, carcaças de veículos etc.) ou ainda, eventualmente, pernoitando em albergues públicos ou em “camas quentes” alugadas. Esse grupo populacional possui a característica de não só estar transformando esses espaços em locais de moradia como também o de utilizar os logradouros públicos como habitat de convívio permanente, de onde extraem uma renda mínima para a sobrevivência (SIMÕES JÚNIOR, 1992, p. 17).

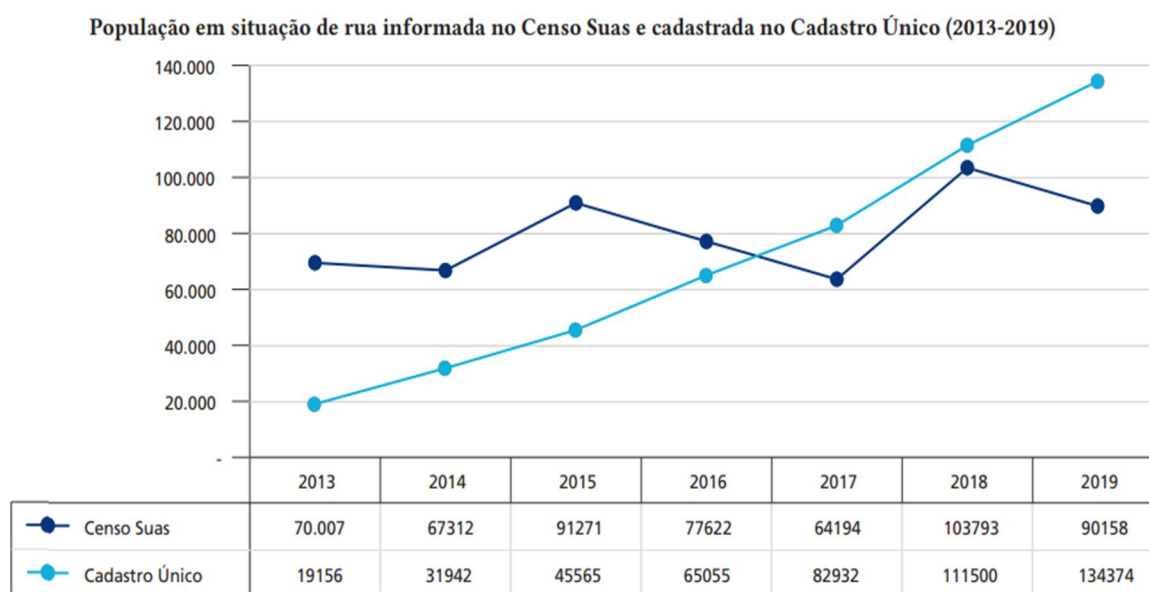
A despeito da diversidade desse novo grupo populacional, um levantamento nacional realizado entre os anos de 2007 e 2008⁵ traçou o seu perfil predominante. Constatou-se à época que 82% das pessoas em situação de rua no Brasil eram homens; 53% possuíam entre 25 e 44 anos; 67% eram pretas ou pardas; 52% possuíam algum parente que morava na mesma cidade em que estavam vivendo; 36% haviam ido para as ruas em razão de problemas ligados a álcool/drogas, 30% por problemas econômicos/desemprego e 29% em decorrência de desavenças familiares; 76% sempre viveram no município em que moravam ou em municípios próximos; 71% tinham alguma atividade remunerada, dentre as quais se destacavam as atividades de catador de materiais recicláveis (28%), flanelinha (14%), tarefas ligadas à construção civil (6%) e limpeza (4%); 2% afirmaram trabalhar com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada; 16% pediam dinheiro como principal meio de sobrevivência; 25% não possuíam documento de identificação; 80% disseram conseguir fazer ao menos uma refeição por dia; 89% afirmaram não receber nenhum benefício social; 74% sabiam ler e escrever, 17% não sabiam escrever e 8% apenas assinavam o próprio nome; 64% não concluíram o Ensino Fundamental e 95% não estudavam (BRASIL, 2009d, p. 86-87).

4 Essas denominações devem ser evitadas, pois possuem viés altamente estigmatizante, na medida em que atribuem à situação de rua o *status* de condição imutável, impossível de ser superada.

5 Trata-se da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre agosto de 2007 e março de 2008, em 71 cidades brasileiras, aí compreendidas as 23 Capitais, independentemente de seu porte populacional, e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Não fizeram parte da pesquisa as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, porque já haviam realizado levantamentos semelhantes em anos recentes. Foram consideradas em situação de rua tanto as pessoas que viviam em espaços como calçadas, praças, viadutos, edifícios e terrenos abandonados como aquelas que pernoitavam em unidades de acolhimento institucional, como abrigos, albergues e casas de passagem (BRASIL, 2009, p. 85).

No mês de junho de 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou a Nota Técnica nº 73, contendo a evolução do crescimento da população em situação de rua no Brasil entre os anos de 2013 e 2019. O gráfico abaixo, extraído da referida Nota Técnica, indica que houve um aumento bastante expressivo desse grupo populacional no período mencionado⁶:

Gráfico 1 – População em situação de rua informada no Censo Suas e cadastrada no Cadastro Único (2013-2019)



Fonte: IPEA (2020, p. 08).

Registra-se que a referida Nota Técnica foi elaborada a partir de informações extraídas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)⁷ e do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas)⁸. Assim, os números ali indicados não refletem a totalidade do fenômeno *situação de rua*, já que consideram apenas as pessoas em situação de rua cadastradas nos respectivos bancos de dados.

⁶ Segundo o IPEA (2020, p. 08), as causas desse aumento “[...] ainda não foram devidamente avaliadas em um plano nacional, mas é provável que se relacionem fortemente à crise econômica e ao desemprego”.

⁷ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é “[...] a ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É um importante instrumento de planejamento de políticas públicas, pois proporciona, em uma só base, um retrato abrangente das condições de vida dos cidadãos brasileiros mais vulneráveis, agregando informações de renda, características do domicílio, escolaridade, deficiência, entre outras” (BRASIL, s.d., p. 01).

⁸ O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) “[...] é o método utilizado pelo **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**, para monitorar todos os serviços, programas e projetos ofertados, conforme diretrizes da **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Essa ferramenta foi instituída pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010” (MEDEIROS, 2021, n.p., destaques no original).

Ademais, com a crise socioeconômica decorrente da pandemia da Covid-19, é visível o aumento da população em situação de rua nas grandes e médias cidades brasileiras nos últimos dois anos. A título de exemplo, na cidade de São Paulo, o número de pessoas em situação de rua passou de 24.344 no final de 2019 para 31.884 no final de 2021 (SÃO PAULO, 2021, p. 38-39). Registrou-se, portanto, em dois anos, um aumento de 7.540 pessoas (31%), número superior à população de 69,6% dos municípios do Estado de São Paulo. Foram encontrados 12.438 pontos de concentração de pessoas em situação de rua no referido município em 2021, ao passo que, em 2019, haviam sido encontrados 6.816 pontos, o que representa um aumento de 82,5%. Ademais, em 2019, foram constatadas moradias improvisadas, como barracos e barracas de *camping*, em 2.051 desses pontos (30,1%), ao passo que, em 2021, essas moradias foram encontradas em 6.778 pontos (54,5%).

No ano de 2021, já em meio à pandemia da Covid-19, o Programa Polos de Cidadania/UFMG publicou o Relatório Técnico-Científico⁹ contendo a estimativa do número de pessoas em situação de rua no Brasil e detalhando o seu perfil, a partir de dados disponibilizados pelo Cadastro Único, tendo por base o mês de março daquele ano. De acordo com esse levantamento, o número de pessoas em situação de rua registradas no Cadastro Único em março de 2021 era de 160.097 (cento e sessenta mil e noventa e sete) (DIAS, 2021a, p. 14).

Desse total, 86,03% declararam-se do sexo masculino e 13,97% do sexo feminino; 86,82% tinham entre 18 e 59 anos; e 91,01% encontravam-se na faixa de extrema pobreza¹⁰. Quanto à cor/raça, declararam-se negras¹¹ (pretas ou pardas) 67,36% das pessoas do sexo masculino e 70,79% das pessoas do sexo feminino, o que revela a predominância de pessoas (homens e mulheres) de cor/raça negra nesse grupo populacional (DIAS, 2021a, n. p.), como retrato do racismo estrutural que marcou o processo histórico de formação da sociedade

9 O Relatório foi produzido no âmbito do projeto de extensão e pesquisa denominado *Incontáveis*, que surgiu em março de 2020, vinculado à Plataforma Aberta de Atenção em Direitos Humanos (PADHu), para analisar e divulgar, de maneira sistemática, dados sobre a população em situação de rua em todas as regiões do Brasil, “[...] tendo em vista a histórica escassez de dados disponíveis para a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à garantia de direitos das pessoas em situação de rua no nosso país” (DIAS, 2021a, p. 06).

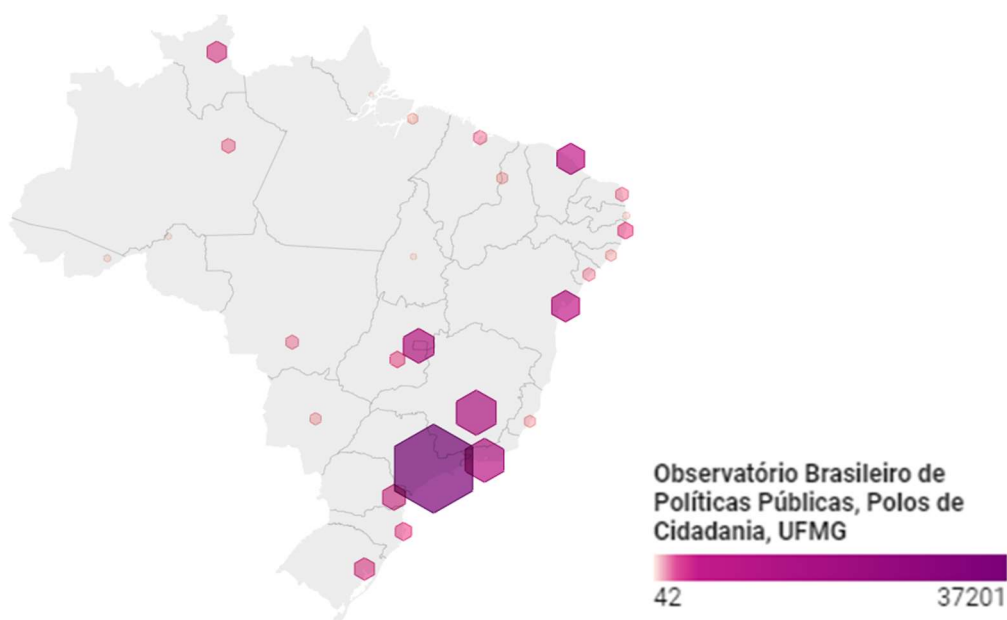
10 A definição da linha de extrema pobreza utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é baseada no critério estabelecido pelo Banco Mundial, o qual considera em tal condição as pessoas que sobrevivem com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais) ou U\$S 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia (EXTREMA, 2019, n.p.).

11 A identificação dos grupos raciais no Brasil é feita segundo o sistema classificatório de “cor ou raça” utilizado pelo IBGE, que traz as seguintes categorias: branca, preta, parda, amarela e indígena. (IBGE, 2013, p. 24). De acordo com essa classificação, portanto, pretos e pardos constituem categorias raciais diferentes, as quais, juntas, compõem a população negra.

brasileira e que se mantém como elemento determinante da exclusão social dos negros no país, assim como dos episódios de violência a que são constantemente submetidos¹².

Depreende-se do referido Relatório, ainda, que 3,38% das pessoas em situação de rua estavam localizadas na Região Norte do Brasil; 12,70% na Região Nordeste; 7% na Região Centro-Oeste; 62,62% na Região Sudeste; e 14,30% na Região Sul (DIAS, 2021a, p. 15, 23, 33, 38 e 43). Verificou-se, portanto, uma maior concentração de pessoas em situação de rua na Região Sudeste, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, como se infere do mapa abaixo, produzido pelo Programa Polos de Cidadania em dezembro de 2021:

Mapa 1 – Concentração de pessoas em situação de rua no Brasil



Fonte: Dias (2021b, n.p.).

¹² O Estudo sobre Desigualdades Sociais por Cor ou Raça, publicado pelo IBGE no final do ano de 2019, revelou que 68,6% dos cargos gerenciais, no Brasil, são ocupados por brancos, ao passo que apenas 29,9% deles são ocupados por pretos e pardos. Ainda em relação ao mercado de trabalho, apurou-se uma taxa de subutilização de 18,8% entre brancos, contra 29% entre pretos e pardos, sendo válido registrar que a subutilização refere-se ao índice de preterimento do trabalhador no acesso aos postos de trabalho, que ocorre mesmo quando são cumpridos os requisitos de capacitação e qualificação exigidos para os cargos. Quanto à distribuição de renda e às condições de moradia, constatou-se que, entre as pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, 15,4% são brancos e 32,9% são pretos ou pardos. Em relação ao acesso à educação, chegou-se a uma taxa de analfabetismo de 3,9% entre brancos e de 9,1% entre pretos e pardos. Quanto à distribuição do acesso às universidades, apurou-se que, na rede pública, 49,7% dos estudantes são brancos e 50,3% são pretos ou pardos. Na rede privada, 53,4% dos estudantes são brancos e 46,6% são pretos ou pardos. No âmbito da representação política, 24,4% dos deputados federais eleitos em 2018 consideram-se pretos ou pardos, ao passo que 75,6% consideram-se brancos. Por fim, no que se refere aos índices de violência, a taxa de homicídio foi de 34 em cada cem mil entre pessoas brancas e de 98 em cada cem mil entre pretos e pardos (IBGE, 2019, p. 01).

Dados mais recentes revelam um novo crescimento da população em situação de rua no Brasil, entre 2021 e 2022, indicando que ela passou de 160.097 (DIAS, 2021a, p. 14) para 281.472 (IPEA, 2022, p. 16), sendo notória, ainda, a mudança no perfil da população em situação de rua desde o início da pandemia da Covid-19, com um aumento significativo do número de famílias (pais, mães e filhos) nessa condição (MONTEIRO; CHAGAS, 2021, n.p.).

2.2 Fatores determinantes da ida para as ruas e invisibilidade social

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009d, p. 87) revelou serem diversos os fatores que têm levado pessoas a viverem nas ruas, dentre os quais se destacam o uso de álcool e outras drogas (35,5%), o desemprego (29,8%) e os conflitos/desavenças familiares (29,1%). Desses três motivos, ao menos um foi citado por pelo menos 71,3% das pessoas entrevistadas na ocasião, em muitos casos de maneira correlacionada. A escolha pessoal da rua como local de moradia, associada à busca por liberdade e independência, também foi considerada entre os fatores responsáveis pela situação de rua, ainda que não tenha sido mencionada de maneira expressa nos relatos das pessoas entrevistadas.

A *situação de rua*, portanto, é um fenômeno com causas múltiplas, cuja ocorrência está associada tanto a “[...] fatores circunstanciais, próprios da trajetória de vida de cada indivíduo, quanto a fatores estruturais, inerentes ao sistema capitalista de produção” (BRASIL, 2009d, p. 223). Ademais, em muitos casos, o motivo determinante da ida para as ruas apresenta-se como o resultado da combinação de diversos elementos.

Snow e Anderson (1998, p. 372-373 e 404-423) mencionam a existência de causas “estruturais” (supraindividuais) e “biográficas” (individuais) do desabrigo, destacando que, se por um lado esses fatores estão interligados, ao mesmo tempo são fundamentalmente diferentes. Segundo os autores, as causas “estruturais” abrangem o “deslocamento residencial” e o “deslocamento econômico”, ao passo que as causas “biográficas” envolvem o “voluntarismo” (quando a situação de rua se dá por escolha ou estilo de vida)¹³, as “deficiências e patologias pessoais”¹⁴ (como doenças mentais e dependência de álcool/outras drogas), a “ausência de

¹³ Segundo os autores, o fundamento voluntarista costuma ser defendido na esfera política “[...] em parte porque exige os que tomam decisões políticas e as estruturas e tendências com as quais estão associados da responsabilidade por alguns dos problemas que os confrontam” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 404).

¹⁴ Quanto às “deficiências e patologias pessoais”, os autores ressaltam que “[...] é difícil, senão impossível, determinar se [...] são causa, em vez de consequência, do desabrigo”, pois o desabrigo, por si só, é “uma condição altamente incapacitadora”, de modo que as deficiências e patologias, em muitos casos, “[...] podem ser melhor

apoio familiar” (ligada a contextos familiares conturbados, instáveis ou conflituosos) e, ainda, o “azar” (relacionado à ocorrência de situações inesperadas, como acidentes, que provocam uma reviravolta na história de vida da pessoa).

Essa diversidade de fatores que levam pessoas a viverem nas ruas determina, em grande medida, a heterogeneidade da população em situação de rua, que, por sua vez, reflete-se na singularidade de seus modos de vida, trabalho, convivência e sobrevivência.

Tendo como critério de análise o tempo de permanência nas ruas, Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 94-95) identificam a existência de três categorias de pessoas em situação de rua. A primeira delas constitui-se de “pessoas que ficam nas ruas”, as quais chegaram a tal situação por circunstâncias alheias à sua vontade, como o desemprego e a insuficiência de renda, e que, por não estarem ainda habituadas à vida nas ruas, costumam pernoitar em unidades de acolhimento como albergues/abrigos ou em locais públicos de maior movimento, por temerem atos de violência. A segunda categoria, das “pessoas que estão nas ruas”, compreende aquelas que se encontram nessa condição por um lapso temporal mais longo, razão pela qual já estabeleceram relações com outras pessoas na mesma situação, não apresentam mais tanto temor em relação à vida nas ruas e desenvolveram modos específicos de sobrevivência, exercendo atividades remuneradas, ainda que informalmente, como guarda de carros e coleta de materiais recicláveis. Por fim, na terceira categoria, das “pessoas que são da rua”, estão as que se encontram há tanto tempo em situação de rua que já apresentam um processo de degradação física e mental em razão da alimentação precária, do uso abusivo de álcool/outras drogas e da exposição a doenças e à violência.

De forma similar, Snow e Anderson (1998, p. 78-79 e 87-101) apresentam uma tipologia de pessoas em situação de rua¹⁵ com base em três “critérios de diferenciação”, os quais refletem bem a heterogeneidade desse grupo populacional. O primeiro refere-se ao “estilo de vida”, compreendendo, por exemplo, as formas de trabalho/subsistência e as estratégias para dormir utilizadas nas ruas. O segundo, de natureza “cognitiva”, envolve aspectos ligados à própria aceitação da situação de vulnerabilidade e à existência de planos ou projetos para a saída das ruas. O terceiro, de caráter “temporal”, diz respeito ao tempo de permanência nas ruas.

A partir dessas variáveis, os referidos autores identificam três tipos genéricos de pessoas em situação de rua: os “recém-deslocados”, que se encontram nas ruas pela primeira vez ou há

(sic) compreendidos como adaptações comportamentais e psicológicas às situações difíceis e penosas da vida de rua” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 410-411).

¹⁵ A terminologia utilizada pelos autores foi traduzida como “morador de rua” ou “pessoa moradora de rua”, que será considerada, aqui, como correspondente a “pessoa em situação de rua”, em consonância com o conceito trazido pelo Decreto n.º 7.053/2009.

pouco tempo, utilizam equipamentos institucionais de acolhimento e costumam ter planos de saída das ruas, razão pela qual buscam vagas de emprego mais convencionais; os “vacilantes”, que não alcançaram êxito em suas tentativas de saída das ruas e, assim, encontram-se em um “estado transitório de liminaridade”, estando mais familiarizados e adaptados à vida nas ruas em relação aos recém-deslocados, inclusive no que se refere aos mecanismos utilizados para conseguirem alimento e abrigo; e os “outsiders”, cuja dimensão cognitiva já está mais orientada para a busca de meios de sobrevivência nas ruas do que para o estabelecimento de planos de saída delas, haja vista o longo tempo de permanência nessa condição¹⁶.

Apesar da diversidade de elementos que levam pessoas a viverem nas ruas – que, como se viu, acaba por determinar a existência de diferentes categorias ou tipologias de pessoas em situação de rua – não há como negar que, no Brasil, o fenômeno *situação de rua* está associado em grande medida a causas socioeconômicas, isto é, à impossibilidade de fazer face ao custo de aquisição ou locação da moradia, pois, na verdade, como lembra Simões Júnior (1992, p. 37), só se sujeita ao desabrigo o indivíduo que “[...] vê esgotadas todas as possibilidades de conseguir uma opção de moradia (desde a casa de parentes até o aluguel de um cômodo em cortiço)”.

Sob esse aspecto, a situação de rua apresenta-se como consequência de um sistema político, econômico e social excludente, que coloca à margem de suas fronteiras aqueles que não conseguem se enquadrar no seu modelo de produção e distribuição de riquezas, tornando-os “redundantes”, “extranumerários” ou “desnecessários”, verdadeiras mercadorias desprovidas de utilidade (BAUMAN, 2017, p. 20). Trata-se, pois, de um fenômeno social que expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico vigente (KOHARA, 2018, p. 10).

Com efeito, na sociedade capitalista, as vulnerabilidades estão distribuídas de maneiras diversas, sendo que determinados grupos sociais encontram-se mais ou menos suscetíveis à violência em relação a outros (BUTLER, 2019, p. 10). Em se tratando de pessoas em situação de rua, o grau de vulnerabilidade a que estão sujeitas no sistema é tão extremo que as tornam quase “seres não vivos” (MACERATA; MAGALHÃES; RESENDE, 2019, p. 113), pois além de lhes faltar a infraestrutura mínima para o suprimento de suas necessidades básicas, elas estão permanentemente expostas à violência urbana, sendo alvos de condutas preconceituosas e estigmatizantes e também de atos de agressão física¹⁷. Como destaca Kohara (2018, p. 21):

¹⁶ Os autores distinguem três tipos de “outsiders”: os “andarilhos”, os “mendigos” e os “doentes mentais” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 95).

¹⁷ Entre os anos de 2015 e 2017, foram registrados cerca de 17.386 casos de manifestação de ódio aos “moradores de rua”, tendo sido os jovens negros os maiores alvos dessas condutas (FIGUEIREDO, 2019, n.p.).

[...] é parte do cotidiano da população em situação de rua a violência contra a sua dignidade humana, pela privação das necessidades básicas de alimentação, saúde, proteção de uma moradia. Essa população é ainda vítima de inúmeras operações de caráter higienista, uma vez que agentes públicos os tratam como se fossem objetos degradados que ocupam espaços urbanos.

A situação de rua configura violação extrema ao direito à moradia adequada, assim como aos direitos à não discriminação, à vida, à segurança, à saúde, à proteção do lar e à família e ao direito de não ser submetido a tratamentos cruéis ou inumanos, podendo ser definida tridimensionalmente, nos seguintes termos:

- a) A primeira dimensão se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais e participar da vida em comunidade.
- b) A segunda dimensão considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
- c) A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão única dos sistemas que negam seus direitos, deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada (FARHA, 2015, p. 03-05).

A despeito da gravidade da violência praticada contra as pessoas em situação de rua, há uma certa naturalização desses atos, tanto por parte da sociedade quanto do próprio Poder Público, que tendem a enxergá-las como corpos inválidos e descartáveis, por não apresentarem utilidade para o sistema em termos mercadológicos. Como afirmam Valencio *et al.* (2008, p. 559), “[...] as pessoas em situação de rua são como estranhos que não participam do espetáculo social. Estes fazem o papel da ‘não-pessoa’, o que implica uma relação de desrespeito e discrepância frente aos indivíduos atuantes”.

Por outro lado, existe, no imaginário social, uma representação da população em situação de rua como ameaça à ordem pública e à segurança da sociedade, o que fundamenta, muitas vezes, um discurso de ódio e repúdio em relação a ela, conduzindo à prática de atos de violência e ações de extermínio¹⁸. Nesse contexto, a “decadência material” e a “fragilidade psicossocial” são tidas como desvios de caráter, a exigirem o seu aniquilamento (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 594).

¹⁸ No período entre 2015 e 2017, foram notificados 777.904 casos de violência dirigida a pessoas em situação de rua (BRASIL, 2019, p. 03).

Assim, ao mesmo tempo em que as pessoas em situação de rua são alvos de perseguição ou “atenção negativa”, por serem tidas como representação de perigo para as demais pessoas que circulam pelas ruas, é comum também que sua presença seja simplesmente ignorada por elas, numa espécie de “privação de atenção” (SNOW; ANDERSON, 1998, p. 323), sendo ambas as posturas altamente estigmatizantes e excludentes.

Esse padrão de conduta da sociedade em relação às pessoas em situação de rua, que oscila entre o medo e o descaso, faz parte de um fenômeno social mais amplo, que Cortina (2020, p. 20-21) denomina “aporofobia” e define como “[...] o desprezo pelo pobre, o rechaço a quem não pode entregar nada em troca ou, ao menos, parece não poder”. Trata-se de uma perspectiva que não só criminaliza a pobreza, como também culpabiliza os pobres pela situação de precariedade em que se encontram, como se a sua inclusão no sistema socioeconômico dependesse apenas do mérito ou esforço individual. A esse respeito, são pertinentes as considerações tecidas por Farha (2015, p. 06):

[...] As leis, as políticas, as práticas comerciais e as histórias dos meios de comunicação passam uma imagem das pessoas em situação de rua e as tratam como pessoas moralmente inferiores, que não merecem assistência e autoras de sua própria desgraça, e as culpam pelos problemas sociais que representam. Uma vez estigmatizadas, suas necessidades continuam sem cuidados e a desigualdade e discriminação seguem se arraigando.

Registram-se, por outro lado, atitudes de compaixão e solidariedade em relação a essas pessoas, concretizadas em doações de alimentos, roupas, cobertores ou dinheiro. Trata-se de gestos não organizados e esporádicos, que evidentemente não levam à superação da condição de vulnerabilidade, mas contribuem, sem dúvida, para a sobrevivência de muitas pessoas em situação de rua. Há, ainda, o auxílio prestado em maior escala, de maneira mais organizada e perene, por instituições como a Igreja, que costumam distribuir refeições e oferecer cuidados como banho e cortes de cabelo em locais, dias e horários pré-determinados.

Embora a atual condição mundial da população em situação de rua configure verdadeira crise humanitária, há, no geral, um descaso dos Estados no que tange à promoção de políticas públicas para a reversão desse cenário, o que pode ser exemplificado pelo fato da temática ter sido simplesmente ignorada por ocasião da elaboração da Nova Agenda Urbana Habitat – III da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2016, na qual constam os objetivos a serem cumpridos pelos governos para o desenvolvimento das cidades até o ano de 2030 (GORS DORF *et al.*, 2016, p. 02).

No Brasil, a maior demonstração da invisibilidade das pessoas em situação de rua perante o Poder Público¹⁹ é o fato de elas ainda não serem contabilizadas pelo Censo Demográfico realizado periodicamente pelo IBGE, órgão responsável pela estatística e pelo recenseamento decenal no país. Os poucos dados que se têm a respeito desse grupo populacional são aqueles obtidos em pesquisas feitas em âmbito municipal ou por universidades, as quais refletem apenas realidades regionais ou locais.

Até hoje, não houve outro levantamento nacional a respeito da população em situação de rua além daquele já mencionado, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome entre os anos de 2007 e 2008. Em termos nacionais, portanto, o que se tem atualmente são apenas as informações condensadas no Cadastro Único e no Censo Suas, as quais não retratam o fenômeno em sua totalidade, como já se destacou, porque abrangem apenas as pessoas registradas nos respectivos bancos de dados.

A não inclusão da população em situação de rua no Censo Demográfico viola o disposto no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Com efeito, o Decreto nº 7.053/2009 estabelece expressamente, dentre os objetivos da referida Política, o de “[...] instituir a contagem oficial da população em situação de rua” (BRASIL, 2009a, n.p.), determinando que o IBGE e o IPEA “[...] prestarão o apoio necessário ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito de suas respectivas competências” (BRASIL, 2009a, n.p.).

Note-se que a importância da disponibilização de dados sobre a população em situação de rua também foi expressamente reconhecida pelo Decreto nº 7.053/2009, que, em seu art. 15, IV, elenca, como atribuição do Centro de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua (CNDDH), a divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas.

De fato, o Censo Demográfico é ferramenta essencial para a produção de dados sobre as características e as condições de vida dos brasileiros, dados esses que são imprescindíveis para o planejamento governamental em todos os níveis. Assim, a contagem oficial das pessoas em situação de rua²⁰, nos moldes previstos pelo Decreto nº 7.053/2009, é fundamental para a

19 A invisibilidade das pessoas em situação de rua perante o Estado ocorre em relação à implementação de políticas públicas, mas não no que tange à atuação de seu aparelho repressivo, que age de maneira frequente no recolhimento de seus pertences e na sua remoção dos espaços públicos, como é notório.

20 Em 17 de janeiro de 2019, a Juíza Federal Maria Alice Paim Lyard, da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, deu provimento ao pedido formulado pela Defensoria Pública da União (DPU) em Ação Civil Pública (ACP) ajuizada

elaboração de políticas públicas dirigidas a esse grupo social. A ausência de dados precisos e seguros acerca do quantitativo e do perfil das pessoas em situação de rua nas cidades brasileiras constitui obstáculo nesse sentido, pois, não sendo contabilizadas, as pessoas em situação de rua acabam não sendo incluídas no planejamento e no orçamento governamentais.

2.3 Conceito normativo e a necessidade do atendimento multissetorial e inclusivo

Com o advento do Decreto nº 7.053/2009, estabeleceu-se um conceito normativo para a população em situação de rua, que foi definida como:

[...] 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 (BRASIL, 2009a, n.p.).

Recentemente, esse conceito foi reproduzido em dois outros atos normativos nacionais, a Resolução nº 40 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), de 13 de outubro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, e a Resolução nº 425 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 8 de outubro de 2021, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Em seu art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, a Resolução nº 40/2020/CNDH estabelece que:

Art. 1º [...]

§1º 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.

§2º Consideram-se crianças e adolescentes em situação de rua os sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos e/ou áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou

em face do IBGE e da União Federal para determinar que fossem tomadas as medidas necessárias para a inclusão de toda a população em situação de rua do Brasil no Censo de 2020, salientando que “[...] o levantamento de dados, conforme destacado pelo MPF, é essencial para o planejamento estatal e implantação de políticas públicas de saúde, educação, moradia, lazer e inserção social dessa população, com intuito de evitar a perpetuação da condição, ou mesmo para constatar a efetividade de políticas públicas já existentes” (DPU, 2018, n.p.). Em razão da pandemia da Covid-19, o Censo de 2020 foi adiado para 2021, mas, em virtude de corte orçamentário, o referido levantamento também não foi realizado no ano de 2021 (CENSO, 2021, n.p.).

intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente em situação de pobreza e/ou pobreza extrema, com dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros (BRASIL, 2020, n.p.).

No mesmo sentido, prevê o art. 2.º da Resolução nº 425/2021/CNJ que:

Art. 2º Para os efeitos desta Política, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, eventuais 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, sociabilidade e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2021, n.p.).

A despeito do teor dessas normas, cujo conteúdo restringe a população em situação de rua às pessoas que utilizam espaços públicos ou privados abandonados como locais de moradia e àquelas que se encontram acolhidas em equipamentos institucionais, defende-se, no presente trabalho, um conceito mais amplo para esse grupo populacional, enquadrando-se nele também as pessoas que vivem em ocupações urbanas²¹ ou que estejam cadastradas em programas habitacionais que lhes forneçam auxílio pecuniário provisório e/ou insuficiente para a aquisição/locação de moradia em condições dignas, porque nesses casos não se pode afirmar que haja acesso à moradia adequada em caráter permanente e regular.

Essa conceituação mais ampla de população em situação de rua está em consonância com o enfoque proposto pela *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA), que desenvolveu a *Typology on Homelessness and Housing Exclusion* (ETHOS), em 2005, na tentativa de contemplar todas as situações de vida que configuram a ausência de abrigo na Europa. Assim, foram estabelecidas quatro categorias para a indicação da ausência de moradia. A primeira delas, *rooflessness*, compreende as pessoas sem abrigo de qualquer tipo, que estejam dormindo nas ruas. A segunda, *houselessness*, refere-se às pessoas que estejam abrigadas de maneira temporária em instituições. A terceira, *insecure housing*, diz respeito às pessoas que estejam vivendo em moradias inseguras, sob ameaça de

²¹ Destaca-se, também, a definição de população em situação de rua trazida por Costa (2005, p. 03), para quem se trata de um “[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal. São homens, mulheres, jovens, famílias inteiras, grupos, que têm em sua trajetória a referência de ter realizado alguma atividade laboral, que foi importante na constituição de suas identidades sociais. Com o tempo, algum infortúnio atingiu suas vidas, seja a perda de emprego, seja o rompimento de algum laço afetivo, fazendo com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia”.

despejo ou remoção. Por fim, a quarta, *inadequate housing*, compreende as pessoas que estejam vivendo em moradias inadequadas, o que inclui habitações não legalizadas e superlotadas (FEANTSA, 2005, n.p.).

Note-se que o conceito normativo trazido pelo Decreto nº 7.053/2009 e reproduzido nas Resoluções acima mencionadas faz referência expressa à diversidade da população em situação de rua, definindo-a como um “grupo populacional heterogêneo”, o que equivale a dizer que se trata de um grupo social constituído por “[...] diversos segmentos com características bem heterogêneas em função principalmente do tempo de permanência na rua e do convívio que cada um possui com essa realidade de vida” (SIMÕES JÚNIOR, 1992, p. 17)²².

Essa heterogeneidade foi reforçada, ainda, pelo art. 1.º, inciso II, da Resolução n.º 425/2021/CNJ, que prevê, entre os objetivos da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua:

Art. 1º [...]

II – considerar a heterogeneidade da população em situação de rua, notadamente quanto ao nível de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, e com atenção aos aspectos interseccionais no atendimento a essa população, pensando em mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas convalescentes, população negra, pessoas egressas do sistema prisional, migrantes, povos indígenas e outras populações tradicionais, pessoas com deficiência, com especial atenção às pessoas em sofrimento mental, incluindo aquelas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, exigindo tratamento equitativo e políticas afirmativas, para assegurar o gozo ou exercício dos direitos, nos termos do art. 5.º da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância (BRASIL, 2021, n.p.).

Como já se mencionou, a heterogeneidade da população em situação de rua está diretamente associada à diversidade de trajetórias de vida, causas de ida para as ruas, estratégias de sobrevivência e formas de relacionamento interpessoal dos indivíduos que compõem esse grupo social, elementos que determinam, também, uma diversidade de formas de configuração da situação de rua.

Sendo a diversidade uma característica desse grupo social, é essencial que o atendimento a ele destinado tenha caráter multissetorial, isto é, que ofereça políticas de suporte social

²² No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a população em situação de rua está incluída entre os grupos sociais destinatários da modalidade de atendimento denominada “proteção social especial”, a qual compreende “[...] serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas” e “[...] comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada” (BRASIL, 2005, p. 37).

igualmente diversificadas, contemplando assistência social²³, saúde pública, qualificação profissional, geração de emprego, renda e acesso à moradia, a depender da necessidade e da trajetória de cada usuário. Veja-se que o Decreto nº 7.053/2009 prevê, de maneira expressa, entre os seus princípios, o “[...] respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência” e, entre os seus objetivos, “[...] assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”, bem como “[...] proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica” (BRASIL, 2009a, n.p.).

Com efeito, são várias as razões que dão ensejo à situação de rua, as quais não se relacionam apenas à impossibilidade econômica de acesso à moradia, como já se viu. Por conseguinte, a despeito da relevância da oferta de moradia, ela não constitui solução única e invariável para toda a problemática aqui apresentada, como destaca Costa (2015, p. 07):

Pode-se dizer que parte da problemática de moradia das pessoas que vivem na rua está relacionada com o déficit habitacional existente nas grandes cidades do país. Estariam na condição de “sem-teto”, como outros tantos milhares de brasileiros. No entanto, isso se torna uma verdade parcial à medida que as razões que contribuem para a situação de rua não estão apenas relacionadas com a ausência de moradia. Portanto, a possibilidade efetiva de saída da rua não se restringe à oferta isolada de moradia.

No que tange às modalidades de atendimento à população em situação de rua, Snow e Anderson (1998, p. 133-167) identificam a existência de quatro padrões de “resposta organizacional”²⁴. A primeira delas, definida como “resposta institucional acomodadora”,

²³ Essas modalidades de atendimento foram identificadas no contexto da cidade norte-americana de Austin. Entretanto, em maior ou menor grau, é possível aplicá-las à realidade das grandes e médias cidades brasileiras.

²⁴ No município de Belo Horizonte, podem ser citados três exemplos de políticas de controle social e gestão urbana de natureza higienista e segregacionista: (1) a remoção compulsória de pessoas dos espaços públicos, realizada com fundamento no Código de Posturas do Município (BELO HORIZONTE, 2003), que, em seu artigo 6º-A, estabelece ser “[...] vedada a colocação de qualquer elemento que obstrua, total ou parcialmente, o logradouro público, exceto o mobiliário urbano que atenda às disposições desta Lei” e, em seu artigo 11-D, prevê que a “[...] utilização do passeio deverá priorizar a circulação de pedestres, com segurança, conforto e acessibilidade, em especial nas áreas com grande fluxo de pedestres”; (2) o recolhimento de pertences, realizado com base na Instrução Normativa Conjunta – INC nº 01/2013 (BELO HORIZONTE, 2013), segundo a qual a essencialidade ou não dos pertences das pessoas em situação de rua deve ser aferida a partir do critério da “portabilidade”, considerando-se essenciais “[...] apenas os objetos passíveis de serem transportados pela própria pessoa em situação de rua, em um só deslocamento e sem auxílio de veículos transportadores” (§1º do artigo 5º); e (3) o acolhimento institucional compulsório de bebês recém-nascidos de genitores e/ou genitoras em trajetória de rua, realizado com fundamento nas Recomendações nº 5 e 6/2014 da 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude Cível de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2014), as quais recomendam às maternidades públicas e às Unidades Básicas de Saúde que sejam “[...] comunicados à Vara da Infância e Juventude de Belo Horizonte os

objetiva apenas suprir necessidades básicas de sobrevivência, como alimentação, banho e abrigo. A segunda, denominada “resposta institucional restauradora”, está voltada para uma perspectiva de tratamento médico, ofertada por hospitais e unidades de desintoxicação/tratamento de drogas, ou para uma perspectiva “salvacionista”/“conversionista”, ofertada por igrejas e programas de acolhimento a usuários de álcool e outras drogas, tratando-se, em ambos os casos, de uma resposta de natureza mais “reabilitadora”, com foco na recuperação da saúde física, mental e/ou espiritual. A terceira, identificada como “resposta institucional exploradora”, visa promover a inserção das pessoas em situação de rua no mercado de trabalho, ainda que de maneira temporária e informal. Por fim, a “resposta institucional de exclusão, expulsão ou contenção” é aquela proveniente da polícia e das associações de bairro, cujo objetivo é exercer vigilância sobre as pessoas em situação de rua no sentido de afastá-las das áreas de maior visibilidade pública.

Além de multissetoriais, as políticas públicas de suporte social dirigidas às pessoas em situação de rua devem oferecer possibilidades reais de reestruturação de suas vidas. Não é, contudo, o que ocorre no Brasil, em que a população em situação de rua tem sido objeto apenas (quando muito) de políticas de proteção social, de caráter assistencialista, e não de inserção social, que possibilitem a efetiva superação da condição de vulnerabilidade (BURSTZYN, 2003, p. 36). Ademais, é frequente a prática de ações de natureza higienista²⁵, como o recolhimento de pertences e a remoção dessas pessoas das ruas, sem que a essa medida se siga a sua inclusão em qualquer política de acolhimento ou acesso à moradia.

Essas ações estatais higienistas são determinadas por uma lógica de invisibilização e descarte social. Na prática, há verdadeira ingerência estatal sobre os modos de vida das pessoas em situação de rua por meio de políticas que agravam o quadro de vulnerabilidade em que elas se encontram, na medida em que acirram os processos de desterritorialização²⁶ e desfiliação social²⁷ aos quais elas estão submetidas (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 565 e 568).

casos de gestantes e mães usuárias de substâncias entorpecentes e de gestantes que se recusem a fazer o pré-natal”, e, ainda, com base na Portaria nº 03/2016 da Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte — VCIJBH (MINAS GERAIS, 2016), que estabelece, para os profissionais da área de saúde e as instituições hospitalares, a obrigatoriedade de comunicar à VCIJBH, em 48 horas, contadas do nascimento, os casos de grave suspeita de situação de risco dos genitores e/ou dos bebês recém-nascidos, sendo que, entre as situações tidas como de grave risco, mencionadas pela referida Portaria, está a trajetória de rua dos genitores (artigo 1º).

²⁵ O termo “desterritorialização” diz respeito à dificuldade enfrentada pelas pessoas em situação de rua para a inserção no território urbano, ao fato de viverem em uma condição de “territorialidade precária” ou de “vulnerabilidade locacional” (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 557).

²⁶ O termo “desfiliação social” diz respeito ao fato de que “[...] as pessoas em situação de rua são como estranhos que não participam do espetáculo social. Estes fazem o papel da ‘não-pessoa’, o que implica uma relação de desrespeito e discrepância frente aos indivíduos atuantes” (VALENCIO *et al.*, 2008, p. 559).

²⁷ Menciona-se o direito à cidade, aqui, na acepção que lhe é conferida pelo senso comum, isto é, como o direito àquilo que a cidade oferece, em termos de liberdades individuais, infraestruturas e serviços urbanos. Há que se

A justificativa estatal para a prática de intervenções de tal natureza costuma estar relacionada a argumentos que remetem à proteção das pessoas a quem as ações são dirigidas, em razão da situação de vulnerabilidade social e econômica extrema em que elas se encontram, como se o Poder Público estivesse a protegê-las de si mesmas (SCHULMAN, 2018).

Todavia, tais medidas constituem políticas de controle social e gestão urbana altamente violadoras de direitos humanos, pois restringem (ou impossibilitam) o exercício do direito à cidade²⁸ e ao usufruto dos espaços públicos, bem como dos direitos à igualdade, à liberdade, à propriedade e, ainda, à intervenção mínima do Estado na família²⁹. Ao implementar tais medidas, o Estado realiza a gestão da pobreza, da exclusão e da diversidade urbana, deixando de viabilizar o progresso daquelas vidas tidas como inúteis ao sistema e passíveis de descarte, ao passo em que promove a melhoria de outras.

Registra-se, por fim, que as (necro)políticas³⁰ de controle social podem ser identificadas não só em medidas diretas, como as ações higienistas mencionadas, mas também na própria omissão estatal em relação à implementação de políticas públicas que promovam o acesso das pessoas em situação de rua a direitos fundamentais como a moradia adequada. Em Belo Horizonte, o número expressivo de pessoas em situação de rua e o crescimento do fenômeno das ocupações urbanas são reflexos diretos dessa postura estatal omissiva, como se explicitará no capítulo a seguir.

considerar, contudo, a existência de perspectivas que vão bem além dessa acepção, relacionando o direito à cidade ao exercício de uma cidadania ativa, como a concepção lefêbvriana, segundo a qual o direito à cidade pressupõe um maior controle sobre a forma como os espaços urbanos são produzidos (LEFÈBVRE, 2008, p. 101-102 e 109).

28 No caso específico do acolhimento institucional compulsório de bebês.

29 Mbembe (2019, p. 50) define a soberania, na pós-modernidade, como a “[...] capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é”. Dessa forma, o exercício da soberania, contemporaneamente, corresponderia à adoção de uma política de controle de corpos, a que o autor atribui a denominação de necropolítica, por meio da qual o Estado se atribui o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer. A necropolítica, portanto, consiste na forma pela qual o Estado se organiza na atualidade para gerir as populações, estabelecendo as vidas que podem ser descartadas e as vidas que devem ser promovidas.

30 Domicílios rústicos são “[...] aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 17).

3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM BELO HORIZONTE E A QUESTÃO DA MORADIA

3.1 O déficit habitacional, a população em situação de rua e o fenômeno das ocupações urbanas em Belo Horizonte

Desde o ano de 1995, a estimativa da falta de habitações e do número de habitações em condições inadequadas no Brasil tem sido feita com base nos conceitos de “déficit habitacional” e “inadequação domiciliar”, desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro (FJP), que “[...] podem ser entendidos como a ‘falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo’ e que, por algum motivo, não fornece” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 02).

O déficit habitacional total corresponde à soma de três grandes componentes: a habitação precária, que compreende os domicílios rústicos³¹ e os domicílios improvisados³²; a coabitação, que compreende as unidades domésticas conviventes³³ e os domicílios identificados como cômodos³⁴; e o ônus excessivo com aluguel urbano³⁵. Por outro lado, a inadequação domiciliar pode referir-se a carências de infraestrutura urbana, como serviços de água, energia elétrica, esgoto e/ou coleta de lixo; carências edilícias, como ausência de banheiro exclusivo, quantidade total de cômodos do domicílio igual ao número de cômodos servindo de dormitório, armazenamento inadequado de água, além de piso e cobertura inadequados; e, ainda, à inadequação fundiária³⁶. Para fins de cálculo da inadequação domiciliar, são considerados

31 Domicílios improvisados são “[...] locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia. Exemplos: prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc. [...]” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 17).

32 Unidades domésticas conviventes são aquelas “[...] com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos e genros ou noras, filhos e netos etc.) e que tenham no mínimo duas pessoas” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 20).

33 Domicílios identificados como cômodos são aqueles em que há integrantes de diferentes famílias residindo em cômodos da mesma habitação, os quais podem estar localizados em casas de cômodo, cortiço ou cabeça-de-porco (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 20).

34 Ônus excessivo com aluguel urbano “[...] corresponde ao número de famílias urbanas com renda domiciliar de até três salários-mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 23).

35 Entende-se como inadequação fundiária a “[...] situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 48).

36 São considerados domicílios vagos as unidades habitacionais localizadas na malha urbana que estejam efetivamente desocupadas, podendo apresentar-se ou não em estado de conservação adequado para ocupação (BELO HORIZONTE, 2010, p. 81).

apenas os domicílios não classificados como déficit habitacional, excluindo-se, portanto, as habitações precárias (improvisadas e rústicas) e os domicílios do tipo cômodo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 26 e 29).

O relatório mais recente sobre o déficit habitacional no Brasil, publicado pela FJP, indicou para o ano de 2019 um déficit estimado de 107.044 habitações na Região Metropolitana de Belo Horizonte, incluídas as zonas urbana e rural, composto da seguinte forma:

Tabela 1 – Déficit habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Déficit habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte		
Componentes	Ano de referência	Unidades
Habitação precária	2019	5.061
Coabitação		20.249
Ônus excessivo com aluguel		81.734
Total		107.044

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021b, p. 15 e 20).

O cálculo do déficit habitacional é feito a partir de dados coletados pelo IBGE, cuja base é domiciliar. Nesse sentido, por não possuírem domicílio, as pessoas em situação de rua não são oficialmente consideradas nesse cálculo. Assim, ao déficit habitacional total indicado acima deve ser acrescida a demanda por moradia proveniente desse grupo populacional.

Existem, por outro lado, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, cerca de 190.238 domicílios vagos³⁷ (segundo estimativa feita em 2015) e 17.000 lotes vagos³⁸ (segundo estimativa feita entre 2018-2021) (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020, p. 37), do que se conclui haver um contraste flagrante entre déficit ou carência habitacional, de um lado, e ociosidade ou vacância imobiliária, de outro. Essa conclusão induz, ainda, duas outras: existem imóveis em quantidade suficiente para o atendimento da demanda por habitação

³⁷ Dos 17.000 lotes vagos, 323 estão demarcados pelo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 11.181/2019) como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS-1), que são “[...] aquelas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, vinculados ao uso habitacional” (BELO HORIZONTE, 2019, n.p.). Para uma crítica sobre o número e a localização (periférica) das AEIS-1, ver Vaz; Gaio, 2021.

³⁸ Segundo Maciel e Baltazar (2011, p. 531), “[...] a ociosidade é gerada quando um lote ou um edifício permanece vazio apesar de apresentar condições de ocupação”. Em se tratando de edificação, a ociosidade pode decorrer da obsolescência ou do simples abandono. A segunda forma de ociosidade decorre da superprodução, sendo um elemento típico do modelo de produção capitalista da moradia.

no município de Belo Horizonte, os quais não chegam, contudo, às famílias mais vulnerabilizadas, com renda de até três salários-mínimos, que constituem a maior faixa do déficit habitacional; e a produção de novas unidades de moradia, por si só, não constitui solução para o problema do déficit habitacional, sendo essencial que se faça a distribuição do estoque de imóveis ociosos e subutilizados já existentes, por meio de políticas públicas de habitação de interesse social que alcancem as famílias mencionadas.

A partir de uma macroanálise, pode-se observar que a contradição existente entre o déficit habitacional e o número de imóveis ociosos é resultado do modelo capitalista de produção de moradia, cuja lógica é estabelecida de acordo com o interesse do mercado, e não com o interesse social. Como afirma Singer (1982, p. 23-25), “[...] o uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui-generis* que é o acesso à utilização do espaço [...]”, seja por meio da compra de um imóvel, com transferência do direito de propriedade, seja por meio do pagamento de um aluguel.

Na lógica capitalista, portanto, o objetivo central da produção da moradia não é o atendimento da necessidade ou demanda habitacional, mas sim a obtenção de lucro, o que ocorre por meio da comercialização dos imóveis produzidos. Esse modelo de produção habitacional começa a se impor mundialmente a partir do final do século 19, quando o capitalismo assume a sua roupagem contemporânea neoliberal, passando a se basear na produção de um capital fictício/excedente sobre o capital produtivo, o que se dá simultaneamente ao enfraquecimento dos Estados de bem-estar social.

Nesse contexto, o segmento habitacional torna-se um relevante campo de investimento para o capital fictício/excedente produzido, desenvolvendo-se um sistema de provisão de moradia baseado no financiamento imobiliário (ROLNIK, 2019, p. 26-28). A moradia, então, passa a ser tratada como valor de troca e o acesso a ela fica vinculado à capacidade financeira, ampliando-se as oportunidades de concessão de crédito:

[...] na lógica do mercado, a produção de um valor de uso só se justifica para obtenção de mais-valia, ou seja, para alcançar um valor de troca superior ao capital inicialmente investido no processo de produção. O fenômeno da vacância imobiliária segue a lógica de mercado, uma vez que a reserva de imóveis para os capitais, independentemente das necessidades sociais de uso, é uma ação voltada fundamentalmente para o valor de troca (MACIEL; BALTAZAR, 2011, p. 526).

A transformação da moradia em valor de troca constitui um fator limitante para o acesso a ela, pois, nesse modelo de produção habitacional, a condição primordial para a aquisição ou locação da moradia é o elemento *renda*. Cria-se, assim, uma situação de desigualdade no acesso

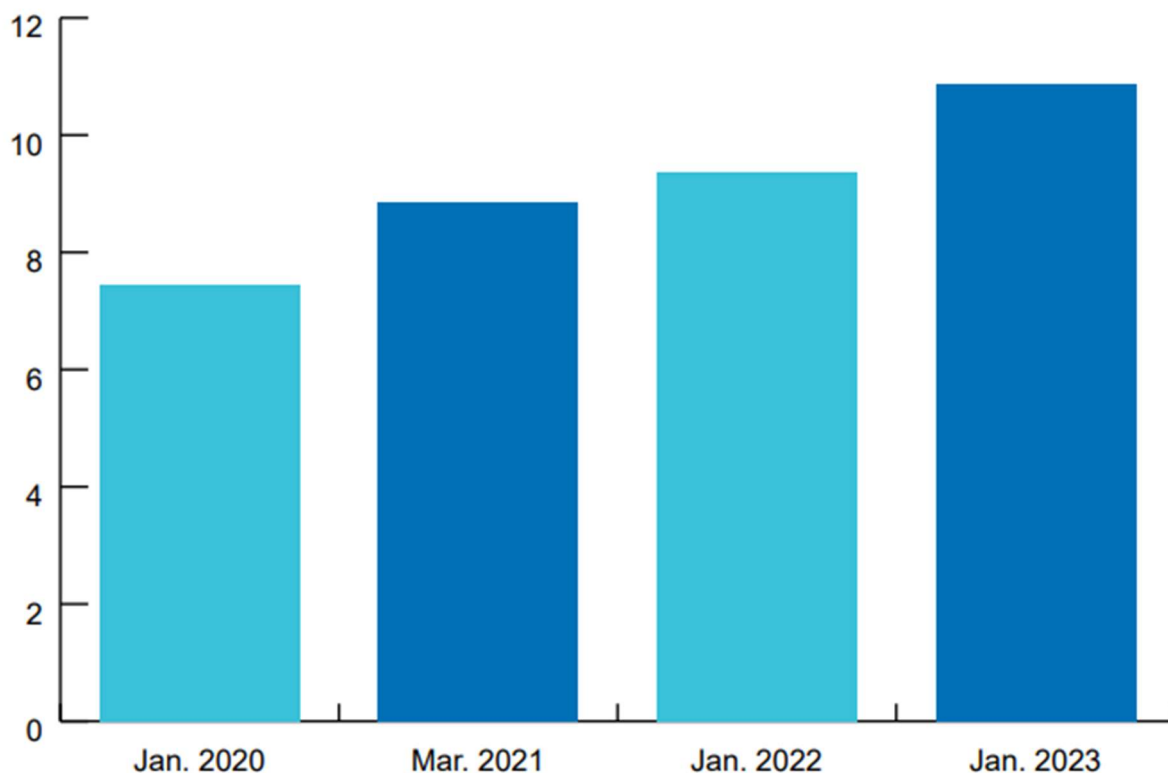
à moradia, cenário que, no Brasil, é agravado por crises de ordem econômica, fiscal, política e social (NASCIMENTO, 2021, p. 23). Ademais, como parte do processo de acumulação, a lógica da produção capitalista da moradia gera um excedente de imóveis, fazendo surgir um estoque de unidades habitacionais ociosas ou subutilizadas³⁹.

Nesse sentido, o déficit habitacional brasileiro não pode ser atribuído apenas ao processo de urbanização ocorrido nas décadas de 1950 e 1960. Sua ocorrência também está diretamente relacionada à ausência de políticas habitacionais capazes de viabilizar o acesso à moradia por mecanismo diverso da aquisição da propriedade por meio do mercado imobiliário. Com efeito, esse modelo predominante de acesso à moradia exclui de seu âmbito de abrangência as pessoas de renda mais baixa, forçando-as a viverem em áreas distantes dos centros urbanos sob condições precárias de habitabilidade e segurança, ou, ainda, em situação de rua (SILVA, 2013, p. 90).

Em Belo Horizonte, para além da demanda habitacional estimada oficialmente, tem-se observado um crescimento expressivo do número de pessoas em situação de rua, sobretudo nos dois últimos anos, como reflexo da crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19. Entre janeiro de 2020 e março de 2021, esse grupo populacional passou de 7.433 (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020, p. 23) para 8.840 pessoas (DIAS, 2021a, p. 40), chegando a 9.363 pessoas em janeiro de 2022 (BRASIL, 2022b, n.p.) e a 10.871 em janeiro de 2023 (BRASIL, 2023, n.p.) como se representa no gráfico abaixo:

³⁹ Segundo Gaio (2015, p. 153), “[...] a ideia central que permeia o princípio da função social da propriedade é a da necessária compatibilização entre os interesses privados e públicos, de modo que a propriedade não tenha apenas utilidade para o titular do domínio, mas atenda também aos variados interesses da coletividade, conforme as diferentes exigências sociais existentes em cada momento histórico”.

Gráfico 2 – Evolução do crescimento da população em situação de rua de Belo Horizonte



Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte (2020, p. 23); Dias (2021a, p. 40); Brasil (2022, s.p.).

Em Belo Horizonte, como nas demais capitais brasileiras, a população em situação de rua é composta por pessoas predominantemente jovens, negras, do sexo masculino e em situação de extrema pobreza (DIAS, 2021a, n.p.). Verifica-se, ainda, que esse grupo populacional está concentrado de maneira mais significativa nas regiões Centro-Sul e Leste da cidade, sobretudo nas proximidades de grandes avenidas e redes de comércio, por encontrarem ali maior suporte social e de sobrevivência (AZEVEDO, 2021, n.p.). Desde o início da pandemia da Covid-19, é visível o aumento de famílias em situação de rua no município, o que sugere uma mudança relevante na caracterização desse grupo populacional, observada também em outras grandes cidades brasileiras, como se mencionou no capítulo anterior.

É notável, ainda, em Belo Horizonte, o crescimento do fenômeno das ocupações urbanas, que têm por fundamento o princípio da função social da propriedade⁴⁰, consagrado no

⁴⁰ Ao estabelecer que a propriedade urbana cumprirá a sua função social na medida em que forem atendidas as exigências formais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (art. 182, § 2º, CF/88), o constituinte

caput do art. 182 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), segundo o qual a política de desenvolvimento e expansão urbana deverá ser elaborada e implementada tendo como diretriz a garantia de padrões mais dignos e igualitários de vida urbana, para a promoção da função social da cidade e do bem-estar de seus habitantes⁴¹, o que está em perfeita consonância com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização e, ainda, com a redução das desigualdades sociais e regionais, que constituem alguns dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3.º, I e III, CF/88).

Em consonância com o conceito de população em situação de rua defendido no presente trabalho, as pessoas que se encontram em ocupações urbanas e cuja posse legítima sobre o imóvel ocupado ainda não tenha sido reconhecida são consideradas em situação de rua, apesar de não estarem dormindo nas ruas.

Nos termos da Resolução nº LII/2018 do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Belo Horizonte, as ocupações urbanas organizadas constituem “assentamentos originados de ocupações em terrenos ou edificações de propriedade de terceiros, públicos ou privados, por iniciativa de movimentos organizados” (BELO HORIZONTE, 2018, n.p.), ao passo que as ocupações urbanas informais são aquelas que ocorrem de maneira autônoma, espontânea e gradual, dando origem a vilas, favelas e periferias (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019, p. 833).

Em ambos os casos, contudo, as ocupações urbanas são o resultado da omissão do Estado em relação à produção de habitação de interesse social em níveis adequados ao suprimento da demanda por moradia. Nesse sentido, as ocupações urbanas apresentam-se ao mesmo tempo como mecanismo de pressão sobre o Poder Público e como forma alternativa de moradia propriamente dita para milhares de famílias que não preenchem o requisito financeiro para acessá-la pela via do mercado formal. Trata-se, portanto, de “[...] alternativas à produção segregacionista do espaço urbano, orientada por uma lógica individualista e mercadológica”, que “[...] têm o condão de fortalecer os laços de solidariedade entre os moradores que

convocou os municípios a definirem, por meio do referido instrumento, o próprio conteúdo da função social da cidade, visando à consecução dos objetivos acima mencionados. Entretanto, o cumprimento da função social da cidade pressupõe a democratização do acesso a ela. Assim, para que se alcance a meta imposta pelo texto constitucional, é essencial que a propriedade do solo urbano seja tratada sob um enfoque menos privatista e mais coletivo, o que implica considerá-la como mecanismo de proteção a outros direitos fundamentais, e não como simples mercadoria passível de livre comercialização no mercado.

⁴¹ Em 2021, durante o governo de Jair Bolsonaro, o Programa Minha Casa Minha Vida foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela. A base do novo programa, contudo, foi a mesma do anterior: aquisição da propriedade privada pela via do financiamento imobiliário. Em 2023, com o retorno de Lula à Presidência da República, o programa voltou a se chamar Minha Casa Minha Vida.

compartilham de uma mesma luta – a efetivação do direito à moradia” (DIAS *et al.*, 2015, p. 210).

A esse respeito, deve-se destacar que no Brasil, historicamente, os programas de habitação popular têm se caracterizado pela simples produção de novas unidades de moradia como medida para o enfrentamento do déficit habitacional, o que se observou tanto no âmbito do Plano Nacional de Habitação, entre as décadas de 1960 e 1980, quanto posteriormente, no Programa Minha Casa Minha Vida⁴², entre os anos de 2009 e 2018.

Esses programas habitacionais adotaram como base a ideia da aquisição da propriedade privada por meio do mercado de crédito, seja ele público ou privado, cumprindo ao Estado apenas o fornecimento de subsídios para o acesso à habitação. Assim, a maioria dos imóveis produzidos não chegou às famílias mais vulnerabilizadas, com rendimentos mais baixos e instáveis, tampouco alcançou as pessoas em situação de rua. Ademais, em regra, as novas unidades habitacionais foram produzidas em áreas periféricas, distantes das melhores oportunidades de trabalho e mal servidas em termos de infraestrutura urbana e serviços públicos como água, esgoto, energia elétrica, transporte, saúde e educação (NASCIMENTO *et al.*, 2018, p. 54).

Esse modelo de provisão habitacional contribui para o esvaziamento das áreas centrais e gera o espraiamento das cidades, trazendo consequências negativas não apenas sob os aspectos ambiental (retirada de vegetação e aumento da queima de combustíveis para viabilizar o deslocamento urbano) e econômico (alocação de recursos públicos na manutenção de infraestrutura e equipamentos coletivos), mas sobretudo sob o aspecto social, pois acentua o processo segregacionista, comprometendo a coesão social (GAIO, 2020, p. 140). Para além disso, a quantidade de moradias produzidas nesse modelo tem sido pouco significativa em relação à demanda existente e a configuração dos imóveis construídos nem sempre atende ao perfil, aos modos de vida e às necessidades de seus destinatários (NASCIMENTO *et al.*, 2018, p. 54).

Em Belo Horizonte, o fenômeno das ocupações urbanas organizadas ganha corpo a partir de 2008, durante a gestão de Fernando Pimentel, com a ocupação Camilo Torres, no Barreiro, que foi a primeira a conseguir se consolidar frente à força repressiva do Poder Público. Tentativas anteriores de ocupação de edifícios em áreas centrais da cidade haviam sido frustradas, resultando em despejos e remoções, como nos casos das ocupações Caracol (2006 –

42 As “políticas habitacionais” aqui referidas dizem respeito exclusivamente àquelas promovidas pelo Poder Público e, portanto, não contemplam iniciativas implementadas por meio da sociedade civil ou de pessoas jurídicas de direito privado, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e igrejas.

Bairro Serra), João de Barro I (2007 – Bairro Serra), João de Barro II (2007 – Bairro Pampulha) e João de Barro III (2008 – Bairro Barro Preto) (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019, p. 836).

Em 2009, surge a ocupação Dandara, abrigando 1.500 famílias, e, nos anos de 2010 e 2011, surgem outras seis. À época, o fenômeno teve amplo suporte técnico e social, o que lhe conferiu força para fazer frente à ação repressora do Poder Público, no sentido de impedir as tentativas de remoção e despejos:

[...] mesmo nas situações extremas, em que o aparato repressor da polícia era fortemente mobilizado (de tropa de choque a helicópteros, de cachorros a blindados), o movimento social, por várias vias, conseguiu fazer frente. A politização e a vinculação com advogados populares e técnicos davam legitimidade. Uma estratégia importante era a ativação de uma rede de contatos capaz de contribuir na resistência e reverter o despejo: representantes do legislativo e de suas comissões, defensores públicos, repórteres, artistas, intelectuais ou qualquer um que pudesse pressionar as autoridades e contribuir estando presente nos momentos de resistência (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019, pp. 838-839).

A partir do ano de 2015, esse cenário muda, com investidas do Poder Público sobre a ocupação Izidora, assim como a remoção das ocupações Maria Guerreira e Maria Vitória, no bairro Copacabana, em 2016; da ocupação Carolina Maria de Jesus, no bairro Funcionários, em 2018; e da ocupação Vicentão, no Centro, em 2019 (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019, pp. 841-846).

Decorridos quase quinze anos do surgimento das primeiras ocupações urbanas em Belo Horizonte, seus moradores seguem sendo criminalizados e tratados como invasores, sendo frequentes as tentativas violentas de removê-los dos terrenos e edifícios ocupados. É urgente, assim, que esses territórios sejam reconhecidos como partes integrantes da cidade, passíveis de urbanização e regularização fundiária, na medida em que sua produção se concretiza como resposta à incapacidade do Poder Público de promover às famílias de baixa renda — inclusive à população em situação de rua — o acesso à moradia e a tudo aquilo que a cidade oferece.

3.2 A insuficiência de políticas públicas habitacionais para a população em situação de rua em Belo Horizonte

A condução das políticas habitacionais⁴³ em Belo Horizonte tem sido historicamente marcada pela exclusão, o que se observa desde a época da fundação da cidade, em 1897.

⁴³ Essa contribuição será de 15% “quando a renda *per capita* for inferior a meio salário-mínimo” e de 30% “quando superar três salários-mínimos” (artigos 22, §§ 1.º e 2.º, do Decreto nº 17.150/2019). Para rendas *per*

Inspirado no planejamento urbanístico modernista e higienista do século 19, cuja lógica era promover a expulsão dos pobres das áreas mais centrais e valorizadas pelo mercado, direcionando-os para regiões periféricas, o projeto de autoria do engenheiro Aarão Reis não contemplou a previsão de moradias para os operários responsáveis pela construção da cidade, os quais, já nessa época, viram-se obrigados a migrar para áreas menos valorizadas comercialmente (MACIEL; BALTAZAR, 2011, p. 539). Iniciou-se, desde então, um “[...] contínuo processo de periferização, nas direções norte e oeste, dos segmentos populares e operários, e a concentração das elites na zona sul” (MENDONÇA, 2002, p. 10). Como destaca Bedê (2005, p. 29-30):

A implantação da cidade, planejada para ser a capital do seu estado e idealizada dentro dos padrões europeus de beleza e higiene, não inclui nenhuma política de assentamento da população pobre constituída pelos antigos moradores do local, pelos trabalhadores das obras de sua construção e pelos que para lá imigraram. Sem acesso aos terrenos valorizados da área urbana, as famílias dos trabalhadores instalaram-se em municípios vizinhos, em núcleos favelados localizados nas áreas mais centrais ou então em loteamentos realizados nas chácaras e glebas das áreas suburbana e rural.

Na década de 1950, como resposta à pressão de movimentos sociais integrados por moradores de vilas e favelas, que lutavam contra despejos e por melhorias em suas condições de vida, foram criados o Fundo Municipal de Habitação Popular e o Departamento de Habitação e Bairros Populares, por meio da Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, com o objetivo de promover a construção de moradia para o reassentamento de famílias que residiam em favelas (BEDÊ, 2005, p. 38).

Nos anos de 1960, as lutas sociais por moradia se enfraqueceram em razão da repressão exercida pelo governo militar, instalado a partir de 1964. Entretanto, a demanda por habitação cresceu como reflexo do processo de industrialização e urbanização que se observou no referido período. Nessa época, intensificaram-se as políticas de erradicação de favelas em Belo Horizonte, implementadas por meio da Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL), criada pela Lei nº 1996/1971.

Ao longo da década de 1980, com o processo de redemocratização, os movimentos sociais se fortaleceram novamente. Em meio a um contexto nacional de crise econômica e redução dos recursos destinados ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado na década de 1960, acirrou-se o fenômeno da favelização em Belo Horizonte:

capitas entre meio salário-mínimo e três salários-mínimos, a contribuição será calculada com base na fórmula prevista no § 3º do artigo 22 do Decreto nº 17.150/2019, não podendo ultrapassar 30%.

Entre 1981 e 1991, enquanto a população da cidade cresceu 13,5%, a população favelada cresceu 58,9%, isto é, mais de quatro vezes a população da cidade. Portanto, se a população total da capital apresentava índice de crescimento vegetativo bem inferior ao da população das favelas (também incluída nesse índice), deduz-se que estava ocorrendo processo migratório de população, dentro da própria cidade, para as áreas ilegais. Tornou-se, então, mais evidente, a partir da década de 80, a expansão das áreas faveladas, em Belo Horizonte (SANTOS, 2006, p. 127).

Por meio da Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985, criou-se o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) para promover a regularização fundiária de assentos informais consolidados sob a forma de vilas e favelas, atribuindo-se à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) a responsabilidade pela sua execução (BEDÊ, 2005, p. 39).

Com o advento da CF/88, após décadas de centralização, iniciou-se um processo de municipalização das políticas públicas habitacionais (SANTOS, 2006, p. 147). Nesse contexto, surgiram as administrações municipais progressistas, entre as quais a de Patrus Ananias, da Frente BH Popular, em Belo Horizonte, que perdurou de 1993 a 1996.

No período correspondente à gestão da Frente BH Popular, houve grande movimentação social para o processo de elaboração da Política Municipal de Habitação (BEDÊ, 2005, p. 148). Por meio da Lei nº 6.326/1993, conferiu-se nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação. No ano de 1994, criou-se o Conselho Municipal de Habitação – CMH (Lei nº 6.508) e aprovou-se a Política Municipal de Habitação (Resolução nº II/CMH). Surgia, assim, o Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte, constituído por três elementos:

[...] o **Fundo Municipal de Habitação Popular**, cujos recursos se destinam a financiar a implementação de programas, projetos e ações da Política Municipal de Habitação Popular para população de renda familiar mensal de até cinco salários-mínimos; a **URBEL**, como órgão proponente e executor da Política Municipal de Habitação e gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular; o **Conselho Municipal de Habitação**, como instância participativa de caráter deliberativo no que diz respeito a questões afetas à Política Municipal de Habitação e curador do Fundo Municipal de Habitação Popular (BEDÊ, 2005, p. 93) (grifos nossos).

Desde 13 dez. 2018, a Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte passou a ser regida pela Resolução nº LII/CMH, estruturando-se sob três grandes linhas programáticas, denominadas “Provisão Habitacional”, “Intervenção em Assentamentos de Interesse Social” e “Assistência e Assessoria Técnica” (artigo 4.º). Para os fins do presente estudo, interessa-nos apenas a análise da linha programática “Provisão Habitacional”, pois as intervenções contempladas nas demais linhas destinam-se ao atendimento de demandas habitacionais diversas daquela apresentada pelas pessoas em situação de rua.

A linha programática “Provisão Habitacional” contempla quatro categorias de atendimento: emergencial (com duração definida, sem perspectiva de atendimento posterior); temporário (com duração definida, com perspectiva de atendimento posterior); contínuo (com duração indefinida); e definitivo (com a transferência de propriedade ou de posse) (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020, pp. 50-51). Na modalidade de atendimento do tipo contínuo ou definitivo estão enquadrados os Programas de Produção Habitacional e de Aquisição de Imóveis e, na modalidade de atendimento emergencial ou temporário, encontram-se os Programas Locação Social e Bolsa Moradia.

Nos termos da Resolução nº LII/2018/CMH, o Programa de Produção Habitacional objetiva promover a oferta de habitação por meio da construção de novas unidades, da requalificação de unidades existentes e, ainda, da produção de lotes urbanizados (artigo 13), ao passo que o Programa de Aquisição de Imóveis visa à promoção do atendimento definitivo de famílias em unidades habitacionais existentes no mercado imobiliário, seja por meio da aquisição monitorada, “[...] que possibilita aquisição de moradias concluídas, lotes ou entrada de imóveis financiados no mercado imobiliário, através de benefício financeiro em complementação à indenização por imóvel removido”, seja por meio de financiamento ou aporte para a aquisição de moradia (BELO HORIZONTE, 2018, n.p.).

Como se observa, no âmbito dos Programas de Produção Habitacional e de Aquisição de Imóveis, o objetivo é a aquisição da propriedade privada da moradia, em regra, pela via do financiamento imobiliário, o que pressupõe uma estabilidade financeira incompatível com a condição em que se encontram as pessoas em situação de rua, cuja renda, em geral, é instável e incerta. Assim, tais Programas não serão objeto de análise no presente trabalho, que se limitará ao estudo dos Programas Locação Social e Bolsa Moradia, por constituírem as modalidades potencialmente aplicáveis às pessoas em situação de rua.

Instituído pela Resolução nº LII/2018/CMH, o Programa Locação Social tem por finalidade o atendimento temporário ou contínuo de famílias de baixa renda por meio da locação, a preços acessíveis, de unidades habitacionais privadas ou públicas (artigo 15, *caput*). Em tese, a sua implementação pode ocorrer sob a via da Locação Social Pública, com a utilização de imóveis de propriedade do município de Belo Horizonte ou de outros entes governamentais; da Locação Social Privada, utilizando-se imóveis pertencentes a particulares; e da Locação Social por Organizações da Sociedade Civil, caso em que os imóveis destinados à moradia são de propriedade de Organizações da Sociedade Civil (art. 15, § 2.º).

No ano de 2019, o Programa foi regulamentado pelo Decreto nº 17.150, que, em seu artigo 3.º, traz como beneficiárias “as famílias que atenderem, cumulativamente, aos seguintes requisitos”:

- I – ser residente no Município de Belo Horizonte há mais de dois anos;
- II – possuir renda familiar mensal de até cinco salários-mínimos;
- III – possuir renda familiar mensal igual ou superior a um salário-mínimo e renda familiar *per capita* mensal igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo;
- IV – não possuir propriedade ou posse de imóvel;
- V – não ter sido contemplada, em caráter definitivo, por programas habitacionais públicos (BELO HORIZONTE, 2019a, n.p.).

Preenchidos tais requisitos, tornam-se elegíveis para a Locação Social os seguintes grupos (BELO HORIZONTE, 2019a, n.p.):

- I – famílias que compõem o déficit habitacional, preferencialmente integrantes de movimentos por moradia cadastrados junto ao órgão executor;
- II – famílias removidas de seu local de moradia devido a obras públicas ou risco ambiental, com direito a reassentamento definitivo, em casos especiais regulamentados pelo Programa de Remoção e Reassentamento;
- III – famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme laudo técnico social; e
- IV – famílias removidas em decorrência de conflitos fundiários urbanos, nos termos da Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação, em casos especiais regulamentados ou autorizados pelo Conselho.

Diante do teor das normas acima citadas, torna-se necessário perquirir em que medida o Programa Locação Social de Belo Horizonte pode ser aplicado às pessoas em situação de rua. Como se viu, o artigo 3.º do Decreto nº 17.150/2019 contempla entre os destinatários do Programa apenas “famílias”, não havendo referência a “pessoas” individualmente consideradas. Entretanto, em seu art. 1.º, XVII, a Resolução nº LII/2018/CMH traz o conceito de “família unipessoal”, definindo-a como “família formada por pessoa solteira, sem filhos, e que não esteja vinculada a outro núcleo familiar”. Assim, não há óbice a que a pessoa sozinha figure como beneficiária da Locação Social, já que pode ser enquadrada em tal categoria (DINIZ; SILVA; GAIO, 2021, p. 109).

Ademais, embora as famílias/pessoas em situação de rua não estejam mencionadas de forma expressa no artigo 4.º do Decreto nº 17.150/2019, entre os destinatários da Locação Social, podem ser consideradas como público elegível para o Programa, haja vista o disposto no inciso III da referida norma, que se refere às “famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social”. Nesse sentido, é preciso considerar a definição de “vulnerabilidade ou risco social” trazida pelo artigo 1.º, XV, da Resolução nº LII/2018/CMH:

Art. 1.º [...]

XV – Vulnerabilidade e/ou risco social: famílias ou indivíduos expostos a situações de privação extrema de renda e/ou de seus direitos individuais ou sociais, impactando suas capacidades de gerar, de forma autônoma, seu bem-estar físico, familiar e social, incluindo, entre outros, população em situação de rua, mulheres vítimas de violência doméstica e/ou familiar, indivíduos vítimas de discriminação de gênero, raça ou cor, ou famílias com menores de idade expostos a situações de pobreza extrema e/ou violência (BELO HORIZONTE, 2018, n.p.).

As famílias locatárias recebem um subsídio mensal para o pagamento do aluguel (artigos 21 e 22 do Decreto nº 17.150/2019), cujo valor é definido caso a caso pelo órgão executor (artigo 23 do Decreto nº 17.150/2019) e, atualmente, está limitado a R\$ 500,00 (quinhentos reais) (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020, p. 55). Todavia, constitui pressuposto para o ingresso no Programa a capacidade dos indicados de cumprir, de modo autônomo, as obrigações financeiras e contratuais pertinentes ao imóvel, como estabelece o artigo 5.º do Decreto nº 17.150/2019.

Portanto, o subsídio pago no âmbito do Programa Locação Social é parcial, cabendo aos usuários contribuir com sua própria renda para o pagamento de parte das despesas relativas à locação, incluindo não apenas o valor relativo ao aluguel do imóvel, mas também a despesas de condomínio e de manutenção do bem⁴⁴, razão pela qual exige-se renda familiar mensal igual ou superior a 1 (um) salário-mínimo e renda familiar *per capita* mensal igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo como requisitos para o ingresso no Programa (artigo 3.º, III, do Decreto n.º 17.150/2019), o que, sem dúvida, representa uma barreira para a inclusão de pessoas/famílias em situação de rua.

É certo que, nos termos do §3º da referida norma, esse requisito poderá ser afastado quando se tratar de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Contudo, não há, no ato normativo, previsão expressa de que o subsídio será integral em tais casos, mas apenas de que “[...] serão utilizados os critérios de priorização, de pontuação e renda definidos pelos órgãos responsáveis pelas Políticas Sociais e pela Política Municipal de Habitação” (BELO HORIZONTE, 2019, n.p.). Nesse sentido, é essencial que Urbel e CMH estabeleçam, de maneira clara e objetiva, os critérios que serão utilizados para afastamento da aplicação do critério “renda” na Locação Social, sob pena de prejudicar o acesso da população em situação de rua ao Programa (DINIZ; SILVA; GAIO, 2021, p. 110-111).

44 Segundo a Urbel (2022, n.p.), “[...] outros públicos, dentre aqueles previstos no Decreto 17.150, poderão ser incluídos em novos comunicados e abertas inscrições para interessados, dependendo de regulamentações específicas, conforme decisão institucional, que considere, entre outros fatores, a capacidade operacional necessária e a disponibilidade financeira para o Programa”.

Informações obtidas junto à Urbel indicam que, desde a sua criação, foram feitos quatro chamamentos para inscrição no Programa Locação Social, sendo o primeiro em outubro de 2019, o segundo em fevereiro de 2020, o terceiro em março de 2021 e o quarto em março de 2022, todos eles dirigidos “[...] a públicos específicos dos movimentos de habitação, a fim de atender as famílias indicadas pelos Núcleos de Moradia, para o programa do OPH – Orçamento Participativo da Habitação” (URBEL, 2022, n.p.). Assim, até a data da obtenção dessas informações (07 abr. 2022), não havia nenhuma pessoa ou família em situação de rua inscrita no Programa, “[...] apesar de estar ocorrendo discussões junto à Subsecretaria Municipal de Assistência Social, sobre o tema, para possíveis encaminhamentos futuros”⁴⁵ (URBEL, 2022, n.p.).

No que tange ao Bolsa Moradia, trata-se de Programa instituído pela Lei nº 8.566/2003⁴⁶ e regulamentado pelo Decreto nº 11.375 do mesmo ano, sendo, portanto, anterior à Resolução nº LII/2018/CMH. Nos termos do artigo 1.º, parágrafo único, do Decreto nº 11.375/2003, o seu objetivo é assegurar aos destinatários o imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, sendo executado pela Urbel, com a colaboração técnica das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Habitação (art. 2.º).

O Programa Bolsa Moradia é dirigido a pessoas/famílias removidas de áreas de risco, removidas em decorrência de execução de obras públicas ou com trajetória de rua (artigo 3.º, parágrafo único, Decreto nº 11.375/2003). Pode-se observar, nesse caso, que as pessoas em situação de rua foram expressamente incluídas como destinatárias do Programa, ao contrário do que se constatou no regramento normativo da Locação Social.

Cabe à pessoa inscrita no Programa indicar a moradia que alugará e assinar o contrato com o locador, sendo imprescindível a realização de vistoria prévia no imóvel, por engenheiro(a) da Urbel, para averiguar se a moradia não se encontra em área de risco geológico ou em faixa de servidão de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia elétrica da

45 A Lei nº 8.566/2003 alterou a Lei nº 7.597/1998, que trata do programa de assentamento de famílias removidas em decorrência da execução de obras públicas – PROAS, instituindo o Programa Bolsa Moradia no § 3º de seu artigo 3.º.

46 Nos termos do artigo 6.º do Decreto nº 11.375/2003, são obrigações do beneficiário, sob pena de advertência por escrito ou exclusão do Programa: apresentar à Urbel o original do documento que comprove a relação locatícia; apresentar original do recibo de pagamento do aluguel com a periodicidade definida no contrato; arcar com as despesas de água, luz, condomínio e IPTU, além de realizar os reparos que se fizerem necessários para a manutenção do imóvel no mesmo estado em que foi recebido; prestar as informações e realizar as providências solicitadas pela Urbel para a boa execução do Programa; e participar dos programas sociais complementares prescritos pela Urbel e pela Secretaria Municipal de Assistência Social, quando for o caso.

Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), se não apresenta defeitos construtivos e se não se encontra em condições insalubres (BOLSA, 2021, n.p.)⁴⁷.

Para a inclusão no Programa, o artigo 5.º do Decreto nº 11.375/2003 (incisos I, III e IV) estabelece os seguintes requisitos: ser morador do município de Belo Horizonte por pelo menos 02 (dois) anos; estar em situação de risco social que justifique a inserção no Programa, em consonância com laudos emitidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Urbel; e obter aprovação do órgão executor para a concessão do benefício, mediante confirmação da existência do recurso financeiro correspondente.

O auxílio financeiro é pago de forma temporária/provisória, como prevê o § 3º do artigo 3.º da Lei nº 7.597/1998, que faz menção expressa à possibilidade de utilização temporária, sob a forma de Bolsa Moradia, de recursos do Tesouro Municipal, do Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social. O valor previsto para o pagamento do auxílio é de apenas R\$500,00 (quinhentos reais) mensais (artigo 7.º, caput, Decreto nº 11.375/2003), notoriamente insuficiente para a obtenção de moradia digna em uma capital como Belo Horizonte.

Dados fornecidos pela Urbel em 07 abr. 2022 indicam que o último processo de habilitação e classificação para inscrição no Programa Bolsa Moradia foi realizado entre junho e agosto de 2018. Dele, participaram 715 (setecentas e quinze) pessoas em situação de rua, tendo sido habilitadas 684 (seiscentas e oitenta e quatro). Até a data em que a informação foi prestada, do total de pessoas em situação de rua habilitadas, 500 (quinhentas) haviam sido convocadas para o acesso ao Programa, mas, destas, apenas 354 (trezentas e cinquenta e quatro) estavam efetivamente recebendo o benefício, sendo 284 (duzentas e oitenta e quatro) na modalidade “tradicional” e 70 (setenta) na modalidade “Covid”⁴⁸ (URBEL, 2022, n.p.).

Em março de 2020, foi publicado em Belo Horizonte o Decreto nº 17.309, de forma emergencial, prevendo a possibilidade de concessão do Bolsa Moradia sob uma nova modalidade, denominada Abono Pecuniário, destinada especificamente às famílias atingidas pelas chuvas ocorridas em janeiro de 2020, que não tivessem conseguido acessar o Bolsa Moradia em sua modalidade original.

47 Salientou a Urbel (2022, n.p.), ainda, que “[...] o resultado do processo de Habilitação e Classificação do Programa Bolsa Moradia organizado em 2018 ainda está vigente e é utilizado para regular o acesso. As famílias classificadas naquela ocasião estão sendo chamadas e contempladas com o benefício gradativamente, de forma que ao finalizar esta lista classificatória, novas famílias e indivíduos que preenchem os critérios estabelecidos poderão ser incluídos, conforme normativas vigentes”.

48 Esses critérios serão vistos no próximo capítulo.

O Decreto nº 17.309/2020 estabeleceu que o Abono Pecuniário seria pago para fins exclusivamente habitacionais, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) mensais, enquanto permanesse a situação de emergência em saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19 (BELO HORIZONTE, 2020, n.p.). O objetivo desse ato normativo foi viabilizar o acesso ao auxílio habitacional de maneira mais ágil e menos burocrática, haja vista a situação emergencial causada pelas chuvas e agravada pela pandemia, sem a necessidade de demonstração do cumprimento das condições exigidas para o enquadramento no Programa “Bolsa Moradia” em sua versão original.

Assim, o pagamento do Abono Pecuniário não foi vinculado à locação de um imóvel, dispensando-se a realização de avaliação ou vistoria prévia como requisito para a sua concessão, ao contrário do que ocorre na modalidade original do Bolsa Moradia. Nesse sentido, pode o auxílio ser disponibilizado a pessoas desabrigadas que tenham sido acolhidas provisoriamente em casas de parentes/vizinhos ou em pousadas, por exemplo, ou, ainda, ser utilizado para o rateio de despesas entre familiares que estejam dividindo uma mesma residência (DOMINGUES; LIMA; GAIO, 2021, p. 91).

Entretanto, mesmo em se tratando do Abono Pecuniário, que não requer o preenchimento de requisitos tão rígidos/formais para enquadramento/manutenção do vínculo, o alcance junto à população em situação de rua tem sido bastante restrito, sendo importante salientar que, na verdade, originalmente, esse grupo social sequer foi incluído expressamente entre os destinatários dessa nova modalidade de Bolsa Moradia, como se depreende do Decreto nº 17.309/2020, cujo texto faz referência exclusivamente às famílias atingidas pelas chuvas de 2020. Nesse sentido, até o momento, a informação que se tem é de que o Abono Pecuniário foi concedido a apenas 03 (três) famílias em situação de rua (URBEL, 2022, n.p.).

Como se vê, atualmente, as políticas de moradia aplicáveis à população em situação de rua em Belo Horizonte estão restritas aos Programas Locação Social e Bolsa Moradia, sendo essencial destacar que o alcance dessas políticas é extremamente baixo em relação ao universo de pessoas que compõem esse grupo social no município, o que evidencia a sua insuficiência.

Em relação ao Programa Bolsa Moradia, além dos seus reduzidos resultados junto à população em situação de rua — seja em sua modalidade original, seja sob a modalidade mais recente, denominada Abono Pecuniário—, trata-se de fornecimento de auxílio habitacional temporário, circunstância que por si só compromete a sua efetividade enquanto instrumento de concretização do direito fundamental social à moradia adequada, consagrado pelo artigo 6.º, *caput*, da CF/88, já que seus destinatários se veem em situação de insegurança e incerteza em

relação à manutenção do pagamento. Em muitos casos, a concessão do auxílio cessa antes mesmo que o usuário tenha conseguido reestruturar sua vida, o que o obriga a retornar às ruas.

Ademais, tanto no âmbito do Bolsa Moradia quanto da Locação Social, o valor pago a título de auxílio habitacional está completamente apartado da realidade do mercado imobiliário de Belo Horizonte⁴⁹, sendo insuficiente para a locação de imóvel em condições adequadas de habitabilidade, elemento que também constitui óbice à sua efetividade enquanto mecanismo de acesso à moradia adequada.

Salienta-se, ainda, que a exigência do cumprimento de obrigações financeiras pelo usuário, como o pagamento de despesas de água, luz, condomínio e IPTU, constitui um grande dificultador para a permanência das pessoas em situação de rua em tais Programas, já que seus modos de subsistência e obtenção de renda são, em regra, informais e incertos.

Por fim, reitera-se que, sendo a população em situação de rua um grupo social eminentemente heterogêneo, a superação da condição de vulnerabilidade social extrema em que ela se encontra não passa apenas pela implementação de políticas públicas de moradia, sendo essencial que, paralelamente à oferta da habitação, sejam oferecidas outras políticas de suporte social igualmente estruturantes, que contemplem o acesso à saúde pública, a qualificação profissional e a inserção no mercado de trabalho, de acordo com as necessidades, as habilidades e a trajetória de vida de cada pessoa ou família.

Como membro do grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE, da Faculdade de Direito da UFMG, participei da realização de entrevistas com usuários do Bolsa Moradia em Belo Horizonte, entre os meses de junho e julho de 2022, com o intuito de aferir que tipo de moradia tem sido possível acessar com o valor do auxílio pago no âmbito do Programa. Foram ouvidas 23 (vinte e três) pessoas, residentes nos Bairros Floresta, Lagoinha, Bonfim, Santa Efigênia, Dom Bosco e Nova Vista.

No que tange à localização da moradia, das 23 (vinte e três) pessoas ouvidas, 18 (dezoito) disseram considerá-la “boa”, 3 (três) afirmaram ser “razoável” e 2 (duas) responderam ser “ruim”. Por outro lado, indagados acerca do grau de satisfação com a moradia em si (isto é, se a moradia escolhida atende ou não àquilo que consideram adequado), 12 (doze) dos 23 (vinte e três) usuários entrevistados responderam que “não”, sendo as principais queixas relacionadas aos seguintes aspectos: tamanho/dimensões/quantidade de cômodos da moradia (sobretudo para os usuários com filhos); ausência de banheiro privativo/existência de banheiro compartilhado;

⁴⁹ Os direitos humanos de segunda dimensão compreendem direitos sociais (entre os quais se inclui o direito à moradia), econômicos e culturais.

ausência de cozinha individualizada (fora do quarto)/proibição de utilização de fogão no interior da moradia; impossibilidade de receberem visitas, inclusive de familiares, e de terem animais de estimação; ausência de janelas; e problemas estruturais/de manutenção, como rachaduras, infiltrações e alagamentos, sendo importante destacar alguns dos comentários feitos a esse respeito: “É apenas um teto”; “Só moro ali para não morar na rua, é horrível”; “É como se fosse um presídio”.

Deve-se ressaltar que, embora 11 (onze) usuários entrevistados tenham respondido “sim” quando indagados “se a moradia escolhida atende ou não àquilo que consideram adequado”, a equipe do RE-HABITARE concluiu que apenas 4 (quatro) das 23 (vinte e três) moradias envolvidas no levantamento podem ser consideradas, de fato, “adequadas”, à luz dos critérios trazidos pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU⁵⁰, pois as demais sequer possuem banheiro e cozinha privativos, em cômodos individualizados, separados do quarto.

Nesse sentido, não se pode perder de vista o fato de que as pessoas ouvidas estiveram em situação de rua por períodos consideráveis, de modo que, para muitas delas, ter um quarto para se abrigar é como “estar em um castelinho”, como uma das usuárias afirmou, o que não significa, contudo, que a habitação disponibilizada seja “adequada”, mas apenas que estar nela é melhor, evidentemente, do que estar nas ruas. Assim, é essencial relativizar os depoimentos dos usuários que responderam “sim” quando indagados “se a moradia escolhida atende ou não àquilo que consideram adequado”.

Extraí-se dos relatos prestados, ainda, que, em 18 (dezoito) dos 23 (vinte e três) casos, o Poder Público não ofereceu qualquer suporte aos usuários no período anterior à entrada na habitação (pré-morar), tendo realizado apenas a vistoria no imóvel. Em 14 (quatorze) dos 23 (vinte e três) casos, também não houve qualquer tipo de acompanhamento psicossocial no período posterior à entrada na moradia (pós-morar).

Os dados acima apresentados, relativos à Locação Social e ao Bolsa Moradia, demonstram a insuficiência de políticas habitacionais para a população em situação de rua em Belo Horizonte, o que representa um fator dificultador para a superação dessa condição, já que a moradia apresenta-se como elemento primordial no processo de saída das ruas e para o acesso a diversos outros direitos fundamentais, como preconiza a metodologia de atendimento a pessoas em situação de rua denominada *Housing First*, cujos princípios serão abordados no próximo capítulo.

⁵⁰ Incorporado à ordem jurídica brasileira por meio do Decreto nº 591/1992 (BRASIL, 1992).

4 A RELEVÂNCIA DO ACESSO À MORADIA ADEQUADA NO PROCESSO DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA

4.1 A moradia como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais: a metodologia *Housing First*

A moradia está amplamente consagrada como direito humano na ordem jurídica internacional, com previsão expressa em diversos atos normativos, ao lado de outros direitos humanos de segunda dimensão⁵¹ representativos de necessidades igualmente estruturantes, como saúde, alimentação, trabalho, previdência social, família e cultura. O primeiro ato normativo internacional a assegurar o direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu artigo 25, item 1, estabelece o seguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948, n.p.).

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵², de 1966, faz alusão expressa à moradia adequada, em seu artigo 11, item 1, tratando-a como um dos elementos necessários para o alcance de um nível de vida adequado, nos termos a seguir:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, n.p.).

⁵¹ Antes de sua previsão no rol de direitos sociais do *caput* do artigo 6.º, a CF/88 já fazia alusão ao direito à moradia no inciso IV do artigo 7.º, ao tratar dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, estabelecendo o direito ao salário-mínimo para atendimento das necessidades vitais básicas, entre as quais a moradia.

⁵² Visando à implementação desse direito, a CF/88 atribui a todos os entes federativos competência comum para “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, n.p.).

No Brasil, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, passando a figurar, desde então, como direito fundamental (artigo 6.º, *caput*, CF/88)⁵³, assim como os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados⁵⁴.

Entretanto, embora a moradia esteja assegurada como direito humano na ordem jurídica internacional e como direito fundamental social na ordem jurídica brasileira, o acesso a ela permanece limitado a uma parcela da população, porque condicionada à existência de uma contrapartida financeira. Assim, embora represente um avanço das lutas sociais, a ampla positivação do direito à moradia não tem resultado no efetivo atendimento das necessidades habitacionais, pois, como já se destacou, o modo predominante de acesso à habitação no sistema socioeconômico vigente ocorre pela aquisição da propriedade privada, o que determina a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso da moradia (MENEZES, 2017, p. 07 e 13).

A despeito disso, não se pode perder de vista que a previsão da moradia como direito fundamental social na CF/88 confere-lhe uma dupla dimensão/função, negativa e positiva. A dimensão negativa diz respeito à proteção da moradia contra ingerências do Estado e de particulares. Por outro lado, a dimensão positiva confere à moradia o caráter de direito prestacional, a exigir uma conduta ativa/positiva do Estado, consubstanciada em uma prestação de natureza fática, tal como acontece com os demais direitos sociais, os quais têm por finalidade assegurar a existência digna das pessoas, promovendo a compensação das desigualdades existentes no plano fático (SARLET, 2014, p. 262-266). Assim, em decorrência da dupla função conferida ao direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, cabe ao Estado agir tanto no sentido de coibir ações que dificultem ou inviabilizem o acesso à habitação quanto de promover políticas públicas que assegurem a sua efetividade (MELO, 2010, p. 168).

É essencial considerar, ainda, que a efetivação do direito à moradia adequada pressupõe não apenas a garantia a um teto, mas também a um local digno para abrigo, em condições razoáveis de localização, habitabilidade e segurança, como preconiza o Comentário Geral nº

53 Nos termos do artigo 2.º, § 5º, da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, “[...] a infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

54 No âmbito da *European Consensus Conference on Homelessness*, realizada na Bélgica, em 2010, utilizou-se o termo *housing-led* para se referir, de maneira mais ampla, a todas as abordagens que têm por foco o fornecimento de habitação com suporte como o passo inicial para a superação da situação de rua. O termo *housing-led*, portanto, engloba o termo *Housing First*, que constitui uma das abordagens aplicáveis para a prevenção/ solução da situação de rua, tendo por base o acesso à habitação permanente como pré-requisito para uma maior integração comunitária/social (EUROPEAN COMMISSION, 2010, p. 14).

4/CDESC/ONU, segundo o qual a moradia adequada é definida a partir da presença dos seguintes elementos:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

A acessibilidade à moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não forem levadas em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991, pp. 258-260, grifo nosso).

Veja-se que, à luz dos parâmetros traçados pela ONU, a concretização do direito à moradia pressupõe o acesso a uma habitação bem localizada, em regiões providas de infraestrutura urbana básica⁵⁵, com acesso a serviços públicos essenciais, como transporte, saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água e energia elétrica, e também a oportunidades de trabalho/obtenção de renda, cultura e lazer. Nesse contexto, não há dúvida de que a situação de rua apresenta-se como fenômeno violador do direito à moradia adequada, impondo aos Estados o dever de agir no sentido de criar condições para a sua superação.

No presente trabalho, defende-se que o acesso à moradia adequada constitui elemento primordial para a superação da situação de rua, pois a habitação constitui a base estruturante para a vida e a inclusão social das pessoas, apresentando-se como porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais igualmente estruturantes de uma existência digna, como trabalho, renda, saúde e educação (KOHARA, 2018, p. 31-32).

Em se tratando da promoção de políticas de moradia para pessoas em situação de rua, defende-se, ainda, a necessidade de superação da lógica capitalista que impõe a moradia como mercadoria, sendo essencial que essas políticas sejam pensadas a partir da concepção da

⁵⁵ Muitos dos trabalhadores vinculados ao *Pathways Housing First Institute* haviam trabalhado no atendimento de pessoas em situação de rua com base no modelo convencional e vivenciado as suas falhas. Foi essa experiência que levou à criação do *Housing First*. A ideia foi propor uma mudança na metodologia até então adotada, que vinha apresentando baixas taxas de estabilidade habitacional (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 30).

moradia como serviço público, o que significa afastar (ao menos num primeiro momento) a contrapartida financeira como um requisito para o acesso desse grupo populacional à habitação.

Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, o psicólogo canadense Sam Tsemberis desenvolveu um modelo de abordagem e atendimento para desabrigados crônicos ou em situação crônica de rua, considerando-se como tais as pessoas com quadro de transtorno mental grave ou vício em substâncias tóxicas que estivessem vivendo nas ruas e já houvessem apresentado resistência aos tratamentos médicos convencionais oferecidos. Denominado *Housing First*, esse modelo foi aplicado pela primeira vez, como projeto-piloto, na cidade de Nova York, em 1992, por meio do *Pathways Housing First Institute*, que, desde então, tem fornecido treinamento e consultoria a diversas outras organizações por todo o mundo (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 08).

O *Housing First* foi pensado e desenvolvido como um serviço de apoio a pessoas com necessidades complexas — como transtorno mental grave e/ou dependência de substâncias psicoativas — e experiência de desabrigo, com o intuito de lhes oferecer alojamento de maneira imediata, isto é, sem condicionar o acesso à moradia à demonstração de que essas pessoas estivessem em condições de viver de forma independente ou com baixo nível de apoio (PLEACE; BAPTISTA; KNUTAGÄRD, 2019, p. 10). Trata-se de um modelo inovador de atendimento às pessoas em situação de rua⁵⁶, que está assentado em dois elementos fundamentais: o acesso a uma moradia individualizada e integrada à comunidade e a disponibilização de suporte técnico especializado, individualizado e contínuo (NPISA, 2021, p. 12).

No modelo *Housing First*, a moradia constitui o ponto de partida, e não a última etapa do processo de superação da situação de rua. Trata-se de uma lógica inversa àquela adotada no modelo convencional — e ainda predominante — de abordagem a pessoas em situação de rua, o *Treatment First*, também conhecido como *etapista, em escada* ou de *cuidado contínuo linear*⁵⁷, que pressupõe a passagem da pessoa em situação de rua por várias etapas de

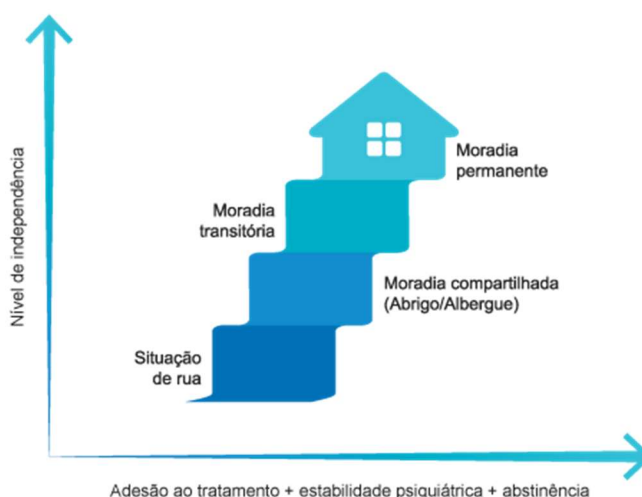
⁵⁶ O conceito de *recovery* compreende não só a recuperação da saúde física e mental, mas a melhoria da qualidade de vida do participante como um todo. Trata-se de “[...] um processo de fortalecimento pessoal que envolve a reaquisição de um sentimento de esperança face ao futuro e a assunção do controle das pessoas sobre as decisões importantes que afetam as suas vidas” (NPISA, 2021, p. 19).

⁵⁷ Entre novembro de 1997 e janeiro de 1999, foram recrutados 225 participantes, sendo 99 no grupo experimental *Housing First* e 126 no grupo submetido ao modelo *Treatment First*, os quais foram acompanhados por quatro anos. Para serem recrutadas como participantes, as pessoas abordadas deveriam cumprir os seguintes critérios: ter passado 15 dos últimos 30 dias nas ruas ou em espaços públicos; ter histórico de desabrigo nos últimos 6 meses; e ter diagnóstico psiquiátrico de transtorno mental grave, caracterizado, por exemplo, por quadros de esquizofrenia,

atendimento, sendo o cumprimento de uma etapa requisito necessário e preparatório para que se chegue à próxima (BRASIL, 2022b, p. 19).

Assim, o acesso à moradia individual e permanente, apresentado como a etapa final do modelo, depende da sujeição do usuário a uma abordagem social inicial, seguida do encaminhamento a unidades de acolhimento institucional provisório de natureza emergencial, como abrigos e albergues, e, num segundo momento, de sua inserção em unidades de moradia transitória e coletiva, como repúblicas, casas de passagem e hotéis sociais, assim como a submissão a tratamento médico e a demonstração de certo grau de autonomia e mudança comportamental em casos de dependência química, em um sistema progressivo e ascendente, como se explicita na figura a seguir:

Gráfico 3 – Relação entre nível de independência e adesão ao tratamento



Fonte: Padgett; Henwood; Tsemberis (2016, p. 22).

Esse sistema progressivo e ascendente refere-se àquilo que idealmente se espera do atendimento às pessoas em situação de rua submetidas ao modelo *etapista*, sendo essencial destacar que, na maior parte dos municípios brasileiros, o único serviço existente, na verdade, são as unidades de acolhimento institucional. Em regra, portanto, não há oferta de serviços de moradia transitória e tampouco programas habitacionais que viabilizem o acesso da pessoa em

bipolaridade ou depressão grave. O abuso de substâncias psicotrópicas não foi um critério de elegibilidade, mas 90% dos participantes apresentaram esse histórico (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 79).

situação de rua ao último degrau, da moradia individual e permanente, o que faz com que a sua permanência no primeiro degrau se alongue por tempo muito superior ao desejável, desvirtuando-se a finalidade emergencial a que se propõem as unidades de acolhimento institucional (BRASIL, 2022b, p. 22-25).

Mesmo que o modelo *etapista* estivesse devidamente estruturado nas cidades brasileiras, o grande problema é que, na sua lógica, os melhores serviços acabam sendo ofertados àqueles que se encontram em melhores condições de autonomia, saúde e adaptação, e não às pessoas que mais necessitam. Além disso, a experiência internacional demonstra que a maior parte das pessoas submetidas a esse modelo de atendimento não chega ao nível de superação da situação de rua. Ao contrário, esses indivíduos passam anos entrando e saindo dos serviços ofertados, em uma trajetória de avanços e retrocessos (BRASIL, 2022b, p. 25).

Em sentido oposto a esse modelo escalonado, a abordagem proposta pelo *Housing First* envolve uma intervenção clínica e habitacional complexa, baseada em oito princípios, quais sejam: a concepção da moradia como direito humano; o respeito à autonomia/escolha do participante; a separação entre moradia e tratamento; a orientação para o *recovery*⁵⁸; a redução de danos; o engajamento ativo sem coerção; o planejamento individualizado, centrado nas necessidades de cada participante; e o suporte flexível e permanente pelo tempo que se mostrar necessário (PLEACE; BAPTISTA; KNUTAGÄRD, 2019, p. 10).

Com base em tais princípios, é traçada uma linha de atendimento que preconiza o acesso imediato da pessoa a uma moradia permanente, individualizada, integrada à cidade e dispersa no território urbano, sem a exigência de prévia submissão a tratamento médico ou de demonstração de sobriedade em relação ao uso de substâncias psicoativas. O tratamento existe, mas ocorre paralelamente ao alojamento e de maneira individualizada. Disponibiliza-se aos participantes um suporte intensivo, mas, ao mesmo tempo, flexível e moldado às suas necessidades individuais, assegurando-lhes alto nível de controle em relação ao tipo de moradia e de tratamento que receberão. Assim, os participantes têm a oportunidade de tomar decisões sobre suas vidas, como a escolha de onde e com quem morar e os serviços de que farão uso (BRASIL, 2019b, p. 23). A figura a seguir apresenta a lógica estabelecida pelo modelo *Housing*

⁵⁸ De acordo com o finlandês Juha Kaakinen, especialista no modelo *housing first*, “[...] custa menos dar uma casa que manter as pessoas sem-abrigo [...]. O ponto principal é: temos razões éticas pelas quais devemos fornecer casa a todos. Mas também sabemos que é economicamente viável para a sociedade que o façamos. Custa menos fornecer uma casa adequada do que manter as pessoas sem-abrigo. Pensando aqui até nos cuidados de saúde que acarretam, no dano na saúde pública e na sua ausência da nossa economia. Mas acho importante dizer que deve haver um entendimento global muito forte, uma vontade até política, para acabar com a falta de casas para todos, porque em muitos países esta ainda é uma questão séria. E acho que não sou o único que pensa que o *Housing First* é a política certa para este caminho” (KAAKINEN, 2021, n.p.).

First, permitindo a identificação da diferença essencial em relação ao modelo convencional/*Treatment First*, descrito no gráfico anterior:

Figura 1 – Lógica estabelecida pelo modelo *Housing First*



Fonte: Padgett; Henwood; Tsemberis (2016, p. 30).

No modelo *Housing First*, o acesso à moradia ocorre por meio da locação de imóveis junto ao mercado, sem a transferência de propriedade ao participante, que deve contribuir com até 30% (trinta por cento) de sua renda para o pagamento dos custos com aluguel e outras despesas pertinentes à habitação (taxas de condomínio, água e energia elétrica, por exemplo), além de permitir a visita periódica da equipe de apoio à sua residência, sendo essas as duas regras básicas às quais o participante deve aderir por ocasião de sua inclusão no programa (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 80).

A primeira testagem do projeto-piloto de *Housing First*, implementado em Nova York⁵⁹, revelou que 88% dos participantes permaneceram alojados na moradia, enquanto, entre os

⁵⁹ Referindo-se ao acolhimento ofertado, uma ex-participante do modelo *Treatment First* relatou que teria se sentido mais livre se estivesse numa prisão (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 101).

participantes do modelo *Treatment First*, esse índice foi de apenas 47%. Quanto ao uso de substâncias psicoativas, verificou-se que os indivíduos designados para o grupo *Housing First* apresentaram propensão três vezes menor à sua utilização já no ano seguinte ao abrigo se comparados aos indivíduos designados para o grupo *Treatment First* (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 77 e 84). Aferiu-se, ainda, entre os participantes do *Housing First*, uma redução considerável da utilização de urgências hospitalares, da quantidade de internações em clínicas de saúde mental e da atuação dos sistemas de segurança e justiça, o que representa significativa redução de custos para o Poder Público⁶⁰ (BRASIL, 2019b, p. 24).

No projeto-piloto, os participantes do *Housing First* tiveram acesso imediato a um apartamento individual, em áreas bem localizadas da cidade de Nova York, e receberam serviços de apoio 24h por dia, 7 dias por semana, ao passo que os participantes do *Treatment First* foram colocados em centros coletivos de acolhimento (abrigos/albergues), com instalações para dormir, cozinhar e tomar banho compartilhadas, além da imposição de regras relativas a toque de recolher, recebimento de visitas e comportamento no local. Dos participantes do *Treatment First*, exigiu-se, ainda, a frequência a grupos terapêuticos para desintoxicação e reabilitação, em se tratando de pessoas com histórico de uso de substâncias psicoativas. O acesso ao apartamento individual foi colocado como um objetivo a ser atingido, uma espécie de recompensa final, cujo alcance foi vinculado ao cumprimento dos requisitos mencionados (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 80-81).

A partir de estudos qualitativos, constatou-se que a razão para a alta taxa de abandono do modelo *Treatment First*, comparativamente ao *Housing First*, esteve fortemente relacionada ao baixo grau de liberdade concedida aos participantes durante o acolhimento, já que, nos abrigos/albergues, as visitas de familiares e amigos eram proibidas ou bastante restritas e a concessão de folgas/saídas aos finais de semana dependia da demonstração de bom comportamento nos dias anteriores⁶¹. Assim, não havia (e não há), na abordagem *Treatment First*, qualquer incentivo para o estabelecimento/restabelecimento de relações sociais/integração comunitária até que haja um certo grau de estabilidade em relação ao uso dos medicamentos e à sobriedade. Ao contrário, o que se observa é a existência de um alto nível de

⁶⁰ Em alguns municípios, as ZEIS são denominadas AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social), como em Belo Horizonte, ou, ainda, AIS (Áreas de Interesse Social) ou ZHIS (Zonas Habitacionais de Interesse Social) (BRASIL, 2009c, p. 25).

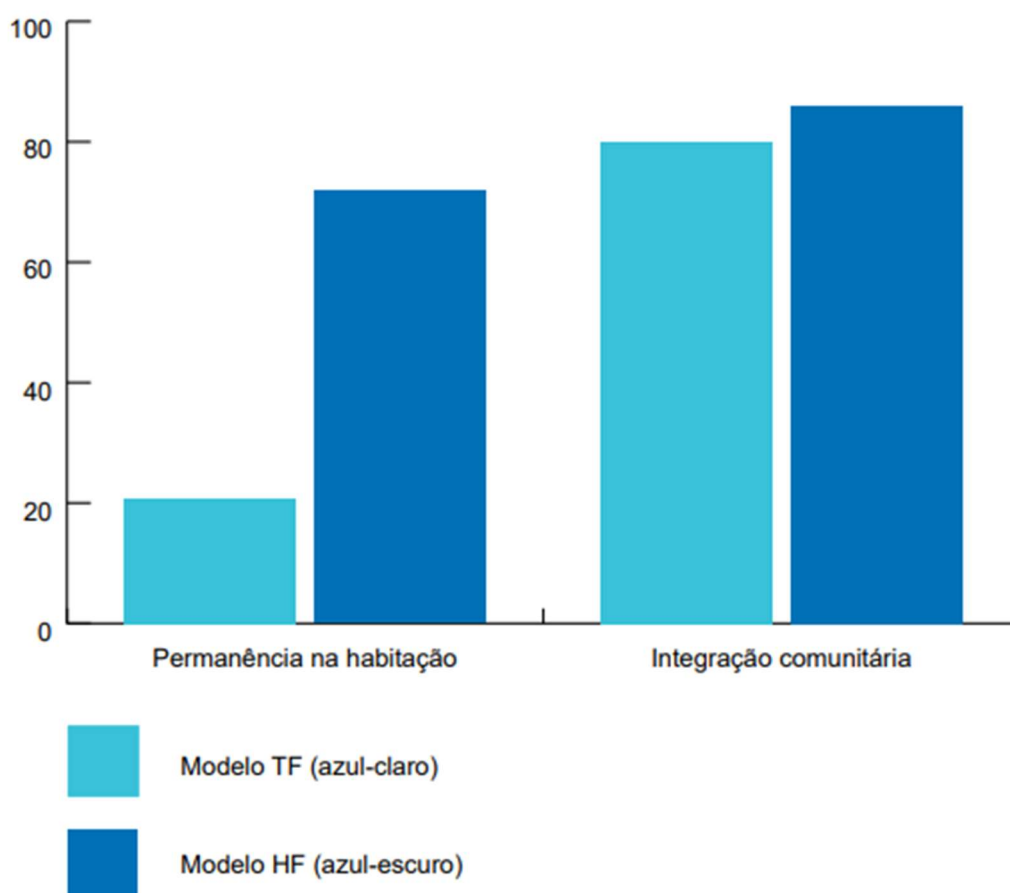
⁶¹ Nos termos do art. 5º, §1º, inciso I, da Lei nº 10.257/2011, Estatuto da Cidade, imóvel subutilizado é aquele “[...] cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”. O instrumento normativo não traz os conceitos de imóvel não edificado e imóvel não utilizado, diante da obviedade de seu significado, mas, em razão da omissão da legislação federal, esses conceitos acabam variando de município para município (BRASIL, 2015, p. 42).

supervisão e controle sobre o modo de vida dos participantes, elemento que foi considerado determinante para as altas taxas de abandono do modelo (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 104).

Outro levantamento mais recente, realizado pelo HOME_EU *Project*, em 2020, demonstrou a efetividade do modelo *Housing First* nos países europeus, indicando taxas de permanência na moradia e integração comunitária superiores às aferidas junto aos participantes do modelo *Treatment First*, como se infere dos gráficos abaixo, em que o Modelo TF (azul-claro) refere-se ao *Treatment First* e o Modelo HF (azul-escuro) refere-se ao *Housing First*:

Gráfico 4 – Percentual/taxa de permanência na habitação e integração comunitária

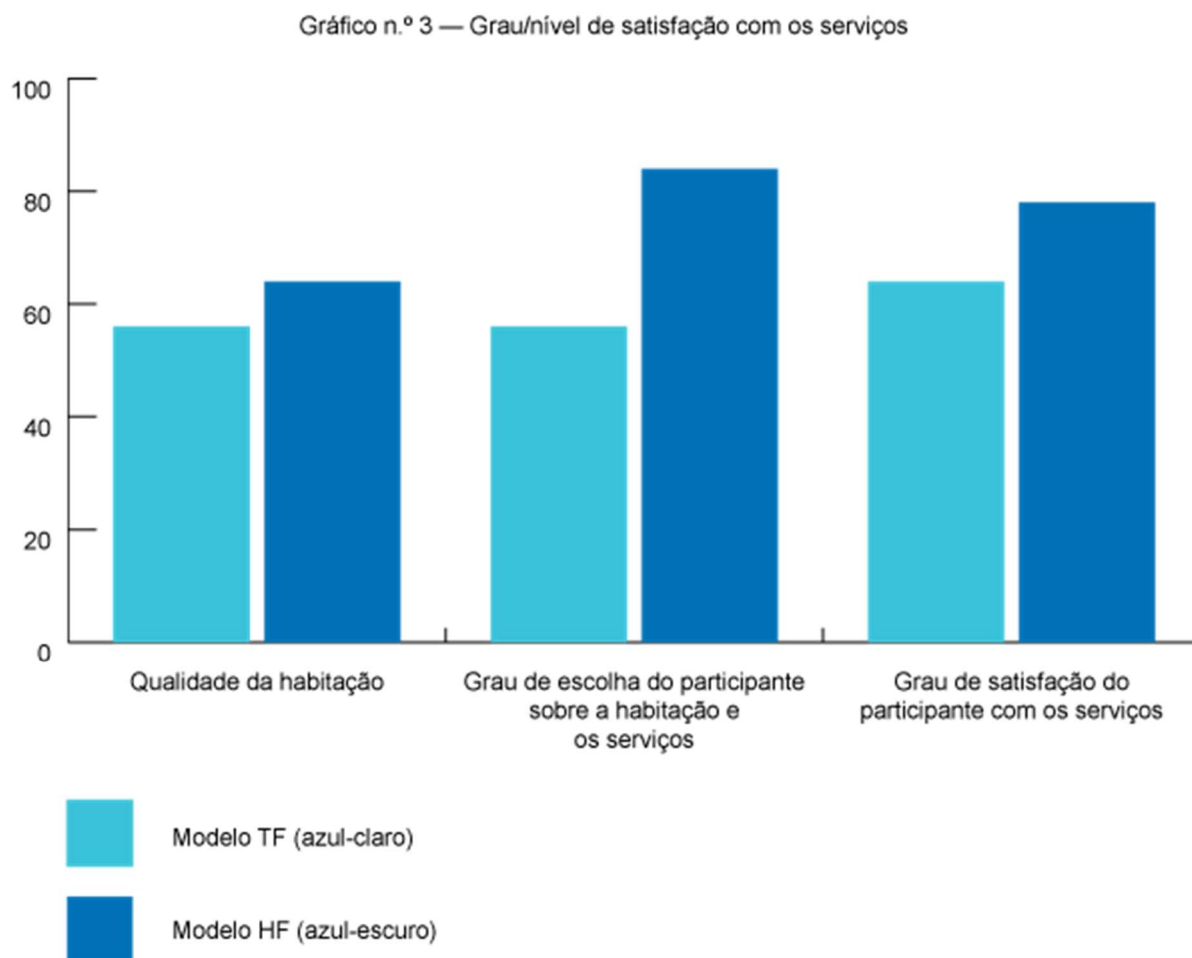
Gráfico n.º 2 — Percentual/taxa de permanência na habitação e integração comunitária



Fonte: HOME_EU (2020, n.p.).

Na comparação entre os dois modelos, merecem destaque, ainda, os níveis de qualidade da habitação e de autonomia dos participantes, assim como o seu grau de satisfação com os serviços oferecidos, explicitados no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Grau/nível de satisfação com os serviços



Fonte: HOME_EU (2020, n.p.).

Diante dos bons resultados obtidos, o *Housing First* vem sendo cada vez mais utilizado como metodologia para o atendimento de pessoas em situação de rua em diversas outras cidades dos Estados Unidos, além de Nova York, assim como no Canadá e, de maneira crescente, em países da Europa (CRESCER, 2022, n.p.), sendo feitas as adequações pertinentes e necessárias ao contexto de cada localidade.

4.2 A importância da localização da moradia para a população em situação de rua e a análise da ZEIS como instrumento urbanístico apto a garantir a sua permanência nas áreas urbanas centrais

Como anteriormente evidenciado, no sistema socioeconômico vigente, em geral, as pessoas de baixa renda são impedidas de acessar moradia bem localizada, seja para aquisição, seja para locação, sendo forçadas a residir em regiões periféricas, desprovidas de infraestrutura urbana e de serviços públicos essenciais. Ao mesmo tempo, em muitos casos, a permanência dessas pessoas nas áreas urbanas centrais é condição essencial para a sua sobrevivência, já que elas não dispõem de recursos suficientes para arcar com o custo dos deslocamentos nas grandes cidades (GATTI, 2015, p. 220).

Nesse sentido, considerando que a efetivação do direito à moradia adequada pressupõe não apenas a garantia a um teto, mas a um local digno para abrigo, em condições razoáveis de localização, habitabilidade e segurança, como prevê o CG nº 4/CDESC/ONU, e que a qualidade da moradia está diretamente relacionada à sua localização, conclui-se que a moradia ofertada em programas habitacionais dirigidos às pessoas em situação de rua deve estar adequadamente localizada, em áreas integradas ao tecido urbano, servidas por infraestrutura, equipamentos coletivos e serviços públicos.

Recentemente, tal determinação foi expressamente incluída no art. 28, *caput*, da Resolução nº 40/2020/CNDH, que garante às pessoas em situação de rua “[...] o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade”, entendendo-se como moradia dispersa “[...] as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura, preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade” (BRASIL, 2020, n.p.).

Com efeito, o componente *localização* é essencial para a caracterização da moradia adequada, sendo notável o vínculo entre a boa localização da moradia e a sua habitabilidade, segurança, adequação cultural e o acesso a bens e serviços públicos. Trata-se, portanto, de um elemento cuja presença contribui de maneira substancial para a satisfação desse direito humano/fundamental (VAZ; GAIO, 2021, p. 18), razão pela qual deve ser considerado pelo Poder Público no momento da elaboração de políticas públicas habitacionais dirigidas a grupos sociais vulneráveis, como a população em situação de rua.

A produção de moradia em terra urbana bem localizada apresenta-se, ainda, como uma das principais formas pelas quais se pode dar cumprimento ao princípio da função social da

propriedade urbana, consagrado pelos arts. 5º, XXIII, e 182, *caput* e § 2º, da CF/88, e a legislação brasileira já contempla instrumentos urbanísticos aptos a fazê-lo. Destaca-se, a esse respeito, o potencial das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁶² como instrumento urbanístico de zoneamento capaz de promover a democratização do acesso à terra urbana bem localizada, pois permite ao município estabelecer as regiões da cidade em que deverá ser priorizada a moradia para os pobres, seja através da regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários — como favelas, cortiços e loteamentos/conjuntos habitacionais irregulares (ZEIS de áreas ocupadas) —, seja pela delimitação de áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados⁶³, adequados à produção de Habitação de Interesse Social (ZEIS de vazios urbanos) (BRASIL, 2009a, p. 17-18). Segundo Gatti (2015, p. 33):

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se configuram como instrumento de zoneamento, de regularização fundiária e promotor de novas unidades habitacionais de interesse social e mercado popular. Foram demarcadas em razão das características de uso e ocupação da área urbana e visam o acesso à cidade legal pelas camadas mais pobres da população que historicamente tem ocupado terras à margem da legislação pela impossibilidade de entrar no mercado habitacional formal.

As primeiras ZEIS surgiram na década de 1980⁶⁴, como resultado da luta dos movimentos por moradia que se intensificaram no contexto do processo de redemocratização brasileiro. Os municípios de Belo Horizonte⁶⁵ e Recife foram pioneiros na aprovação de legislação criadora desses zoneamentos especiais, que à época tiveram por objetivo a regularização de assentamentos precários já consolidados, com o intuito de integrá-los à cidade formal, tratando-se, pois, de ZEIS de áreas ocupadas (VAZ; GAIO, 2021, p. 16).

Com o advento da CF/88, que, de maneira inovadora, consagrou o princípio da função social da propriedade no capítulo pertinente à Política Urbana (182, *caput* e §2º, CF/88), vários municípios tentaram implementar as ZEIS de vazios urbanos, de modo a possibilitar o acesso dos pobres à terra urbana bem localizada. Em 1994, o município de Diadema inaugurou o instrumento, aprovando em seu Plano Diretor a delimitação de aproximadamente 3% do

⁶² A expressão “Zona Especial de Interesse Social” surgiu em Recife e tornou-se referência para todo o Brasil, inspirando a aplicação do instrumento por diversos governos municipais progressistas na época (BRASIL, 2009c, p. 10).

⁶³ Em Belo Horizonte, a criação das ZEIS ocorreu no âmbito do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), instituído pela Lei nº 3.532/1983 e regulamentado pelo Decreto nº 4.762/1984 (VAZ; GAIO, 2021, p. 16).

⁶⁴ Após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, cerca de 80% dos Planos Diretores previram a criação de ZEIS de áreas ocupadas e aproximadamente 30% dos Planos Diretores fizeram menção à criação de ZEIS de vazios urbanos (BRASIL, 2009a, p. 15).

⁶⁵ Segundo Gaio (2021, p. 155), “a existência de um déficit habitacional cumulada com vazios urbanos é causa justificante para a cogente aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.”

território municipal como Área Especial de Interesse Social do tipo 1 (AEIS-1), composta por terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, a serem destinados para Habitação de Interesse Social. Em 1996, 80% dos terrenos localizados em AEIS-1 foram vinculados a essa finalidade, o que gerou resultados efetivos no que tange à produção de moradia para famílias de baixa renda (BRASIL, 2009a, p. 09-11).

Entretanto, somente no ano de 1999 é que as ZEIS foram previstas de maneira expressa na legislação urbanística de âmbito federal, o que se deu por meio da Lei nº 9.785/1999, cujo art. 3.º alterou a redação da Lei nº 6.766/1979, trazendo inovações relativas ao parcelamento do solo urbano. Por força dessas alterações, a Lei nº 6.766/1979 passou a mencionar, em seu art. 2.º, as zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS), com a seguinte redação:

Art. 2.º [...]

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I – vias de circulação;

II – escoamento das águas pluviais;

III – rede para o abastecimento de água potável; e

IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (BRASIL, 1999, n.p.).

Com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), as ZEIS passaram a contar com uma base legislativa federal mais concreta, o que resultou na sua previsão pela grande maioria dos Planos Diretores⁶⁶ (AMORE, 2013, p. 116), em consonância com as diretrizes trazidas pelo art. 2.º, incisos XIV e XV, da referida lei, cujo teor se reproduz a seguir:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; [...] (BRASIL, 2001, n.p.).

⁶⁶ Segundo Gatti (2015, p. 53-58), a situação ocorrida com o Hotel São Paulo é um exemplo de que a demarcação de imóveis vazios ou subutilizados como ZEIS não é suficiente para garantir a sua destinação à população mais vulnerável, com renda de 0 a 3 salários-mínimos. Embora o edifício tenha sido desapropriado pelo município de São Paulo, em 2004, e reformado, as unidades habitacionais produzidas foram dirigidas a famílias com renda entre 4 e 5 salários-mínimos, já que não havia, seja no Plano Diretor de 2002, seja na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 13.885/2004), qualquer obrigatoriedade de que o mercado produzisse moradia social para atendimento das famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, o que “[...] fragiliza os objetivos da ZEIS em produzir habitação para as famílias de baixa renda e, sobretudo, em garantir a permanência da população realmente pobre nas áreas centrais”.

Contudo, as ZEIS foram previstas de maneira meramente pontual pelo Estatuto da Cidade, que se limitou a elencá-las como um dos institutos jurídicos possíveis de ser utilizados no âmbito do planejamento municipal para o cumprimento dos objetivos da lei (art. 4º, v, “f”). O detalhamento das ZEIS apenas ocorreu anos mais tarde, com a promulgação da Lei nº 11.977/2009, que instituiu o PMCMV. Essa lei representou um marco no que tange à regulamentação das ZEIS, definindo-as em seu art. 47, v, como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2009, p. 12-15).

Quando utilizadas para a delimitação de áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, localizados em áreas urbanas centrais, as ZEIS apresentam um potencial de extrema relevância para a viabilização do acesso dos pobres à moradia em regiões dotadas de infraestrutura e valorizadas pelo mercado imobiliário, estimulando a produção de habitação social bem localizada e o repovoamento das áreas centrais (GATTI, 2015, p. 34).

A demarcação de uma área como ZEIS de vazios urbanos atua, ainda, como elemento controlador da especulação imobiliária, porque obriga o proprietário a dar-lhe uma destinação social, impedindo-o de mantê-la ociosa, à espera de valorização. Desse modo, reduz-se o preço da terra urbana, visto que o proprietário acaba sendo forçado a diminuir o valor de seu terreno para viabilizar economicamente o empreendimento destinado à Habitação de Interesse Social (AMORE, 2013, p. 07-09 e 243-244).

Todavia, para que esses resultados se verifiquem, é essencial que as ZEIS de vazios urbanos sejam associadas a outros instrumentos urbanísticos de natureza antiespeculativa, como o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória de imóveis vazios, subutilizados e não utilizados), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos moldes do art. 182, §4º, da CF/88, segundo o qual:

Art. 182. [...]

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em

parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, n.p.).

Embora o dispositivo constitucional tenha facultado aos municípios a utilização dos instrumentos mencionados, sua aplicação, na verdade, não constitui escolha ou opção atribuída ao gestor público, mas sim um poder-dever a ser exercido sempre que se verificar a existência de imóveis ociosos ou subutilizados⁶⁷, no sentido de dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade, coibindo a retenção meramente especulativa do solo urbano (GAIO, 2021, p. 154-155).

Afinal, esses instrumentos antiespeculativos foram previstos com base em uma concepção que refuta a natureza absoluta do direito individual de propriedade, condicionando-o ao interesse coletivo. Assim, considerando que a função social da propriedade está fundamentada no atendimento ao interesse público, não pode o município ignorar a existência de imóveis ociosos ou subutilizados, sendo obrigado a intervir, em tais casos, para determinar o seu adequado aproveitamento (BRASIL, 2015, pp. 35-39), sendo relevante mencionar que, nos termos do Estatuto da Cidade, a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” constitui uma das diretrizes da Política Urbana (BRASIL, 2001, n.p.).

É importante ter em vista que a delimitação de ZEIS de vazios urbanos, por si só, desvinculada da aplicação de instrumentos urbanísticos antiespeculativos, não tem o poder de promover o acesso dos pobres à moradia adequada, por mais que se amplie numericamente a construção de habitações, sendo essencial, para tanto, a utilização de mecanismos específicos de contenção da especulação imobiliária e da valorização da terra urbana, como os acima mencionados⁶⁸.

O insucesso do PMCMV em relação às famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos é a prova mais evidente da necessidade de utilização de instrumentos urbanísticos antiespeculativos para a produção de moradia social. De fato, é notável que o PMCMV não conseguiu solucionar o problema do déficit habitacional brasileiro, a despeito do grande volume de investimentos públicos direcionados à produção de moradia, da ampliação das possibilidades de financiamento imobiliário e da relevante produção de unidades habitacionais sob o aspecto quantitativo. A despeito desses fatores, o PMCMV acabou gerando a valorização do solo urbano, porque não foram utilizados instrumentos para a contenção desse fenômeno,

⁶⁷ Algumas das AEIS-1 estão previstas pelo Anexo I do Plano Diretor e outras foram delimitadas posteriormente, pelo Decreto n.º 17.271/2020.

⁶⁸ Os autores ressaltam que o indicador denominado IQVU “[...] faz referência à disponibilidade de bens e serviços, e abarca variáveis como habitação, segurança e infraestrutura urbana” (VAZ; GAIO, 2021, p. 20).

circunstância que inviabilizou o acesso das famílias mais pobres à moradia (AMORE, 2013, p. 244).

A situação ocorrida em Belo Horizonte também é exemplo da imprescindibilidade da aplicação de instrumentos antiespeculativos de maneira concomitante à delimitação das ZEIS de vazios urbanos para a produção de Habitação de Interesse Social. Sob a denominação de AEIS, essa modalidade de ZEIS foi instituída em Belo Horizonte pela Lei nº 7.166/1996 e, atualmente, está prevista no Plano Diretor vigente (Lei nº 11.181/2019) sob duas modalidades: as AEIS de Interesse Ambiental, que não serão abordadas no presente trabalho por não guardarem pertinência com o objeto de estudo, e as AEIS-1, que, nos termos do artigo 105, *caput*, da Lei nº 11.181/2019, constituem “[...] porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas” (BELO HORIZONTE, 2019b, n.p.).

Os critérios para delimitação das AEIS-1 estão elencados no parágrafo único da referida norma, da seguinte forma:

Art. 105 [...]

Parágrafo único – Constituem critérios para a delimitação de Aeis-1:

I – existência de infraestrutura adequada, ou com possibilidade de expansão, para atendimento à população a ser assentada;

II – presença ou previsão de implantação de equipamento público comunitário que atenda à população;

III – presença de condições topográficas e geológico-geotécnicas adequadas para a destinação proposta para o imóvel, que não deve apresentar predominância de áreas com incidência de risco;

IV – não inserção predominante em porções territoriais:

a) identificadas como de preservação ambiental;

b) afetadas por faixa de domínio ou servidão e por demais elementos geradores de restrições legais à ocupação;

c) afetadas por projeto ou programa que comprometa a implantação de empreendimento de interesse social;

V – regularidade ou possibilidade de regularização da situação fundiária dos imóveis (BELO HORIZONTE, 2019b, n.p.).

Com base em tais critérios, foram delimitadas em Belo Horizonte, até o presente momento, 323 (trezentas e vinte e três) AEIS-1⁶⁹, número que se mostra flagrantemente desproporcional ao universo de imóveis vazios existentes na Região Metropolitana do município, composto por cerca de 190.238 domicílios vagos (segundo estimativa feita em 2015)

⁶⁹ Ao introduzir o tema da “intervenção sobre áreas centrais urbanas decadentes”, Maricato (2013, p. 125-126) estabelece uma distinção entre “reabilitação” ou “requalificação”, de um lado, e “renovação”, de outro, destacando que, ao contrário da “renovação”, que gera expulsão do comércio local e da população residente em razão da valorização imobiliária que a acompanha, a “reabilitação” ou “requalificação” preserva ao máximo o ambiente construído e, por conseguinte, também o comércio e a população moradora, isto é, “o patrimônio comum ou banal”, para além do “patrimônio histórico, artístico e paisagístico de primeira grandeza”.

e 17.000 lotes vagos (segundo estimativa feita entre 2018-2021), como já se viu neste trabalho (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2020, p. 37).

Ademais, no que tange à distribuição geográfica, as áreas delimitadas como AEIS-1 não estão situadas em áreas bem localizadas, providas de infraestrutura urbana, equipamentos coletivos e serviços públicos, como se infere das tabelas reproduzidas a seguir, as quais trazem a distribuição das AEIS-1 nas diversas regiões que compõem o município de Belo Horizonte (Tabela 2) e o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)⁷⁰ de cada uma delas (Tabela 3):

Tabela 2 – Distribuição geográfica das AEIS de vazios urbanos em Belo Horizonte

Tabela 1 - Distribuição geográfica das AEIS de vazios urbanos em BH

Regional	Área de AEISs-1	%
Barreiro	599.172,05 m ²	23,84%
Pampulha	588.167,57 m ²	23,40%
Nordeste	334.860,20 m ²	13,32%
Venda Nova	258.857,12 m ²	10,30%
Leste	227.244,06 m ²	9,04%
Norte	184.574,43 m ²	7,34%
Oeste	158.032,69 m ²	6,29%
Noroeste	108.647,21 m ²	4,32%
Centro-sul	53.834,12 m ²	2,14%
Belo Horizonte (Total)	2,51 Mi m ²	100%

Fonte: Vaz; Gaio (2021, p. 21).

Tabela 3 – Índice de Qualidade de Vida Urbana nas Regionais de Belo Horizonte

Tabela 2 - Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) nas Regionais de BH

Regional	IQVU
Norte	0.624
Barreiro	0.652
Nordeste	0.668
Noroeste	0.682
Oeste	0.686
Venda Nova	0.669
Leste	0.703
Pampulha	0.707
Centro-sul	0.764

Fonte: Vaz; Gaio (2021, p. 21).

Como se vê, um percentual considerável das AEIS-1 (23,84%) está concentrado na Regional do Barreiro, que apresenta o segundo menor IQVU (0,652). Por outro lado, na Regional Centro-Sul, que possui o melhor IQVU do município (0,764), estão delimitadas apenas 2,14% das AEIS-1, podendo-se concluir que, em Belo Horizonte, as ZEIS de vazios

⁷⁰ O modelo de cidade espraiada é o que predomina no planejamento urbanístico das cidades brasileiras e latino-americanas. Sua implementação é marcada por um processo de especulação imobiliária que gera o aumento do valor do solo, forçando o deslocamento dos pobres para regiões desconectadas do tecido urbano e desprovidas de condições adequadas de habitabilidade (VAZ; GAIO, 2021, p. 18).

urbanos, apesar de implementadas, apresentam alcance ainda bastante restrito no que se refere à promoção de acesso à moradia bem localizada para famílias de baixa renda, descumprindo, portanto, a finalidade a que se destina o instrumento. Ademais, embora o Plano Diretor de Belo Horizonte tenha traçado as diretrizes para a aplicação do PEUC (arts. 40 a 42), esse instrumento urbanístico até hoje não foi implementado no município, o que contribui para a inefetividade das AEIS-1, já que não se utiliza qualquer mecanismo antiespeculativo com o objetivo de compelir os proprietários a atribuir destinação social aos imóveis nelas localizados e impedir a manutenção de imóveis ociosos ou subutilizados à espera de valorização (VAZ; GAIO, 2021, p. 21-23).

É fundamental que se implemente, ainda, nos vazios urbanos centrais, a reabilitação urbana⁷¹, que, associada a políticas de produção de moradia social, torna-se um instrumento apto a combater o processo de periferação, que gera a segregação dos pobres em áreas isoladas das metrópoles brasileiras, dificultando a sua mobilidade e o seu acesso à infraestrutura e aos serviços que a cidade oferece. Nesse sentido, a combinação entre reabilitação de áreas urbanas centrais e políticas de Habitação de Interesse Social apresenta grande potencial na contenção do processo de espraiamento⁷² das cidades, tornando-as mais compactas e, por consequência, mais sustentáveis tanto sob o aspecto social — porque possibilitam a mistura de classes e evitam a periferação dos pobres — quanto sob os aspectos ambiental — porque reduzem o nível de utilização do solo, o tempo de deslocamento e a necessidade de utilização de automóvel — e econômico — porque reduzem a necessidade de investimento público em infraestrutura urbana nas regiões periféricas (GAIO, 2020, p. 136-141).

As inovações trazidas pela Resolução nº 40/2020/CNDH, acima mencionadas, representam um impulso significativo para a utilização da revitalização urbana como instrumento voltado à produção de moradia para pessoas em situação de rua em áreas urbanas centrais, nos moldes já implementados na cidade de São Paulo, no Programa de Locação Social (Edifício Asdrúbal do Nascimento II), e na cidade de Montevideú, por meio dos Programas *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*, experiências que serão aprofundadas neste trabalho.

71 A CRESCER foi criada em 2001 por um grupo de psicólogos especializados no trabalho comunitário com públicos vulneráveis. “Tem como missão ir ao encontro do outro, promovendo a saúde, a redução de riscos e a inclusão da pessoa em situação de vulnerabilidade através de projetos de intervenção na comunidade. Tem como principais públicos-alvo as pessoas em situação de sem-abrigo, pessoas que consomem substâncias psicoativas, pessoas refugiadas, migrantes e requerentes de asilo” (CRESCER, 2022, n.p.).

72 Desde o ano de 2013, um número crescente de Estados-membros da União Europeia tem adotado estratégias integradas para a contenção da “Situação de Sem-Abrigo”, dentre as quais está a ENIPSSA 2017-2023 (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2020, p. 05).

Deve-se registrar, ainda, que a efetividade da ZEIS enquanto instrumento viabilizador do acesso e da permanência da população de baixa renda em áreas bem localizadas depende não só da utilização simultânea de instrumentos urbanísticos antiespeculativos, mas também da garantia de controle social por ocasião de sua implementação, no sentido de que sejam observadas as demandas dos moradores, e da previsão de formas alternativas de acesso à moradia, que fujam ao modelo de aquisição da propriedade privada, inacessível aos mais pobres (GATTI, 2015, p. 34).

Assim, diante da existência de edificações vazias, subutilizadas ou não utilizadas nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, entre as quais está Belo Horizonte, e dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação nacional, defende-se, neste trabalho, a possibilidade fática e jurídica de garantir moradia para pessoas em situação de rua em áreas urbanas centrais, a despeito da disputa existente em torno da produção e da apropriação desses espaços e da pressão exercida pelo capital/mercado imobiliário nessas áreas.

As experiências de acesso à moradia para pessoas em situação de rua implementadas nas cidades de Lisboa, Montevideu e São Paulo, que serão analisadas no próximo capítulo, exemplificam essa afirmação, demonstrando que é viável a produção de moradia social em áreas urbanas bem localizadas, servidas de infraestrutura e serviços públicos, em contraponto ao modelo de produção habitacional dominante nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas, marcado pela especulação imobiliária, que determina o deslocamento dos pobres para regiões periféricas.

5 PROGRAMAS DE ACESSO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ESTUDO DE CASOS

Como se mencionou no capítulo anterior, o *Housing First* é um modelo de atendimento a pessoas em situação de rua que tem apresentado resultados positivos em diversas partes do mundo quando comparado ao modelo convencional, o *Treatment First*, tanto em relação aos índices de permanência na moradia quanto em relação aos índices de integração comunitária e de melhoria da saúde e do bem-estar dos participantes.

No presente capítulo, serão analisados três programas de moradia para pessoas em situação de rua cuja implementação tem por fundamento, total ou parcialmente, os princípios do *Housing First*, sendo que, em dois deles, a metodologia *Housing First* foi aplicada de maneira concomitante ao instituto da reabilitação urbana, abordado no capítulo anterior. O primeiro a ser analisado é o Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*, desenvolvido na cidade de Lisboa. O segundo é uma junção dos Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*, implementados na cidade de Montevidéu. O terceiro é o Programa de Locação Social do município de São Paulo, cuja análise ficará circunscrita ao Edifício Asdrúbal do Nascimento II, por se tratar do único empreendimento do Programa dirigido especificamente a pessoas em situação de rua.

5.1 O caso de Lisboa: o Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*

A cidade de Lisboa é pioneira na utilização do modelo *Housing First*, tanto em nível nacional quanto em nível europeu. O primeiro Programa ali adotado com base nessa metodologia foi o Casas Primeiro, em 2009, gerido pela Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS), em colaboração com o Instituto Universitário (ISPA), que teve (e tem) por foco o atendimento a pessoas em situação de sem-abrigo com problemas de saúde mental. Paralelamente a esse projeto, surgiu, em 2013, o Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*, gerido pela CRESCER – Associação de Intervenção Comunitária⁷³ e voltado para o atendimento de pessoas em situação de sem-abrigo em uso de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas (NPISA, 2021, p. 13).

73 O primeiro PMPSA de Lisboa, referente ao período de 2016-2018 (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2015), foi aprovado pela Deliberação nº 629 do Conselho de Ministros, de 29 de outubro de 2015. Em 2019, esse documento foi substituído pelo PMPSA 2019-2023 (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019).

Os dois Programas mencionados estão alinhados à Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023)⁷⁴, que traz como Visão, em seu item nº 1, “[...] consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, de forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas” (PORTUGAL, 2020, n.p.).

Nos termos do item nº 3 da ENIPSSA 2017-2023, as *pessoas em situação de sem-abrigo* compreendem tanto aquelas que estejam vivendo em espaços públicos, locais precários ou alojadas em abrigos emergenciais, consideradas *sem-teto*, como aquelas que se encontram em alojamentos temporários, denominadas *sem-casa* (PORTUGAL, 2020, n.p.). Nesse sentido, tem-se como *espaço público* todo aquele “de utilização pública como jardins, estações de metrô/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos, pontes ou outros” e como *local precário* todo aquele que “devido às condições em que se encontra permita uma utilização pública, tais como: carros abandonados, vãos de escada, entradas de prédios, fábricas e prédios abandonados, casas abandonadas ou outros”. Considera-se, por fim, *abrigo emergencial* “qualquer equipamento que acolha, de imediato, gratuitamente e por períodos de curta duração, pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoite” e *alojamento temporário* o “equipamento que acolha pessoas que não tenham acesso a um alojamento permanente e que promova a sua inserção” (GIMAE, 2018, n.p.).

A ENIPSSA 2017-2023 apresenta três eixos de atuação, descritos em seu item nº 5, que são a “promoção do conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, informação, sensibilização e educação”; o “reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo”; e a “coordenação, monitorização e avaliação da ENIPSSA 2017-2023”. Dentro de cada um desses eixos são traçados diversos objetivos estratégicos, a serem alcançados por meio da elaboração de planos de ação (PORTUGAL, 2020, n.p.).

O modelo de intervenção trazido pela ENIPSSA 2017-2023 (item nº 4) está centrado na *pessoa em situação de sem-abrigo* e visa promover a sua autonomia e inserção social por meio da realização de um acompanhamento multidimensional. Trata-se de um modelo de intervenção integrada”, que compreende tanto os procedimentos dirigidos às pessoas que já se encontram

74 A Estratégia de Intervenção Integrada foi prevista pela primeira vez pelo PMPSA 2016-2018, em oposição ao modelo de intervenção meramente assistencialista, que predominava na época. Esse novo modelo trouxe maior estabilidade para os agentes envolvidos, assegurando a continuidade dos projetos implementados junto às pessoas em situação de sem-abrigo. O PMPSA 2019-2023 manteve a abordagem trazida pelo PMPSA 2016-2018, com o intuito de dar seguimento às metas já alcançadas, embora novas respostas de suporte social também tenham sido criadas (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019, p. 19 e 22).

em situação de sem-abrigo (sem teto ou sem casa) quanto ações destinadas a evitar a ocorrência ou a reincidência dessa condição (PORTUGAL, 2020, n.p.).

Esse modelo vem sendo implementado por meio dos Núcleos de Planejamento da Intervenção Sem-Abrigo (NPISAs), que possuem uma estrutura em rede, replicando-se aqui a estratégia utilizada para a composição da Rede Social de Lisboa, cuja estrutura é tripartida entre a Câmara Municipal de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Instituto da Segurança Social (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2020, p. 11-13).

Cada NPISA é integrado por um grupo de entidades parceiras do setor público e do terceiro setor — como no caso da AEIPS e da CRESCER —, às quais cabe designar técnicos para a composição das equipes de gestores de caso. Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento integral da intervenção, que vai desde o planejamento das etapas do processo de inserção da pessoa em situação de sem-abrigo até o estabelecimento do contato com as diversas instituições envolvidas no processo (PORTUGAL, 2020, n.p.).

Com base nas diretrizes traçadas pela ENIPSSA 2017-2023, a Câmara Municipal de Lisboa elaborou, no ano de 2019, o Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023 (PMPSA 2019-2023)⁷⁵, reproduzindo o modelo de intervenção integrada⁷⁶ consolidado naquele documento, que se baseia em três vetores: a prevenção, a intervenção e a integração comunitária.

O primeiro vetor consiste no monitoramento permanente do fenômeno, com base em indicadores de risco da situação de sem-abrigo e da precariedade habitacional. O segundo abrange a intervenção de emergência — que compreende a realização de um diagnóstico da situação, a construção de um plano individual de integração e o encaminhamento da pessoa a uma unidade de atendimento, se for essa a sua vontade — e a intervenção de acompanhamento — em que os gestores de casos atuam como facilitadores, fazendo a mediação entre a pessoa em situação de sem-abrigo e as diferentes entidades com as quais ela precisa se relacionar no processo de inserção social. O terceiro envolve a concretização do plano individual de integração, que depende de mecanismos disponibilizados pelas entidades ligadas às diversas áreas de intervenção, como saúde, emprego, educação, capacitação profissional e proteção social, dentre outras. Esse acompanhamento feito pelos gestores de caso perdura até que sejam efetivamente atendidas as demandas identificadas na fase de diagnóstico (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019, p. 08-09).

⁷⁵ Dados referentes a 2018 (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2020, p. 16-17).

⁷⁶ A Câmara Municipal de Lisboa é o órgão executivo do município, sendo considerada uma autarquia local, nos termos da Lei nº 75/2013 (PORTUGAL, 2013, n. p.).

À época da elaboração do PMPSA 2019-2023, a cidade de Lisboa tinha 2.328 *pessoas em situação de sem-abrigo*, sendo 1.967 na condição de *sem-casa* e 361 na condição de *sem-teto*⁷⁷. Diante desse diagnóstico, o PMPSA 2019-2023 visou garantir uma diversidade de respostas para a situação de sem-abrigo, de modo a atender à demanda de cada pessoa que estivesse nessa condição. Assim, o documento prevê várias modalidades de respostas de alojamento, sendo algumas delas de caráter provisório, como os Centros de Alojamento de Emergência Temporários e os Albergues Noturnos, e outras de caráter permanente ou de transição, como as Respostas *Housing First*, os Apartamentos Partilhados e a Residência Social (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019, p. 29).

O PMPSA 2019-2023 prevê três modalidades de Respostas *Housing First*, que são o *Housing First* Saúde Mental, o *Housing First* Dependências e o *Housing First* Outras Problemáticas, trazendo, ainda, uma definição genérica para essa modalidade de resposta, que se transcreve a seguir:

Housing First – Resposta de alojamento, orientada para a recuperação, não visando apenas a resolução de sintomatologias psiquiátricas ou adições de substâncias psicoativas. Este modelo promove o acesso directo a habitação individualizada, estável e integrada, disponibilizando um conjunto diversificado de serviços de suporte no contexto habitacional e de ligação com outros recursos da comunidade. A intervenção é definida de acordo com o beneficiário, com enfoque na melhoria das condições de vida, aumento dos laços sociais, melhoria das condições de saúde, sendo os apoios e serviços de tratamento assegurados pelas respostas existentes na comunidade, contribuindo para promover a sensação de pertença e autodeterminação, potenciando a reinserção dos beneficiários na comunidade (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019, p. 60).

O Programa *É uma Casa, Lisboa Housing First* teve por objetivo, originalmente, o atendimento a pessoas em situação de sem-abrigo e em consumo de substâncias psicoativas, para as quais as respostas convencionais existentes nas redes de atendimento social e de saúde já haviam se mostrado inadequadas. Trata-se, portanto, de um Programa concebido dentro da modalidade de resposta denominada *Housing First* Dependências, prevista no PMPSA:

O projeto da *Crescer* começou em 2013, quando o presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Costa, fez a mudança de localização de seu gabinete para a Zona da Mouraria, onde havia muitas pessoas em situação de desabrigo e em consumo de substâncias psicoativas. Ele atuou no sentido de promover uma restauração da Zona da Mouraria. Foram identificadas pessoas em situação de desabrigo que assim estavam há muitos anos, muito debilitados física e psiquicamente, com consumo de substâncias psicoativas e num nível limite de exclusão social (MERENDEIRO, 2022).

⁷⁷ “Isso não afasta o financiamento fixo e anual da Câmara Municipal de Lisboa, que continua existindo” (MERENDEIRO, 2022).

A Câmara Municipal de Lisboa⁷⁸ é responsável pelo financiamento de 80% do Programa, que se dá pelo aporte de um valor anual fixo. Há, ainda, financiamento parcial da Segurança Social, entidade estatal de nível nacional, e patrocínio privado de algumas empresas, ainda que pontualmente, em decorrência de parcerias firmadas pela CRESCER. Desde o seu surgimento, o Programa vem sendo implementado sob uma perspectiva de redução de riscos e danos, ou seja, sob uma abordagem que busca proximidade com o participante e respeito às suas escolhas pessoais. Trata-se, portanto, de uma intervenção baseada no estabelecimento de uma relação de confiança e parceria entre Associação e participante, que se desenvolve de maneira horizontal, sem qualquer hierarquia:

A CRESCER foi chamada a encontrar uma solução para romper com esse ciclo de porta giratória e tentar desenvolver uma metodologia dentro daquilo que as pessoas apresentam como sua necessidade e o que elas apresentam é a necessidade da habitação. A solução apresentada foi então o *Housing First*, com base na empatia, no respeito ao outro e na integração comunitária (MERENDEIRO, 2022).

O único requisito para a inclusão no Programa é a vulnerabilidade social que, em geral, está associada a um alto nível de cronicidade decorrente desse sistema de abordagem rotativo, conhecido como “porta giratória”, que faz com que as pessoas em situação de rua passem por vários tipos de atendimento/intervenção sem que, ao final, isso resulte na sua efetiva saída das ruas. É a esse público altamente vulnerável (em situação crônica de sem-abrigo) que o Programa se dirige de maneira prioritária, desde a sua concepção, sendo a vulnerabilidade definida por critérios como o tempo de situação de rua, o grau de violência a que a pessoa está exposta na rua, a situação de saúde, o nível de afastamento dos cuidados de saúde, as condições de consumo de substâncias psicoativas e, também, pelo nível de exclusão social em si:

Quando se aplicam esses critérios, as pessoas que entram primeiro no Programa acabam sendo as pessoas sem teto, porque estão numa condição de vulnerabilidade maior. Deixar de consumir substâncias não é uma condição para adesão ao Programa. Aderir a tratamento de saúde não é uma condição para adesão ao Programa. Usar medicação não é uma condição, não ter antecedente criminal não é condição, ser português não é condição, ter documentação não é condição, ser imigrante não é condição. O critério para inclusão é um só: estar em situação de vulnerabilidade crônica, desconectada dos serviços sociais e de saúde, com doença mental ou física. Isso é o que significa estar em vulnerabilidade crônica (MERENDEIRO, 2022).

⁷⁸ “As habitações foram disponibilizadas por meio de locação junto ao mercado imobiliário, o que se aplica até hoje” (MERENDEIRO, 2022).

Inspirado nos princípios da metodologia *Housing First*, de Sam Tsemberis, o Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First* não é considerado apenas uma resposta habitacional, e sim uma resposta mais ampla, de suporte social, porque o acesso à moradia é o ponto de partida, mas a partir dela constrói-se um projeto de vida com os participantes de acordo com as suas particularidades e necessidades. Em outras palavras, a moradia não é tratada como a única ferramenta a ser utilizada, mas sim como um dos instrumentos a serem acionados no processo de saída das ruas:

Então quem entra como usuário não é quem precisa só de habitação, é para quem precisa de habitação e de um suporte de uma equipe. E essa equipe apoia o inquilino no sentido de perceber o que é importante para ele e tenta arranjar essas respostas na comunidade. Essa equipe elimina barreiras no acesso dessa pessoa a seus objetivos (MERENDEIRO, 2022).

Os participantes do Programa apresentam necessidades diversas e complexas, que vão desde a emissão de documentos pessoais até o (re)estabelecimento de laços com família, amigos e vizinhança, passando pelo acesso a benefícios sociais e por cuidados com a saúde física e psíquica. Muitos deles, ao se inscreverem, apresentam um quadro de total desconexão com a sociedade. Assim, a atuação da equipe é bastante diversificada, razão pela qual a sua composição precisa ser multidisciplinar:

Alguns deles há muito tempo não preparam uma refeição, não são responsáveis pela higiene pessoal e de uma casa. E então a equipe atua muito além de oferecer a moradia. Há pessoas com relações traumáticas familiares, de violência doméstica e decorrente da própria exclusão social que é altamente traumática por si só. São pessoas que sentem que se forem a um serviço nem serão olhadas (MERENDEIRO, 2022).

O primeiro passo é tornar essas pessoas parceiras da equipe. Nesse sentido, há uma intervenção inicial, nas ruas, realizada pelas Equipes Técnicas de Rua, que prestam apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, consumo de substâncias psicoativas e, também, em situação de desabrigo. O segundo passo é encontrar uma solução para as pessoas abordadas, que nem sempre será a inclusão no Programa. Embora haja, em regra, uma demanda por moradia entre as pessoas abordadas, a solução apresentada variará de acordo com as necessidades de cada uma delas:

Então o primeiro contato com as pessoas se dá com essas equipes. E então há uma triagem, para ver se vão para abrigos, *Housing First* etc., para ver qual é a resposta cabível para cada pessoa, porque nem sempre o *Housing First* será a resposta. Então a equipe vai ao encontro dessas pessoas na rua. A ideia é ver a situação e saber como é que se pode ajudar essas pessoas. Em geral, a resposta é a habitação (MERENDEIRO, 2022).

Caso a resposta adequada ao caso seja, de fato, o acesso à moradia, o próximo passo consiste em informar a pessoa abordada sobre as duas regras essenciais do Programa e verificar, então, o seu comprometimento em cumpri-las. A primeira delas é a aceitação do acompanhamento das equipes, realizado por meio de visitas domiciliares periódicas, em número mínimo mensal de 6 (seis), em dias e horários fixos e pré-agendados: “Mas a aceitação do acompanhamento da equipe não é considerada uma condição para a inclusão, e sim uma regra do Programa. A única condição para a inclusão no Programa é estar em situação de vulnerabilidade” (MERENDEIRO, 2022).

Esse acompanhamento tem por objetivo oferecer o apoio necessário no processo de *recovery*. A ideia, portanto, não é fiscalizar a maneira como a moradia está sendo utilizada, mas dar suporte para que as necessidades do participante sejam atendidas e seus objetivos de vida sejam alcançados, tanto é que as visitas jamais ocorrem sem a sua ciência e anuência prévias: “Na medida do possível, vai no horário e dia melhor para a pessoa, respeitando a liberdade da pessoa, afinal, é a casa da pessoa” (MERENDEIRO, 2022).

A segunda regra refere-se à obrigação de que o participante contribua com 30% (trinta por cento) de seus rendimentos para o Programa, sejam eles decorrentes de seu trabalho ou da percepção de benefício estatal. O percentual de contribuição é fixo, o que varia é a sua base de cálculo, que dependerá da remuneração auferida. Se o participante não tiver remuneração alguma, sua contribuição será de 30% sobre zero, o que significará, na prática, ausência de contribuição. O valor pago é dirigido ao Programa como um todo. Assim, é a CRESCER, como gestora, quem cuida de dar destinação às contribuições recebidas⁷⁹, que são utilizadas não só para o custeio da locação, mas também para outras despesas que envolvam os participantes, como aquisição de medicamentos, por exemplo (MERENDEIRO, 2022).

As primeiras unidades habitacionais foram disponibilizadas⁸⁰ na Zona da Mouraria, que está localizada no coração de Lisboa e, portanto, conta com boa infraestrutura urbana. Diante do sucesso da intervenção, o Programa foi se expandindo com o tempo. Em 2013, foram ofertadas 7 (sete) moradias. No início de 2020, esse quantitativo passou para 80 (oitenta) e, em

⁷⁹ Além do Projeto *Incubar*, estão compreendidos no Programa *Viviendas con Apoyo* os Projetos *Alzáibar*, *Complejo Ansina*, *Colonia Nicolich*, *Pensiones* e *Convenio con la Agencia Nacional de Vivienda - ANV*. No total, 296 (duzentas e noventa e seis) pessoas estão integradas ao Programa, conforme dados de março de 2022. Esses projetos apresentam diferentes formas de intervenção, sendo algumas com moradias individualizadas e outras com moradias compartilhadas, algumas destinadas a pessoas que vivem sozinhas e outras destinadas a famílias (URUGUAY, 2022, p. 4).

⁸⁰ São as chamadas *mujeres con niños, niñas y adolescentes a cargo* (NNA).

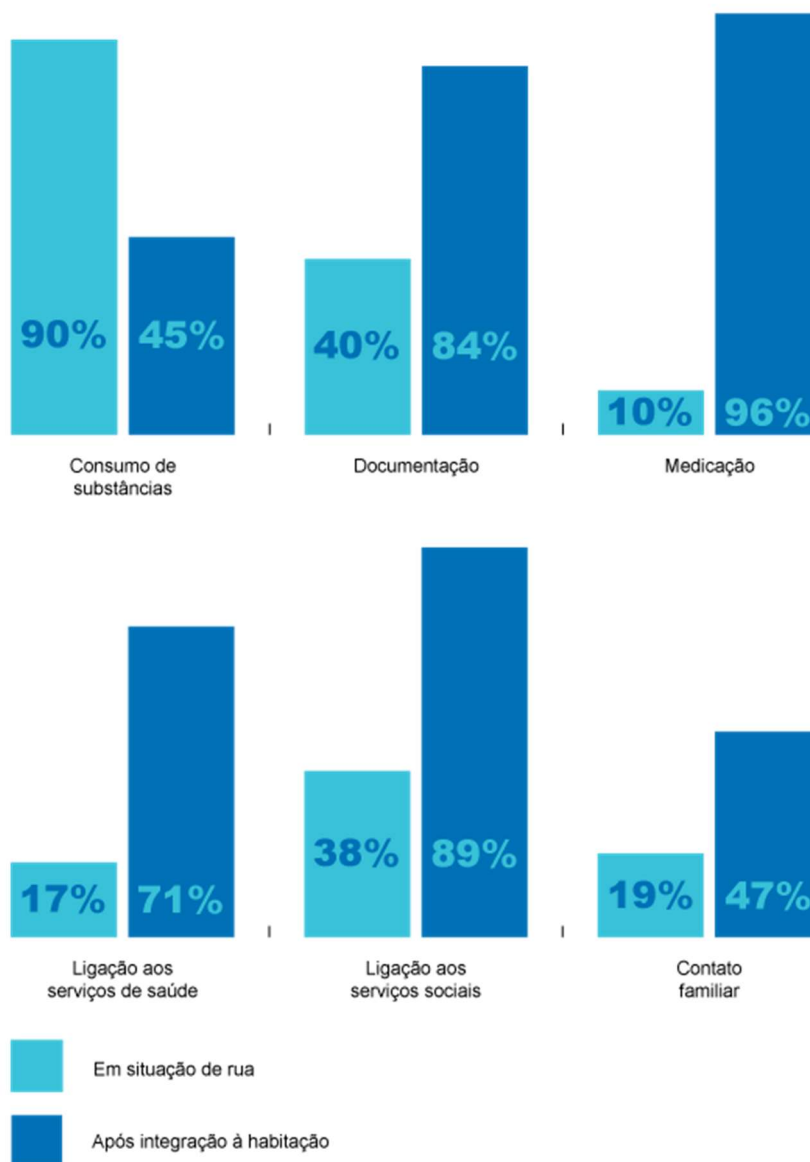
agosto do mesmo ano, para 120 (cento e vinte). Atualmente, o número de moradias ofertadas é 340 (trezentos e quarenta) (MERENDEIRO, 2022).

Essas moradias são individualizadas e estão dispersas pela cidade de Lisboa, fora das periferias e bairros conhecidos como “sociais”. Os contratos de locação são firmados entre a CRESCER e os proprietários e os participantes podem se manter inscritos no Programa pelo tempo que se fizer necessário, enquanto necessitarem do suporte ofertado, não havendo prazo pré-determinado para a permanência (Merendeiro, entrevista, 01 jun. 2022).

Entre fev. 2013 e fev. 2022, 131 pessoas foram integradas ao Programa, sendo 75% delas do sexo masculino e 25% do sexo feminino. Com idade média de 51 anos, essas pessoas haviam passado cerca de 14,4 anos em situação de sem-abrigo. No período mencionado, 90% das pessoas integradas não voltaram à situação de sem-abrigo e 19% foram inseridas também em atividades ocupacionais/laborativas. Chamam a atenção, ainda, após a integração ao Programa, a redução do nível de consumo de substâncias psicoativas e o aumento dos índices de regularização de documentos pessoais, acesso à medicação, ligação com os serviços de saúde e serviços sociais e estabelecimento de contato familiar, como se vê no gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Percentual/taxa de impacto pela adesão ao projeto

Gráfico n.º 4 — Percentual/taxa de impacto pela adesão dos inquilinos do projeto
É UMA CASA, Lisboa Housing First



Dados referentes a 02/2013 – 02/2022.

Fonte: CRESCER (2022, n.p.).

O modelo *Housing First* está presente em outras onze cidades portuguesas, além de Lisboa, e, quando comparado ao modelo convencional, tem apresentado melhores resultados não apenas no que tange à permanência na moradia — já que oito em cada dez participantes não retornam à situação de sem-abrigo —, mas também em relação ao custo-benefício. O sucesso dos resultados da metodologia é atribuído ao fato de que as moradias disponibilizadas

são individualizadas, espalhadas pelo território da cidade e integradas à comunidade; a intervenção ocorre de maneira individualizada, adequando-se ao perfil e às necessidades de cada pessoa; e o participante tem liberdade para definir o local e o tipo de moradia em que deseja viver, assim como o tipo de acompanhamento que deseja receber, o que lhe confere autonomia e voz ativa no Programa (CRESCER, 2020, n.p.).

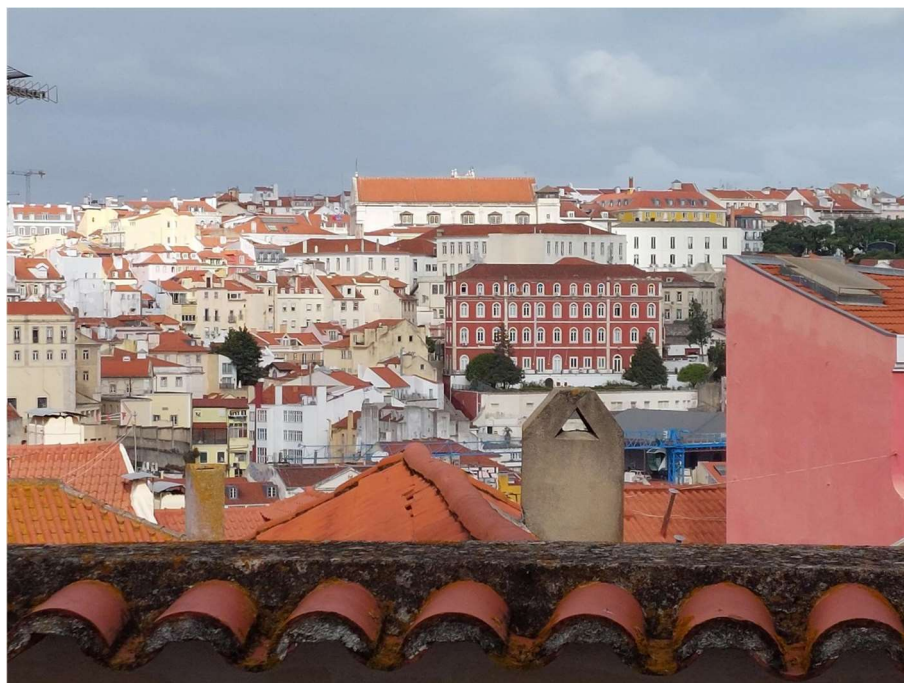
Para conhecer de perto a experiência portuguesa, visitei um dos participantes⁸¹ do Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*, no dia 03 jun. 2002, acompanhada por Catarina Ferreira, que é psicóloga e atua como gestora de caso. Antes de irmos ao encontro do inquilino em sua moradia, Catarina me passou algumas informações a seu respeito, dizendo que se tratava de um homem de 61 anos com quadro de insuficiência cardíaca grave, histórico de 20 anos de consumo de substâncias psicoativas e que esteve por 14 anos em situação de rua. Acrescentou que a sua inclusão no Programa ocorreu em outubro de 2020 e que ele aguardava a concessão de benefício público por invalidez, porque, em razão de seu quadro de saúde, não tem mais condições de trabalhar.

A moradia que visitamos está localizada na Zona da Mouraria, próximo ao Castelo de São Jorge, no coração de Lisboa. Compõe-se de um quarto, uma sala e uma cozinha conjugados, além de um banheiro. Durante a conversa, o participante mostrou-se bastante satisfeito em relação à moradia, queixando-se apenas do fato de não poder ter ali um cachorro, sendo essa a única restrição imposta pelo proprietário do imóvel. Mostrou-se satisfeito, também, quanto à localização da moradia e ao suporte recebido da equipe da CRESCER. A uma certa altura, perguntei-lhe “o que significa, para você, ter uma casa?”, ao que ele me respondeu que “significa anos de vida. Acho que a palavra é essa” (PARTICIPANTE 1, 2022).

Indagado sobre o papel das equipes de apoio no processo de acolhimento e permanência na moradia, o participante fez questão de registrar que “se não fossem as equipes, continuaria a estar nas ruas”, destacando a importância do trabalho desempenhado pelos profissionais vinculados ao Programa. Enquanto eu registrava algumas imagens da moradia, que seguem anexas a esse relato, Catarina organizava os vários medicamentos utilizados por ele, checando aqueles que precisariam de reposição e revisando os horários em que deveriam ser ministrados. Ficou muito nítida a existência de uma relação de confiança, carinho e respeito entre eles. Ao final, o participante se emocionou, dizendo que tinha Catarina “como uma filha” (PARTICIPANTE 1, 2022).

⁸¹ Em dezembro de 2020, havia 600 pessoas em lista de espera para ingresso nos centros de acolhimento 24h, das quais 200 eram mães. Criou-se, então, o *Proyecto Hilar*, por meio do qual essas famílias são alojadas em hotéis até que haja a disponibilização de vaga nos centros (COLMAN, 2020, n.p.).

Imagem 1 – Mirante, fachada e interior da residência de um dos participantes do Programa É uma Casa, Lisboa *Housing First*, localizado na Zona da Mouraria, em Lisboa



Fonte: Acervo pessoal da autora.

Imagem 2 – Interior da residência de um dos participantes do Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*, localizada na Zona da Mouraria, em Lisboa



Fonte: Acervo pessoal da autora.

As instalações, apesar de simples, pareceram-me confortáveis e adequadas ao modo de vida do participante, já que ele vive sozinho, sem familiares. Chamou-me a atenção a excelente localização da moradia, situada em uma região bastante turística e, portanto, valorizada pelo mercado imobiliário da cidade. A disponibilização de moradia individualizada, por meio de locação junto ao mercado, e o acompanhamento periódico das demandas/necessidades do participante alinham-se perfeitamente aos princípios do modelo *Housing First*, que, como se viu, está assentado na promoção da autonomia e da inserção social do usuário, por meio de assistência multidimensional e permanente.

5.2 O caso de Montevideú: os Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*

O Projeto *Incubar* apresenta-se como uma das modalidades de atendimento a famílias em situação de rua chefiadas por mulheres, implementadas no âmbito do Programa *Viviendas*

con Apoyo, desenvolvido pelo Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (MIDES)⁸² cujo objetivo é a oferta de moradia individualizada e acompanhada de apoio econômico e psicossocial que favoreça a construção de espaços de autonomia para as famílias participantes, a fim de que, progressivamente, adquiram condições de tomar decisões sobre questões referentes às suas próprias vidas, partindo-se do pressuposto de que “[...] la autonomía se entiende directamente relacionada a las condiciones del contexto donde las personas desarrollan su vida cotidiana y no como una capacidad intrínseca del sujeto” (URUGUAY, s.d., p. 2-3).

Inspirado na metodologia *Housing First*, o Programa *Viviendas con Apoyo*, no qual está inserido o Projeto *Incubar*, foi elaborado com o objetivo de diversificar as modalidades de resposta do Estado à situação de rua em um contexto de crescimento desse fenômeno social no país. Assim, o Programa surge como uma tentativa de atender às várias demandas e vulnerabilidades existentes nesse grupo social, as quais nem sempre vinham sendo solucionadas pela resposta oferecida pelos centros de acolhimento:

Cerca de 1 de cada 4 de las personas usuarias de los centros, permanecen por períodos (no necesariamente consecutivos) mayores a 12 meses. En muchos casos las familias que egresan de los centros lo hacen hacia condiciones de vida muy precarias que las ponen en riesgo de volver a situación de calle en un futuro. Los apoyos institucionales para acceder a una solución habitacional son escasos y no se adaptan a las características de las familias beneficiarias del programa. La convivencia con otras familias en los centros, todas en condiciones de vulnerabilidad, suele ser problemática y va en detrimento de las posibilidades de las familias y los equipos técnicos de sostener procesos de trabajo (RUDNITZKY; EVANS, 2020, p. 03-04)⁸³.

O piloto do Projeto *Incubar* foi implementado no ano de 2018, em Montevideu, quando foram disponibilizadas unidades habitacionais individuais e dispersas no território urbano para 03 (três) famílias com o máximo de 15 (quinze) pessoas, por meio de locação de unidades residenciais no mercado imobiliário. As famílias participantes receberam um subsídio único para a compra de mobiliário e eletrodomésticos, além de subsídios mensais para pagamento do aluguel e a título de suporte alimentar, nos valores indicados a seguir:

⁸² Essa norma foi regulamentada pelo artigo 10 do Decreto nº 523/2009, cujo teor é o seguinte: “(Reserva de usos para habitação de interesse social). Os instrumentos de ordenamento territorial departamental estabelecerão as áreas mínimas que devem ser reservadas para a construção de moradias de interesse social dentro dos setores de solo urbano com atributo de potencial transformável” (tradução da autora).

⁸³ Registra-se, contudo, que segundo avaliação do próprio MIDES, um dos grandes desafios do Projeto *Incubar* diz respeito justamente à promoção de mecanismos para que as famílias egressas não voltem a uma situação de precarização das condições de vida: “As características restritivas do mercado imobiliário e os níveis de salários dos usuários do projeto tornam necessária a articulação com outros setores da política, como moradia ou trabalho, para projetar alternativas de integração social sustentável” (RUDNITZKY; EVANS, 2020, p. 5, tradução da autora).

Tabela 4 – Projeto *Incubar* - Subsídios pagos às famílias participantes

Projeto <i>Incubar</i> - Subsídios pagos às famílias participantes		
Destinação	Valor (USD)	Periodicidade
Compra de mobiliário e eletrodomésticos	125	Fornecimento único, no momento da inclusão da família no Projeto
Aluguel	até 375	Mensal
Apoio alimentar	250	Mensal

Fonte: Melgar (s.d., p. 27).

O público elegível do Projeto *Incubar* é composto por famílias em situação de rua chefiadas por mulheres que (1) tenham filhos (crianças/adolescentes) sob seu encargo⁸⁴, (2) sejam usuárias dos centros de convivência coletiva e (3) apresentem capacidade para a gestão da vida cotidiana, sendo o cumprimento desse último requisito aferido a partir de indicadores como alimentação, cuidados com a própria saúde (com exigência de tempo mínimo de abstinência de consumo de drogas), cuidados com os filhos, trabalho e administração da renda (com exigência de renda mínima que lhes permita arcar parcialmente com seus gastos diários (URUGUAY, s.d., pp. 5-6).

O período de participação é limitado a 12 (doze) meses, pois a finalidade do Projeto *Incubar* não é apresentar soluções de moradia definitiva para pessoas em situação de rua, mas sim soluções transitórias/intermediárias, atuando como suporte/apoio no seu percurso até a moradia permanente (RUDNITZKY; EVANS, 2020, p. 10).

A exigência de passagem prévia pelos centros de acolhimento 24h e de demonstração de capacidade para gestão da vida cotidiana, assim como a limitação do tempo de permanência na moradia, são elementos contrários à essência do modelo *Housing First*, que, como se viu, preconiza o acesso imediato e permanente à moradia, sem a exigência de prévia demonstração de certo grau de autonomia ou de submissão a qualquer tipo de tratamento. Entretanto, segundo o MIDES, tais exigências estão calcadas na constatação de que:

No todas las familias que están en los centros cuentan con capacidades desarrolladas para la gestión de la vida cotidiana. Otorgar vivienda a estas familias podría poner en riesgo el cumplimiento de los derechos de los NNA.
Incubar se plantea como una solución a la problemática de situación de calle, no como una solución a la problemática de vivienda, ampliamente extendida en el país. El pasaje por los centros 24h del programa es una forma de garantizar que el proyecto

⁸⁴ No município de São Paulo, o aluguel social temporário ou auxílio aluguel foi criado no final dos anos de 1990, por meio do Programa Morar sem Risco, como solução habitacional para situações emergenciais (SANTOS, 2013, p. 85).

llegue a su población objetivo, y no termine captando una demanda vinculada a la precariedad habitacional⁸⁵ (RUDNITZKY; EVANS, 2020, p. 05).

Por outro lado, como anteriormente mencionado, é certo que as famílias participantes são acolhidas em unidades residenciais individuais e recebem acompanhamento técnico regular por meio de equipe que oferece suporte na seleção da moradia e do mobiliário e realiza visitas periódicas para apoio psicossocial. Nesse processo, assegura-se às famílias independência na tomada de decisões e prioriza-se a formação de vínculos comunitários com o objetivo de criar espaços de autonomia, conferindo-se a elas suporte em diversas dimensões da vida, como saúde, educação, trabalho e cuidados, por meio da construção de planos de trabalho individualizados, ajustáveis à realidade de cada família, sendo esse, sem dúvida, um elemento que aproxima o Projeto *Incubar* do modelo desenvolvido por Sam Tsemberis.

De acordo com informações divulgadas pelo MIDES em 2020, o custo mensal *per capita* do Projeto *Incubar* é inferior à metade do custo dos centros de convivência coletiva 24 horas, como se observa a seguir:

Tabela 5 – Custo mensal *per capita*

Custo mensal <i>per capita</i>	
Centros de convivência coletiva 24h	<i>Proyecto Incubar</i>
49.904 pesos	22.651 pesos

Fonte: Rudnitzky; Evans (2020, p. 4).

Em março de 2020, o MIDES apresentou um relatório de evolução do *Proyecto Piloto Incubar*, reportando a ocorrência de melhora tanto nas condições materiais (disponibilidade de espaço próprio para moradia e aumento de renda) quanto nas suas condições subjetivas de existência (capacidade de gestão autônoma dos processos familiares). A partir dos resultados obtidos, concluiu-se que “*Incubar* apresenta potencial para gerar importantes melhorias nas condições de vida das famílias participantes”, o que, “somado ao menor custo *per capita* em relação aos centros 24h, tornam o projeto uma alternativa complementar, viável e desejável para se trabalhar com algumas das usuárias dos centros” (RUDNITZKY; EVANS, 2020, p. 04-05).

⁸⁵ A Resolução nº 23/2002/CFMH (SÃO PAULO, 2002a) foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 01/2003 da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo (Sehab) (SÃO PAULO, 2022b, n.p.).

Diante dos bons resultados obtidos, no ano de 2019, o MIDES e a Intendencia de Montevideo (IdeM) firmaram um convênio para ampliação do Projeto *Incubar*, que deu origem ao Projeto *Incubar II*, tendo sido disponibilizadas 10 (dez) unidades habitacionais individuais, em um único edifício, localizado na Avenida Agraciada, nº 2.737, em Montevideo (Resolução nº 1.102, de 25 fev. 2019). Dessas 10 (dez) unidades, 7 (sete) foram destinadas a famílias chefiadas por mulheres em situação de rua, com filhos (crianças/adolescentes) sob seu encargo, usuárias dos centros de acolhimento⁸⁶ e com capacidade de gestão da vida cotidiana, e as outras 3 (três) foram destinadas a famílias inscritas em programas habitacionais ou de melhorias urbanas do Departamento de Desarrollo Urbano da IdeM (INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, 2019, n.p.).

Incubar II foi desenvolvido como experiência piloto do Projeto *Fincas Abandonadas*, instituído pela IdeM por meio da Resolução nº 335/2017, cujo objetivo é promover a recuperação de imóveis abandonados, localizados na região central e intermediária da cidade, incorporando-os ao patrimônio público e restituindo a sua função social a partir da destinação a usos habitacionais, sociais ou culturais. A destinação desses imóveis para fins habitacionais tem por fundamento o disposto na Lei nº 18.308/2008, que, em seu artigo 53⁸⁷, prevê a reserva de solo para habitação de interesse social, nos seguintes termos:

Artículo 53

(Reserva de suelo para vivienda de interés social). En los sectores de suelo urbano o con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la Ley n.º 13.728, de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales. Se podrá eximir de esta obligación a las actuaciones en las que no se incremente el número de viviendas existentes (INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, 2008, n.p.)⁸⁸.

Por meio do convênio, a IdeM comprometeu-se a ceder o uso do referido imóvel para o desenvolvimento do projeto, realizar as melhorias necessárias para torná-lo habitável e arcar com despesas afetas à manutenção, tributos, fornecimento de água, energia elétrica e

⁸⁶ O recebimento de auxílio aluguel, portanto, não impede a inclusão no Programa de Locação Social, porque se trata de benefício temporário.

⁸⁷ A atualização do valor do aluguel social é feita a cada 12 (doze) meses, com base no IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) (LIMA, 2020, p. 20).

⁸⁸ Quanto maior o valor de referência, maior será o valor do aluguel social. Quanto maior o valor do aluguel social, maior terá que ser a renda do beneficiário (LIMA, 2020, p. 33).

saneamento. Por outro lado, atribuiu-se ao MIDES a responsabilidade por fornecer os recursos materiais para a moradia, como mobiliário e eletrodomésticos, e também os recursos técnicos necessários a essa finalidade, bem como por assegurar o uso adequado do imóvel, em consonância com o objetivo estabelecido (INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, 2019, n.p.).

Os principais desafios que se apresentam atualmente no Projeto *Incubar II* dizem respeito ao envolvimento das famílias na manutenção dos espaços comuns do edifício (lavanderia e pátio); à promoção de atividades que potencializem a integração sócio-comunitária entre as famílias residentes; e, ainda, às dificuldades enfrentadas pelas famílias egressas em relação às possibilidades de trabalho, obtenção de renda e acesso a outras soluções de moradia (URUGUAY, 2022, p. 03).

No dia 19 de outubro de 2022, visitei o edifício da Avenida Agraciada, nº 2737, em Montevideu, acompanhada por Florencia Baglivi e Mathias Vitancurt, arquitetos responsáveis pela reabilitação do imóvel, vinculados à IdeM, e ainda por Gabriel, um dos psicólogos responsáveis pelo acompanhamento das famílias inscritas no Projeto *Incubar II*, vinculado ao MIDES. Durante o período em que estivemos lá, não cruzamos com moradores⁸⁹, mas tive acesso à área comum/de convivência do edifício e também a um dos apartamentos, que havia sido desocupado recentemente e estava sendo preparado para receber uma nova família.

Gabriel mencionou que o Projeto *Incubar* é inspirado na metodologia *Housing First* e se apresenta como uma resposta habitacional inovadora para a situação de rua em relação à resposta tradicional, que são os centros de acolhimento 24 horas (ZABALZA, 2022). Não se trata, contudo, de uma solução habitacional definitiva, mas provisória, como destacaram Florencia (BAGLIVI, 2022) e Mathias (VITANCURT, 2022), razão pela qual existe a previsão de um tempo máximo de permanência nos apartamentos. A ideia é que, ao final do prazo, as famílias tenham condições de acessar uma moradia em caráter definitivo por seus próprios meios⁹⁰.

Imagem 3 – Fachada, pátio interior e painel localizado na entrada do edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevideu

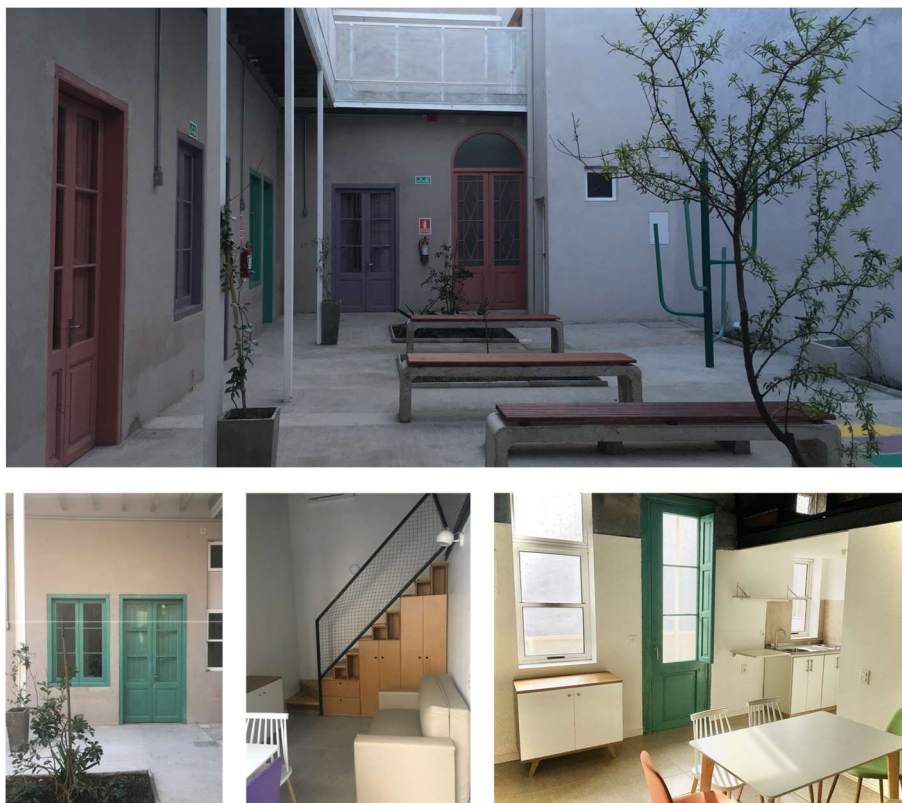
⁸⁹ Nos termos da Resolução nº 23/2002/CMH, o prazo para a recuperação do investimento é de 30 (trinta) anos. A inclusão da recuperação mensal do investimento como componente do valor de referência utilizado para a fixação do aluguel social é bastante questionável, já que os imóveis são de propriedade do Poder Público e não há possibilidade de aquisição pelos participantes do Programa (LIMA, 2020, p. 34).

⁹⁰ O pagamento da taxa condominial mensal é requisito para o recebimento do subsídio. Ademais, o não pagamento do aluguel social, por três meses consecutivos, dá ensejo à perda do subsídio e ao ajuizamento de ação de despejo contra o participante, com a cobrança do total devido, sem a incidência do subsídio e acréscimo de multa e juros (SÃO PAULO, 2002b, n.p.).



Fonte: Acervo pessoal da autora.

Imagem 4 – Interior de uma das unidades habitacionais que compõem o edifício da Avenida Agraciada, n.º 2.737, em Montevideu



Fonte: Acervo pessoal da autora.

O edifício da Avenida Agraciada, nº 2.737, está localizado na região central de Montevideú, que conta com boa infraestrutura urbana. As unidades habitacionais pareceram-se adequadas às necessidades de uma família, não só no que se refere às dimensões dos cômodos, mas também em relação ao mobiliário disponibilizado aos usuários, como indicam as imagens acima.

5.3. O caso do Município de São Paulo: a reabilitação do Edifício Asdrúbal do Nascimento II

Os programas de locação social constituem políticas públicas de provisão habitacional, cujo objetivo é oferecer moradia em regiões bem localizadas para pessoas de baixa renda que se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica e, portanto, impossibilitadas de acessar o mercado formal de habitação, seja para fins de aquisição, seja para fins de locação, como é o caso das pessoas em situação de rua. Trata-se de alternativa às políticas públicas de provisão habitacional baseadas na aquisição da propriedade privada, como o PMCMV, e também àquelas implementadas por meio da concessão de aluguel social temporário, praticadas

em diversas cidades brasileiras⁹¹, como é o caso do Programa Bolsa Moradia, em Belo Horizonte, as quais não asseguram o acesso à habitação de maneira permanente, já que não há nenhuma garantia em relação à continuidade do fornecimento (SILVA, 2013, p. 21).

A criação de um parque habitacional destinado à locação social pode ocorrer por meio (1) da construção de novas unidades, (2) da reabilitação de imóveis antigos já existentes (*retrofit*), com preservação da estrutura da edificação, e, ainda, (3) da locação de imóveis existentes no mercado privado, que deve estar associada a uma política de regulação do valor do aluguel, para que fique abaixo do preço de mercado (PATITUCCI, 2017, p. 29 e 31).

No Brasil, o primeiro programa de locação social foi instituído pelo município de São Paulo, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, por meio da Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH) (SÃO PAULO, 2002a, n.p.)⁹², com o objetivo de promover o acesso à moradia digna e bem localizada para pessoas e famílias de baixa renda que não reúnem condições para a participação em programas de financiamento destinados à aquisição da habitação ou mesmo para a locação de imóvel junto ao mercado. Trata-se de um programa de provimento de moradia em caráter definitivo, mas sem a transferência da propriedade sobre o bem. Nesse sentido, a inclusão na Locação Social não impede a inscrição em outros programas habitacionais que visem à aquisição de moradia, sendo vedada apenas a participação simultânea (RIBEIRO *et al.*, 2019, p. 02).

O contexto do surgimento do Programa de Locação Social de São Paulo, assim como seu objetivo e as experiências que inspiraram a sua criação, foram mencionadas em entrevista concedida por seu idealizador, Luiz Kohara:

A gente criou o Programa em 2002. A questão da locação social já existe há muitos anos na Europa e em outros países, então tivemos esse referencial de experiências de locação social internacional. Eu estava na gestão da Sehab, conhecia a realidade dos cortiços. A gente via que muita gente pagava aluguel para viver muito mal, então levei para a Sehab que deveria ter no Brasil a experiência da locação social. Foi na gestão da Marta Suplicy. Conhecemos experiências de locação social em Paris e também em Turim. São Paulo é a única experiência de locação social no Brasil com parque

91 Segundo Kohara (2022), os empreendimentos Parque do Gato e Olarias “[...] receberam pessoas em situação de rua quando foram construídos, só que não foi específico, não foi exclusivamente para população em situação de rua. O Asdrúbal foi o único que recebeu exclusivamente pessoas em situação de rua”.

92 Cabe mencionar, aqui, que está prestes a ser lançado, no município de São Paulo, o Programa Morar Primeiro, inspirado na metodologia *Housing First*. Trata-se de projeto desenvolvido pela Paróquia São Miguel Arcanjo, que tem como pároco Júlio Lancellotti, em parceria com o Fundo Fica, que conta com Simone Gatti em sua direção. Foram adquiridos três imóveis, que serão destinados à provisão de moradia para quinze famílias que viviam sob viadutos da zona leste da cidade. Essas famílias também receberão acompanhamento social e participarão de ações destinadas à geração de renda, visando à obtenção de autonomia. Os recursos envolvidos na implementação do programa, em sua totalidade, são provenientes de doações feitas à paróquia, sem qualquer participação do Poder Público (BERGAMO, 2023, n.p.).

público, com prédios do Poder Público. Foi uma discussão para criar um programa onde as pessoas não fossem proprietárias, mas tivessem garantido o direito à moradia. Já existia na época uma discussão grande de reabilitação do centro e que a locação social também deveria estar na região central, então todos os empreendimentos de locação social estão na região central. A ideia era dar moradia bem localizada para as pessoas, garantir o direito de morar dignamente e trabalhar dignamente no centro. Essa é uma discussão que em São Paulo vem desde a década de 1980: evitar que as pessoas vulneráveis, moradoras de cortiços, fossem transferidas para regiões periféricas da cidade. A ideia era desmistificar isso, provar que para o Estado não era mais caro viabilizar a moradia no centro, que na periferia era muito mais caro, e conseguiram provar isso (KOHARA, 2022).

O requisito primordial para a inclusão no Programa de Locação Social de São Paulo é que a renda familiar seja de até três salários-mínimos, admitindo-se, de forma excepcional, a participação de pessoa ou família com renda maior que esse teto, desde que a renda *per capita* não seja superior a um salário-mínimo. Além de cumprir tal requisito, o participante não pode ser proprietário de outro imóvel, nem pode ter sido incluído em outro programa habitacional de natureza definitiva⁹³. Dentro do teto de renda familiar mencionado, prioriza-se, ainda, o atendimento a determinados grupos populacionais, na seguinte ordem: pessoas acima de 60 anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de direitos especiais; e moradores em áreas de risco/insalubridade (SÃO PAULO, 2002a, n.p.).

As unidades habitacionais disponibilizadas podem ser novas ou requalificadas e compõem um parque habitacional público, isto é, são produzidas ou adquiridas com recursos do município, de maneira exclusiva ou mediante parcerias com instituições públicas/privadas, e não há possibilidade de transferência da propriedade do bem para o participante. Há critérios para a seleção dos imóveis, sendo priorizados aqueles situados em áreas em que se verifique maior ou plena utilização de investimentos já realizados; menor investimento por família ou pessoa; maiores opções de acesso a transporte coletivo; e maiores índices de emprego. O acesso à moradia ocorre pela via da locação, cabendo aos participantes realizar o pagamento de aluguel social⁹⁴, também chamado de remuneração mensal, pela utilização da unidade habitacional, e da taxa condominial para rateio de despesas referentes às áreas comuns, como energia elétrica, água, materiais de limpeza e conta bancária do condomínio (SÃO PAULO, 2002a, n.p.).

O valor do aluguel social varia conforme a renda familiar. Para famílias com renda de até dois salários-mínimos, o limite de comprometimento da renda/capacidade de endividamento admitido para pagamento do aluguel social é de 10%, qualquer que seja a quantidade de

93 Os equipamentos do Autonomia em Foco, assim como as repúblicas, constituem modalidades de acolhimento do tipo “porta de saída”, porque atuam (ainda que idealmente) na fase anterior ao acesso à moradia definitiva.

94 Isto é, imóveis pertencentes ao Poder Público, sem possibilidade de transferência de propriedade aos participantes.

membros da família e, para famílias com renda superior a dois salários-mínimos, esse percentual poderá variar entre 10% e 15%, a depender da renda e da composição familiar, como se depreende da tabela a seguir:

Tabela 6 – Renda familiar, composição familiar e limite de comprometimento da renda/capacidade de endividamento

Renda familiar	Composição familiar	Limite de comprometimento da renda/capacidade de endividamento
até 2 salários-mínimos	Todas	10%
acima de 2 até 3 salários-mínimos	1 a 4 membros	12%
	5 a 7 membros	11%
	8 ou mais membros	10%
acima de 3 salários-mínimos (desde que a renda <i>per capita</i> seja inferior a 1 salário-mínimo)	3 a 4 membros	15%
	5 a 7 membros	14%
	8 ou mais membros	13%

Fonte: SÃO PAULO (2002a, n.p.).

Portanto, o valor do aluguel social é definido com base no valor de referência⁹⁵, que, por sua vez, é composto pelos seguintes elementos: recuperação mensal do investimento, taxa de administração e taxa de manutenção. A recuperação mensal do investimento corresponde ao valor investido pelo Poder Público na aquisição e construção das unidades habitacionais destinadas ao Programa, o que inclui a aquisição do terreno, a elaboração do projeto, a obtenção do licenciamento, as obras propriamente ditas e os juros eventualmente aplicáveis⁹⁶. A taxa de administração é equivalente a 10% do valor da recuperação mensal do investimento e remunera o agente operador pelos serviços prestados com a gestão dos contratos, cobranças e controle da adimplência. Já a taxa de manutenção corresponde a 40% do valor da recuperação mensal do investimento e destina-se à manutenção de elevadores, sistemas de distribuição de água, esgoto e eletricidade, sendo utilizada também para reformas preventivas. Os valores arrecadados a título de aluguel social são alocados como taxa de administração, taxa de manutenção e recuperação mensal do investimento, observada essa ordem de priorização (RIBEIRO *et al.*, 2019, p. 04).

⁹⁵ Há que se considerar, todavia, as diferenças de perfil existentes entre as pessoas que utilizam espaços públicos como local de moradia e aquelas que residem em ocupações urbanas.

⁹⁶ Dados do ano de 2023 indicam os seguintes valores médios de aluguel mensal nas regiões de Belo Horizonte: Venda Nova (R\$1.252,00); Norte (R\$1.302,00); Noroeste (R\$1.392,00); Nordeste (R\$1.499,00); Leste (R\$1.512,00); Pampulha (R\$1.692,00); Oeste (R\$1.833); e Centro-Sul (R\$2.185,00) (FRANZO, 2023).

Quando o valor do aluguel social, estabelecido com base nos critérios mencionados, não alcança o valor de referência previsto para a unidade habitacional, o participante recebe um subsídio do Poder Público⁹⁷ que corresponde à diferença entre o valor de referência e o comprometimento máximo de renda familiar admitido. Entretanto, em todo e qualquer caso, o valor do aluguel social deve corresponder a pelo menos 10% do valor de referência, de modo que o subsídio concedido será de, no máximo, 90% do valor de referência (SÃO PAULO, 2002a, n.p.).

A responsabilidade pela gestão do Programa é partilhada entre a Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab). Feita a indicação dos participantes, pela Sehab, há uma avaliação socioeconômica para aferição da composição familiar e da capacidade máxima de endividamento com a locação, oportunidade em que se define o valor que será pago a título de aluguel social, conforme os percentuais estabelecidos pela Resolução nº 23/2002/CFMH. O contrato de locação do imóvel tem vigência de 48 (quarenta e oito) meses, prorrogáveis por igual período, e é firmado entre o participante e a Cohab. O subsídio é pessoal e intransferível e, a cada 24 (vinte e quatro) meses, realiza-se nova avaliação socioeconômica do participante para aferir se os requisitos do Programa continuam sendo atendidos (LIMA, 2020, p. 17).

Até o momento, existem 7 (sete) edifícios destinados ao Programa de Locação Social no município de São Paulo. Os seis primeiros alcançam segmentos sociais vulneráveis e bem diversificados, ao passo que o sétimo, o Asdrúbal do Nascimento II, objeto de estudo deste tópico, abriga exclusivamente pessoas em situação de rua⁹⁸. A seguir, apresenta-se figura contendo os nomes dos empreendimentos que compõem o parque de locação social do município de São Paulo, o número de unidades habitacionais existentes em cada um deles, o ano de inauguração e o público-alvo:

⁹⁷ Por razões de limitação temporal, não houve possibilidade de realizar visitas a outros participantes. Destaca-se, contudo, que a experiência aqui considerada ilustra suficientemente as características do Programa, razão pela qual foi indicada, pela própria CRESCER, como modelo a ser estudado para os fins deste trabalho.

⁹⁸ Cerca de 1 a cada 4 pessoas usuárias do centros permanecem ali por períodos (não necessariamente consecutivos) maiores do que 12 meses. Em muitos casos as famílias que saem dos centros o fazem em condições de vida muito precárias que as colocam em risco de voltar à situação de rua no futuro. Os apoios institucionais para acessar uma solução habitacional são escassos e não se adaptam às características das famílias beneficiárias do programa. A convivência com outras famílias nos centros, todas em condições de vulnerabilidade, tende a ser problemática e se dá em detrimento das possibilidades das famílias e das equipes técnicas de manter processos de trabalho (tradução da autora).

Tabela 7 – Número de unidades habitacionais, ano de inauguração e público-alvo

Empreendimento	Número de unidades habitacionais	Público-alvo	Ano de Inauguração
Parque do Gato	486	Moradores da favela do Gato	2004
Olarias	137	Diversificado, incluindo pessoas em situação de rua	2004
Vila dos Idosos	145	Pessoas com mais de 60 anos	2007
Senador Feijó	45	Moradores de cortiços	2009
Asdrúbal do Nascimento	40	Pessoas ligadas aos movimentos de moradia	2009
Palacete dos Artistas	50	Artistas idosos	2014
Asdrúbal do Nascimento II	34	Pessoas em situação de rua	2019

Fonte: Patitucci (2017, p. 113); Lima (2020, p. 17 e 19).

O edifício Asdrúbal do Nascimento II, portanto, foi o sétimo empreendimento de locação social no município de São Paulo, mas o primeiro destinado exclusivamente à provisão de moradia para pessoas em situação de rua⁹⁹. Trata-se de edifício com 9 (nove) pavimentos e 34 (trinta e quatro) unidades habitacionais — sendo metade constituída por apartamentos de 28 m² e metade por apartamentos de 34 m² —, localizado na região central da cidade, na Rua Asdrúbal do Nascimento, n° 268. Sua aquisição pelo município ocorreu em 2011. No ano seguinte, foram iniciadas as obras de reabilitação, que se encerraram em 2018 e envolveram recursos municipais e federais, somando o total de R\$ 4,1 milhões. Em fevereiro de 2019, o edifício foi finalmente ocupado pelos participantes selecionados (LIMA, 2020, p. 23 e 32).

⁹⁹ Artigo 53 (Reserva de solo para moradia de interesse social). Nas parcelas de solo urbano ou com atributo de potencialmente transformáveis em que se desenvolvam ações de urbanização residencial, os instrumentos de ordenamento territorial proporcionarão moradias de interesse social de qualquer das categorias previstas na Lei n° 13.728, de 17 de dezembro de 1968, e suas alterações. O número destes ficará entre 10% (dez por cento) e 30% (trinta por cento) do total de domicílios autorizados no âmbito da ação. O percentual mínimo será especificado pelo instrumento, levando em consideração as necessidades de habitação popular e as características dos diferentes empreendimentos residenciais. As ações que não aumentem o número de habitações existentes podem estar isentas desta obrigação (tradução da autora).

Em razão da condição de vulnerabilidade extrema em que se encontram as pessoas em situação de rua, cuja renda é altamente instável e informal, ou até mesmo inexistente, algumas adequações normativas foram necessárias para a viabilização do Asdrúbal do Nascimento II. De início, ampliou-se para 37,5 anos o prazo para recuperação do investimento, originalmente estabelecido em 30 anos pela Resolução nº 23/2022/CMH. Essa alteração levou à redução do valor de referência e, por conseguinte, dos valores referentes à renda mínima exigida para inscrição no programa e ao aluguel social pago mensalmente (LIMA, 2020, p. 24). Estabeleceu-se, ainda, um prazo de carência de três meses para início do pagamento do aluguel social, na forma da Resolução nº 117/2018/CMH (SÃO PAULO, 2018, n.p.), e ampliou-se para 15% o limite de capacidade de endividamento/comprometimento da renda, por meio da Resolução nº 118/2019/CMH (SÃO PAULO, 2019, n.p.).

No processo de seleção dos locatários das unidades do edifício Asdrúbal do Nascimento II, além dos requisitos gerais do Programa de Locação Social (renda de até 3 salários-mínimos, comprometimento máximo de 10% a 15% da renda e subsídio público máximo de 90% do valor de referência), foram exigidos três outros. Em primeiro lugar, só foram tidas como potenciais participantes pessoas inseridas na rede da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Em segundo lugar, o candidato à vaga deveria demonstrar autonomia para a moradia, excluindo-se da habilitação pessoas que se encontravam em Residência Terapêutica, Residência Inclusiva, Instituto de Longa Permanência de Idosos e Centros de Acolhida Especiais para Convalescentes. Por último, exigiu-se que a composição familiar fosse limitada a 4 membros, por se entender que famílias com número superior de pessoas não seriam compatíveis com as dimensões e o perfil das unidades habitacionais do empreendimento (LIMA, 2020, p. 25-26).

Cumpridos tais requisitos, foram estabelecidos critérios de seleção dos habilitados com base no grau de vulnerabilidade social, priorizando-se pessoas com deficiência, pessoas idosas, famílias com criança ou adolescente e pessoas com vulnerabilidade ligada ao gênero, aí incluídas mulheres chefes de família e mulheres vítimas de violência, além de travestis e transexuais. As unidades habitacionais foram divididas entre famílias e pessoas que viviam sozinhas, destinando-se metade dos apartamentos para um grupo e metade para o outro (LIMA, 2020, p. 25-26).

O Asdrúbal de Nascimento II é considerado um caso de sucesso no âmbito do Programa de Locação Social do município de São Paulo, o que, segundo Gatti (2015, p. 261), está diretamente associado ao fato de se tratar de um empreendimento de pequeno porte, porque tal circunstância representa um elemento facilitador da gestão. Ao contrário do que ocorre de forma

ainda predominante nas políticas dirigidas à provisão de moradia, na locação social não há transferência da propriedade para o beneficiário, como já se mencionou. Por tal razão, a locação social pressupõe a gestão pública permanente do parque imobiliário, seja sob o aspecto patrimonial (manutenção dos edifícios, serviços de portaria, segurança e zeladoria), seja sob o aspecto condominial (organização do condomínio, cobrança da taxa condominial e demais despesas referentes às áreas comuns, além do controle da inadimplência), seja, ainda, sob o aspecto social (acompanhamento da situação socioeconômica da família e intermediação com a rede de serviços públicos) (PATITUCCI, 2017, p. 28).

Segundo Kohara, atualmente, a gestão dos empreendimentos, em seus diversos aspectos — patrimonial, condominial e social — apresenta-se como o ponto mais problemático do Programa de Locação Social do município de São Paulo:

Aquilo que se planejou e se programou tem sido alcançado, primeiro de estabilização e melhora das condições de vida, isso a gente vê conversando com as pessoas — agora, o principal é a garantia da moradia, ter um lugar para voltar, ter a segurança da moradia — o básico é ter essa segurança, é o mais importante da locação social. O primeiro gargalo é a gestão patrimonial, gestão condominial e gestão social, porque a lógica do poder público em relação às políticas de habitação sempre foi “entregou a chave, resolveu o problema”, porque é assim na propriedade privada, mas a locação social exige que o Estado faça a gestão e ele não tem estrutura preparada para isso, então precisa mudar a estrutura para a locação social ter mais efetividade. Então eu acho que tem que aprimorar a gestão. A prefeitura, a Cohab, têm que fazer maior aprimoramento na gestão, nesses 3 aspectos: patrimonial, condominial e social (KOHARA, 2022).

É preciso levar em consideração que as deficiências encontradas na gestão dos empreendimentos constituem reflexos da forma como a moradia vem sendo tratada no Brasil e, portanto, o seu aprimoramento pressupõe uma mudança de cultura, no sentido de que a moradia deixe de ser tratada como mercadoria e passe a ser concebida como um serviço público — como saúde e educação —, que precisa de gestão permanente para que possa funcionar de maneira adequada, como salientou Giulia Patitucci em entrevista concedida à autora¹⁰⁰ (PATITUCCI, 2022).

Deve-se considerar, ainda, que a sustentabilidade dos empreendimentos destinados à locação social para pessoas em situação de alta vulnerabilidade, como é o caso das pessoas em

100 Nem todas as famílias que se encontram nos centros desenvolvem capacidades para a gestão da vida cotidiana. A concessão de moradia a essas famílias pode comprometer o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. *Incubar* é proposta como uma solução para o problema da falta de moradia, e não como uma solução para o problema habitacional, que é generalizado no país. A passagem pelos postos 24 horas do programa é uma forma de garantir que o projeto chegue ao seu público-alvo, e não acabe captando uma demanda ligada à precariedade habitacional (tradução da autora).

situação de rua, depende de ações paralelas à disponibilização da moradia, que promovam o acesso a oportunidades de trabalho e renda, tratamentos de saúde (inclusive quadros de doença mental e dependência de álcool/outras drogas) e o acompanhamento do próprio processo de adaptação à moradia, sendo tais medidas essenciais para a estabilização e a autonomia dos participantes (KOHARA, 2022).

Registra-se, também, que o custo médio mensal por unidade habitacional do Programa de Locação Social no município de São Paulo é consideravelmente inferior ao custo médio mensal por pessoa tanto nos centros de acolhida quanto nos equipamentos do Autonomia em Foco¹⁰¹ e nos hotéis disponibilizados em função da pandemia da Covid-19, sendo superior apenas ao custo médio mensal por pessoa nas repúblicas:

Tabela 8 – Modalidade, custo médio mensal por pessoa e por unidade habitacional

Modalidade	Custo médio mensal por pessoa (R\$)	Custo médio mensal por unidade habitacional (R\$)	Referência
Locação Social		671,00	2019
Centro de Acolhida - Adultos homens	965,16	_____	2020
Centro de Acolhida - Idosos	1.240,43	_____	
Centro de Acolhida - Mulheres	1.371,68	_____	
Centro de Acolhida - Trans	2.056,72	_____	
Centro de Acolhida - Gestantes	1.471,94	_____	
Centro de Acolhida - Convalescentes	2.622,89	_____	
Centro de Acolhida - Famílias	1.635,23	_____	
Centro de Acolhida - Catadores	752,65	_____	
Centro de Acolhida - Inserção Produtiva	1.316,49	_____	
Autonomia em Foco*	1.059,63		
Repúblicas*	352,99		
Quartos de hotel**	3.459,12		2022

* Não ofertam alimentação.

** Nos hotéis, há também o custo com serviços de lavanderia, que é de R\$31.287,85/mês para até 2.532 pessoas, conforme Contrato/SMADS/17/2022.

¹⁰¹ Não houve êxito na tentativa de oitiva de moradores. Tal fato, contudo, não inutiliza a experiência de Montevideu como fonte de diretrizes a serem trazidas para a realidade de Belo Horizonte, nos termos a que se propõe o presente trabalho.

Fontes: Lima (2020, p. 39); Lima (2022); Ribeiro *et al.* (2019, p. 25).

Constata-se, também, que o custo médio mensal por pessoa nos centros de acolhida, nas unidades do Autonomia em Foco e nas repúblicas sofreu aumento considerável nos últimos dois anos, como se infere da comparação entre a tabela anterior e o quadro a seguir:

Tabela 9 – Custo médio mensal por pessoa nos centros de acolhida, nas unidades do Autonomia em Foco e nas repúblicas

Modalidade	Quantidade de serviços	Quantidade de vagas	Custo médio mensal por pessoa (R\$)	Referência
Centro de Acolhida - Homem	62	9825	1.579,72	Ago/2022
Centro de Acolhida - Emergencial OBT (16h)	7	1637	1.185,73	
Centro de Acolhida - Mulher	10	900	1.841,39	
Centro de Acolhida - Mulher Trans	3	90	2.548,71	
Centro de Acolhida - Homem Trans	1	30	3.000,34	
Centro de Acolhida - Mulher Imigrante	1	80	1.933,23	
Centro de Acolhida - Família	10	759	2.150,74	
Centro de Acolhida - Idoso	9	1032	1.556,30	
Centro de Acolhida - Convalescência	2	93	2.960,98	
Centro de Acolhida - Gestante	1	50	1.683,59	
Centro de Acolhida - Catador	1	55	1.034,89	
Centro de Acolhida - Inserção Produtiva	1	100	2.016,98	
Autonomia em Foco	2	300	1.200,17	
República	7	270	1.105,31	

Fonte: Lima (2022).

No dia 20 ago. 2022, acompanhada por Luiz Kohara, visitei um morador e uma moradora do edifício Asdrúbal do Nascimento II. Em uma tarde fria, fomos recebidos com um café e muito entusiasmo no apartamento de 34 m², composto por sala e cozinha conjugadas, 1 quarto e 1 banheiro. Antes de serem inseridos no Programa de Locação Social, em 23 fev. 2019, ambos estiveram no Programa Autonomia em Foco, que, segundo Kohara:

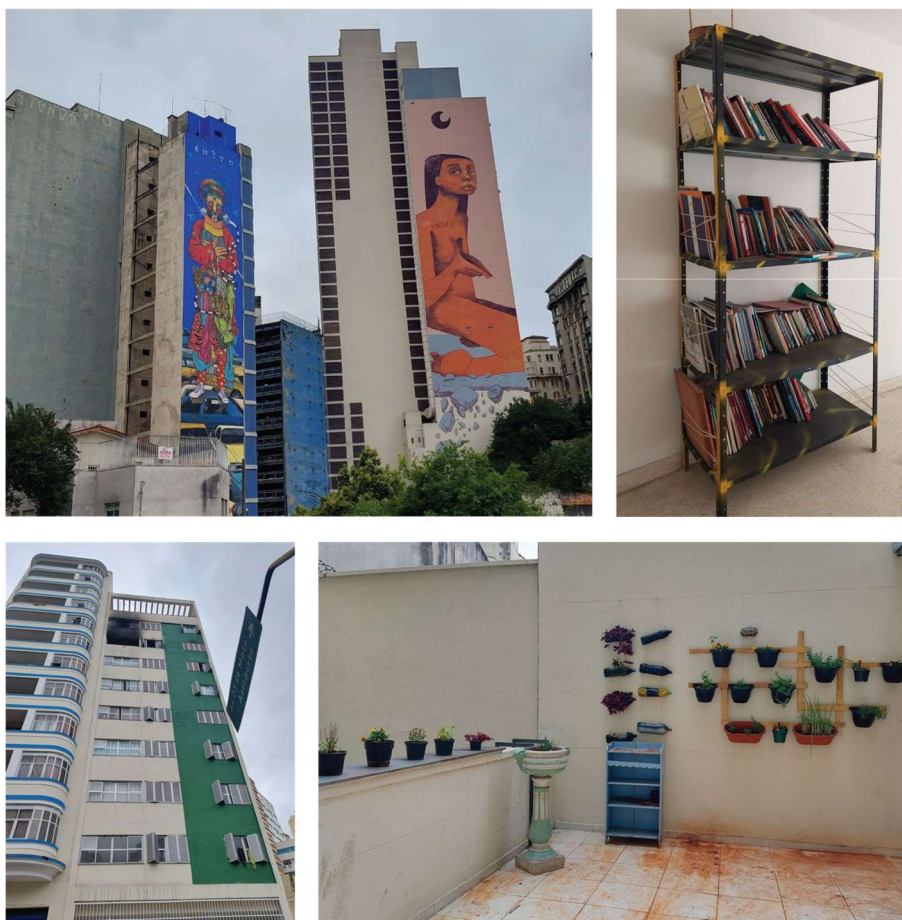
[...] é um preparatório para depois vir para cá. Seria 4 anos no Autonomia em Foco, depois viria para os prédios de Locação Social. No Autonomia em Foco tem, por exemplo, oportunidade de emprego, é diferente dos centros de acolhida e das repúblicas. São prédios onde as pessoas têm a moradia independente, quarto independente, mas banheiros e cozinha comuns” (KOHARA, 2022).

Com histórico de quase vinte anos em situação de rua, o morador mostrou-se muito satisfeito com o local onde reside, dizendo que “é muito bom morar aqui, a locação social foi a melhor coisa” e que “a localização é ótima, perto de tudo”. Segundo ele, quando chegaram ao Asdrúbal, “a Prefeitura forneceu cama, geladeira, fogão e mesa com 4 cadeiras” e, atualmente, para morarem no apartamento, pagam por mês uma taxa de aluguel de R\$159,00 e uma taxa de condomínio de R\$40,00, que inclui o fornecimento de água. Quanto à energia elétrica e ao gás, o pagamento “é independente”. A maioria dos residentes tem emprego e todos recebem subsídio do Poder Público, de cerca de R\$ 890,00 mensais (PARTICIPANTE 2, 20 ago. 2022)

Enquanto percorremos o edifício, o morador destacou que os serviços de portaria são prestados por meio de uma empresa terceirizada, contratada pelo município, ao passo que a limpeza das áreas comuns do edifício é feita pelos próprios moradores, de acordo com uma escala previamente estabelecida (PARTICIPANTE 2, 20 ago. 2022). Kohara e eu fomos levados por ele à garagem, onde foram criados um bicicletário e um espaço infantil (Espaço de Brincar), no qual acontecem atividades para as crianças. Nos *pilotis*, vimos um espaço aberto com plantas e uma estante com livros.

Indagado sobre o que significa para ele ter uma moradia, respondeu que “pra mim é tudo, é ter pra onde voltar”, destacando que esse era seu sonho e que o conseguiu “pela luta, pela união” (PARTICIPANTE 2, 20 ago. 2022). A moradora complementou, dizendo que, para ela, “uma moradia é o início de um começo de vida” (PARTICIPANTE 3, 20 ago. 2022).

Imagem 5 – Fachada, vista externa, biblioteca e jardim em construção no *pilots* do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo



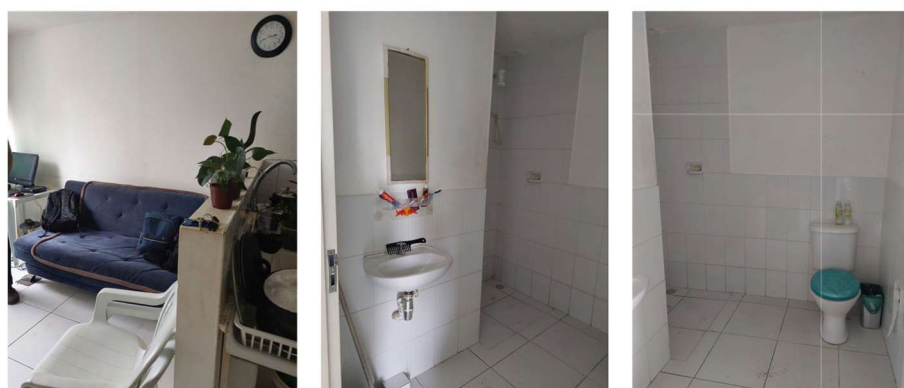
Fonte: Acervo pessoal da autora.

Imagem 6 – Interior de uma das unidades habitacionais do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo



Fonte: Acervo pessoal da autora.

Imagem 7 – Interior de uma das unidades habitacionais do edifício Asdrúbal do Nascimento II, em São Paulo



Fonte: Acervo pessoal da autora.

O edifício Asdrúbal do Nascimento II conta com portaria permanente, elevadores e garagem — que, como se viu, por decisão dos moradores, passou a ser utilizada como brinquedoteca e bicicletário. Apesar de pequenos, os apartamentos pareceram-me adequados ao perfil dos participantes selecionados — pessoas que viviam sozinhas e famílias pequenas. A localização do edifício, na região central do município de São Paulo, é um fator que propicia a integração dos participantes à cidade, viabilizando a obtenção de renda e, portanto, a aquisição de autonomia. Há que se refletir, contudo, assim como no caso de Montevideú, sobre a estigmatização social que pode decorrer da concentração das unidades habitacionais em um único edifício, destinado exclusivamente a pessoas e famílias com trajetória de rua.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, a situação de rua é um fenômeno com causas múltiplas, cuja ocorrência está associada tanto a fatores individuais, ligados à trajetória de vida de cada pessoa, quanto a fatores estruturais, decorrentes do sistema socioeconômico vigente. Nesse sentido, a população em situação de rua apresenta-se como um grupo populacional essencialmente heterogêneo, pois a diversidade de fatores que levam pessoas a viverem nas ruas determina a diversidade do próprio grupo social, refletindo-se na singularidade dos seus modos de vida, trabalho, convivência e sobrevivência.

Entretanto, a despeito da multiplicidade de elementos causadores da situação de rua, sabe-se que, em grande medida, o fenômeno está associado à incapacidade financeira de fazer face ao custo de aquisição ou locação de uma moradia. Partindo de tal premissa, o acesso à moradia apresenta-se como fator primordial a ser considerado no processo de superação da situação de rua, pois constitui a base estruturante para a vida e a inclusão social das pessoas, verdadeira porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais garantidores de uma existência digna, como trabalho, renda, saúde e educação.

A moradia está amplamente consagrada como direito humano na ordem jurídica internacional, com previsão expressa em diversos atos normativos, ao lado de outros direitos humanos de segunda dimensão representativos de necessidades igualmente estruturantes, como saúde, alimentação, trabalho, previdência social, família e cultura. No Brasil, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, passando a figurar, desde então, como direito fundamental (artigo 6.º, *caput*, CF/88), assim como os

direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Todavia, embora a moradia esteja assegurada como direito humano na ordem jurídica internacional e como direito fundamental social na ordem jurídica brasileira, o acesso a ela permanece limitado a uma parcela da população, porque condicionada à existência de contrapartida financeira. Assim, embora represente um avanço das lutas sociais, a ampla positivação do direito à moradia não tem resultado no efetivo atendimento das necessidades habitacionais, pois o modo predominante de acesso à habitação no sistema socioeconômico vigente ocorre pela aquisição da propriedade privada, o que determina a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso da moradia e, por conseguinte, a exclusão das pessoas mais vulneráveis economicamente — entre as quais estão as pessoas em situação de rua — do acesso a esse direito.

A despeito da gravidade da situação de rua enquanto fenômeno social — que configura, em termos mundiais, uma verdadeira crise humanitária —, há, no geral, um descaso do Poder Público no que se refere à adoção de medidas para a reversão desse cenário, entre as quais está a promoção de políticas públicas que viabilizem o acesso das pessoas em situação de rua à moradia.

Em Belo Horizonte, que constitui o grande foco de análise do presente trabalho, o único programa habitacional que contempla a população em situação de rua entre seus beneficiários, de maneira expressa, é o Bolsa Moradia. Trata-se, contudo, de programa de caráter transitório, que não traz às pessoas contempladas qualquer segurança no que tange à permanência na moradia. Ademais, o valor pago é insuficiente para a locação de uma moradia adequada, tendo em vista os parâmetros de habitabilidade previstos pela ONU. Não bastasse, o número de pessoas em situação de rua atualmente contempladas pelo Bolsa Moradia é ínfimo em relação ao quantitativo de pessoas que se encontram em tal condição no município.

Diante do crescimento do número de pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, da relevância do acesso à moradia no processo de saída das ruas e das deficiências identificadas no Programa Bolsa Moradia, conclui-se que é urgente a elaboração de política pública apta a viabilizar o acesso desse grupo social à moradia adequada e em caráter permanente no município.

Com o intuito de contribuir para esse processo, ao longo da elaboração deste trabalho, foram feitos três estudos de caso, quais sejam: o Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*, em Lisboa; os Projetos *Incubar II* e *Fincas Abandonadas*, em Montevideu; e a reabilitação do

Edifício Asdrúbal do Nascimento II, como parte do Programa de Locação Social, na cidade de São Paulo.

Em maior ou menor grau, as três experiências consideradas foram inspiradas na metodologia de abordagem e atendimento para desabrigados crônicos ou em situação crônica de rua desenvolvida pelo psicólogo canadense Sam Tsemberis, denominado *Housing First*, que foi implementada pela primeira vez, como projeto-piloto, na cidade de Nova York, em 1992, por meio do *Pathways Housing First Institute*, e desde então tem sido replicada em diversas partes do mundo.

O *Housing First* foi pensado e desenvolvido como um serviço de apoio a pessoas com necessidades complexas — como transtorno mental grave e/ou dependência de substâncias psicoativas — e experiência de desabrigo, com o intuito de lhes oferecer alojamento de maneira imediata, isto é, sem condicionar o acesso à moradia à demonstração de que essas pessoas estivessem em condições de viver de forma independente ou com baixo nível de apoio. Trata-se de um modelo inovador de atendimento às pessoas em situação de rua, que está assentado em dois elementos fundamentais: o acesso a uma moradia individualizada e integrada à comunidade e a disponibilização de suporte técnico especializado, individualizado e contínuo.

No modelo *Housing First*, a moradia constitui o ponto de partida, e não a última etapa do processo de superação da situação de rua. Trata-se de uma lógica inversa àquela adotada no modelo convencional (e ainda predominante) de abordagem a pessoas em situação de rua, o *Treatment First*, também conhecido como *etapista*, *em escada* ou de *cuidado contínuo linear*, que pressupõe a passagem da pessoa em situação de rua por várias etapas de atendimento, sendo o cumprimento de uma etapa requisito necessário e preparatório para que se chegue à próxima.

Das três experiências analisadas, a de Lisboa é a que guarda maior fidelidade à principiologia do *Housing First*, pois há disponibilização de moradia individualizada, dispersa no território urbano, bem localizada e por prazo indeterminado, sem a exigência de submissão do participante a qualquer tipo de tratamento ou acompanhamento prévios. No caso de Montevideu, há exigência de passagem pelos centros de acolhimento 24h e demonstração de capacidade para gestão da vida cotidiana, assim como a limitação do tempo de permanência na moradia, sendo importante destacar, ainda, que o programa destina-se exclusivamente a mulheres que tenham filhos (crianças/adolescentes) sob seu encargo. Em São Paulo, da mesma forma, exige-se a demonstração de autonomia para a moradia como requisito para habilitação no programa. Ademais, tanto em Montevideu quanto em São Paulo, os participantes foram alocados em apartamentos localizados em um mesmo edifício, e não em unidades habitacionais dispersas pelas cidades, sendo tais elementos contrários à essência do modelo *Housing First*.

Ponderando os aspectos positivos e negativos das experiências estudadas, conclui-se que, entre as diretrizes aplicadas, são compatíveis com a realidade e o perfil da população em situação de rua de Belo Horizonte e, portanto, podem vir a ser consideradas pelo município para fins de elaboração de uma política de moradia dirigida a esse grupo social, as seguintes:

(1) a concepção do acesso à moradia como o primeiro (e não o último) estágio a ser alcançado no processo de saída das ruas;

(2) a inexigibilidade de participação prévia dos candidatos em programas de tratamento e/ou reabilitação;

(3) a oferta de moradia associada a outros serviços, como saúde, assistência social e programas de geração de emprego e renda;

(4) a oferta de unidades habitacionais integradas à cidade formal, isto é, localizadas em áreas próximas às oportunidades de trabalho, servidas por infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais como saúde e transporte;

(5) a disponibilização de acompanhamento psicossocial individualizado e de longo prazo, de acordo com as necessidades de cada pessoa ou família, realizado por equipes flexíveis e multidisciplinares;

(6) a oferta de moradia em unidades habitacionais individualizadas (por pessoa ou família) e dispersas territorialmente;

(7) a concepção da moradia como valor de uso, e não como valor de troca, o que significa viabilizá-la pela via da locação social, sem transferência de propriedade;

(8) a oferta de moradia integralmente subsidiada até que se atinja um grau de autonomia que permita ao beneficiário arcar com os custos correspondentes relativos à locação e a taxas de condomínio; e

(9) a realização de parcerias com entidades do terceiro setor, para a gestão dos programas criados.

Partindo das diretrizes acima indicadas, serão apresentadas, a seguir, duas propostas de programas habitacionais para a população em situação de rua de Belo Horizonte a serem implementadas, preferencialmente, de maneira concomitante, já que a execução de uma não constitui óbice à da outra.

1. Criação de um parque habitacional público para moradia de pessoas em situação de rua a partir da reabilitação de edifícios que não estejam cumprindo a sua função social ou cujos proprietários tenham débitos inscritos em dívida ativa municipal, seguida da

revisão dos critérios de elegibilidade atualmente previstos para a participação no Programa de Locação Social

Como se destacou no Capítulo 3 do presente trabalho, em 24 de agosto de 2021, foi publicada em Belo Horizonte a Lei nº 11.305/2021, autorizando o Poder Executivo doar áreas de propriedade do município de Belo Horizonte para a implantação de programas de moradia popular destinados a “famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, como população em situação de rua”. Com respaldo nessa inovação legislativa, o que se propõe aqui é a formação de um parque público de imóveis¹⁰² que possam ser destinados à moradia de pessoas em situação de rua, nos moldes praticados no âmbito do Programa de Locação Social do município de São Paulo e também na experiência do Projeto *Fincas Abandonadas*, em Montevideu¹⁰³.

Para a formação desse parque público habitacional, num primeiro momento, é preciso que seja feito o mapeamento de (I) edifícios públicos ociosos e (II) edifícios privados que não estejam cumprindo a sua função social, bem como (III) daqueles cujos proprietários tenham débitos tributários inscritos em dívida ativa do município, apurando-se, em um segundo momento, quais estão aptos ou não à reabilitação para fins de moradia.

Os imóveis privados que não estejam cumprindo a sua função social e que forem considerados passíveis de reabilitação deverão ser objeto de desapropriação, ao passo que, em relação aos imóveis que tenham dívidas com o município, o procedimento a ser seguido será o da dação em pagamento. Em ambos os casos, ao final do procedimento, o imóvel passará a ser de propriedade do município, passando a integrar, então, o parque habitacional público.

Tendo como base os princípios da metodologia *Housing First*, todos os imóveis integrantes desse parque habitacional deverão estar localizados em regiões com infraestrutura urbana mínima e acesso a serviços públicos essenciais, como transporte, água, energia elétrica e telefonia, tratamento de esgoto e lixo, escolas e unidades de saúde. Ademais, as unidades residenciais deverão ser individualizadas, disponibilizando-se uma unidade por pessoa ou família, compostas, no mínimo, por quarto, banheiro, sala e cozinha, em cômodos separados, sendo o número de quartos variável de acordo com a quantidade de membros da família.

¹⁰² Embora a concentração de pessoas com trajetória de rua em um mesmo edifício tenha a desvantagem de gerar estigmatização social, como já se mencionou neste trabalho, a utilização desse modelo apresenta a vantagem de promover a utilização de prédios ociosos, conferindo-lhes efetiva função social, razão pela qual está sendo indicada como uma das propostas possíveis para Belo Horizonte.

¹⁰³ Tendo por fundamento a ideia da moradia como serviço público, foi apresentado à Câmara dos Deputados, no ano de 2009, o Projeto de Lei n. 6.342/2009, de autoria de Paulo Teixeira, que institui, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda.

Uma vez constituído o parque habitacional, o acesso à moradia deverá ocorrer pela via da locação, sem possibilidade de transferência da propriedade aos locatários, seguindo-se, a partir de então, os parâmetros do Programa de Locação Social já previstos no Decreto nº 17.150/2019.

Entretanto, para que a Locação Social alcance efetivamente a população em situação de rua, é essencial, primeiramente, que esse grupo social seja expressamente incluído como público elegível no art. 4º do referido ato normativo. Além disso, é preciso que haja a revisão de alguns dos requisitos de elegibilidade trazidos pelo art. 3º do Decreto nº 17.150/2019.

Em seu inciso II, essa norma exige, como requisito para a inscrição no Programa de Locação Social, que o participante seja “residente no Município de Belo Horizonte há mais de dois anos”. Considerando que uma das características mais marcantes da população em situação de rua é o deslocamento territorial permanente, a imposição desse requisito, na prática, pode representar um impeditivo para o acesso de grande parte delas ao Programa, razão pela qual sugere-se, aqui, a revisão dessa exigência.

Da mesma forma, ao exigir, em seu inciso III, que o participante comprove “renda familiar mensal igual ou superior a um salário-mínimo e renda familiar *per capita* mensal igual ou superior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo”, a norma exclui do acesso à Locação Social grande parte das pessoas em situação de rua, cuja renda, em regra, é incerta e inferior a esse patamar. Por tal razão, nesse ponto, defende-se que o acesso das pessoas em situação de rua à Locação Social não seja condicionado à percepção de renda mínima. Em um primeiro momento, o locatário que não possuir renda deverá contar com subsídio público integral para a permanência na habitação, sendo imposto a ele o dever de contribuir mensalmente para despesas com aluguel e taxa de condomínio, mas de maneira progressiva, na medida em que obtenha emprego e renda, devendo a alíquota de contribuição ser estabelecida caso a caso, de acordo com a realidade de cada pessoa/família.

Propõe-se, por fim, que o ato normativo passe a estabelecer a obrigatoriedade do acompanhamento psicossocial e de saúde dos participantes, a ser realizado por uma equipe multidisciplinar, de maneira periódica, de acordo com a necessidade de cada pessoa ou família.

2. Locação de unidades residenciais individualizadas e dispersas no território urbano, junto ao mercado privado, a preços acessíveis, mediante concessão de benefícios fiscais aos proprietários

Nos moldes praticados pelo Programa *É uma Casa*, Lisboa *Housing First*, o que se propõe aqui é a oferta de moradia para pessoas em situação de rua mediante locação de imóveis existentes no mercado privado de aluguéis. Tal como se mencionou no modelo anterior, as unidades residenciais deverão ser individualizadas e localizadas em regiões servidas por infraestrutura urbana e serviços públicos essenciais. Entretanto, nesse segundo formato de política habitacional, as unidades não estarão localizadas no mesmo edifício, mas sim em imóveis dispersos pelo território da cidade, o que tem a vantagem de reduzir a estigmatização social dos moradores.

Mais uma vez, defende-se que o acesso à habitação não seja condicionado à comprovação de renda mínima. A contribuição mensal do locatário pode e deve existir, mas na medida em que ela se fizer realmente possível. Até que isso ocorra, o subsídio público deverá ser integral.

Tal como proposto no tópico anterior, também aqui deverá haver o acompanhamento psicossocial e de saúde ao usuário por meio de equipe multidisciplinar e devidamente capacitada para tanto.

Para viabilizar a locação de imóveis com valores acessíveis, propõe-se que o município conceda aos proprietários benefícios fiscais, como a redução da alíquota de IPTU incidente sobre o bem.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade**. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo a Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AZEVEDO, Tiago. **Reunião do Grupo de Trabalho “BH sem Morador de Rua”**. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte, nov. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jDCe3aFodSM>. Acesso em: 16 fev. 2022.

AGLIVI, Florencia. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Montevideu, 19 out. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajatória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996**. 2005, Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº II, de 1 de dezembro de 1994.** Aprova a Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte. 1994a. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2018/documentos/resolucao_2_politica_municipal_de_habitacao_cmh_dezembro2016.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº LII, de 13 de dezembro de 2018.** Aprova a revisão da Resolução nº II do CMH, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Resolu%C3%A7%C3%A3o_52.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. Decreto emergencial da prefeitura beneficia famílias desabrigadas pelas chuvas. In: **Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**, 20 mar. 2020, atualizado em 27 abr. 2020. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/decreto-emergencial-da-prefeitura-beneficia-familias-desabrigadas-pelas-chuvas>. Acesso em: 29 set. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 11.375, de 02 de julho de 2003.** Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa Moradia no Município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2003/1137/11375/decreto-n-11375-2003-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-bolsa-moradia-no-municipio-de-belo-horizonte>. Acesso em: 13 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.150, de 31 de julho de 2019.** Regulamenta o Programa de Locação Social. 2019a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/decreto/2019/1715/17150/decreto-n-17150-2019-regulamenta-o-programa-de-locacao-social?r=c>. Acesso em: 03 abr.2022.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.271, de 03 de fevereiro de 2020.** Institui Áreas de Especial Interesse Social. 2020a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/decreto/2020/1728/17271/decreto-n-17271-2020-institui-areas-de-especial-interesse-social?r=c>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.309, de 19 de março de 2020.** Altera o Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa Moradia no município de Belo Horizonte e dá outras providências. 2020b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/17309/2020>. Acesso em: 13 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.563, de 05 de março de 2021.** Regulamenta a Lei n.º 11.166, de 25 de abril de 2019, que altera a Lei n.º 7.597/98, que dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências. 2021a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/17563/2021>. Acesso em: 03 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013.** Disciplina a atuação dos agentes públicos junto à População em Situação de Rua, no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Poder Executivo. Secretaria Municipal de Governo, 2013. Disponível em:

<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1112251>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955**. Cria o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares, institui a Taxa de Habitação Popular e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1955/52/517/lei-ordinaria-n-517-1955-cria-o-departamento-municipal-de-habitacao-e-bairros-populares-institui-a-taxa-de-habitacao-popular-e-da-outras-providencias-1955-11-29-versao-original>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 1.996, de 22 de setembro de 1971**. Cria a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1971/200/1996/lei-ordinaria-n-1996-1971-cria-a-coordenacao-da-habitacao-de-interesse-social-de-belo-horizonte-chisbel-e-da-outras-providencias-1971-09-22-versao-original>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.532, de 06 de janeiro de 1983**. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1983/353/3532/lei-ordinaria-n-3532-1983-autoriza-o-executivo-municipal-a-criar-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduce dispositivos na Lei n.º 3.532, de 06 de janeiro de 1983. Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1985/399/3995/lei-ordinaria-n-3995-1985-introduce-dispositivos-na-lei-3532-de-06-de-janeiro-de-1983-cria-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993**. Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1993/632/6326/lei-ordinaria-n-6326-1993-da-nova-regulamentacao-ao-fundo-municipal-de-habitacao-popular-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. 1994b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1994/650/6508/lei-ordinaria-n-6508-1994-cria-o-conselho-municipal-de-habitacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 (Revogada pela Lei n.º 11.181/2019)**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/716/7166/lei-ordinaria-n-7166-1996-estabelece-normas-e-condicoes-para-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo-urbano-no-municipio>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.597, de 06 de novembro de 1998.** Dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1998/759/7597/lei-ordinaria-n-7597-1998-dispoe-sobre-assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.566, de 14 de maio de 2003.** Altera a Lei nº 7.597/98, que dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências, e cria o Programa Bolsa Moradia. 2003a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2003/856/8566/lei-ordinaria-n-8566-2003-altera-a-lei-n-7597-98-que-dispoe-sobre-assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias-e-cria-a-bolsa-moradia>>. Acesso em: 13 out. 2021.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.616, de 14 de julho de 2003.** Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Poder Executivo. Secretaria Municipal de Governo. 2003b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=172474>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.** Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. 2019b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11181/2019>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.305, de 24 de agosto de 2021.** Altera a Lei nº 9.814/2010, que autoriza o Executivo a doar áreas de propriedade do Município e a realizar aporte financeiro ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, representado pela Caixa Econômica Federal, institui isenção de tributos para operações vinculadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, nas condições especificadas, e dá outras providências. 2021b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11305/2021>. Acesso em: 03 abr. 2022.

BELO HORIZONTE. **PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Belo Horizonte, 2010.

BERGAMO, Mônica. Padre Julio Lancellotti e organização lançam programa de moradia para pessoas em situação de rua. **Folha de São Paulo**, 19 mar. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/padre-julio-lancellotti-e-organizacao-lancam-programa-de-moradia-para-pessoas-em-situacao-de-rua.shtml>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BOLSA moradia. In: **Prefeitura de Belo Horizonte**, 16 jan. 2018, atualizado em 12 ago. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em: 29 set. 2021.

BONDUKI, Nabil. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos.** Brasília: Iphan/Programa Monumenta, 2010.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **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: <http://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.762, de 10 de agosto de 1984**. Cria o “Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA”, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1984/476/4762/decreto-n-4762-1984-cria-o-programa-municipal-de-regularizacao-de-favelas-profavela-dispoe-sobre-sua-regulamentacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.785%2C%20DE%2029%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Altera%20o%20Decreto%20DLei%20n,\(parcelamento%20do%20solo%20urbano\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.785%2C%20DE%2029%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Altera%20o%20Decreto%20DLei%20n,(parcelamento%20do%20solo%20urbano)). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.997, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida — PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2011; e dá outras providências. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **CECAD – Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**, mar. 2022a. Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php. Acesso em 22 mar. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **CECAD – Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**, jan. 2022a. Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php. Acesso em 21 mar. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>. Acesso em 14 jun. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **É possível Housing First no Brasil?** Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: MMFDH, 2019a. 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 jan. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. 2022b. Brasília: MMFDH, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico nº 14**, v. 50, jun. 2019b. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Populac%CC%A7a%CC%83o-em-situac%CC%A7a%CC%83o-de-rua-e-viole%CC%82ncia-uma-ana%CC%81lise-das-notificac%CC%A7o%CC%83es-no-Brasil-de-2015-a-2017.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. BRASIL. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS** de vazios urbanos. Brasília, 2009c.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/leia-me_microdados_cadastro_unico. Acesso em 25 mar. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília: 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: 2009d.

BOLSA moradia. **Prefeitura de Belo Horizonte**, 16 jan. 2018, atualizado em 12 ago. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em: 29 set. 2021.

BURSZTYN, Marcel. No meio da rua: nômades, excluídos, viradores. BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BUTLER, Judith. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência. Tradução de Andreas Lieber. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia**. Relatora: Vereadora Bella Gonçalves. Belo Horizonte, 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo — PMPSA 2016-2018**. Lisboa, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo — PMPSA 2019-2023**. Lisboa, 2019.

CENSO Demográfico não será realizado em 2021. **Radioagência Nacional**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/censo-demografico-nao-sera-realizado-em-2021>. Acesso em: 24 jan. 2022.

COLMAN, Carla. *Viviendas acompañadas, un puente hacia la autonomía de familias sin hogar*, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/viviendas->

acompanadas-un-puente-hacia-la-autonomia-de-familias-sin-hogar-2020121816290. Acesso em: 06 set. 2022

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

CRESCER — Associação de Intervenção Comunitária. **Podemos erradicar as situações crônicas de sem abrigo?** Modelo *Housing First*: a habitação como um direito humano fundamental. Lisboa: 2022.

DIAS, André Luiz Freitas (Org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil**. Relatório técnico-científico. Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2021a. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DIAS, André Luiz Freitas (Org). **Observatório Brasileiro de Políticas Públicas**. Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2021b.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos; VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira, ASSAD, Carolina Spyer Vieira; DA SILVA, Amanda Reis, CARVALHO, Ananda Martins; SAMPAIO, Fúlvio Alvarenga; DE PAULA, Ingrid; LEITE, Leticia; DE SOUZA, Lucas Nasser Marques; ROSA, Marcos Bernardes. Ocupações urbanas em Belo Horizonte e a (re)construção espacial da cidade: um estudo de caso da ocupação Camilo Torres. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 49, n. 2, p. 205-223, jul-dez 2015.

DINIZ, Ana Paula Santos; SILVA, Pedro Henrique Machado da; GAIO, Daniel. A população em situação de rua de Belo Horizonte e o acesso à moradia a partir do Programa de Locação Social. GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos (Org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: UFMG, 2021, p. 98-116.

DOMINGUES, Theodora de Freitas; LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. O Programa Bolsa Moradia e a população em situação de rua em Belo Horizonte. GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos (Org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: UFMG, 2021, p. 80-97.

DPU consegue incluir pessoas em situação de rua no Censo do IBGE. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/664982806/dpu-consegue-incluir-pessoas-em-situacao-de-rua-no-censo-do-ibge>. Acesso em: 13 out. 2021.

EM AUDIÊNCIA convidados pedem prorrogação do abono pecuniário para famílias. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2021/03/em-audi%C3%AAncia-convidados-pedem-prorroga%C3%A7%C3%A3o-do-abono-pecuni%C3%A1rio-para>. Acesso em: 13 out. 2021.

EUROPEAN COMISSION. **European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury**. Brussels: European Comission, 2010. Disponível em:

file:///C:/Users/entre/Downloads/2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-2%20(1).pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

EXTREMA pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. **Agência IBGE Notícias**, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FARHA, Leilani. **Relatório sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em: 18 nov. 2021.

FEANTSA. European Federation of National Organisations Working with the Homeless. **ETHOS: Typology on Homelessness and Housing Exclusion**, 01 abr. 2005. Disponível em: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>. Acesso em: 01 mai. 2022.

FIGUEIREDO, Patrícia. Brasil registra mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua em 3 anos. **G1 São Paulo**, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/17/brasil-registra-mais-de-17-mil-casos-de-violencia-contra-moradores-de-rua-em-3-anos.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2021.

FRANZO, Thayna. Preço dos imóveis para alugar em Belo Horizonte subiu, em 2022, mais que o dobro da inflação, aponta Index Imovelweb. **Jornal Tribuna**, 28 jan. 2023. Disponível em: <https://jornaltribuna.com.br/2023/01/preco-dos-imoveis-para-alugar-em-belo-horizonte-subiu-em-2022-mais-que-o-dobro-da-inflacao-aponta-index-imovelweb/>. Acesso em: 04 maio 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil — 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021b. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 02 mar. 2022.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Orgs.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, pp. 135-148.

GAIO, Daniel. **O Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, vol. 16, nº 02, p. 147- 158, 2021.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais**. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. São Paulo, 2015.

GIMAE - Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da ENIPSSA 2017-2023. **Conceito de pessoa em situação de sem-abrigo**. 2018.

GORSDORF, Leandro Franklin *et al.* Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU. In: **Gazeta do Povo**, 06 jul. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcv9ut0mw8jon/>. Acesso em: 12.out. 2021.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOME-EU. Homelessness as unfairness. **Housing Firrt Model: to end homelessness in Europe**. Results of H2020 HOME_EU project. [S.l.]: 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características étnico-raciais da população. Classificações e Identidades. PETRUCCELLI, José Luis; SABOIA, Ana Lúcia (Orgs.). **Estudos & Análises: Informação Demográfica e Socioeconômica 2**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63405.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudo sobre desigualdades sociais por cor ou raça**. Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica n. 41. IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. **Proyecto Fincas Abandonadas** — Hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados. Montevideu, out. 2019.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. **Resolución nº 335 de 2017** — Fincas Abandonadas. 2017.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. **Resolución nº 1.102 de 2019**. Se aprueba el texto de un convenio a suscribirse entre la Intendencia y el Ministerio de Desarrollo Social para la realización de una propuesta de estadía transitoria a llevarse a cabo en el predio empadronado con el No 54.583 sito en la Avda. Agraciada No 2737. 2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica nº 73, de junho de 2020**. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35812. Acesso em: 15 nov. 2021.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Publicação Preliminar.** Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012 - 2022). Brasília, 2022.

Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

KAAKINEN, Juha. **Custa menos dar uma casa que manter que manter as pessoas sem-abrigo.** Entrevista concedida a Catarina Reis. [S.l.], 15 jun. 2021. Disponível em:

<https://amensagem.pt/2021/06/15/sem-abrigo-albergues-condicao-como-finlandia-housing-first-pode-mudar-lisboa/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua:** estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). São Paulo, 2018.

KOHARA, Luiz Tokuzi. Entrevista. São Paulo, 20 ago. 2022.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

LESSA, Carlos. **Os ovos da serpente.** No meio da rua. Marcel Bursztyrn (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 11/18.

LIMA, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima. **Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II:** Projeto Piloto Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação) – Insuper. Orientadora: Prof. Marina de Cuffa. São Paulo, 2020.

LIMA, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima,** São Paulo, 22 set. 2022.

MACERATA, Iacã Machado; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; RESENDE, Noelle Coelho. Direitos humanos e população em situação de rua: as singularidades no encontro com a rua. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, pp. 131-152.

MACIEL, Ana Paula; BALTAZAR, Ana Paula. Família sem casa e casas sem família: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: **Cadernos Metrôpole**, vol. 13, n. 26, São Paulo, jul./dez. 2011, pp. 523-547.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica.** São Paulo: N-1 edições, 2019.

MEDEIROS, Juliana. **O Censo Suas para a Política de Assistência Social.** 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gesuas.com.br/blog/censo-suas/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**. Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MELGAR, Micaela. **Modelos de Intervención Centrados en Vivienda**. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. El caso uruguayo: Incubar y Alzáibar. [S.l.], [s.d.].

MENDONÇA, Cláudia Jupira Gomes de. Mobilidade residencial e segregação sócio-espacial na região metropolitana de Belo Horizonte. In: **Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MERENDEIRO, Cristiana. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Lisboa, 01 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público Estadual. **Recomendação nº 5/PJIJBH/MPMG, de 16 de junho de 2014**. Recomendação aos médicos, profissionais de saúde, diretores, gerentes e responsáveis por maternidades e estabelecimentos de saúde. Belo Horizonte: Ministério Público Estadual, 16 jun. 2014. Disponível em: https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-5_2014mp.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público Estadual. **Recomendação nº 6/PJIJBH/MPMG, de 06 de agosto de 2014**. Recomendação aos médicos, profissionais de saúde, Agentes Comunitários de Saúde, gerentes e responsáveis por Unidades Básicas de Saúde. Belo Horizonte: Ministério Público Estadual, 06 ago. 2014. Disponível em: https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/recomendacca7acc83o-6_2014mp-1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria nº 03 da Vara Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte, de 22 de julho de 2016**. Dispõe sobre o procedimento para encaminhamento de crianças recém-nascidas e dos genitores ao Juízo da Infância e da Juventude, assim como oitiva destes, nos casos de grave suspeita de situação de risco, e sobre o procedimento para aplicação de medidas de proteção. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 22 jul. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2017/07/Portaria-6-2016.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas con Apoyo**. Montevideú, mar. 2022.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Viviendas acompañadas**. Proyecto “Incubar II”, MIDES, 09 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/proyecto-incubar-ii>. Acesso em: 06 set. 2022.

MONTEIRO, Danielle; CHAGAS, João Victor. **Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua**. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), 20 ago. 2021.

Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes dos Santos; SOMBINI, Eduardo Augusto Wellendorf. **Mistura social e grandes projetos urbanos em áreas centrais brasileiras**: Projeto Porto Maravilha (Rio de Janeiro) e PPP de Habitação (São Paulo). Anais XVIII ENANPUR. Natal: 2019.

NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros de; ESCADA, Daniel Braga; LAGE, Maurício. PRAXIS-EA/UFGM. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (Org.). **Observatório de Remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018.

NASCIMENTO, Denise Morado. Precariedade e precarização da moradia em Belo Horizonte. CARDOSO, Adauto Lúcio; D'OTTAVIANO, Camila (Org.). **Habitação e Direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021, pp. 411-447.

NPISA — Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. **Modelo Housing First**. Lisboa, 2021.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 04**, 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 19 de dezembro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. **Housing First**: ending homelessness, transforming systems and changing lives. Oxford: Oxford University Press, 2016.

PAOLINELLI, Marina Sanders; CANETTIERI, Thiago. Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal. In: **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 21, n. 46, set/dez. 2019, pp. 831-853.

PARTICIPANTE 1. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**, Lisboa, 03 jun. 2022.

PARTICIPANTE 2. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**, São Paulo. 20 ago. 2022.

PARTICIPANTE 3. **Entrevista concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**, São Paulo. 20 ago. 2022.

PATITUCCI, Giulia Pereira. **A locação social como política habitacional no Brasil: desafios e possibilidades a partir da experiência paulistana**. Trabalho Final de Graduação - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Orientador João Sette Withaker Ferreira. São Paulo, 2017.

PATITUCCI, Giulia Pereira. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**, São Paulo, 19 set. 2022.

PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÄRD, Marcus. **Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity**. Nicholas Pleace, Isabel Baptista and Marcus Knutagård. Housing First Europe Hub: Belgium, 2019.

PORTUGAL. **Lei nº 75, de 12 de setembro de 2013**. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros nº 107, de 25 de julho de 2017**. Aprova a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023).

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros nº 2, de 21 de janeiro de 2020**. Altera a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017 2023 (ENIPSSA 2017-2023).

KAAKINEN, Juha. Housing first: “Custa menos dar uma casa que manter as pessoas sem-abrigo. Mas tem de haver vontade política”. **Entrevista concedida a Catarina Reis**. Lisboa, 15 jun. 2021. Disponível em: <https://amensagem.pt/2021/06/15/sem-abrigo-albergues-condicao-como-finlandia-housing-first-pode-mudar-lisboa/>. Acesso em: 04 mar. 2023.

RIBEIRO, Amanda de Almeida; FILOCOMO, Guilherme; BERNARDES, Mayara Marques; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. **Locação Social no município de São Paulo: reflexões sobre os custos e subsídios**. Anais do XVIII ENANPUR 2019. Natal, 2019, p. 01-34.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

RUDNITZKY, Fanny; EVANS, Thomas. **Evaluación Proyecto piloto "Incubar"**. **Ministerio de Desarrollo Social**. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División Evaluación. Documento de trabajo n. 63. Montevidéo, fev. 2020.

SANTOS, Cynthia de Souza. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990**. Tese apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SÃO PAULO. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002**. Aprova o Programa de Locação Social no município de São Paulo. 2002a.

SÃO PAULO. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 117, de 13 de dezembro de 2018**. Aprova carência dos 3 (três) primeiros meses do aluguel social no empreendimento Asdrúbal II / Mário de Andrade do Programa de Locação Social, normatizado pela Resolução CFMH nº 23 de 12 de junho de 2002, alterada pela Resoluções CMH nº 33 de 17 de junho de 2008 e nº 115 de 03 de dezembro de 2018. 2018.

SÃO PAULO. CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução nº 118, de 21 de janeiro de 2019**. Flexibiliza o percentual de comprometimento máximo de renda familiar para pagamento da retribuição mensal previsto nos Itens IX.1.a da Resolução CFMH 23/2002, admitindo-se comprometer até 15% da renda das pessoas ou famílias selecionadas para atendimento por meio do Programa de Locação Social especificamente no Projeto Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade destinado à população em situação de rua. 2019.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO — SEHAB. **Instrução Normativa nº 1, de 06 de maio de 2002**. Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação — FMH. 2002b.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL — SMADS. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo - 2021**. São Paulo: 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHULMAN, Gabriel. Esterilização Forçada, Incapacidade Civil e o Caso Janaína: “não é segurando nas asas que se ajuda um pássaro a voar”. **Redes: Revista Eletrônica de Direitos Sociais**, Canoas, v. 6, n. 2, pp. 107-123, set. 2018. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/4952>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, n. 4, pp. 662-679, out/dez. 2018.

SILVA, Valério da. **A locação social como forma de acesso à moradia**: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. São Paulo: [s.e.], 2013.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de Rua**. São Paulo: Pólis, 1992.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-

Ômega, 1982, pp. 21-36.

SNOW, David A.; ANDERSON, Leon. **Desafortunados**: um estudo sobre o povo da rua. Tradução de Sandra Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

URBEL — COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Informações recebidas via Lei de Acesso à informação**. Belo Horizonte, 07 abr. 2022.

URUGUAY. **Decreto nº 523, de 16 de novembro de 2009**. Reglamentación de la Ley 18.308 sobre instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y urbanización. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/523-2009>. Acesso em: 17 nov. 2022.

URUGUAY. Ley nº 18.308, de 18 de junho de 2008. **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=%2D%20La%20presente%20ley%20establece%20el,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales>. Acesso em: 17 nov. 2022.

URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas con Apoyo**. Montevideo, mar. 2022

URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL — MIDES. **Programa Viviendas con Apoyo - Evaluación Proyecto Incubar – Convenio IM**. Montevideo, [s.d.].

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; PAVAN, Beatriz Janine Cardoso; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor. Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. In: **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, pp. 556/605, dez. 2008.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, pp. 56-69, jan-abr 2004.

VAZ, João Kleber; GAIO, Daniel. As AEIS-1 (de Vazios Urbanos) em Belo Horizonte e o direito à moradia adequada: aspectos normativos e geográficos. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 13, pp. 15-25, 2021.

VIEIRA; BEZERRA; ROSA (Org.). **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.

VITANCURT, Mathias. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Montevideú, 19 out. 2022.

ZABALZA, Gabriel. **Entrevista remota concedida a Sílvia Tibo Barbosa Lima**. Montevideú, 19 out. 2022.