

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP**  
**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca**

**JOSÉ GUILHERME CAGNIN**

**A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, SUA RELAÇÃO COM A FALTA DE  
MORADIA E O MODELO *HOUSING FIRST* (MORADIA PRIMEIRO) COMO  
ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA.**

Franca

2023

**JOSÉ GUILHERME CAGNIN**

**A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, SUA RELAÇÃO COM A FALTA DE MORADIA E O MODELO *HOUSING FIRST* (MORADIA PRIMEIRO) COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Franca, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social

Linha de Pesquisa: Instituições, Cidadania e Políticas Sociais

Orientador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Franca

2023

C131p	<p>Cagnin, José Guilherme</p> <p>A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo Housing First (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública. / José Guilherme Cagnin. -- Franca, 2024</p> <p>177 f. : tabs.</p> <p>Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca</p> <p>Orientadora: Agnaldo de Sousa Barbosa</p> <p>1. População em situação de rua. 2. Direito à moradia. 3. Moradia Primeiro. 4. Políticas Públicas. 5. Serviço Social com as minorias. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

## **IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA**

Relacionada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas: erradicação da pobreza; saúde e bem-estar; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; paz, justiça e instituições eficazes, traz-se à luz o fenômeno população em situação de rua e o Moradia Primeiro (Housing First) como uma alternativa de política para enfrentar tal problemática.

## **POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH**

Related to the United Nations Sustainable Development Goals: eradication of poverty; health and wellness; reduction of inequalities; sustainable cities and communities; peace, justice and effective institutions, bring to light the homeless population and Housing First as a policy alternative to face this problem.

**JOSÉ GUILHERME CAGNIN**

**A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, SUA RELAÇÃO COM A FALTA DE MORADIA E O MODELO HOUSING FIRST (MORADIA PRIMEIRO) COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA.**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Instituições, Cidadania e Políticas Sociais

Data da defesa: 27/10/2023

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Campus de Franca

---

Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior

Faculdade de Ciências Aplicadas - UNICAMP

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daniele Ornaghi Sant'anna

Instituto de Recursos Naturais - UNIFEI

*Dedico este trabalho aos meus filhos  
Guilherme e Francisco e a todas as pessoas da  
classe trabalhadora que se encontram em  
situação de rua.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço os meus filhos Guilherme Parra Cagnin e Francisco de Abreu Cagnin. De pai para filho, tenho a missão de contribuir de alguma forma para que se tornem pessoas amorosas, respeitadas, fraternas, generosas, de senso crítico e emancipadas; de filho para pai, fazem-me, diariamente, um ser humano melhor. Essa relação dialética se dá através do modo como nos comportamos frente uns aos outros, sempre com muito carinho e respeito, e partindo das relações que estabelecemos ao longo de nossas histórias. É justamente essa possibilidade de transformação que faz das interações humanas tão especiais, pois ser pai dessas crianças é, sobretudo, ter o privilégio de usufruir dessa oportunidade de me transformar através do que me ensinam cotidianamente. Provavelmente, eu não estaria escrevendo essa dissertação se não fosse pela inspiração que meus filhos me proporcionam diariamente. São pessoas maravilhosas.

Agradeço a minha mãe, Conceição Aparecida Cagnin Antunes (*in memoriam*), que foi a pessoa que me recebeu no mundo, que me ensinou a amar, que me guiou, me apoiou, cuidou de mim e me ensinou os valores da vida. Mesmo tendo partido de forma trágica e precoce, foi meu porto seguro, sempre compreensiva e sempre estendendo a sua mão, terminando por se tornar a minha maior referência na vida, alguém em que me espelho todos os dias para seguir vivendo. Enquanto eu existir, minha mãe existirá em mim; minha boca pronunciará seu nome em qualquer situação, em todos os instantes da minha vida. Eu seguirei sempre os passos dessa enfermeira incrível, que fez parte da implementação das unidades de Estratégia de Saúde da Família no município de Araraquara; que atuou junto às populações em situação de vulnerabilidade, populações de áreas rurais, jovens e adolescentes; que recebeu o título de “Cidadã Benemérita” pelos serviços prestados e que teve seu nome homenageado postumamente no Centro de Referência do Jovem e do Adolescente “Enfª Conceição Aparecida Cagnin Antunes”. Além de mãe, sempre será a minha maior inspiração e se não fosse a educação que me proporcionou, eu não chegaria até aqui.

Agradeço a Camila de Abreu, mãe do Francisco, que esteve comigo desde quando a intenção de adentrar em uma pós-graduação era apenas uma ideia. Agradeço por toda a sua dedicação e apoio, que a fez, por muitas vezes, abdicar de seus momentos de descanso ou de lazer para me ajudar e me orientar. Agradeço por sempre ter acreditado e depositado confiança em mim ao longo de todos esses anos, por suportar meus defeitos, tolerar meus humores e, principalmente, por me entender. Agradeço por me permitir fazer parte da sua vida, por ser a mãe do nosso filho e por ser essa mulher empática, respeitosa e amorosa, que

sempre busca fazer bem ao próximo seja em sua vida particular ou profissional. Sem toda a base que me propiciou, eu provavelmente não conseguiria ter chegado até aqui.

Agradeço o camarada Professor Doutor Agnaldo de Sousa Barbosa que aceitou prontamente ser o orientador desta pesquisa, conduzindo-a sob a sua supervisão. Agradeço pela confiança no meu trabalho, pelo respeito, por me ensinar, pela compreensão, pela paciência nos momentos de angústia e ansiedade e pelos sábios conselhos que me deu sempre que o procurei para conversar. Sir Isaac Newton popularizou a metáfora atribuída a Bernard de Chartres, no século XII, dizendo: “Se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes”, simbolizando que não produzimos mais avanços científicos por sermos mais brilhantes do que outros, mas sim por nos apoiarmos no conhecimento pré-estabelecido. É assim que vejo minha relação com o professor, pois compreendo que a ciência e o conhecimento são, necessariamente, construções coletivas. Logo, me inspirei neste grande intelectual para apreender o que tinha a me ensinar e avançar sobre o que tinha a pesquisar. Muito mais do que um orientador, tenho certeza de que fiz um grande amigo.

Agradeço a todas as pessoas em situação de rua que tive o prazer de conhecer e ajudar de alguma forma durante minha carreira profissional e acadêmica. Conhecer-las mudou a minha vida de forma radical, no sentido de desmistificar tudo o que eu achava que sabia sobre elas. Ao conviver com essas pessoas, pude desconstruir em mim as ideias estigmatizantes e preconceituosas que são dirigidas cotidianamente a elas pelo senso comum, tanto pela população em geral quanto pelos próprios profissionais da rede socioassistencial que as atendem. Pude compreender que são, nada menos, a parcela da classe trabalhadora que mais sofre com a desigualdade e exclusão social, o que me fez, além de querer trabalhar e estudar sobre elas, também lutar pela sua melhora de vida e pela superação dessa condição. Conhecer de perto essa realidade, indiscutivelmente, me fez uma pessoa melhor, alimentando em mim ideais filosóficos, morais e estéticos, como generosidade, compaixão e empatia, que valorizam o ser humano e a condição humana acima de tudo. É devido e para essas pessoas que esta pesquisa foi feita.

Agradeço à Professora Doutora Daniele Ornaghi Sant’Anna por ter aceitado prontamente participar tanto da banca de qualificação quanto de defesa desta pesquisa, ao Professor Doutor Elísio Estanque por ter participado da banca de qualificação e ao Professor Doutor Oswaldo Gonçalves Junior por ter participado da banca de defesa. Agradeço pelas ricas contribuições e referências que me sugeriram no processo, com toda a certeza foi de grande valia e fizeram este trabalho se enriquecer.

Por fim, agradeço a todos os camaradas que contribuíram direta ou indiretamente para a construção desta pesquisa, especialmente o Arthur Guilherme Monzelli, a Érica Zavanella Navarro, a Larissa Soares de Melo, o Caio Marco Espimpolo, a Marta Beatriz Pereira da Silva e a Kênia Rodrigues Mattos. Estes são mais do que grandes intelectuais, pesquisadores e profissionais, são verdadeiros amigos e, tendo em vista que verdadeiras amizades são raras de se encontrar, precisam ser valorizadas. Agradeço por caminharem juntos comigo nessa jornada, sempre me dando apoio fosse para ajudar, aconselhar ou criticar, independente do tamanho da dificuldade que surgiu pela frente. A força, o companheirismo e as trocas intelectuais que proporcionaram, me ajudaram a ser uma pessoa melhor, a desenvolver este trabalho e evitou qualquer tipo de desistência, quaisquer que fossem os motivos.

*A casa, na vida do homem, afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o ser humano seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. Ela é corpo e alma. É o primeiro mundo do ser humano. Antes de ser "atirado ao mundo", como o professam os metafísicos apressados, o homem é colocado no berço da casa. E sempre, em nossos devaneios, a casa é um grande berço.*

*Gaston Bachelard*

## RESUMO

A população em situação de rua é um fenômeno social que se reproduz na maioria dos centros urbanos ao redor do mundo, organizados política e economicamente pelo modo de produção capitalista. Tal problemática escancara graves consequências ao desenvolvimento e sobrevivência dessas pessoas e, no Brasil, diante das tentativas de solução, seja no âmbito jurídico ou político, as características dos elementos contributivos para que pessoas fiquem nesta condição convergem para o mesmo ponto em comum, que é a estruturação da miséria nas sociedades capitalistas. Além disso, as políticas hegemônicas ofertadas em âmbito nacional ainda seguem a lógica etapista, que limita e/ou impossibilita o acesso dessa população às políticas públicas. Por outro lado, o modelo de política pública Moradia Primeiro (*Housing First*) propõe a inversão dessa lógica, oferecendo uma casa permanente e individual como ponto inicial da intervenção à pessoa em situação de rua e não como a última etapa a ser alcançada. Sendo assim, ancorada no referencial teórico-metodológico materialismo histórico dialético e no método de estudo de caso ampliado, essa pesquisa tem como objetivo investigar as raízes, causas e consequências desse fenômeno, para, posteriormente, analisar a possibilidade de implementação de uma política pública baseada no modelo Moradia Primeiro no município de Araraquara-SP, avaliando sua capacidade de superar, ou ao menos mitigar, esse problema social. Para isso, investiga-se a população em situação de rua caracterizando-a enquanto uma categoria social específica e evidenciando a estreita relação que existe entre sua origem e o advento do modo de produção capitalista. Depois, relaciona-se este fenômeno com o problema da falta de moradia, constatando que além deste também deitar raízes no mesmo modo de produção, se constitui no ponto aglutinador, isto é, na questão central à todas as pessoas em situação de rua. Por fim, examina-se o Moradia Primeiro a fim de apreender sua dinâmica, operacionalização, seus instrumentos e tomando o modelo como base, respeitando os processos do ciclo da política, elabora-se um projeto-piloto para o município em questão, levando em consideração suas características territoriais, sociais e econômicas. Por um lado, conclui-se que o Moradia Primeiro não é capaz, ao menos de forma isolada, de superar a situação de rua, pois, contendo características reformistas, se trata de uma política pública ausente de forças para subverter a lógica do sistema capitalista globalizado, que continua produzindo desigualdades socioespaciais e colocando pessoas para viver em situação de rua. Por outro lado, esse modelo de política pode servir como uma alternativa capaz de mitigar a situação de rua, fazendo com

que diversas pessoas, de forma individual, consigam superar tal situação. Porém, para que isso ocorra, é recomendado um trabalho intersetorial muito bem estruturado e eficiente.

**Palavras-chave:** população em situação de rua; moradia; políticas públicas; Moradia Primeiro.

## ABSTRACT

Homelessness is a social phenomenon that is reproduced in most urban centers around the world, organized politically and economically by the capitalist mode of production. This problem has serious consequences for the development and survival of these people and, in Brazil, in the face of attempts at a solution, whether in the legal or political sphere, the characteristics of the elements that contribute to people being in this condition converge to the same common point, which is the structuring of misery in capitalist societies. Furthermore, the hegemonic policies offered at the national level still follow the stage logic, which limits and/or makes it impossible for this population to access public policies. On the other hand, the Housing First public policy model proposes the inversion of this logic, offering a permanent and individual home as the starting point of intervention for homeless people and not as the last stage to be achieved. Therefore, anchored in the theoretical-methodological framework of dialectical historical materialism and the extended case study method, this research aims to investigate the roots, causes and consequences of this phenomenon, to subsequently analyze the possibility of implementing a public policy based in the Housing First model in the municipality of Araraquara-SP, evaluating its ability to overcome, or at least mitigate, this social problem. To this end, the homeless population is investigated, characterizing it as a specific social category and highlighting the close relationship that exists between its origin and the advent of the capitalist mode of production. Then, this phenomenon is related to the problem of homelessness, noting that in addition to this also laying down roots in the same mode of production, it constitutes the unifying point, that is, the central issue for all homeless people. Finally, Housing First is examined in order to understand its dynamics, operationalization, its instruments and taking the model as a basis, respecting the processes of the policy cycle, a pilot project is developed for the municipality in question, taking into account its territorial, social and economic characteristics. On the one hand, it is concluded that Moradia Primeiro is not capable, at least in isolation, of overcoming homelessness, as, containing reformist characteristics, it is a public policy lacking the strength to subvert the logic of the capitalist system. globalized, which continues to produce socio-spatial inequalities and places people on the streets. On the other hand, this policy model can serve as an alternative capable of mitigating homelessness, enabling several people, individually, to overcome this situation. However, for this to occur, very well-structured and efficient intersectoral work is recommended.

**Keywords:** Homeless; home, public policy; Housing First

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEHAB	Coordenadoria Executiva de Habitação
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua
CIAMP-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COMAD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
COMSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COMSEG	Conselho Municipal de Segurança e Cidadania
CRAS	Centros de Referências de Assistência Social
FEANTSA	Federação Europeia de Associações Nacionais que trabalham com a População Sem-Abrigo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIIS	Programa de Incentivo à Inclusão Social
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
RD	Redução de Danos
SAGI/MC	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAS	Serviço Especializado de Abordagem Social
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
USF	Unidade de Saúde da Família

## **LISTA DE TABELAS**

**TABELA 1** - Cenário de gastos previsto para o atendimento de 10 (dez) pessoas/famílias em situação de rua

**TABELA 2** - Cenário de gastos previsto para a equipe técnica

**TABELA 3** - Somatória dos custos do projeto no período de 1 (um) ano

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: uma perspectiva sócio-histórica</b>	<b>34</b>
1.1 A origem do fenômeno população em situação de rua na Europa	36
1.1.1 A separação do trabalhador dos seus meios de produção	36
1.1.2 A substituição do trabalhador por máquinas	39
1.1.3 A (re)produção da miséria entre a classe trabalhadora	42
1.2 A origem do fenômeno população em situação de rua no Brasil	49
1.2.1 A formação da sociedade brasileira	49
1.2.2 A abolição da escravatura e a transição do trabalho escravo para o trabalho “livre”	52
1.2.3 A situação do negro na sociedade de classes e sua relação com o fenômeno população em situação de rua	55
<b>CAPÍTULO 2 - A RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A FALTA DE MORADIA</b>	<b>61</b>
2.1 A habitação enquanto um meio de satisfação das necessidades humanas	62
2.2 O nascimento das grandes cidades e da habitação enquanto mercadoria	69
2.3 As consequências da “problemática urbana” para a classe trabalhadora	75
2.4 A questão da moradia no Brasil	82
<b>CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O MODELO HOUSING FIRST [MORADIA PRIMEIRO]</b>	<b>93</b>
3.1 O enfrentamento do fenômeno PSR: o paradigma filantrópico ao paradigma do direito	104
3.2 O modelo Housing First	112
3.2.1 Os princípios do Housing First	117
3.2.2 Viabilidade econômica para implementação do modelo	122
3.2.3 Estruturação da equipe Housing First	123
3.2.4 Providência de moradia para os programas de Moradia Primeiro	127
3.2.5 O contrato de adesão e regras de permanência no programa	131
3.3 Possibilidade de implementação do Moradia Primeiro em Araraquara/SP	133
3.3.1 Breve contextualização do município	134
3.3.2 A rede de proteção socioassistencial do município à PSR	136
3.3.3 Análise dos Programas Habitacionais de Interesse Social de Araraquara e “Minha Morada	141
3.3.4 Projeto-piloto de Moradia Primeiro (Housing First) para o município de Araraquara	149
3.3.4.1 Indicadores/metasp	150
3.3.4.2 Metodologia	151
3.3.4.3 A identificação do problema	151
3.3.4.5 A conformação da agenda	153

3.3.4.6 A formulação	154
3.3.4.7 Estratégia	155
3.3.4.8 Implementação	156
3.3.4.9 Cenário de gastos previstos	158
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

A existência de pessoas se utilizando de espaços públicos como ruas, vielas, marquises, praças, pontes, viadutos, ou ainda, prédios, casas e veículos abandonados como formas precárias e improvisadas de moradia, tanto em grandes metrópoles quanto em cidades menores, é uma realidade que reflete uma das principais questões urbanas contemporâneas, e que se manifesta e se reproduz, diariamente, em várias partes do mundo globalizado, organizado política e economicamente pelo modo de produção capitalista.

De acordo com Chamie (2017) existem, ao menos, 150 milhões de pessoas vivendo nessas condições ao redor do mundo. Isto é, cerca de 2% da população mundial experimenta, na própria pele, a atroz condição de não se ter uma habitação para viver.

No Brasil, este fenômeno social<sup>1</sup> recebe o nome de população em situação de rua (PSR), que tem definição no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua) (Brasil, 2009). Nesta normativa, o Estado brasileiro reconhece a PSR como um público composto por pessoas de direito, com definição própria e que precisa de atendimento específico, isto é:

[...] 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. (Brasil, 2009, p. 1).

De acordo com o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)”, essa definição, apesar de considerada “genérica e ampla” (Brasil, 2022, p. 10), traz quatro importantes pontos, mais especificamente no que diz respeito ao reconhecimento de que: i) a PSR se manifesta e se comporta de modo diverso, tendo em vista que é composta por uma população heterogênea advinda de diferentes contextos de vida, e que terminam nessa situação devido aos mais variados motivos; ii) o contexto de vida em condições econômicas nefastas reflete diretamente em pessoas vivendo em circunstâncias de extrema miséria, como é o caso da PSR; iii) essa população enfrenta desafios diante suas relações familiares,

---

<sup>1</sup> Compreende-se fenômeno como sinônimo de aparência, isto é, “a aparência sensível que se contrapõe à realidade”, podendo ser sua própria manifestação ou que se contrapõe ao fato, “do qual pode ser considerado idêntico” (Abbagnano, 2007, p. 436). Refletindo sobre essa definição, pode-se afirmar que, na dinâmica da vida social, a PSR, devido a sua complexidade, se manifesta paradoxal e contraditoriamente na realidade concreta, como será demonstrado adiante.

podendo ter, muitas vezes, seus vínculos fragilizados ou interrompidos; e iv) pessoas que utilizam os serviços especializados destinados a esse público, como os de acolhimento, centros de referência ou serviços de abordagem social também são consideradas PSR.

Todavia, através de uma análise mais aprofundada acerca do fenômeno, constata-se que a definição da PNPSR não contempla detalhes sobre a diversidade e as múltiplas determinações que constituem esse problema social, sendo a raiz dessas determinações o modo como estruturamos nossa vida material cotidianamente. Isso significa que, nas sociedades ancoradas no modo de produção capitalista, a PSR é atravessada por variados fatores complexos e que podem estar inter-relacionados, tais como:

[...] fatores *estruturais* (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores *biográficos*, ligados à história de vida de cada indivíduo (ruptura dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais - mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem etc.) e, ainda, em *fatos da natureza ou desastres de massas* - terremotos, inundações etc. (Silva, 2009, p. 105, grifos da autora).

Essa diversidade de fatores fazem da PSR aquilo que a teoria marxista denomina ser uma “totalidade complexa”, constituída de “caráter contraditório” (Netto, 2011, p. 56-7), tendo em vista que trata-se de um fenômeno em constante movimento e transformação, o que lhe confere o *status* de categoria histórica e transitória.

De acordo com Netto (2011, p. 57), “a natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade”, indicando que “não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las”, cabendo “à pesquisa descobri-las”. Essa descoberta, por sua vez, precisa “se dar pelo *sistema de mediações*”, que são os responsáveis por articular “tais totalidades”, tendo em vista que “tais relações nunca são diretas”, mas sim “*mediadas*” tanto pelos “distintos níveis de complexidade” quanto pela “estrutura peculiar de cada totalidade” (Netto, 2011, p. 57, grifos do autor).

Isso significa que, sendo a PSR um fenômeno é, por conseguinte, uma categoria social<sup>2</sup> e, portanto, histórica e transitória, representada ao longo do tempo sob diversas formas, o que explica a tendência da sociedade moderna em criar, a nível mundial,

<sup>2</sup> As *categorias* “expressam formas de ser, determinações de existência, com frequência somente aspectos singulares, dessa sociedade determinada, desse sujeito, e que, por isso, a sociedade, também do ponto de vista científico, de modo algum só começa ali onde o discurso é sobre ela enquanto tal.” (Marx, 2011a, p. 85). O que Marx apud Netto (2011, p. 46) quer dizer é que as categorias “são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser - são categorias *ontológicas*), mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento - são categorias *reflexivas*)”. Por isso mesmo, tanto real quanto teoricamente, as categorias são *históricas* e *transitórias* [...]” (Netto, 2011, p. 46).

representações sociais estigmatizantes e preconceituosas sobre ela, utilizando-se de expressões tais como: moradora de rua, pessoa de rua, mendiga, vagabunda, suja, louca, perigosa, drogada, preguiçosa, coitada etc. (Andrade, 2020; Brito; Silva, 2022; Brasil, 2022).

Tais simbolismos, entretanto, não passam de reflexos do senso comum, isto é, visões aparentes e superficiais diante o fenômeno, que dissimulam a investigação mais aprofundada que se deve haver para uma melhor elucidação dessa realidade. Ou seja, de caráter reducionista, tais visões além de contribuírem para o aumento do estigmatiza e distanciamento entre a PSR e a população domiciliada, incentivam ações preconceituosas e perversas contra ela, criando barreiras que restringem sua participação na vida familiar, social e cultural formal (Brasil, 2019; 2022; Andrade, 2020; Brito; Silva, 2022).

Esse cenário aprofunda a condição de se viver em situação de rua, que já traz, por si só, graves consequências ao desenvolvimento e sobrevivência das pessoas, tais como: diminuição da expectativa de vida, problemas de saúde física e mental, violação de direitos humanos como: a inacessibilidade à cidade, à moradia, à cidadania, aos serviços públicos básicos e à disputa justa no mercado de trabalho (Brasil, 2019; 2022; Andrade, 2020; Brito; Silva, 2022).

Tais simbolismos também estimulam ideias de fracasso moral e individual, responsabilizando a pessoa por seus próprios problemas, desconsiderando a complexidade e especificidades que abrangem o fenômeno como uma totalidade complexa, o que promove, por conseguinte, a ideia de que uma mudança e saída da situação de rua é algo impossível, impondo à população em geral uma visão determinista e imutável, naturalizando a situação de rua (Silva, 2009; Tiengo, 2020; Brasil, 2022).

De acordo com o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)”, a nomenclatura PSR, se for analisada de forma literal, se mostra como “um termo tomado por sua positividade”, isto é, que trata “sobre o que é vivido em termos positivos: a circunstância provisória de vida nas ruas ou espaços públicos” e não necessariamente de uma falta, como a da moradia (Brasil, 2022, p. 10). Tal fato está manifesto “em demais termos historicamente utilizados, tais como: ‘moradores de rua’, ‘habitantes de rua’, ‘andarilhos’, que ressaltam características da condição vivida, não aquilo que falta” (Brasil, 2022, p. 10).

Díspar, a variedade de termos utilizados em outros idiomas costumam interpretar a situação de rua como a falta de algo. De modo geral, adota-se o termo “homelessness” (sem teto ou sem abrigo) para caracterizar o fenômeno e a expressão “homeless” para caracterizar a pessoa/população (Cinacchi, 2022). De acordo com a Organização das Nações Unidas (2015) apud Cinacchi (2022, p. 48), “homelessness” indica “tanto a ausência de residência física,

quanto a perda do senso de pertencimento social”. Os termos em inglês são adotados pelos Estados Unidos da América, Inglaterra, Dinamarca e pela Federação Europeia de Associações Nacionais que trabalham com a População Sem-Abrigo (FEANTSA) (Cinacchi, 2022). Na língua francesa, os termos *sans domicile fixe* (sem domicílio fixo), *sans-logis* (sem-teto) e *sans-abri* (sem-abrigo); na língua inglesa, o termo *homeless* (sem moradia) e na língua alemã, *obdachloss* (sem-teto), tratam todos da circunstância de não se ter uma moradia para viver, tornando tal circunstância o centro aglutinador que indica a particularidade desse segmento social (Brasil, 2022).

Ora, é fato que um dos aspectos habitualmente atribuídos como causa do fenômeno PSR é o desemprego. Contudo, ao se debruçar sobre os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata-se a existência de cerca de 9,5 milhões de brasileiros desempregados, mais de 62,5 milhões na linha da pobreza<sup>3</sup> e, ainda, quase 18 milhões em situação de extrema pobreza<sup>4</sup>, dentro de um contingente populacional de mais de 215 milhões de brasileiros (IBGE, 2022c). Além disso, a *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua* (Brasil, 2009), aponta que 58,6% da PSR tem uma profissão, predominando a experiência de trabalho anterior à situação de rua, como na construção civil (27,2%). Já, durante a situação de rua, 70% declara exercer algum tipo de atividade para garantir seu sustento, como: catadores de materiais recicláveis (27,5%), atividades vinculadas à guarda de carros em vias públicas, como “flanelinha” (14,1%), e construção civil (6,3%) (Brasil, 2009).

Nesse sentido, é evidente que mesmo sendo o desemprego um fator determinante para que pessoas terminem em situação de rua, é um motivo que também atinge milhões de brasileiros domiciliados, mas que não necessariamente terminarão nas ruas, conseguindo formas de se manterem domiciliados.

Outro aspecto frequentemente designado como causa da situação de rua é a atribuição dos problemas de saúde mental (Brasil, 2022). Porém, estima-se que 30% da população mundial adulta atende “aos critérios de diagnóstico para qualquer transtorno mental”, sendo que, aproximadamente, 80% daqueles que sofrem com esses transtornos “vivem em países de baixa e média renda”, como é o caso do Brasil (Lopes, 2020, p. 1). Tal dado evidencia que, mesmo sendo uma situação enfrentada pela PSR, podendo ser um dos fatores determinantes

---

<sup>3</sup> “A conversão em reais do valor da linha recomendada pelo Banco Mundial para países de renda média-alta (US\$ 5,50 por dia), como o Brasil, para uma base mensal resultou em uma linha de pobreza no valor aproximado de R\$ 450 mensais de rendimento domiciliar *per capita* para 2020. O total de pobres correspondente quadruplicou em relação à linha de US\$ 1,90 por dia (R\$ 155/mês), superando 50 milhões de pessoas (24,1%). Por outro lado, pela linha de 1/2 salário mínimo *per capita*, 29,1% da população brasileira deveria estar cadastrada no CadÚnico pelos critérios anteriores à pandemia do novo coronavírus” (IBGE, 2021, p. 60-1).

<sup>4</sup> No Brasil, “as linhas seriam, em dezembro de 2020, R\$ 98 para extrema pobreza e R\$ 196 para pobreza” (IBGE, 2021, p. 60).

para colocar pessoas em situação de rua, a proporção de pessoas domiciliadas que passam pela problemática supera a quantidade daquelas.

De modo complementar, o consumo problemático de substâncias psicoativas, principalmente o *crack*, também é delineado como um dos principais aspectos causadores da situação de rua (Brasil, 2022). Entretanto, se forem observados os dados da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), vê-se que, aproximadamente, 1,4 milhões de pessoas, com idade entre 12 e 65 anos, já consumiram a substância *crack* e/ou similares em algum momento da vida (Bastos et al., 2017)<sup>5</sup>. A *Pesquisa Nacional sobre Uso de Crack*, realizada também pela FIOCRUZ, torna o argumento ainda mais concreto ao demonstrar que, nas capitais brasileiras, menos da metade (47,28%) dos usuários entrevistados em cenas públicas de consumo da substância estavam em situação de rua, enquanto nos demais municípios, tal proporção foi de aproximadamente 20% (Bastos; Bertoni, 2014). Isso demonstra que, ainda que seja possível afirmar que o número da PSR consumidora de *crack* em cenas públicas seja elevado, é errado certificar que a maior parte das pessoas encontradas em cenas públicas de consumo é constituída pela PSR, pois a maioria possui um domicílio (Brasil, 2022).

Vale sublinhar que não se ignora o fato de que existem particularidades na condição de vida de cada pessoa, nas quais cada uma pode ter um motivo diferente para chegar à situação de rua e que também existem questões em comum que se repetem constantemente.

De acordo com a *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua* (2009), os principais motivos que levam pessoas à rua, são: o alcoolismo e/ou uso de drogas (35,5%); a perda de emprego (29,8%) e os conflitos familiares (29,1%) (Brasil, 2009). Neste censo, os entrevistados citam motivos que se inter relacionam juntos à perda de emprego, ao consumo de substâncias psicoativas e aos conflitos familiares, evidenciando a complexidade do fenômeno.

Também, apesar de incomum, houveram afirmações sobre terem escolhido ficar em situação de rua devido à escolhas pessoais, embora os principais motivos para sair de casa estejam diretamente relacionados com episódios de violências, abusos domésticos ou desentendimentos familiares (Brasil, 2009). Todavia, a explicação obtida na pesquisa sobre essa escolha é que ela:

[...] está relacionada a uma noção (ainda que vaga) de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões da permanência na rua. Após vivenciar a sensação de

---

<sup>5</sup> Nota: O resultado desta pesquisa leva em consideração apenas pessoas domiciliadas e não em situação de rua (Bastos et al., 2017).

‘liberdade’ que a rua proporciona, muitas pessoas se sentem compelidas a permanecer neste ambiente, em detrimento do ambiente doméstico, considerado, muitas vezes, perigoso e opressor (Brasil, 2009, p. 87).

Destarte, diante dos dados, é possível afirmar que o número de pessoas domiciliadas que enfrentam os desafios elencados é muito superior ao número estimado de pessoas em situação de rua no país (Brasil, 2022), pressupondo que, apesar dessas problemáticas serem enfrentadas pela PSR e frequentemente incidir na sua dificuldade em manter-se domiciliada, tratam-se também de problemas enfrentados por pessoas domiciliadas, mas que não necessariamente terminarão nas ruas. Portanto, aqui, parte-se da reflexão de que “a diferença substancial entre pessoas em situação de rua e pessoas domiciliadas é a falta de moradia” (Brasil, 2022, p. 15).

Também é fato que a moradia é algo indispensável na vida do ser humano, tendo em vista que se caracteriza como um meio para a satisfação das suas necessidades mais básicas e imediatas, como a própria (re)produção e sobrevivência da espécie e a sua convivência em sociedade (Rangel; Silva, 2009; Franco; Stralen, 2012; Brasil, 2022). Entretanto, o que se observa na realidade, à nível mundial, é que mesmo constituindo-se em um direito, o problema da falta de moradia atinge parcela expressiva da classe trabalhadora, da qual a PSR faz parte (Rolnik, 2019).

Diversas são as tentativas ao redor do mundo para tentar solucionar este problema. No Brasil, há tempos observa-se, no âmbito jurídico e político a implementação de normativas federais (Brasil, 1993; Brasil, 2011a; Brasil, 2009; Ministério, 2011; Brasil, 2020), serviços socioassistenciais, além de materiais institucionais sobre o tema (Brasil, 2009; Brasil, 2014; Brasil, 2019, Brasil, 2022, Cortizo, 2019). Entretanto, mesmo diante desses avanços e da “tendência crescente de inclusão de pessoas em situação de rua em políticas públicas” (Cortizo, 2019, p. 3), as políticas hegemônicas ofertadas para esse segmento social ainda têm como filosofia hegemônica a lógica dos “degraus”<sup>6</sup>, faltando com iniciativas eficientes e

---

<sup>6</sup> O modelo de *intervenção em escada*, ou *paradigma etapista*, parte do princípio de que cada uma das distintas etapas, estratégias e serviços destinados à PSR prepara a pessoa, progressivamente, para alcançar o próximo nível de atendimento (Brasil, 2019; 2022). Ancora-se em “lógicas objetivantes, nas quais o usuário, com base em sua posição e necessidades atuais, precisa passar por diversas etapas de qualificação para alcançar uma posição ‘melhor’ e posteriormente receber benefícios” (Stylianides et. al., 2022, tradução nossa). Assim, pressupõe a existência de uma continuidade de estruturas e serviços a qual a PSR deve se submeter, começando nos centros de referência e/ou de alojamento/acolhida, passando por programas residenciais de grupo com apoio intensivo e atividades estruturadas, por apartamentos de grupo supervisionados, como as repúblicas, até transitar para contextos habitacionais com menos suporte e supervisão para, por fim, conquistar seu acesso à habitação permanente e independente, como sendo a última parte do processo (Stanhope; Dunn, 2011; Brasil, 2019; 2022; Cinacchi, 2022). A falha desse modelo está em pressupor que a pessoa desenvolverá competências, conformar-se-á a planos de tratamento e conseguirá superar diversos obstáculos de difícil resolução, tais como o desemprego e os transtornos mentais, em condições de vida extremamente difíceis e miseráveis para, posteriormente, estar apta para ter acesso a um lar e para ser (re)inserida no âmbito da vida social e viver de

eficazes voltadas para a garantia de direitos sociais básicos e promovendo o ininterrupto aumento<sup>7</sup> e não a resolução deste problema social.

Em um novo esforço para enfrentar esse problema, partindo do entendimento de que a PSR é, por definição, um segmento social excluído do bem fundamental que é a moradia, e que a falta desse bem produz um cenário de ameaça da segurança sobre suas necessidades mínimas, o Brasil, em âmbito federal, passa a estimular a implementação de políticas ancoradas no modelo de Moradia Primeiro (*Housing First*) (Brasil, 2019; 2021; 2022).

Então, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar esse modelo, a fim de apreender sua dinâmica, operacionalização e a possibilidade de ser implementado no município de Araraquara-SP.

Como objetivos específicos, destacaram-se:

- Apreender a população em situação de rua enquanto um fenômeno social;
- Relacionar este fenômeno com a falta de moradia;
- Propor a implementação de uma política municipal que esteja em consonância com o Moradia Primeiro (*Housing First*).

Este trabalho se estrutura da seguinte forma: no Capítulo 1, realiza-se um resgate sócio-histórico do fenômeno PSR, buscando sua origem por meio de uma revisão bibliográfica (Severino, 2007), que permite o desvelamento, em alguma medida, das determinações sociais do fenômeno e da sua relação interdependente em relação à estrutura social do sistema capitalista que está posto. Neste momento, as investigações históricas de Karl Marx (1968; 2004; 2011a; 2011b; 2013a; 2013b), Friedrich Engels (2015; 2020) e de ambos em conjunto (2007; 2012) sobre a queda do absolutismo, do advento das revoluções burguesa e industrial, o período de acumulação primitiva do capital, do modo de produção capitalista e das consequências dessas transformações na vida e trabalho da classe trabalhadora europeia, que se estabelece a partir do século XVI até o século XIX, contribuem no sentido de demonstrar como este modo de produção cria uma vasta camada excedente da classe trabalhadora à satisfação das necessidades impostas pelas crises cíclicas do capitalismo, deixando-a desempregada ou subempregada, tendo como fim último a situação de rua.

---

forma autônoma, como se fosse um prêmio a ser conquistado e não um direito social fundamental a ser garantido (Stanhope; Dunn, 2011; Brasil, 2019; 2022; Cinacchi, 2022). Contudo, na maioria das vezes, as pessoas ficam retidas em algum ponto dessa continuidade, não chegando a aceder a programas que requerem essas condições prévias (Stanhope; Dunn, 2011; Brasil, 2019; 2022; Cinacchi, 2022).

<sup>7</sup> Em 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou o número de 101.854 pessoas em situação de rua, distribuídas por todo o território brasileiro (Natalino, 2016). Já, em março de 2020, em nova estimativa, apresentou a existência de 221.869 pessoas nessa mesma condição, apontando para um crescimento de 140% desde 2012 até o ano de 2020 (Natalino, 2020). Mais recentemente, indicou a existência de 281.472 pessoas em situação de rua, até o ano de 2022, com destaque para o crescimento de 38% entre 2019 e 2022 (Natalino, 2023).

Já, as investigações históricas de Caio Prado Júnior (1957), Florestan Fernandes (1965; 2020) e Octávio Ianni (1994) acerca da formação político social e econômica do Brasil, trazem à luz as condições históricas para (re)produção de uma camada da classe trabalhadora excedente aos interesses imediatos do sistema capitalista, tendo como base o sistema colonial, o processo de degredo português, a abolição da escravatura, a transição de uma sociedade estamental para uma sociedade de classes e as consequências dessa transformação para a população negra.

Assim, somando-se os processos de urbanização desenfreado, explosões de crises econômicas, intensificação da desigualdade e exclusão social, racismo estrutural, pauperismo, desemprego da classe trabalhadora e (in)eficácia<sup>8</sup> ou ausência de políticas públicas, evidencia-se como ocorre o crescimento contínuo da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva (Marx, 2013b), categorias que englobam a PSR contemporânea. Por fim, para sustentar a análise histórica e crítica, acerca da PSR a nível nacional, ancora-se em estudos como o de Silva (2009), Oliveira (2017) e Tiengo (2020).

No Capítulo 2, através de revisão bibliográfica (Severino, 2007), realiza-se, ancorado na concepção marxiana, uma breve diferenciação entre os seres humanos e outros animais, no que se refere a construção de suas vidas materiais, para evidenciar como, por meio do trabalho, o ser humano elabora um mundo objetivo e consciente, na tentativa constante de suprir suas necessidades (Marx, 2004; 2013b). A casa, nesse sentido, é compreendida como componente desse mundo objetivo, isto é, como um meio indispensável para a própria (re)produção da vida humana.

Posterior a isso, através de um resgate histórico, analisa-se o desenvolvimento das cidades industriais e o momento em que a casa se transforma em uma mercadoria, passando a ser desvalorizada enquanto seu valor de uso em detrimento do seu valor de troca, e gerando, por conseguinte, um processo impeditivo àqueles que não possuem condições econômicas de terem acesso a ela. Para fundamentar a discussão, ancora-se, além dos estudos de Marx (2013b), Engels (2010; 2015) e ambos em conjunto (Marx; Engels, 2007), também os de Henri Lefebvre (2016; 2021) e David Harvey (1973; 2005), que abordam sobre o desenvolvimento desenfreado das cidades capitalistas europeias - e à nível mundial - e as

---

<sup>8</sup> Os fracassos das políticas públicas podem ser interpretados sob três perspectivas: a “inefetividade”, que “é um defeito de implementação”, onde as decisões políticas são tomadas, as medidas são adotadas, “mas as ações de intervenção concreta não são realizadas adequadamente”; a “ineficácia”, que fundamenta-se nos resultados obtidos, “levando-se em consideração que as medidas previstas foram executadas”; e a “ineficiência”, “que enfatiza o custo medido dos resultados obtidos” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 72, grifos dos autores).

consequências geradas, principalmente para a classe trabalhadora, como os processos de gentrificação<sup>9</sup> e segregação.

Depois, realiza-se um resgate histórico das discussões e políticas habitacionais desenvolvidas em âmbito nacional, ancorado em trabalhos como de Paul Singer (1982), Gabriel Bolaffi (1982), Nabil Bonduki (2008), Josiane Santos (2012) e Raquel Rolnik (2019), a fim de observar como o desenvolvimento de políticas habitacionais, ancoradas no paradigma de financeirização da moradia, acabam gerando um *déficit* habitacional e situações de risco para grande parte da classe trabalhadora brasileira, incluindo aí a totalidade da PSR.

Por fim, realiza-se um resgate histórico das principais formas de intervenção e proteção à PSR no Brasil, fundamentadas, essencialmente, em dois paradigmas dicotômicos: o filantrópico/benemerente e o do direito (Oliveira, 2017). Para isso, *a priori*, fundamenta-se a “questão social”, dialogando com Marilda Iamamoto (2001), Josiane Santos (2012) e Lara e Maranhão (2019), a fim de caracterizar a PSR como sua expressão mais radical e analisar formas de enfrentá-la. Nesse ínterim, aponta-se o caráter contraditório tanto dos direitos humanos (Mascaro, 2022) quanto das políticas públicas (Serafim; Dias, 2012; Lascoumes; Le Galés, 2012), que acabam impedindo tanto o avanço na garantia de direitos sociais básicos quanto a diminuição de pessoas indo às ruas.

Após essa investigação, chega-se ao modelo de política Moradia Primeiro (*Housing First*) que é apreendido, no Capítulo 3, a partir de revisão bibliográfica (Severino, 2007) de artigos acadêmicos nacionais e estrangeiros, retirados das bases de dados PubMed, Scopus, PsychoINFO, Embase, Lilacs, Scielo, Web of Science e Science Direct. São selecionados artigos que tratam sobre o modelo, suas características de intervenção, seu contexto e processo de implantação, além de seus aspectos institucionais. Ainda, debruça-se em documentos nacionais que apontam para experiências de *Housing First* já consolidadas tanto nacional quanto internacionalmente, como o caso dos materiais: “É possível *Housing First* no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa” (Brasil, 2019) e o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)” (Brasil, 2020). Levando em

---

<sup>9</sup> O termo se refere “a processos de mudança das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física e que passam a atrair moradores de rendas mais elevadas”, cativados pela “arquitetura das construções, diversidade dos modos de vida, infraestrutura, oferta de equipamentos culturais e históricos, localização central ou privilegiada, baixo custo em relação a outros bairros” (Alcântara, 2018, p. 1). Tal processo provoca “a valorização econômica da região, aumentando os preços do mercado imobiliário e o custo de vida locais”, o que leva “à expulsão dos antigos residentes e comerciantes”, que geralmente estão “associados a populações com maior vulnerabilidade e menor possibilidade de mobilidade no território urbano, tais como classes operárias e comunidades de imigrantes”, que, “impossibilitados de acompanhar a alta dos custos, terminam por se transferir para outras áreas da cidade” (Alcântara, 2018, p. 1). De acordo com Cinacchi (2022), o processo de gentrificação contribui, até nos dias atuais, para colocar pessoas em situação de rua.

consideração este último, analisa-se a possibilidade de implantar o modelo no município de Araraquara, a partir das especificidades do território.

*In loco*, são elencadas e analisadas as principais políticas públicas ofertadas a PSR, assim como a estrutura de serviços correlacionados à ela, a fim de constatar se têm a auxiliado na superação da situação de rua e/ou se estão ancoradas no modelo de intervenção etapista, ou, em escada. Após essas constatações, e através da análise de política, apresenta-se um projeto piloto de pública que esteja em consonância com o modelo Moradia Primeiro (*Housing First*) e com os processos do ciclo da política, a saber: 1) identificação do problema; 2) conformação da agenda; 3) formulação; 4) implementação e; 5) avaliação da política (Serafim; Dias, 2012). Posteriormente, pretende-se apresentar o projeto-piloto para a gestão pública municipal, articulando como o prefeito, profissionais e pessoas interessadas pela temática e/ou que atuem diretamente com a PSR, a fim de validá-lo e implementá-lo coletivamente.

Para alcançar esses objetivos, a investigação se reveste de um caráter qualitativo (Freitas; Jabbour, 2011), a fim de apreender o caráter complexo e multidimensional do fenômeno PSR e a sua relação com a falta de moradia, permitindo que a pesquisa parta de questões e focos de interesses amplos que vão se definindo no decorrer do estudo, possibilitando a compreensão do fenômeno como uma totalidade complexa.

Nesse sentido, utiliza-se o estudo de caso ampliado (Burawoy, 2014), método que possibilita a reunião de informações sobre o problema em questão, extraindo “o universal do particular”, movendo-se do “micro ao macro”, conectando “o presente ao passado” e antecipando o futuro”, além de “ir a fundo nos binômios políticos de colonizador e colonizado, branco e negro, metrópole e periferia, capital e trabalho, para descobrir múltiplos processos, interesses e identidades” (Burawoy, 2014, p. 42-46).

Imbricado ao materialismo histórico dialético - referencial teórico-metodológico que orienta as questões, proposições filosóficas e conceituais deste trabalho -, o estudo de caso ampliado entende que ao investigar o microcosmo é possível captar as diversas expressões do que se manifesta na macroestrutura (Burawoy, 2014).

Nesse sentido, este método é definido como um “modelo reflexivo de ciência”, que está ancorado na própria participação empírica do pesquisador para mobilizar “múltiplos diálogos para alcançar as explicações do fenômeno empírico” (Burawoy, 2014, p. 42) possibilitando, por conseguinte, “a exploração de amplos padrões históricos e macroestruturais, sem renunciar nem à etnografia nem à cientificidade” (Burawoy, 2014, p. 45).

Então, por meio de uma visão globalizante acerca da reprodução do modo de produção capitalista, o estudo de caso ampliado permite apreender o objeto da pesquisa como um todo complexo, fornecendo elementos epistemológicos que possibilitam a compreensão dessa totalidade através da conexão entre pessoas, contexto, relações, comunidade etc. (Burawoy 2014).

O materialismo histórico dialético, por sua vez, pressupõe basicamente os momentos de investigação e o da exposição, sendo o primeiro referente ao esforço prévio de apropriação analítica e reflexiva do objeto pesquisado antes de sua exposição metódica, momento em que “o pesquisador parte de perguntas, questões” (Netto, 2011, p. 27).

De acordo com Marx, no momento da investigação é preciso:

[...] se apropriar da matéria [*Stoff*] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria é agora refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori. [...] o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem. (Marx, 2013b, p. 90)

Já, referente ao momento da exposição, Marx afirma que:

Somente depois de consumado tal trabalho [o da investigação] é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria agora é refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori. (Marx, 2013b, p. 91).

Isso significa que o primeiro momento, da investigação, parte da concretude do objeto de pesquisa estudado, realizando sua descrição detalhada e sua contextualização histórica (Engels; Marx, 2007). Após, são elaboradas categorias, a análise teórica, a partir da compreensão detalhada da realidade concreta estudada e de sua abstração, com o intuito de descobrir o significado estrutural e as leis que fundamentam a dinâmica do objeto (Marx, 2011a).

Neste trabalho, tais categorias são utilizadas para interpretação dos dados, sendo transversais ao momento de exposição devido à necessidade de explicitar a estrutura onde se inscreve o fenômeno, a fim de buscar sua gênese, explicar sua dinâmica e suas expressões, tais como: a desigualdade social; questões referentes à falta de moradia; à precariedade da saúde; à mobilidade urbana, a fome no contexto da sociedade capitalista e abstrair formas de resolvê-lo.

Por isso, ao invés de imputar responsabilidade e culpa à PSR, aqui a mera aparência das coisas é ultrapassada, onde realiza-se um esforço para ir ao encontro da essência do fenômeno<sup>10</sup>. Todavia, para alcançar essa essência é preciso, *a priori*, conhecimento teórico<sup>11</sup>, isto é, “*o conhecimento do objeto - de sua estrutura e dinâmica - tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador*” (Netto, 2011, p. 20, grifos do autor).

Isso significa, transpondo o método para esta pesquisa, que o objeto (no caso, a PSR) possui uma existência, um movimento objetivo e real, independente da consciência deste pesquisador para existir. Todavia, este precisa ter um papel ativo sobre a sua investigação, para que seja possível “apreender não a aparência ou a forma dada ao objeto, mas sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como um *processo*)” (Netto, 2011, p. 25, grifos do autor).

Por isso, a investigação parte do pressuposto de que a PSR não está nessa situação decorrente da escolha exclusivamente individual<sup>12</sup>, mas, antes, que tal problemática emana de um processo social, histórico e econômico, especificamente relacionado ao modo de produção capitalista, que amplia a níveis alarmantes os níveis de desigualdades e exclusão sociais e de pobreza (Silva, 2009; Tiengo, 2020). A partir desse reconhecimento, apreende-se que a (re)produção da situação de rua é um fenômeno estrutural das sociedades modernas capitalistas, o que estimula tanto os movimentos sociais quanto o meio acadêmico brasileiro considerarem o problema como uma circunstância passageira em que pessoas são impulsionadas à condição provisória, uma condição artificial e que, por isso, é passível de superação (Silva, 2009; Tiengo, 2020; Andrade, 2020).

Burawoy (2014, p. 62-3) propõe uma “dualidade metodológica”, isto é, “a coexistência e interdependência de dois modelos de ciência”, sendo elas, a positiva, que “propõe isolar o sujeito do objeto” e a reflexiva, que “elege o diálogo como seu princípio definidor e a intersubjetividade entre participantes e observadores como sua premissa central”. Tal proposta tem como meta unificar “o que a ciência positiva separa: o participante e o observador, o conhecimento e o contexto social, a situação e sua posição no campo, a teoria popular e a acadêmica” (Burawoy, 2014, p. 63).

<sup>10</sup> Tal movimento é imprescindível, tendo em vista que “toda a ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente” (Marx, 2017, p. 880).

<sup>11</sup> Teoria é “*a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito de pesquisa*: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto de pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto” (Netto, 2011, p. 21, grifos do autor).

<sup>12</sup> Atribuir “unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades” pulveriza e fragmenta a “questão social” (Iamamoto, ano, p. 18), tema que será aprofundado no Capítulo 3.

Partindo dessa premissa, leva-se em consideração a atuação profissional deste pesquisador no município de Araraquara, que passa a trabalhar e estudar sobre o fenômeno PSR a partir de 2017, no exercício da função de assistente técnico, estando alocado por três anos nos serviços coordenados pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que atendem diariamente a PSR, como o serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias (Casa de Acolhida), o Centro Pop (Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua) e o Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS).

Em 2018, assume a representatividade do Comitê “Novos Caminhos: a Rua e outras Possibilidades”, que tem como atribuição “implantar, executar, monitorar e avaliar as ações do Programa Municipal ‘Novos Caminhos – a Rua e outras Possibilidades’, em consonância com a Política Municipal para a População em Situação de Rua” (Araraquara, 2021e, p. 2). Na gestão de 2019 a 2021, atua na função de secretário executivo do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD)<sup>13</sup>, tornando-se presidente na gestão de 2023 a 2025.

Em 2021, passa a participar enquanto ouvinte do Comitê Municipal de “Locação Social”, que tem como objetivo gerir o Programa de Locação Social<sup>14</sup>. Em 2022, inicia participação na Comissão Especial de Estudos – CEE denominada “Frente Parlamentar de Direito à Cidade”, que tem como objetivo “estimular, desenvolver e apoiar as discussões e ações relacionadas ao direito à cidade e promover debates sobre temas emergentes concernentes à cidade e seus espaços físicos e social” (Araraquara, 2021c, p. 1).

Em 2023, inicia as atividades junto à Comissão Especial de Estudos – CEE denominada “Frente Parlamentar da População em Situação de Rua”, que tem como objetivo “promover, em conjunto com representantes da sociedade civil e de órgãos públicos afins, a discussão e o aprimoramento da legislação e de políticas públicas referentes a pessoas em situação de rua” (Araraquara, 2023, p. 1).

No mesmo ano, assume a cadeira de conselheiro, representando a SMADS no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), sendo eleito como secretário-executivo em dezembro deste mesmo ano, e no Conselho Municipal de Segurança e Cidadania (CONSEG).

---

<sup>13</sup> O COMAD de Araraquara é um órgão colegiado, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Participação Popular, “de caráter consultivo e deliberativo”, que tem como objetivo “integrar, de forma conjunta e articulada, os órgãos de níveis federal, estadual e municipal que compõem o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes.” (Araraquara, 2017c, p. 1.).

<sup>14</sup> É uma política de “atendimento habitacional emergencial e transitório, estruturado como um serviço público de caráter intersecretarial, integrado a outras políticas e programas sociais, destinado a viabilizar a locação de imóveis entre beneficiário e locador.” (Araraquara, 2021a, p. 1).

No decorrer da prática profissional, atuando na “linha de frente” junto à PSR e nos bastidores, a partir da elaboração, articulação e monitoramento das políticas públicas para este segmento na cidade, este pesquisador passa a observar que mesmo o município possuindo toda uma estrutura normativa e de serviços direcionada a este público, além de interesse social e político em avançar nas políticas, o número de pessoas indo às ruas continua aumentando - fato ainda mais evidente a partir da pandemia de COVID-19 -, o que desperta o interesse em investigar o porquê, quais as consequências e quais as opções que existem para tentar resolver ou ao menos mitigar esse problema na cidade.

Então, houve a oportunidade de prestar e ser aprovado no processo seletivo do Mestrado Profissional Interdisciplinar em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, SP/Câmpus de Franca, onde decide estudar teoricamente sobre o fenômeno PSR, desde sua origem, as causas, até as consequências e as formas de resolução deste problema. Neste movimento, se depara com o modelo de política *Housing First* [Moradia Primeiro] e decide se aprofundar e estudar a possibilidade de implementá-lo no município em que reside e atua profissionalmente.

## **CAPÍTULO 1 - O FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: uma perspectiva sócio-histórica**

Não existe um consenso na literatura acerca do momento em que emerge na realidade concreta pessoas vivendo em situação de rua. Devido a complexidade do fenômeno, autores como Stoffels (1977) e Ault (2005) apud Cinacchi (2022), situam-o na Antiguidade. Já, Greve e Currie (1991) apud Cinacchi (2022) afirmam que sempre existiram pessoas nessa situação, pelos mais variados motivos, mas que, apesar das transformações sócio-históricas, “tanto nos determinantes que levam à rua [...] quanto nos padrões do fenômeno, a pobreza persiste como elemento crucial nesse processo” (Cinacchi, 2022, p. 50).

Como aponta Maria Lúcia Lopes da Silva (2009), em seu livro intitulado “Trabalho e População em situação de rua no Brasil”, a situação de rua é um fenômeno social que sintetiza múltiplos fatores complexos e que estão, muitas vezes, interligados. As características desses diversos elementos convergem para um ponto em comum, que é a estruturação da miséria nas sociedades ancoradas pelo modo de produção capitalista (Silva, 2009). A dinâmica dessas sociedades impede a apropriação dos meios de produção pela classe trabalhadora e, por conseguinte, reduz ou elimina sua capacidade de acessar a riqueza socialmente produzida (Silva, 2009).

Verônica Martins Tiengo (2020), em seu livro “Rualização e informalidade: frutos do capitalismo”, apreendendo a concepção marxista de que sociedades estruturadas pelo modo de produção capitalista tendem a reproduzir miséria proporcionalmente ao crescimento de riqueza, aponta que “não é exceção existirem pessoas que não conseguem se incorporar no mercado de trabalho” e que, por conseguinte, terminam em situação de rua (Tiengo, 2020, p. 41).

Nesta pesquisa, o recorte histórico escolhido para análise do fenômeno percorre o período de pré-industrialização europeia até os anos recentes, levando em consideração as mudanças societárias promovidas pelo sistema capitalista ao longo de seu desenvolvimento.

Então, partindo do pressuposto de que a gênese e a reprodução de pessoas vivendo em situação de rua é inerente ao sistema capitalista e condizente com o período de surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, qualifica-se a PSR como:

[...] uma situação ou condição social que não resulta apenas de fatores subjetivos vinculados à sociedade e à condição humana, como é comumente considerada, mas é uma situação ou condição social produzida pela sociedade capitalista, no processo de acumulação do capital. (Silva, 2009, p. 29).

Tiengo (2020) corrobora essa qualificação, compreendendo-a não como uma condição escolhida por aqueles indivíduos que nela se encontram, mas sim que nela foram colocados, considerando que esse fenômeno descortina um problema estrutural das sociedades modernas, não se referindo exclusivamente ao resultado de ações individuais e ultrapassando a percepção aparente de pessoas sem moradia nas ruas, se manifestando antes como um problema mais profundo.

Então, para que seja possível compreender um fenômeno tão complexo, é necessário “agarrá-lo pela raiz”<sup>15</sup>, isto é, analisá-lo com o intuito de transcender sua aparência. Para isso, é preciso reunir suas características perceptíveis *a priori* e ir em busca de sua essência, isto é, aquilo que o fenômeno é em si mesmo, reunindo todas as suas principais características.

Por isso, a pesquisa começa com um breve resgate das origens históricas do fenômeno PSR, entendendo-o como inerente ao alicerçamento da compreensão acerca das sociedades ancoradas pelo modo de produção capitalista.

Através de uma revisão bibliográfica (Severino, 2007), retomasse um diálogo com Karl Marx e Friedrich Engels, debruçando-se principalmente nas contribuições desses pensadores acerca da acumulação primitiva do capital no período de pré-industrialização (século XVI); da origem do capitalismo industrial e sua concorrência decorrente; da miséria crescente e generalizada que se instala na Europa ocidental, a partir do século XVIII, e da formação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, conjuntura que termina colocando a classe trabalhadora em situação de miséria e, conseqüentemente, de rua.

No caso do Brasil, buscar as origens do fenômeno PSR esbarra em uma limitação, pois são desconhecidos ou ainda muito incipientes estudos sobre sua origem, sendo apenas a partir dos anos 1990 que os primeiros estudos surgem, assim como a ampliação de “iniciativas de enfrentamento da problemática em algumas cidades”, coincidindo “com as mudanças provocadas pelo capitalismo, em escala mundial, a partir da segunda metade do decênio de 1970” (Silva, 2009, p. 104), mas que vieram se manifestar no Brasil somente a partir da segunda metade da década de 1990, constatando-se uma:

[...] enorme expansão da superpopulação relativa no mundo e no Brasil, particularmente em sua forma *flutuante*, devida à redução de postos de trabalho na

---

<sup>15</sup> “Ser radical é agarrar a coisa pela raiz. Mas a raiz, para o homem, é o próprio homem.” (Marx, 2013a, p. 157). Essa passagem evidencia a essência do método dialético de Karl Marx, que procura ultrapassar a superfície aparente de um determinado fenômeno a ser estudado e se aprofundar em sua essência, a fim de compreendê-lo por meio do seu contexto histórico, político e social, buscando as raízes que o origina, o estrutura e permite a sua reprodução.

indústria; *estagnada*, em decorrência do crescimento do trabalho precarizado, e do *pauperismo* (sobretudo a parte constituída pelos indivíduos aptos ao trabalho, mas não absorvidos pelo mercado), o que ajuda a explicar a expansão do fenômeno população em situação de rua. (Silva, 2009, p. 104).

Todavia, mesmo não havendo estudos específicos antes da década de 1990, através da revisão bibliográfica (Severino, 2007), é possível resgatar a história acerca da formação contemporânea da sociedade brasileira, sendo possível captar, como afirma Prado Júnior (1957, p. 5), “a chave preciosa e insubstituível para se acompanhar e interpretar o processo histórico posterior e a resultante dele que é o Brasil de hoje”.

Nesse sentido, neste capítulo especula-se como se origina o fenômeno no Brasil, por meio de análise acerca do processo histórico que perpassa o país a partir do século XVI, pois é o período no qual passa a ocorrer a integração de uma nova ordem mundial, que é a do mundo moderno, em que a civilização européia começa a se expandir de forma dominante por toda parte (Prado Júnior, 1957).

## **1.1 A origem do fenômeno população em situação de rua na Europa**

### **1.1.1 A separação do trabalhador dos seus meios de produção**

Marx (2013b), em sua obra “O Capital: crítica da economia política”, denomina de acumulação primitiva de capital o processo histórico que separa o trabalhador dos seus meios de produção e que passa a ocorrer entre o final do século XV e final do século XVIII, em território europeu, constituindo-se na base e pré-história do modo de produção capitalista. Para compreensão deste movimento, é necessário apreender, *a priori*, que a origem da “estrutura econômica da sociedade capitalista” deriva da “estrutura econômica da sociedade feudal” (Marx, 2013b, p. 786).

Tanto Marx (2013b) quanto Engels - este, em suas obras “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (2010) e “Sobre a questão da moradia” (2015) - constatam como, antes do período de acumulação primitiva, mesmo os indivíduos que eram assalariados da agricultura, por utilizarem seu tempo livre trabalhando para os grandes proprietários de terra, dispunham de habitação e uma área para cultivar, usufruindo de suas terras, criando seus gados e colhendo combustíveis para sua sobrevivência (Marx, 2013b). Essas famílias viviam aos arredores das cidades e ganhavam o necessário para garantir sua existência (Engels, 2010).

Devido o camponês se encontrar isolado, a demanda do mercado interno crescer de forma significativa e o crescimento populacional ser ínfimo, era possível empregar a todos, impedindo a “guerra de todos contra todos”, isto é, a concorrência (Engels, 2010, p. 68). De todo modo, mesmo o camponês considerado pobre possuía “um pé na sua terra pátria”, “sua casinha, sua horta e sua rocinha, bem como seu tear”, situando-se “num escalão social acima do moderno operário inglês” (Engels, 2010, p. 45-6).

Porém, a acumulação primitiva passa a modificar este cenário por meio de um processo súbito e violento de expropriação dos camponeses de suas terras, gerando um êxodo de “grandes massas humanas” para os centros urbanos industriais emergentes e lançando-as “no mercado de trabalho como proletários absolutamente livres” (Marx, 2013b, p. 787). De um lado, esse processo pressupõe a emancipação dos trabalhadores “da servidão e da coação corporativa”, típicas do sistema feudal e, de outro, a sua transformação “em vendedores de si mesmos”, mas que ocorre somente após “lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência que as velhas instituições feudais lhes ofereciam” (Marx, 2013b, p. 787).

Portanto, a premissa do desenvolvimento que origina tanto o trabalhador assalariado quanto o capitalista é a “subjugação do trabalhador” e, logo em seguida, a “transformação da exploração feudal em exploração capitalista” (Marx, 2013b, p. 787). Todo esse processo assume matizes distintas no decorrer histórico, percorrendo as suas fases de modo diverso, a depender do país, mas é apenas na Inglaterra, afirmam tanto Marx (2013b) quanto Engels (2010), que tal expropriação e a Revolução Industrial se manifestam em sua forma clássica.

Não é pretensão pormenorizar os métodos utilizados para o processo de acumulação primitiva, já tão bem aprofundados por Marx, como: “o roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada.” (Marx, 2013b, p. 804). O que interessa, aqui, é destacar a conquista que ocorre sobre o campo para a acumulação capitalista, a partir da incorporação do solo ao capital e da criação para a indústria urbana tanto de uma classe trabalhadora “livre” quanto de um mercado interno. Como relata Marx:

Anteriormente, a família camponesa produzia e processava os meios de subsistência e matérias-primas que ela mesma, em sua maior parte, consumia. Essas matérias-primas e meios de subsistência converteram-se agora em mercadorias; o grande arrendatário as vende e encontra seu mercado nas manufaturas. [...] A numerosa clientela dispersa, até então condicionada por uma quantidade de

pequenos produtores, trabalhando por conta própria, concentra-se agora num grande mercado, abastecido pelo capital industrial. (Marx, 2013, p. 818).

Assim, a classe trabalhadora emergente, espoliada de sua terra e dos seus meios de produção, não se adapta à nova situação imposta de disciplina do trabalho, que “introduz a divisão do trabalho num processo de produção, ou desenvolve a divisão do trabalho já existente”, combinando “ofícios que até então eram separados” (Marx, 2013b, p. 413). Como consequência, membros dessa classe, que agora possuem a opção de serem demitidos, vão se transformando “massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias” (Marx, 2013b, p. 805-806).

Durante o período da acumulação primitiva, mesmo a classe assalariada sendo ainda muito incipiente e a subordinação do trabalho ao capital ter caráter apenas formal, e não especificamente capitalista, já se observa uma demanda crescente do trabalho assalariado em relação à sua oferta que seguia lentamente, decorrente do processo de acumulação (Marx, 2013b). Disso decorre uma piora na situação de vida da classe trabalhadora, entre os séculos XVI e XVII, devido à queda dos salários, que estavam ancorados em leis voltadas a seus rebaixamentos e ao sustento e manutenção das legislações contra a vagabundagem (Marx, 2013b; Engels, 2010).

Momento fundamental desse período é a descoberta de terras abundantes em metais preciosos no continente americano, que se dá através do extermínio e escravização da população nativa, da invasão, conquista e saque das Índias Orientais, além da caça comercial da população negra africana, todos seguidos por uma concorrência comercial entre os países europeus para dominar e explorar esses territórios (Marx, 2013b). Esses diferentes momentos dividem-se “numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente na Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra.” (Marx, 2013b, p. 821).

Já, no fim do século XVII, em solo inglês, esses momentos se combinam, dando origem “ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista” (Marx, 2013b, 821). O sistema colonial se caracteriza por ser o mais violento, mas todos os métodos de domínio e exploração se utilizam “do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade” para impulsionar o processo de transformação do modo de produção europeu feudal em capitalista (Marx, 2013b, p. 821).

O sistema colonial passa a aperfeiçoar as práticas comerciais e de navegação de tal forma que abre margem para um grande acúmulo de capital “às sociedades detentoras do

monopólio legal para a exploração”, garantindo “um mercado de escoamento e uma acumulação potenciada pelo monopólio do mercado” às manufaturas das Metrôpoles ascendentes, através da espoliação dos tesouros, escravização e latrocínio nas colônias (Marx, 2013b, p. 823). Em sua obra, *A ideologia alemã*, Marx e Engels (2007, p. 57) afirmam que:

A manufatura e, em geral, o movimento da produção experimentaram um enorme impulso graças à expansão do comércio ocorrida com a descoberta da América e da rota marítima às Índias Orientais. Os novos produtos importados desses lugares, especialmente as grandes quantidades de ouro e prata que entraram em circulação, alteraram totalmente a posição das classes umas em relação às outras e aplicaram um duro golpe na propriedade feudal da terra e nos trabalhadores, enquanto as expedições de aventureiros, a colonização e sobretudo a expansão dos mercados até a formação de um mercado mundial – expansão que, então, se tornara possível e realizava-se cada vez mais, dia após dia – despertaram uma nova fase do desenvolvimento histórico [...]. Mediante a colonização dos países recém-descobertos, a luta comercial entre as nações ganhou novo alimento e, nessa medida, uma extensão e uma animosidade maiores.

Essa expansão do comércio e da manufatura, caminhando ao lado da acumulação do capital móvel, cria a base material para o surgimento da grande burguesia, que domina as cidades e deixa as corporações e a pequena burguesia relegadas “ao domínio dos grandes comerciantes e manufatureiros” (Marx; Engels, 2007, p. 57).

No final do século XVIII, a partir da expropriação dos produtores rurais de seus meios de produção e subsistência, e da sua transformação em classe trabalhadora assalariada no contexto da acumulação primitiva e da indústria emergente, a miséria começa a se generalizar entre a classe trabalhadora por toda a Europa ocidental.

### **1.1.2 A substituição do trabalhador por máquinas**

Com o avanço da acumulação primitiva e do sistema manufatureiro, desenvolvem-se os “primeiros elementos científicos e técnicos da grande indústria” (Marx, 2013b, p. 451), que agora prioriza a fabricação de máquinas com o objetivo de diminuir os preços das mercadorias e da “parte da jornada de trabalho que o trabalhador necessita para si mesmo, a fim de prolongar a outra parte de sua jornada, que ele dá gratuitamente para o capitalista” (Marx, 2013b, p. 445).

A fabricação e aplicação das máquinas acaba substituindo a força de trabalho humana, transformando a situação da classe trabalhadora em toda a Europa. De acordo com Engels (2010, p. 45):

Antes da introdução das máquinas, a fiação e a tecelagem das matérias-primas tinham lugar na casa do trabalhador. A mulher e os filhos fiavam e, com o fio, o homem tecia – quando o chefe da família não o fazia, o fio era vendido. Essas famílias tecelãs viviam em geral nos campos vizinhos às cidades e o que ganhavam assegurava perfeitamente sua existência.

Agora, com a introdução das máquinas e a rápida expansão da indústria, ocorre o aumento da demanda por mais força braçal, gerando um aumento dos salários e uma migração em massa de trabalhadores das regiões agrícolas para as cidades à procura de trabalho (Engels, 2010).

A indústria passa a atribuir aos trabalhadores o novo encargo de vigiar e corrigir os erros da máquina e a função puramente mecânica de força motriz (Marx, 2013b). Destarte, em vez de atuar como a ferramenta sobre o objeto de trabalho, o trabalhador exerce o papel de força motriz sobre uma máquina, contribuindo para que ela produza um sistema de maquinarias, que acaba substituindo gradativamente o trabalhador “por um mecanismo que opera com uma massa de ferramentas iguais ou semelhantes de uma só vez e é movido por uma única força motriz, qualquer que seja sua forma” (Marx, 2013b, p. 449).

Engels faz uma analogia dos camponeses comparando-os à “máquinas de trabalho” que serviam aos aristocratas, demonstrando que “a revolução industrial apenas levou tudo isso às suas consequências extremas, completando a transformação dos trabalhadores em puras e simples máquinas” (Engels, 2010, p. 47).

A introdução das máquinas no campo, de fato, transforma os antigos tecelões-camponeses em tecelões que dependem exclusivamente da venda de sua força de trabalho e do recebimento de seu salário para subsistir e que não possuem nenhuma propriedade, em uma palavra, em “proletários” (Engels, 2010, p. 48). O trabalhador, antes preso à sua terra, é transformado, pela grande indústria moderna, “em proletário sem posses e *ao desamparo da lei*, livre de todas as amarras tradicionais, solto no mundo” (Engels, 2015, p. 46, grifos do autor). Nesse processo, a classe média trabalhadora também é convertida em proletária e os “grandes negociantes em industriais”, suprimindo a pequena classe média e relegando-a ao conflito concorrencial entre classe trabalhadora e capitalistas (Engels, 2010, p. 59-60).

Já, nos setores exteriores às fábricas, como “no artesanato” e “no comércio”, os “antigos mestres e companheiros” são convertidos em “grandes capitalistas e operários”; o artesanato industrializa-se e a divisão do trabalho é introduzida, impossibilitando que os pequenos artesãos concorram com os grandes industriais e impelindo-os, inevitavelmente, “às fileiras da classe dos proletários” (Engels, 2010, p. 60).

A continuidade no aumento e no desenvolvimento da maquinaria passa a demandar um mecanismo motor mais robusto do que a própria força motriz humana e é neste contexto que as forças naturais, como o vento e a água, passam a substituí-la nessa função (Marx, 2013b). Após as ferramentas se transformarem “de ferramentas do organismo humano em ferramentas de um aparelho mecânico”, a máquina passa a adquirir “uma forma autônoma, totalmente emancipada dos limites da força humana” (Marx, 2013b, p. 452).

Todavia, se por um lado todo esse robusto sistema da maquinaria tornar dispensável a força muscular masculina, por outro, passa a demandar o trabalho feminino e infantil<sup>16</sup>, transformando-se em um meio de aumentar o número de assalariados, “submetendo ao comando imediato do capital todos os membros da família dos trabalhadores, sem distinção de sexo nem idade” (Marx, 2013b, p. 468).

Ampliando tanto o material humano quanto o grau de exploração, a máquina revoluciona a mediação da relação capitalista, tendo em vista que, até então, trabalhadores e capitalistas se confrontavam como pessoas livres, possuidoras independentes da mercadoria, onde uma delas era possuidora de dinheiro e de meios de produção e a outra possuidora de força de trabalho (Marx, 2013b). Porém, agora, o capital também inclui mulheres e crianças, transformando o trabalhador masculino além de vendedor de si mesmo, vendedor de força de trabalho alheio (Marx, 2013b).

Destarte, o advento da maquinaria, através da criação de métodos para o barateamento da produção, diminui o tempo de trabalho necessário à produção de uma mercadoria, prolonga a jornada de trabalho da classe trabalhadora, amplia a escala de produção e, conseqüentemente, cria uma população operária redundante, que fica sem outras alternativas a não ser aceitar a lei ditada pelo sistema mediante o recrutamento para o capital de camadas da classe trabalhadora que antes lhe eram inacessíveis e da liberação dos trabalhadores substituídos pelas máquinas (Marx, 2013b).

Todavia, diante desse prolongamento da jornada, eclode uma reação da sociedade que ocasiona uma fixação de uma jornada normal de trabalho e que, por conseguinte, abre margem para que o trabalho exercido seja intensificado, devido ao progresso do sistema da maquinaria e a experiência acumulada de uma classe de trabalhadores operadora de máquinas (Marx, 2013b).

---

<sup>16</sup> A “corrupção moral” decorrente da exploração capitalista do trabalho de mulheres e crianças é detalhadamente apresentada por Engels apud Marx (2013b) em sua obra “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (1845). De acordo com Engels (2010), mulheres e crianças passam a ser demandadas por possuírem membros (braços e pernas) de maior flexibilidade do que os homens para manusear as máquinas.

Então, assim que a redução da jornada de trabalho passa a ser imposta por lei, a máquina se converte, nas mãos do capitalista, no meio objetivo de extrair mais trabalho do trabalhador no mesmo período de tempo (Marx, 2013b). Isso ocorre pelo aumento da velocidade das máquinas e pela ampliação da escala da maquinaria ocasionando, de um lado, um aumento no enriquecimento dos fabricantes com a exploração intensiva da força de trabalho e, de outro, com a redução da jornada, uma intensificação do trabalho que é prejudicial à saúde dos trabalhadores e, portanto, à própria força de trabalho (Marx, 2013b).

As consequências do desenvolvimento das máquinas e da “vitória do trabalho mecânico sobre o trabalho manual” (Engels, 2010, p. 50) podem ser resumidas em dois pontos dialéticos, a saber:

[De um lado,] uma rápida redução dos preços de todas as mercadorias manufaturadas, o florescimento do comércio e da indústria, a conquista de quase todos os mercados estrangeiros não protegidos, o crescimento veloz dos capitais e da riqueza nacional; [e] por outro lado, o crescimento ainda mais rápido do proletariado, a destruição de toda a propriedade e de toda a segurança de trabalho para a classe operária, a degradação moral, as agitações políticas e todos os fatos que tanto repugnam aos ingleses proprietários [...] (Engels, 2010, p. 50).

Por isso, o processo de acumulação primitiva de capital, que expropria os meios de produção dos camponeses e gera o êxodo rural forçado; das cidades emergentes que não suportam o processo de migração; da substituição gradual do trabalhador por uma maquinaria articulada e, por conseguinte, do desenvolvimento da grande indústria, são os principais responsáveis por produzir constantemente uma população trabalhadora excedente para as necessidades de valorização do capital e, portanto, supérflua (Marx, 2013b; Engels, 2010).

### 1.1.3 A (re)produção da miséria entre a classe trabalhadora

O segmento populacional excedente supracitado é um produto necessário para impulsionar o processo de acumulação capitalista, tornando-se condição *sine qua non* à perpetuação deste modo de produção<sup>17</sup> e se constituindo naquilo que Marx (2013b) denomina de superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, isto é, parcela da classe trabalhadora que se mostra sempre disponível ao capital, oferecendo o material humano

---

<sup>17</sup> Se apropriando da teoria marxista, Lara e Maranhão (2019, p. 58-9) sublinham que a existência de trabalhadores excedentes acometidos pela “precarização do trabalho, o pauperismo e a miséria extrema” é fundamental para a atual reprodução e manutenção do capital, sendo que, nessa dinâmica, os países dependentes acabam servindo de “reservatórios de força de trabalho barata e precária para as megacorporações transnacionais”.

necessário para ser explorado; ou naquilo que Engels denomina de população supérflua, que é “produto da concorrência entre os trabalhadores, que obriga cada trabalhador a laborar cotidianamente até o limite de suas forças” (Engels, 2010, p. 122).

Parte dessa classe é considerada, por Silva (2009), como o que hoje se entende como PSR, pois, corroborando com o exposto por Marx, se trata “[d]a parcela da classe trabalhadora que perdeu sua condição de existência – a venda da força de trabalho – e que vegeta graças a esmolas públicas” (Marx, 2013b, p. 728), apresentando-se em situação de extrema miséria e degradação humana.

Em sua obra, “A cidade do capital”, Henri Lefebvre (2021, p. 17) explica que esse “‘desemprego flutuante’ é duplamente necessário”, seja ele “para pesar de uma maneira permanente sobre os salários”, seja “para responder ao aleatório da demanda e do mercado segundo as estações”. Essa miséria se instala de uma forma ocasional para as pessoas enquanto indivíduos, mas de uma forma perpétua para a classe como um todo, contribuindo para a desordem urbana (Lefebvre, 2021). Neste cenário, a população excedente fica entregue “a toda sorte de atividades”, seja para “pequenas ocupações” ou como “vendedor ambulante”, por exemplo, “mas também mendicância e roubo” (Lefebvre, 2021, p. 17).

Segundo Engels (2010), o trabalhador urbano emergente, após passar pela expropriação de seus meios de subsistência e se transformar em vendedor de si mesmo, de fato aparenta ser livre, uma vez que não é vendido de maneira definitiva. Porém, essa aparente liberdade “traz a desvantagem de ninguém lhe garantir a sobrevivência”, da possibilidade de “ser despedido pelo patrão a qualquer momento” e de “ser condenado à morte pela fome a partir do instante em que à burguesia não interesse mantê-lo vivo.” (Engels, 2010, p. 121).

Nesse contexto, o trabalhador se assemelha “como a demanda de qualquer outra mercadoria”, isto é, se há poucos trabalhadores disponíveis, o preço do salário sobe, possibilitando que vivam melhor, que os casamentos e nascimentos se multipliquem e, conseqüentemente, que o contingente de crianças aumente, “até que se produza o número suficiente de operários” (Engels, 2010, p. 121). Porém, se há uma abundância de trabalhadores disponíveis, o salário cai, ocasionando “o desemprego, a miséria, a fome” e, conseqüentemente, “as epidemias”, que assolam a “população supérflua” (Engels, 2010, p. 121).

Então, a partir do momento em que esse modo de produção possibilita que o capitalista movimente mais trabalho, mediante uma maior exploração das forças de trabalho individuais; compre mais força de trabalho, podendo substituir progressivamente

trabalhadores mais qualificados por menos qualificados, maduros por imaturos, masculinos por femininos ou adultos por adolescentes ou crianças, avança a produção de uma superpopulação relativa (Marx, 2013b). De acordo com Marx:

O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual, ao mesmo tempo que acelera a produção do exército industrial de reserva num grau correspondente ao progresso da acumulação social. (Marx, 2013b, p. 711-12).

Dessa maneira, os salários dos trabalhadores passam a ser regulados pela expansão e contração do exército industrial de reserva, que é regido, por sua vez, pelo ciclo industrial capitalista, que ora estaciona ora está em momentos de abundância (Marx, 2013b). Este movimento coloca a superpopulação relativa no contexto sobre o qual se move a lei da oferta e da procura de trabalho, isto é, se por um lado a acumulação do capital aumenta a demanda de trabalho, por outro, a dispensa dessa demanda aumenta a oferta de trabalhadores "ao mesmo tempo que a pressão dos desocupados obriga os ocupados a pôr mais trabalho em movimento (Marx, 2013b, p. 715). Este processo faz com que, "até certo ponto, a oferta de trabalho seja independente da oferta de trabalhadores" (Marx, 2013b, p. 715).

Por conseguinte, ao gerar essa concorrência, eleva-se "ao máximo o desempenho de cada trabalhador" e, com "a divisão do trabalho, a introdução das máquinas e a utilização das forças naturais" no processo de produção, fica aberta a porta do desemprego, destinada a uma parcela da classe trabalhadora (Engels, 2010, p. 122). Tal processo a exclui do mercado, tendo em vista que ela não pode consumir nada sem seu salário, ocasionando a redução na demanda das mercadorias que antes eram adquiridas por essa classe (Engels, 2010). Sendo dispensável a produção de tais mercadorias, torna-se também dispensável o trabalhador que as fabrica, permitindo sua demissão (Engels, 2010).

De acordo com Marx (2013b), existem três formas da superpopulação relativa: a flutuante, a latente e a estagnada. A primeira se manifesta dependendo do movimento de absorção ou dispensa dos trabalhadores ativos da indústria capitalista, se constituindo em um elemento da superpopulação relativa que cresce ou diminui proporcionalmente ao tamanho da indústria, a depender da procura e demanda.

A segunda se forma a partir do momento em que a produção capitalista começa a se apoderar da agricultura, fazendo com que a demanda de população trabalhadora rural

diminua na mesma proporção em que se aumenta a acumulação do capital em funcionamento nesse meio (Marx, 2013b). Por isso, parte da população rural encontra-se sempre a caminho de se transformar em proletariado urbano e, conseqüentemente, de ser circunscrito ao salário mínimo e estar “sempre com um pé no lodaçal do pauperismo” (Marx, 2013b, p. 718).

Por último, a forma estagnada é composta por parte do exército ativo de trabalhadores, mas que possuem ocupação irregular, proporcionando ao capital um abundante depósito de força de trabalho disponível. Sua condição de vida é, de acordo com Marx (2013b, p. 718), pior do que o “nível médio normal da classe trabalhadora” e é isso que a torna uma extensa base para determinados espaços de exploração do modo de produção capitalista.

Além dessas três formas, existe uma camada que habita uma posição inferior, conhecida como *paupers*, trabalhadores “que dependem da beneficência pública” (Marx, 2013b, p. 348) e que é formada por três categorias: “os aptos ao trabalho”; “os órfãos e os filhos de indigentes”, que “são candidatos ao exército industrial de reserva e, em épocas de grande prosperidade, são rápida e massivamente alistados no exército ativo de trabalhadores”, e “os degradados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho” (Marx, 2013b, p. 719), tratando-se de:

[...] indivíduos que sucumbem por sua imobilidade, causada pela divisão do trabalho, daqueles que ultrapassam a idade normal de um trabalhador e, finalmente, das vítimas da indústria - aleijados, doentes, viúvas etc. -, cujo número aumenta com a maquinaria perigosa, a mineração, as fábricas químicas etc. (Marx, 2013b, p. 719)

O pauperismo constitui-se, assim, “o asilo para inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva” (Marx, 2013b, p. 719), que tem sua produção inclusa na produção da superpopulação relativa. Além disso, “o pauperismo pertence aos *faux frais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte [...] o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média” (Marx, 2013b, p. 719).

Ao analisar a PSR e sua relação com o trabalho, entre o período de 1995 à 2005, no Brasil, Silva (2009) afirma que “a quase totalidade desse contingente se encontra” na superpopulação relativa, compondo, de um lado, o “*lumpemproletariado* (parte da classe trabalhadora que se encontra no *pauperismo*, é apta ao trabalho, mas não é absorvida pelo mercado)” ou, de outro, o “exército industrial de reserva, na forma de superpopulação relativa *estagnada*, que sobrevive do trabalho precarizado” (Silva, 2009, p. 101, grifos da autora).

Tiengo (2020), por sua vez, ao adentrar nessa discussão, traz a concepção de Giorgetti<sup>18</sup>, que tem entendimento contrário à de incluir a PSR automaticamente na categoria de *lumpen*:

Os moradores de rua (denominados pelos acadêmicos de mendigo) eram incluídos automaticamente na categoria de *lumpen*, que encobria a diversidade dessa população. Essa nomenclatura foi considerada durante anos apropriada, pois continha o potencial de revelar por si o grau de miséria em que encontravam as pessoas às quais ela se aplicava, dispensando informações adicionais que permitissem uma melhor caracterização dessa população (Giorgetti, 2006 apud Tiengo, 2020, p. 47)

Tiengo (2020 p. 49) corrobora com tal concepção, considerada aqui também como a mais adequada, por trazer a ideia de que “a população em situação de rua compõe a superpopulação relativa, em todas as suas formas”. Isso não significa que está errado indicar a PSR como componente em parte do lumpemproletariado em parte da forma estagnada da superpopulação relativa, entretanto, essa associação parece incompleta, tendo em vista que ser componente do lumpemproletariado, isto é, “produto passivo da putrefação das camadas mais baixas da velha sociedade”, não significa apenas que uma parcela dos trabalhadores não encontra emprego e vive em condições de miséria, mas também que esse segmento pode ser ora “arrastado ao movimento por uma revolução proletária”, mas que, devido às “suas condições de vida”, a tendência é que se deixe “comprar para favorecer manobras reacionárias” (Marx, 2012, p. 47).

Dito isso, a categoria central que Marx parece querer investigar não é o lumpemproletariado em si, mas o *lumpen*, que não se constitui como parte de uma classe social específica, mas sim como uma categoria analítica. Isso significa que o *lumpen* se manifesta como um traço expresso dentro de todas as classes sociais, o que está explícito na obra “18 de Brumário de Luís Bonaparte” (2011), quando Marx explica sobre o golpe e se refere ao *lumpen* presente também nas mais altas esferas da burguesia financeira, como: “o lumpemproletariado parisiense foi organizado em seções secretas, sendo cada uma delas liderada por um agente bonapartista e tendo no topo um general bonapartista” (Marx, 2011b, p. 91); ou quando coloca Bonaparte como “chefe do lumpemproletariado” (Marx, 2011b, p. 91-3) ou como “lumpemproletariado principesco” (Marx, 2011b, p. 102).

Diante do exposto, detêm-se que o elemento importante sobre a categoria *lumpen*, que parece ausente na obra de Silva (2009), é o fato de que talvez ela esteja muito mais próxima de um traço ideológico, contendo uma dimensão moral, do que uma dimensão material em si.

---

<sup>18</sup> Ver mais em Tiengo (2020).

Por isso, o exposto por Tiengo (2020) parece estar mais próximo da completude e da metodologia aqui utilizada, pois é inegável que exista por um lado o lumpemproletariado, mas parece haver por outro lado uma “lumpemburguesia” e, nesse sentido, a PSR não se limitaria apenas à composição do lumpemproletariado e/ou da forma estagnada da superpopulação relativa, mas também à composição da forma flutuante, latente e do pauper de modo geral.

A pandemia de COVID-19<sup>19</sup> pode exemplificar essa constatação, tendo em vista que, somada às medidas emergenciais insuficientes e com aspectos distintos da realidade da maioria da população brasileira, proporcionou a ida de famílias inteiras às ruas, pessoas estas que estavam empregadas ou que compunham a superpopulação relativa em sua forma flutuante, principalmente, como se verá adiante.

Diante do exposto, nota-se que quanto maior for a riqueza social, o crescimento do capital, a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, maior será o exército industrial de reserva e, por conseguinte, quanto maior for a camada miserável da classe trabalhadora e seu exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo. Essa é “[...] a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista” (Marx, 2013b, p. 719-20, grifos do autor).

Como afirma Marx (2004, p. 80), em sua obra *Manuscritos econômico-filosóficos*:

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens.

A partir do final do século XVIII, esse pauperismo se propaga por toda a Europa ocidental, concebendo as condições necessárias à (re)produção capitalista, a partir da formação da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva que, por sua vez, mantêm a oferta e procura de trabalho em harmonia com as necessidades de expansão do capital (Marx, 2013b).

---

<sup>19</sup> Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre diversos casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma doença respiratória infecciosa, chamada de COVID-19, caracterizada pela sua rápida disseminação e alto nível de contágio, causada pelo novo coronavírus, nomeado de SARS-CoV-2, que não havia sido identificado anteriormente em seres humanos. Então, em janeiro de 2020, a OMS decretou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, decisão que buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus (OPAS, sd).

David Harvey (2005), em seu ensaio “A Geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista”, presente em sua obra “A produção capitalista do espaço”, destaca três condições básicas que devem coexistir para que a expansão capitalista ocorra:

1) A existência de um excedente de mão-de-obra, isto é, um exército industrial de reserva, que pode alimentar a expansão da produção. Portanto, devem existir mecanismos para o aumento da oferta de força de trabalho, mediante, por exemplo, o estímulo ao crescimento populacional, a geração de correntes migratórias, a atração de “elementos latentes” - força de trabalho empregada em situações não-capitalistas; mulheres, crianças etc. - para o trabalho, ou a criação de desemprego pelo uso de inovações que poupam trabalho.

2) A existência no mercado de quantidades necessárias (ou oportunidades de obtenção) de meios de produção - máquinas, matérias-primas, infraestrutura física e assim por diante - que possibilitam a expansão da produção conforme o capital seja reinvestido.

3) A existência de mercado para absorver as quantidades crescentes de mercadorias produzidas. Se não puderem ser encontradas necessidades para os bens, ou se não existir demanda efetiva (a necessidade retraída pela incapacidade de pagamento), então desaparecerão as condições para a acumulação capitalista. (Harvey, 2005, p. 42-3)

Por conseguinte, é no âmbito da acumulação e expansão do sistema, e da sua “produção contínua de uma superpopulação relativa” (Silva, 2009, p. 97), que se (re)produz uma enorme insegurança ao trabalhador, em todos os âmbitos de sua vida, deixando-o em condições desprezíveis de ser humano. Engels já havia constatado tal fato, ainda em 1845, nas seguintes passagens:

Morrem de fome, é certo, indivíduos isolados, mas que segurança tem o operário de que amanhã a mesma sorte não o espera? Quem pode garantir-lhe que não perderá o emprego? Quem lhe assegura que amanhã, quando o patrão – com ou sem motivos – o puser na rua, poderá aguentar-se, a si e à sua família, até encontrar outro que ‘lhe dê o pão’? Quem garante ao operário que, para arranjar emprego, lhe basta boa vontade para trabalhar, que a honestidade, a diligência, a parcimônia e todas as outras numerosas virtudes que a ajuizada burguesia lhe recomenda são para ele realmente o caminho da felicidade? Ninguém. O operário sabe que, se hoje possui alguma coisa, não depende dele conservá-la amanhã; sabe que o menor suspiro, o mais simples capricho do patrão, qualquer conjuntura comercial desfavorável podem lançá-lo no turbilhão do qual momentaneamente escapou e no qual é difícil, quase impossível, manter-se à tona. Sabe que se hoje tem meios para sobreviver, pode não os ter amanhã (Engels, 2010, p. 69-70).

Todas as manhãs, em Londres, 50 mil pessoas acordam sem a menor ideia de onde repousarão a cabeça na noite seguinte. Dessas 50 mil pessoas, afortunadas são aquelas que conseguem 1 ou 2 pence para pagar um abrigo nos albergues noturnos (lodging-houses) que, numerosos, existem em todas as grandes cidades. Mas que abrigo! Os alojamentos estão cheios de camas, de alto a baixo: num quarto, quatro, cinco e seis camas, quantas caibam e, em cada cama, empilham-se quatro, cinco e seis pessoas, também quantas caibam, – sadias e doentes, velhos e jovens, homens e mulheres, sóbrios e bêbados, todos misturados. Naturalmente, discutem, agridem-se, ferem-se e, se chegam a algum acordo, pior ainda: planejam roubos e entregam-se a práticas cuja bestialidade nossa língua humanizada se recusa a

descrever. E quanto àqueles que nem esse tipo de alojamento podem pagar? Pois bem: dormem em qualquer lugar, nas esquinas, sob uma arcada, num canto qualquer onde a polícia ou os proprietários os deixem descansar tranquilos; alguns se acomodam em asilos construídos aqui e acolá pela beneficência privada, outros nos bancos dos jardins, quase sob as janelas da rainha Vitória. (Engels, 2010, p. 75).

Destarte, até agora, constatou-se que a origem do fenômeno PSR se dá com a estruturação da sociedade capitalista, no contexto do processo violento de expropriação dos produtores rurais de suas terras, que são coagidos a venderem sua força de trabalho no mercado emergente das cidades industriais européias, sem que para isso tenham sido incorporados ou educados de forma plena pela produção capitalista.

Somados a isso, viu-se como o advento da maquinaria e conseqüente substituição da mão-de-obra do trabalhador cria uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, relegando àqueles que foram absorvidos pelo sistema a condição de assalariados - mesmo que ainda sem nenhum direito - e, àqueles que não, a condição de “mendigos”, “vagabundos” e “assaltantes”.

Nesse ínterim, compreende-se que as condições histórico-estruturais que originam e reproduzem continuamente o fenômeno PSR são as mesmas que dão origem ao modo de produção capitalista e que “asseguram a sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais” (Silva, 2009, p. 101).

## **1.2 A origem do fenômeno população em situação de rua no Brasil**

### **1.2.1 A formação da sociedade brasileira**

Nas mesmas proporções em que se alavancam as bases para a Revolução Industrial na Europa, por mediação das revoluções técnico-científicas, nas Américas se acentuam uma variedade de formas de expropriação dos povos originários e escravizados, além de saques e concentração das riquezas naturais do território (Lara; Maranhão, 2019). O processo de colonização, de escravidão e tráfico negreiro exercidos pelas metrópoles europeias serviram para impulsionar a acumulação primitiva na Europa e financiar a Revolução Industrial (Prado Júnior, 1957; Lara; Maranhão, 2019), evidenciando que a investida portuguesa na América não foi um fato isolado, mas sim que fez “parte de um todo, incompleto sem a visão deste todo” (Prado Júnior, 1957, p. 14).

Em sua obra, “A formação do Brasil contemporâneo”, Caio Prado Júnior (1957) afirma que a expansão da civilização europeia decorre basicamente da existência de dois

tipos diferentes de colonização no continente americano. Nas colônias estabelecidas em zonas de clima temperado (como na América do Norte), se estabelece a colônia de povoamento, que funciona como um “escoadouro para excessos demográficos da Europa” (Prado Júnior, 1957, p. 24-5), visando restabelecer uma sociedade no novo mundo à sua semelhança.

Devido às mudanças no equilíbrio interno e à distribuição da população em solo inglês, que vinha sofrendo o enorme processo de êxodo rural<sup>20</sup>, pessoas passam a migrar para a América, que se transforma em “um largo centro de afluência” (Prado Júnior, 1957, p. 20). Marx explica que colônias como a dos Estados Unidos não são consideradas capitalistas devido ao fato de serem compostas por “camponeses que trabalham por conta própria e cujo principal objetivo, em primeiro lugar, é produzir seu próprio sustento, seus meios de subsistência” (Marx, 1968, p. 302, tradução nossa).

Já, nas colônias estabelecidas em zonas de clima tropical, como a brasileira, emerge “um tipo de sociedade inteiramente original” (Prado Júnior, 1957, p. 24), na qual utiliza mão de obra escrava, tanto de pessoas indígenas quanto de pessoas negras, oriundas do continente africano, com o fim último de estabelecer “uma vasta empresa comercial, [...] destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu.” (Prado Júnior, 1957, p. 25). Desde o início desse tipo de colônia, conhecida como “de exploração”, figuram-se especulações comerciais, sendo sua produção destinada “ao mercado mundial”, o que possibilita o desenvolvimento do modo de produção capitalista, mesmo que “apenas no sentido formal, uma vez que a escravidão dos negros exclui o trabalho assalariado gratuito, que é a base da produção capitalista” (Marx, 1968, p. 302-03, tradução nossa).

Em sua obra “Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica”, Florestan Fernandes (2020) afirma que o sistema colonial se organiza “tanto legal e política, quanto fiscal e financeiramente”, com o intuito de “drenar as riquezas de dentro para fora” (Fernandes, 2020, p. 37), isto é, da Colônia para a Metrópole. E é neste contexto que a sociedade e a economia brasileira passam a ser organizadas (Prado Júnior, 1957).

Fernandes (1965) afirma ainda, em sua obra “A integração do negro na sociedade de classes”, que o processo de colonização brasileira possui íntima ligação com o período de acumulação primitiva do capital na Europa, sendo sustentado pelo primeiro regime de trabalho pré-industrial.

---

<sup>20</sup> Esse êxodo se deu devido a expropriação dos meios de produção e subsistência dos camponeses e a transformação de suas terras em pastagens para carneiros, onde era aproveitada a lã do animal para “abastecer a nascente indústria têxtil inglesa”, fazendo-os migrarem em massa para as cidades industriais inglesas emergentes (Prado Júnior, 1957, p. 20).

Luciano Márcio Freitas de Oliveira (2017), em sua tese intitulada “O alcance da proteção social à população em situação de rua: a fuga do paradigma do direito” aponta que, a partir do século XVI, Portugal adota um mecanismo de banimento de determinados segmentos sociais, através da prática do “degredo”, que se articula ao processo de povoamento das terras brasileiras e que vigora entre os anos de 1500 e 1822.

Essa prática proporciona, de forma simultânea, “o reforço à política colonial portuguesa” e a “desinfestação do reino” português (Oliveira, 2017, p. 87), expulsando aqueles considerados indesejados, classificados como responsáveis pelos conflitos sociais do país. Tal segmento era composto, principalmente, por homens e mulheres pobres, que foram “condenados pelos tribunais civis ou pela Inquisição”, devido aos seus crimes cometidos em solo português (Oliveira, 2017, p. 87).

A prática de degredo possui uma estratégia bem definida e articulada, agregando três fatores importantes, a saber:

- 1) expulsão dos indesejados das cidades portuguesas, como os mendigos, condenados, ciganos e estrangeiros; 2) necessidade de ocupação das novas terras além-mar; 3) uma maneira para que os condenados pela Inquisição pudessem “pagar” pelos seus pecados como forma de “purgatório” na terra (Oliveira, 2017, p. 87).

Ao ser enviada ao Brasil, rumo ao desconhecido, essa massa de pobres, composta por pessoas “formalmente livres e de qualquer cor” (Oliveira, 2017, p. 87), afastada de sua pátria, família e vínculos sociais, é relegada à sua própria sobrevivência. Como consequência, acaba ocupando uma posição intermediária entre o senhor proprietário e o escravizado, tendo que desempenhar funções marginais para sobreviver, tornando-se, por isso, dispensável na medida em que não participa das funções produtivas essenciais da sociedade vigente (Oliveira, 2017).

Então, o Brasil se forma a partir de uma sociedade composta por um “aglomerado heterogêneo de raças” (Prado Júnior, 1957, p. 340), compondo sua estrutura social pela relação senhor e escravizado e pela população pobre e livre (Oliveira, 2017). Prado Júnior (1957) define essas raças em três: os brancos europeus, os negros africanos e os indígenas nativos, destacando que elas possuíam culturas amplamente distintas, sendo que duas delas (a dos negros africanos e indígenas nativos) caracterizavam-se por serem:

[...] raças arrebanhadas pela força e incorporadas pela violência na colonização, sem que para isto se lhes dispense o menor preparo e educação para o convívio em

uma sociedade tão estranha para elas; cuja escola única foi quase sempre o eito e a senzala (Prado Júnior, 1957, p. 340).

Neste panorama, o Brasil colônia é movido pelo regime de trabalho caracterizado pela exploração dos escravizados, que compõe, basicamente, duas funções: o “fator trabalho” e o “fator sexual” (Prado Júnior, 1957, p. 341). Este fato impede que esse regime supere o seu ponto de partida, isto é, o uso do trabalho forçado, a ausência de educação para o escravo, uma preparação para que houvesse um plano de vida humano digno e a ausência de elementos morais (Prado Júnior, 1957). Pelo contrário, ele degrada todos esses elementos, eliminando o “conteúdo cultural do negro” e mantendo as relações servis como relações “puramente materiais de trabalho e produção” (Prado Júnior, 1957, p. 342).

Dessa maneira, é a escravidão que “estabelece o modo de vida peculiar do homem pobre e livre no Brasil”, segmento social composto “por negros libertos, brancos, índios e os grupos produzidos pela miscigenação das três raças, a saber: mulatos, cafuzos e mamelucos” (Kowarick, 1987 apud Oliveira, 2017, p. 88).

Além desse segmento, já existe neste período os chamados “mendigos e vagabundos”, os “sem um lugar fixo”, que acabam compondo toda uma massa populacional que não encontra maneiras de se inserir de maneira estável na “rígida e excludente” estrutura da “divisão do trabalho da ordem senhorial-escravocrata” (Kowarick, 1987, p. 29 apud Oliveira, 2017, p. 88).

A sobrevivência dessas pessoas está diretamente vinculada à necessidade de se moverem constantemente sobre a cidade, sendo, muitas vezes, comparadas com “mendigos”:

Junto aos morros construíam uma casa de barro coberta de palha ou folhas e ali dispunha de um cachimbo, uma espingarda, uma rede para dormir e outra para pescar. No sítio onde antes tinham procedido a queimada da mata virgem, plantavam bananeiras e milho, a esmo, e por ali ficavam por um ano, como mendigos, na ociosidade e na miséria, vestidos com um calção de peles ou uma tanga. Era nesse nomadismo, e uma lavoura que sequer recorria a instrumentos, que vivia a maioria dos paulistanos. (Sposati, 1989, p. 65 apud Oliveira, 2017, p. 89).

## **1.2.2 A abolição da escravatura e a transição do trabalho escravo para o trabalho “livre”**

Fernandes (1965) afirma que, com a abolição da escravatura e deterioração do regime escravocrata, os ex-escravizados se deparam com a transição para uma sociedade de classes sob regime capitalista.

Nesta sociedade, a população negra é inserida no mercado de trabalho como trabalhadora “livre”, sem que para isso o regime anterior a prepare. Neste contexto, os senhores de terra não são obrigados a responder “pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou outra qualquer instituição” assuma a incumbência de “prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho” (Fernandes, 1965, p. 1). Como consequência, a população negra passa a concorrer de forma desigual, principalmente com imigrantes europeus, levando-a a um processo de marginalização e de pauperização.

Na verdade, a preocupação sobre o destino do escravizado se mantém apenas enquanto a ele está atrelado o futuro da lavoura, se manifestando nos projetos que visam legalizar “a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, desde 1823 até a assinatura da Lei Áurea, a 13 de Maio de 1888” (Fernandes, 1965, p. 2). Após a proclamação da Independência, em 1822, inicia-se um processo de desmantelamento do estatuto colonial, que assenta em seu lugar o período monárquico, criando condições para a formação da classe burguesa brasileira e para uma valorização social crescente do comércio (Fernandes, 2020). Tal mudança se dá através de dois momentos: “1) a ruptura da homogeneidade da ‘aristocracia agrária’” e “2) o aparecimento de novos tipos de agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho em escala local, regional e nacional” (Fernandes, 2020, p. 40).

Inicia-se, então, “formas econômicas, sociais e políticas de organização da vida imperantes no chamado ‘mundo ocidental moderno’” (Fernandes, 2020, p. 31), que cria condições para o nascimento de uma burguesia organizada diante das reações aos conflitos da sociedade, da qual impera a violência como técnica de domínio do escravizado, os costumes que originam a escravidão, a dominação senhorial, o regime patrimonialista e a emergência de movimentos inconformistas. Os antiescravistas passam a expressar cada vez mais a sua ambição de expandir a ordem social competitiva (Fernandes, 2020).

Logo, o liberto se depara com uma transformação radical, condizente com o que ocorre com o camponês da Europa ocidental, resguardadas suas especificidades<sup>21</sup>. Neste cenário, ele se torna também “senhor de si mesmo”, isto é, “responsável por sua pessoa e por seus dependentes” (Fernandes, 1965, p. 1), embora sem dispor de meios materiais e morais para suceder-se nos quadros de uma economia competitiva em ascensão. Essa transformação

---

<sup>21</sup> O que acontece no Brasil é uma reprodução do passado “recente” europeu, que é, por sua vez, “parte do próprio processo de implantação e desenvolvimento da civilização moderna no Brasil” (Fernandes, 2020, p. 34). Por isso, é necessário apreender que a “Revolução Burguesa” não consiste em um episódio histórico isolado, mas sim em um “fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social” (Fernandes, 2020, p. 34).

está atrelada “às condições de desenvolvimento da empresa agrária - ‘a grande fazenda de café’ - nas zonas em crescimento econômico, demográfico e social acelerado” (Fernandes, 1965, p. 24), gerando, basicamente, duas opções para o ex-escravizado, a saber:

Nas zonas onde a prosperidade era garantida pela exploração do café, [...] onde a produção se mantinha em níveis baixos, os quadros da ordem tradicionalista mantinham-se intocáveis: como os antigos libertos, os ex-escravos tinham de optar, na quase totalidade, entre a reabsorção no sistema de produção, em condições substancialmente análogas às anteriores, e a degradação de sua situação econômica, incorporando-se à massa de desocupados e de semi-ocupados da economia de subsistência do lugar ou de outra região. Onde a produção atingia níveis altos, refletindo-se no padrão de crescimento econômico e de organização do trabalho, existiam reais possibilidades de criar um autêntico mercado de trabalho: aí, os ex-escravos tinham de concorrer com os chamados ‘trabalhadores nacionais’, que constituíam um verdadeiro exército de reserva (mantido fora de atividades produtivas, em regiões prósperas, em virtude da degradação do trabalho-escravo) e, principalmente, com a mão-de-obra importada da Europa, com frequência constituída por trabalhadores mais afeitos ao novo regime de trabalho e às suas implicações econômicas ou sociais. Os efeitos dessa concorrência foram altamente prejudiciais aos antigos escravos, que não estavam preparados para enfrentá-la. Mas, correspondiam aos interesses dos proprietários de terras e donos de fazendas, tanto quanto aos mecanismos normais da ordem econômica emergente. Em consequência, ao contrário do que se poderia supor, em vez de favorecer, as alternativas da nova situação econômica brasileira solapavam, comprometiam e arruinavam, inexoravelmente, a posição do negro nas relações de produção e como agente de trabalho. (Fernandes, 1965, p. 3).

Destarte, a desintegração da sociedade escravocrata não favorece socialmente a população negra, convertendo-a “em elementos residuais do sistema social” e preparando-a para agir como trabalhadora livre apenas em locais onde o desenvolvimento econômico não consegue encontrar trabalhadores brancos para assumir os serviços (Fernandes, 1965, p. 27). Por outro lado, onde estes trabalhadores se encontram, como no Estado de São Paulo e no extremo sul do Brasil, os ex-escravizados passam a ser gradualmente substituídos por eles (Fernandes, 1965).

As questões manifestas se restringem à aptidão adquirida pelo negro para enfrentar a universalização do trabalho livre, assim como a sua “capacidade sócio-dinâmica” de agir de acordo com “os modelos de organização do comportamento, da personalidade ou das instituições impostos pela ordem social competitiva” (Fernandes, 1965, p. 31).

De acordo com Oliveira (2017), no caso específico do Estado de São Paulo<sup>22</sup>, a multidão de pobres e livres passa a ser incorporada apenas às tarefas que os escravos não podiam realizar. Ora, após 1888, restam ou as atividades mais degradadas e mal remuneradas

---

<sup>22</sup> O Estado de São Paulo é o local onde a expansão urbana, movida pelas potencialidades capitalistas da grande lavoura cafeeira, consolida a ordem social competitiva, transformando-a em uma cidade estrangeira de grande capacidade econômica e no primeiro centro urbano burguês (Fernandes, 1965; 2020).

ou o trabalho nas fazendas de café já em decadência, tendo em vista que “a prioridade para o trabalho assalariado nas zonas prósperas como no Oeste Paulista e na indústria nascente na capital fora dedicado aos estrangeiros” (Oliveira, 2017, p. 89). Isso porque, nessas áreas, a mão de obra nacional serve apenas como um acessório até a década de 1930, quando transforma-se em mercadoria para o trabalho (Oliveira, 2017).

Como aponta Josiane Soares Santos (2012), em sua obra “‘Questão Social’: particularidades no Brasil”, o fato da região centro-sul brasileira possuir um clima mais ameno, se comparado às regiões norte e nordeste, favorece tanto o fluxo imigratório europeu para a substituição da mão de obra escrava quanto para a produção de café.

Logo, o auge do plantio do café se dá, a partir de 1800, “na região do interior paulista (de Campinas a Ribeirão Preto), favorecida pelas condições climáticas e qualidade do solo” (Santos, 2012, p. 64) e como uma alternativa agrícola devido à vitalidade de suas terras, por estarem diante de um mercado consumidor em expansão no contexto internacional.

Entretanto, devido a grande lavoura e a mineração, perduram as “estruturas do mundo colonial da escravidão à extrema concentração de renda e ao monopólio do poder por reduzidas elites”, o que ocasiona a “marginalização permanente da enorme massa de homens livres”, que já não conseguem “classificar-se na sociedade civil” (Fernandes, 2020, p. 46-7).

### **1.2.3 A situação do negro na sociedade de classes e sua relação com o fenômeno população em situação de rua**

A partir do final do século XIX, o crescimento econômico de São Paulo se intensifica e tanto “as posições estratégicas da economia artesanal” quanto “do pequeno comércio” são monopolizadas, principalmente pela população branca imigrante, servindo como impulso para o enriquecimento das famílias estrangeiras e para colocar o negro à margem do processo (Fernandes, 1965, p. 4).

Isso ocorre pelo fato do sistema escravocrata limitar a capacidade do ex-escravizado de se ajustar à vida urbana, impedindo-o de tirar proveito das novas oportunidades (Fernandes, 1965). Além do que, como já apontado, não ocorre nenhuma iniciativa coletiva da população branca com o intuito de reparar socialmente as atrocidades cometidas pelo regime, ou para proteger o negro nessa fase de transição da sociedade estamental para a sociedade competitiva, o que faz com que sua existência se limite à ambiguidade e à marginalidade (Fernandes, 1965). Nesse sentido, a sociedade delega ao negro a responsabilidade pelo seu “próprio destino”, que necessita, agora, “reeducar-se” e

“transformar-se para corresponder aos novos padrões e ideais de homem, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo” (Fernandes, 1965, p. 5).

Entre as décadas de 1870 e 1880, “observa-se uma relativa concentração de capitais, acumuladas por meio da agricultura”, que resulta no “crescimento de manufaturas facilitado com o fim do tráfico escravo e a elevada disponibilidade de mão de obra barata nos centros urbanos” (Prado Júnior, 2004 apud Santos, 2012, p. 64-5). Por outro lado, tal movimento revela uma “população marginal, sem ocupação fixa e meio regular de vida”, “fruto de um sistema econômico dominado pela lavoura trabalhada por escravos” (Prado Júnior, 2004, p. 198 apud Santos, 2012, p. 65). Essa população:

[...] livre, mas pobre, não encontra lugar algum naquele sistema que se reduzia ao binômio ‘senhor e escravo’. Quem não fosse escravo e não pudesse ser senhor, era um elemento desajustado, que não se podia entrosar normalmente no organismo econômico e social do país. Isto que já vinha dos tempos remotos da colônia, resultava em contingentes relativamente grandes de indivíduos mais ou menos desocupados, de vida incerta e aleatória, e que davam nos casos extremos nestes estados patológicos da vida social: a vadiagem criminosa e a prostituição. (Prado Júnior, 2004, p. 198 apud Santos, 2012, p. 65).

Esta será, de acordo com Prado Júnior (2004, p. 198 apud Santos, 2012, p. 65), “a origem do proletariado industrial brasileiro, o que explicará, no futuro, muito de suas características e evolução”. Neste cenário, a população negra ocupa a posição de exclusão da onda modernizadora de expansão do capitalismo no Estado de São Paulo, se defrontando com barreiras que a impedem de acessar todo o progresso da vida social, organizada entre os escravizados e os libertos (Fernandes, 1965).

Nesse sentido, a abolição do regime de escravidão não elimina o problema do negro, mas, pelo contrário:

A opção pelo trabalhador imigrante, nas áreas mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo, em outras áreas, resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime; mas útil quando subserviente. (Fausto, 1997, p. 221 apud Santos, 2012, p. 66)

Isso ocasiona uma repressão diante de toda tentativa de união entre a população negra, prevalecendo a consciência de que apenas através da imposição de “condições anômicas de existência” é que existe a possibilidade de perpetuar a submissão dos escravizados e a dependência dos libertos, diante o regime capitalista emergente (Fernandes, 1965, p. 35). Nasce, assim, um severo sistema de fiscalização e de castigos para garantir a subserviência

dessa população e a segurança da ordem social vigente, que contribui para inserir essa população na ordem social, sem haver formas sociais que a permita se arranjar e se integrar socialmente (Fernandes, 1965).

No surgimento do regime de classes em São Paulo, a população negra, agora representada por uma população aparentemente liberta, herda a pior servidão, que é a do ser humano que se considera livre por um lado, mas é entregue à ignorância, à miséria e à degradação social, por outro (Fernandes, 1965). Neste contexto, o negro precisa traçar seu próprio destino, por meio de uma penosa ascensão ao trabalho livre e, diante de uma sociedade que apenas dificulta a sua subsistência, abrir caminho que possibilite a ascensão de seu segmento populacional (Fernandes, 1965).

Essa exclusão agrava a situação do isolamento econômico, social e cultural da população negra, transformando-a no “único agrupamento humano da cidade em que não se revela um mínimo de sincronização entre as tendências e os produtos da ‘urbanização’, da ‘mobilidade social’ e da ‘secularização da cultura’” (Fernandes, 1965, p. 47). Como consequência, ela acaba à margem ou excluída da prosperidade geral, vivendo na cidade, mas não progredindo com ela e através dela, agravando “o estado de anomia social transplantado do cativo” (Fernandes, 1965, p. 71).

Este é o cenário propício para o desenvolvimento de um “déficit negro” que, de acordo com Fernandes (1965), se refere a uma expressão da *cadeia de ferro*<sup>23</sup>, que se estabelece entre a situação social da população negra e a pauperização. Isso porque, além do estado de anomia social preservar o nível de pobreza inicial da população negra paulistana, agrava de tantas formas, que transforma o pauperismo numa constante do seu estilo de vida, dentro do mundo urbano (Fernandes, 1965).

Já, a partir do século XX, passa a existir uma propensão ao “branqueamento” da população em São Paulo que, aparentemente, ocorre devido ao aumento da imigração da população européia e à intensificação da condição precária de vida e de saúde da população negra (Fernandes, 1965). Isso contribui para a discrepância entre as taxas de natalidade e mortalidade, para o cruzamento racial e, por conseguinte, para o aumento do número de descendentes “mestiços mais claros” e a descaracterização da população negra (Fernandes, 1965, p. 82).

---

<sup>23</sup> A expressão *cadeia de ferro* é explicada por meio da manifestação de um aprisionamento da população negra “no círculo vicioso gerado pela miséria”, que a mantém a níveis de existência degradantes, independente da disposição ou do esforço empregados de modo contrário (Fernandes, 1965, p. 72).

Esse contexto revela que, mesmo após ter se passado quase meio século da abolição da escravidão, a população negra ainda não conquistou seu próprio lugar dentro do mundo urbano brasileiro, tendo que pagar “com o próprio corpo ou com a própria vida” o desejo de liberdade e independência que a encoraja a “tentar a sorte”, usufruindo minimamente das compensações materiais e morais da civilização urbana (Fernandes, 1965, p. 102).

Por conseguinte, termina tanto “à margem do processo de crescimento econômico, inerente à revolução urbana paulistana” quanto partilhando uma rede de ocupações e de oportunidades abertas pelo estilo de vida urbano, resultando na manutenção dos inevitáveis ajustamentos originados da crise do antigo regime e convertendo-a rapidamente numa “população em situação de desorganização social crônica” (Fernandes, 1965, p. 103).

Finalmente, entre o fim do século XIX até o ano de 1930, período conhecido como República Velha, o crescimento econômico concede à cidade de São Paulo uma autonomia sobre o campo, transferindo a figura dominante na economia das mãos do fazendeiro para às do capitalista típico, consolidando o modo de produção capitalista no país, a partir da instituição do trabalho assalariado como regime predominante. (Fernandes, 1965; Santos, 2012).

A partir do fomento à industrialização na cidade, se materializam benefícios às duas categorias sociais: de um lado, àquela que detém o papel de capitalista, como os proprietários das empresas emergentes e àquela que consegue vender sua força de trabalho, como os operários (Fernandes, 1965). Já, do lado oposto, o empreendedor negro e as pessoas egressas da escravidão se prejudicam, tendo em vista que poucos conseguem denominar-se e/ou reconhecer-se como operários, seja devido ao temor da falta de preparo técnico, à preferência de contratação sobre o trabalhador estrangeiro ou ao retraimento da própria população negra, que se candidata preferencialmente às oportunidades de trabalho que lhe parecem mais acessíveis (Fernandes, 1965).

O fato de a urbanização e a industrialização se concretizarem, em grande parte, devido ao processo de imigração, garante ao imigrante uma posição vantajosa em relação aos brasileiros, quase suprimindo as possibilidades de competição destes (Fernandes, 1965). Isso alimenta o dilema da população negra sobre sua questão de como “ganhar a vida”, pois independente da degradação do regime servil, nada altera, de fato, o *status quo* que produz esse desajustamento estrutural do antigo agente do trabalho escravo (Fernandes, 1965). Na verdade, esse desajustamento empurra ainda mais a população negra à margem da ordem social competitiva, mantendo-a na mesma situação em seus desdobramentos históricos posteriores (Fernandes, 1965).

De acordo com Fernandes (1965, p. 106), nesse momento a população negra se encontra em situação de desocupação permanente, desmoralizada e predisposta para a “vadiagem sistemática”, caindo em um círculo vicioso, que envolve sua herança sócio-cultural, transplantada da senzala e do antigo regime, somada à exclusão permanente nas suas formas de “ganhar a vida”, oriundas da revolução urbana e industrial, que a torna ainda mais fraca e indefesa e que perdura na capital paulista, por pelo menos trinta anos.

Essa desorganização social passa a melhorar, de acordo com Fernandes (1965), apenas quando a população negra rompe os limites de sua “concepção rústica de mundo” Fernandes (1965, p. 110) e se impõe diante do código ético da sociedade inclusiva. Neste contexto, surgem as figuras do “marginal” e do “criminoso” como “*gente de sucesso*”, com destino próprio e como pessoas que se subvertem “à mediocridade arrasadora da sina comum” (Fernandes, 1965, p. 110-11, grifos do autor).

Em um panorama geral, os fatores dessa desorganização social resultam no “desemprego”, “alcooolismo”, “abandono do menor, dos velhos e dos dependentes”, na “mendicância”, “vagabundagem”, “prostituição”, “doenças” e “criminalidade”, que manifestam-se como “problemas sociais de inegável importância na história cultural” da população negra (Fernandes, 1965, p. 116).

É possível identificar nesses trechos referências aos “mendigos”, “vagabundos”, “alcoólatras”, que são representações sociais estigmatizantes e preconceituosas perpetuadas em nossas sociedades até nos dias atuais quando se referem à PSR.

Fernandes (1965) ressalta que tais problemas não devem ser encarados como as causas principais da desorganização social na população negra e tão pouco podem ser compreendidos como fenômenos isolados. Para o sociólogo, é a inexistência da família, como instituição social integrada, ou pelo seu funcionamento inconsistente, que vem a ser o elemento central dessa desorganização. Isso significa que, se por um lado, os problemas sociais descritos eclodem e se perpetuam de forma destrutiva, decorrente das debilidades institucionais da população negra na capital São Paulo, por outro lado, é provável que tais problemas não fossem propagados nem perpetuados nas mesmas proporções se essa população fosse capaz de absorver seus modelos de organização familiar (Fernandes, 1965).

Tal problemática dificulta a absorção de novos comportamentos e de novas instituições pela população negra, transformando-se em um obstáculo que a impede de participar de maneira eficaz na herança da comunidade inclusiva, contribuindo para retardar sua integração ao estilo de vida urbano (Fernandes, 1965). A influência negativa desses problemas não caminham na direção de “desintegrar a família”, mas no sentido de impedir a

sua constituição e consolidação (Fernandes, 1965, p. 117). Como pontua Fernandes, a “ausência ou as deficiências da família como instituição social integrada”, favorecem “a emergência tumultuosa de desajustamentos e de comportamentos egoísticos”, explicando, por sua vez, “a amplitude e a virulência” com que se manifestam “os referidos problemas sociais” (Fernandes, 1965, p. 117).

Ademais, Fernandes (1965, p. 122) constata que o agravamento no número de desempregados entre a população negra, ocasiona um “agravamento da dependência”, uma “intensificação da mendicância”, o “refluxo para outros centros demográficos”, “o engajamento prematuro do menor ao trabalho remunerado” e “a transformação da mulher em principal agente regular de trabalho e de ganho”, principalmente em ocupações domésticas. Tal situação expõe a família a “um tipo de insegurança e de miséria pior que a normal”, por ter que sobreviver “num clima de ansiedade e perplexidade” (Fernandes, 1965, p. 123).

De todo modo, não é intenção pormenorizar os fatores da desorganização social e suas consequências para a população negra, já tão bem explicadas por Fernandes (1965), mas pontuar que esse segmento social, para o sociólogo, fora arrancado “dos quadros naturais da economia de subsistência”, tendo seu “equipamento adaptativo”, “fornecido por sua herança cultural”, como um impeditivo à “manutenção de indivíduos econômica e socialmente dependentes” (Fernandes, 1965, p. 136).

Isso significa que tanto “a criança e o menor, bem como o velho e o doente ou o inválido”, rompem com o equilíbrio elementar que separa a “pobreza” da “miséria” e da “indigência” (Fernandes, 1965, p. 136), fazendo com que o mundo urbano brasileiro confina a população negra à ocupações ingratas e penosas, além de abrir “perspectivas sombrias tanto para as gerações ascendentes, quanto para as gerações descendentes”, evidenciando “um nível de vida inferior a da mera subsistência” (Fernandes, 1965, p. 136).

Destarte, no final do século XIX, após a emergência da sociedade de classes, a população brasileira é composta por, além de uma pequena elite branca e uma multidão de escravizados libertos, também filhos bastardos, descendentes de índios e brancos, e migrantes trazidos da Europa e Japão, todos em situação de empobrecimento (Salama; Destremau, 2001). Em sua obra, *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*, Salama e Destremau (2001), afirmam que essa população brasileira emergente se assemelha, neste período, ao exército industrial de reserva inglês, descrito por Marx.

Diante dessa realidade, o Estado vê necessidade de transformar gradualmente o escravo liberto e o imigrante pobre em trabalhador assalariado, com o intuito de acelerar a transição e consolidação para o trabalho livre.

Então, entre 1930 e 1956, o processo de industrialização impacta profundamente sobre a sociedade brasileira (Santos, 2012), a partir da adoção, por parte do presidente Getúlio Vargas de uma política industrializante, de formação do Estado capitalista como um agente econômico central e da substituição de mão de obra imigrante pela nacional - principalmente em regiões como Rio de Janeiro e São Paulo, devido à decadência da lavoura cafeeira e de movimentos migratórios internos no Brasil -, tudo apoiado em um discurso nacionalista (Santos, 2012; Ceolin; Terra; Carmona, 2020). Por sua vez, a crise do mercado cafeeiro, somada à ausência de políticas públicas agrícolas, ocasiona um grande êxodo rural, impulsionando a formação de um mercado consumidor e mão de obra barata nas áreas urbanas (Ceolin; Terra; Carmona, 2020).

A eclosão do sistema industrial acaba refletindo, levando em consideração as suas particularidades, aquilo que ocorreu na Europa, isto é, a formação de uma “massa de desempregados na cidade e um intenso processo de exclusão social”, dando origem a constante “pobreza extrema”, tendo em vista que aqueles que não possuem condições de garantir sua renda para sobreviver, terminam à margem do processo, “tendo as ruas como única possibilidade de moradia” (Ceolin; Terra; Carmona, 2020, p. 120).

O diferencial do Brasil, em relação à Europa, está no fato de ter sofrido “três séculos de expropriação e pilhagem das riquezas naturais, saques e extermínios dos povos locais”, que “marcaram a ferro e fogo o futuro das nações e suas formas de reprodução social” (Lara; Maranhão, 2019, p. 48). Além disso, o regime escravocrata deixa de herança “uma sociedade com intensas e explosivas contradições históricas”, manifestando o racismo como “um dos valores do passado escravista e colonial”, que se perpetua em território nacional e produz uma “espécie de ‘sociedade burguesa incompleta’”, além de uma dominação ética, ideológica e política (Lara; Maranhão, 2019, p. 48-9).

## **CAPÍTULO 2 - A RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A FALTA DE MORADIA**

A falta de moradia representa um dos principais problemas na luta pela sobrevivência de grande parcela da classe trabalhadora ao redor do mundo, sendo considerada, inclusive, um tipo de violência subjetiva (Lyon-Callo, 2014).

Ademais, como supracitado, apesar das distintas conceituações que é possível encontrar e diante do extenso leque de expressões que se refletem no fenômeno de pessoas vivendo em situação de rua, parte-se do pressuposto de que a diferença substancial entre

peessoas que se utilizam das ruas como forma de sobrevivência e as pessoas domiciliadas é a possuir ou não uma moradia convencional.

Por isso, neste capítulo, apreende-se desde o momento em que a moradia se manifesta apenas como um meio indispensável para satisfação das necessidades humanas mais básicas, isto é, aquelas que possibilitam a própria (re)produção, sobrevivência e convivência da espécie; para, num segundo momento, delimitar quando e o porque ela se transforma em uma mercadoria, regida pelo modo de produção capitalista, e quais são as consequências dessa transformação para determinado segmento da sociedade, mais especificamente aquele que termina excluído do acesso a esse bem devido, basicamente, não possuir condições econômicas para adquiri-lo.

*A posteriori*, apreende-se a “questão social” enquanto expressão das desigualdades sociais e realiza-se uma investigação sobre as formas pela qual a sociedade e o Estado intervêm tanto sobre a questão da moradia quanto sobre a PSR, perpassando pelos paradigmas filantrópico ao do direito e da elaboração de políticas públicas. Este percurso leva até o modelo de política pública *Housing First*.

## **2.1 A habitação enquanto um meio de satisfação das necessidades humanas**

É certo que tanto seres humanos quanto outros animais constroem sua vida material, seus meios de sobrevivência, porém, a diferença substancial entre eles consiste em que este “é imediatamente um com a sua atividade vital” enquanto aquele “faz da sua atividade vital [...] um objeto da sua vontade e da sua consciência” (Marx, 2004, p. 84). Essa diferenciação é exemplificada em uma célebre passagem em que Marx (2013b) compara o trabalho exercido por uma aranha, na construção de suas teias, com o do tecelão, e o trabalho de uma abelha com o de um arquiteto. Diz ele:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente (Marx, 2013b, p. 255-56).

Isso significa que, essa atividade vital, por ser “consciente”, torna o ser humano “um ser genérico”, isto é, “que se relaciona com o gênero enquanto sua própria essência ou [se relaciona] consigo enquanto ser genérico” (Marx, 2004, p. 84). Em outras palavras, o ser

humano tem em comum, com qualquer outro de sua espécie, a capacidade do “engendrar prático de um *mundo objetivo*”, isto é, da “*elaboração da natureza inorgânica*” através da intermediação de sua atividade vital, que é o “trabalho” (Marx, 2004, p. 85, grifos do autor).

De acordo com Marx (2004, p. 85):

[...] na elaboração do mundo objetivo [é que] o homem se confirma, em primeiro lugar e efetivamente, como ser genérico. Esta produção é a sua vida genérica operativa. Através dela a natureza aparece como a *sua obra* e a sua efetividade (*Wirklichkeit*). O objeto do trabalho é portanto a *objetivação da vida genérica do homem*: quando o homem se duplica não apenas na consciência, intelectual[mente], mas operativa, efetiva[mente], contemplando-se, por isso, a si mesmo num mundo criado por ele.

Isso quer dizer que o ser humano só existe enquanto tal porque trabalha, e é isso o que o diferencia dos outros animais da natureza, pois o trabalho é uma atividade de relação de mediação entre seres humanos e a natureza, orientada à um fim, consciente, que é, por sua vez, definido por meio da necessidade humana. Nas palavras de Marx (2013b, p. 261):

O processo de trabalho [...] é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso –, apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais.

São essas necessidades que impulsionam o ser humano a transformar a natureza por meio do trabalho, gerando um produto que tem como fim satisfazê-lo. Nesse sentido, o trabalho gera comida, roupa, casa, filosofia, história, arte, cidades etc., que nada mais são do que objetos do trabalho elaborados para determinados fins, portanto, “objetivação da vida genérica do homem” (Marx, 2004, p. 85). Essa vida genérica:

[...] tanto no homem quanto no animal, consiste fisicamente, em primeiro lugar, nisto: que o homem (tal qual o animal) vive da natureza inorgânica, e quanto mais universal o homem [é] do que o animal, tanto mais universal é o domínio da natureza inorgânica da qual ele vive. [...] Fisicamente o homem vive somente destes produtos da natureza, possam eles aparecer na forma de alimento, aquecimento, vestuário, habitação etc. Praticamente, a universalidade do homem aparece precisamente na universalidade que faz da natureza inteira o seu corpo *inorgânico*, tanto a medida em que ela é 1) um meio de vida imediato, quanto na medida em que é o objeto/matéria e o instrumento de sua atividade vital. A natureza é o *corpo inorgânico* do homem, a saber, a natureza enquanto ela mesma não é o corpo humano. O homem *vive* da natureza significa: a natureza é o seu *corpo*, com o qual ele tem de ficar num processo contínuo para não morrer. Que a vida física e mental do homem está interconectada com a natureza não tem outro sentido senão a natureza está interconectada consigo mesma, pois o homem é uma parte da natureza (Marx, 2004, p. 84, grifos do autor).

Ademais, é através do trabalho que os seres humanos elaboram o seu mundo objetivo, que nada mais é do que toda a produção humana no decorrer da história. Durante esse processo, além de transformar o seu objeto, transforma-se a si mesmo, desenvolvendo-se enquanto sujeito social e edificando a sua própria subjetividade. Diz Marx (2013b, p. 255):

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural [*Naturmacht*]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele desenvolve as potências que nela jazem latentes e submete o jogo de suas forças a seu próprio domínio.

Como dito, no processo de trabalho, através dos meios (instrumental, ferramentas, etc.), o ser humano engendra uma atividade a fim de transformar o objeto (matérias-primas) segundo uma finalidade pré-concebida (Marx, 2013b). Tal processo gera o “valor de uso”, isto é, “um material natural adaptado às necessidades humanas por meio da modificação de sua forma” (Marx, 2013b, p. 258). Em outras palavras, a utilidade do material natural, trabalhado e adaptado às necessidades humanas, constitui o seu valor de uso e vincula-se às suas propriedades físicas (Marx, 2013b).

Uma casa, por exemplo, tem seu valor de uso devido ao simples fato de que o ser humano tem a necessidade de se abrigar, ou seja, o valor de uso da casa serve diretamente como meio de existência do ser humano. De acordo com Marx (2013b, p. 114), “o valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo”, formando, assim, “o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta”.

Em sua obra “*Social Justice and The City*”, David Harvey (1973, p. 160, tradução nossa) destaca que “os valores de uso refletem uma mistura de necessidade e exigências sociais, idiosincrasias pessoais, hábitos culturais, hábitos de estilo de vida”, significando que “são basicamente formados em relação ao que pode ser chamado de ‘sistema de suporte à vida’ do indivíduo”.

Já, Henri Lefebvre (2016, p. 113), em sua obra “*O Direito à Cidade*”, afirma que essas necessidades sociais possuem “um fundamento antropológico” compreendendo, de formas “opostas e complementares”:

[...] a necessidade de segurança e a de abertura, [...] de certeza e [...] de aventura, a de organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de

investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva em longo prazo (Lefebvre, 2016, p. 113).

Além disso, Lefebvre (2016) afirma que o ser humano necessita ver, ouvir, tocar, degustar e englobar as percepções num mundo onde “a essas necessidades antropológicas socialmente elaboradas” serão acrescidas “necessidades específicas [...] que não satisfazem os equipamentos comerciais e culturais”, tratando-se “da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas” (Lefebvre, 2016, p. 114).

Então, ao debruçar-se sobre a produção material e intelectual dos seres humanos, é possível apreender que a categoria trabalho nada mais é do que a modificação da forma sobre um material natural, a fim de adaptá-lo às necessidades humanas (Fischer, 1973). Isso significa que a casa é “um produto do trabalho humano”, ou seja, uma “*experiência social solidificada*” (Fischer, 1973, p. 174, grifos do autor) e está conectada diretamente à sua função, a saber:

As formas das habitações humanas são largamente influenciadas pelo material empregado nelas; dependendo da habitação ser construída à base de madeira, ramos, pedra, argila ou cimento armado, quer dizer, dependendo do material mais prontamente utilizável, ela terá a sua forma parcialmente determinada pelo material. A proporção e a simetria de uma casa (ou de qualquer outro produto do trabalho) [...] são determinadas pela estrutura do material, tal como pela experiência e o passado do construtor. Uma casa rústica, improvisada, irregular, tende a durar menos do que outra que segue certas leis de simetria (Fischer, 1973, p. 174-75).

Essa exposição, no que tange a construção de moradias, corrobora com a passagem de Marx (2004, p. 85), quando escreve que a diferença entre os outros animais e os seres humanos encontra-se no fato de que aqueles produzem somente a partir daquilo de que necessitam imediatamente para si ou sua cria, produzindo de forma unilateral, enquanto estes produzem universalmente; aqueles produzem “apenas sob o domínio da carência física imediata”, enquanto estes produzem mesmo livre dela; e aqueles formam “apenas segundo a medida e a carência da species à qual pertence”, enquanto estes sabem “produzir segundo a medida de qualquer species”.

A fim de exemplificação, propõe-se uma reflexão acerca da ave João-de-barro (*Furnarius Rufus*), que constrói o ninho sempre “em forma de forno [...] com barro úmido e palha e, após seco, tem a consistência de um adobe, com paredes que podem ter de três a quatro centímetros de espessura, sendo a câmara interior separada por uma entrada estreita”

(Shibuya, 2012, p. 11). Essa ave constrói e utiliza seu ninho normalmente durante a primavera, somente destinado à procriação, e nunca o ocupa novamente (O João, 1956). Ao abandonar o ninho, deixa-o disponível para ser habitado por outras espécies de aves, como canário-da-terra-verdadeiro, tuim, pardais e andorinhas (Efe; Filippini, 2006).

Ou seja, essa ave, um ser de “menor complexidade”, se comparada ao ser humano, possuindo uma produção unilateral, produz o ninho apenas para satisfazer suas necessidades mais imediatas ou de sua cria. O fato de abandonar o ninho depois de suprir tais necessidades - primeiras, instintivas, de proteção do ato que consolida a preservação da espécie pelo sucesso da reprodução -, permite afirmar que o João-de-barro, ao construir o ninho, responde à necessidade biológica/genética de abrigar-se e reproduzir-se. Depois de consumada a reprodução, ele abandona o habitat que serviu para suprir a sua necessidade instintiva e do seu filhote. Já, o novo João-de-barro não herdará o ninho construído por seus progenitores, ao contrário, deverá abandoná-lo, possibilitando que outras espécies gozem do abrigo e da proteção onde emergiu da casca de seu próprio ovo, garantindo-lhe, assim, a possibilidade de que, tempo a frente, construa ele mesmo, ao molde de seus progenitores, a morada para procriar, caso consiga sobreviver aos riscos enfrentados durante a vida selvagem.

Diferentemente, o ser humano, por ser um ser social, um animal político (*zoon politikón*) (Aristóteles, 1985), que vive consciente e organizadamente no meio de outros seres humanos, detendo o poder da linguagem, realiza suas ações sempre mantendo relação com sua comunidade - sendo impossível sua compreensão fora do âmbito das relações com os seus semelhantes -, através do exercício do pensamento, que emerge da prática habitual da reflexão intelectual e do convívio (Valadares, 2000).

Este convívio, além de proporcionar a busca por sobrevivência, caracteriza e inicia a habitação humana, no sentido de que somente em grupo seres humanos se defrontam diante do mundo em busca contínua do domínio sobre a natureza que produz, quando em contato com a cultura, “inquietação no interior dos corpos dos sujeitos” (Valadares, 2000, p. 85). Desse modo, diferentemente dos outros animais, o ser humano acaba condenado à busca de domínio e transformação da natureza desde que é lançado fora do mundo instintivo (Valadares, 2000).

O ser humano inicia a construção de casas, *a priori*, caracterizadas pela sua “simplicidade” - resultado da utilização dos materiais dispostos no meio ambiente à sua volta - e pela sua “adaptabilidade” - que possibilita adaptar técnicas às circunstâncias locais (Weimer, 2012, p. XLI, grifos do autor). Posteriormente, com o desenvolvimento do

planejamento e arquitetura, as técnicas de construção se complexificam e são dominadas por certos grupos (Lourenço; Branco, 2012).

Nesse sentido, a própria arquitetura é considerada “um fenômeno eminentemente cultural” (Weimer, 2012, p. XXI), tendo em vista que:

Uma das características mais fascinantes da aventura humana é o fato de ser extremamente adaptável aos mais diversos meios. Até nos lugares mais inóspitos, onde a sobrevivência humana parece impossível, podem ser encontradas populações que foram se adaptando às condições mais adversas e conseguem se manter, por vezes, admiráveis níveis de qualidade de vida (Weimer, 2012, p. 1).

Lourenço e Branco (2012) afirmam que os primeiros seres humanos começam por se acolher “em abrigos naturais como cavernas e grutas para se proteger do clima e dos animais”, o que pode ser considerado como “uma forma morfológica e cronologicamente primária de habitação” (Lourenço; Branco, 2012, p. 201). Por outro lado, Weimer (2012, p. 4) escreve que já existe “o consenso de que dificilmente as cavernas tenham sido lugar de habitação humana, mesmo em passado muito distante, quando os recursos materiais e técnicos ainda eram bastante limitados”, devido ao fato de que “as cavernas são produtos da natureza” e o ser humano “desde tempos imemoriais, sempre se empenhou em submeter a natureza a sua própria natureza”, preferindo “construir seus próprios abrigos, relegando às formas naturais a condição de abrigos eventuais ou complementares, de cunho ritual ou mágico” (Weimer, 2012, p. 4).

Algumas outras construções humanas que serviam de habitação ou abrigo temporário, desde os tempos mais remotos são as cabanas, palafitas ou habitações lacustre de madeira e os terramares, descobertos na Itália e/ou Espanha (Lourenço; Branco, 2012). Segundo estes autores, “em qualquer lugar onde se encontrassem materiais [...] propícios à construção, eram aproveitados pelas tribos primitivas para serem utilizados na construção e revestimento de abrigos” (Lourenço; Branco, 2012, p. 202). De todo modo, as moradias da época neolítica tinham como propósito defender os seres humanos dos animais selvagens e agentes atmosféricos (Lourenço; Branco, 2012).

Posteriormente, desde à Idade Antiga, com o aparecimento das primeiras civilizações, ocorre um grande avanço e variedade de técnicas arquitetônicas implementadas para a construção dos mais variados tipos de habitações, nas mais variadas culturas humanas, como a egípcia, a norueguesa, a escandinava, a românica, em Nova Guiné, na Índia, Indonésia, Filipinas, China, África, América do Sul, no Sudoeste da Ásia na Suécia, em Holanda, Portugal, Peru, entre outras (Weimer, 2012; Lourenço; Branco, 2012).

Este trabalho não se aprofunda sobre a polêmica do uso ou não das cavernas como moradia, ou sobre os mais diversos tipos de habitações criados pelos seres humanos no decorrer da história, mas busca tornar evidente que essa possibilidade de criação diversa de habitações, decorre do fato de que os seres humanos são seres sociais, animais políticos, que fazem história, se apropriam da natureza por meio do trabalho e a transformam no que Marx denomina de “corpo *inorgânico*”, como “um meio de vida imediato”, isto é, como “objeto/matéria e o instrumento de sua atividade vital” (Marx, 2004, p. 84).

Nesse sentido, parte-se da compreensão de que a construção da casa, por constituir-se em um meio desenvolvido por seres humanos para seres humanos, com o intuito de satisfazer suas necessidades mais básicas, se constitui em um fato histórico, que varia em sua morfologia nas mais variadas culturas e civilizações humanas e desde os tempos mais remotos, sendo influenciada pela modificação dos solos e do clima, ou diante da necessidade de proteção dos seres humanos face aos perigos externos.

Este fato corrobora com Marx (2013b, p. 246), quando diz que:

[...] as próprias necessidades naturais, como alimentação, vestimenta, aquecimento, habitação etc., são diferentes de acordo com o clima e outras peculiaridades naturais de um país. Por outro lado, a extensão das assim chamadas necessidades imediatas, assim como o modo de sua satisfação, é ela própria um produto histórico e, por isso, depende em grande medida do grau de cultura de um país, mas também depende, entre outros fatores, de sob quais condições e, por conseguinte, com quais costumes e exigências de vida se formou a classe dos trabalhadores livres num determinado local.

Tal compreensão também vai ao encontro dos pressupostos observados por Marx e Engels (2007, p. 32) acerca de toda a existência humana e, portanto, de toda história, quando afirmam que o primeiro pressuposto é de que os seres humanos “têm de estar em condições de viver para poder ‘fazer história’”, entretanto, para estarem nessas condições, necessitam antes “de comida, bebida, moradia, vestimenta”, sendo indispensável, por isso “a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material”, que é, por si só, “um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos” (Marx; Engels, 2007, p. 32).

Compreende-se, então, que a moradia é um meio para alcançar um estágio civilizatório mínimo e indispensável para uma vida humana digna, tendo em vista que, “do ponto de vista ideal”, tem a função de transmitir “segurança e preservação dos riscos da vida pública nas ruas das cidades” (Brasil, 2022, p. 16). Nesse sentido, ela deve possibilitar a

aquisição de um mínimo de saneamento básico e acesso à recursos de higiene, à produção de referências para a vida, ao subsídio da pessoa e de sua família, à produção de subjetividades, à experimentação e representação da vida cotidiana, à organização da alimentação e das condições de empregabilidade e à recuperação de enfermidades e um local de repouso. (Rangel; Silva, 2009; Franco; Stralen, 2012; Brasil, 2022).

Além disso, vale pontuar o “status simbólico do lar”, que se manifesta por meio de “características físicas; relações com o ambiente e vizinhança; poder de posse; grau de controle territorial (privacidade); grau de responsabilidade[;] sensação de pertencimento; [e] qualidade da vida doméstica” (Cinacchi, 2022, p. 50), deitando raízes em um complexo contexto de relações sociais.

De acordo com Cinacchi (2022, p. 50), a situação de rua se situa exatamente na “ausência desses elementos”, isto é, na “perda de status social simbólico, sendo tratada com invisibilidade ou como um problema ‘das outras pessoas’”, o que interfere diretamente no aumento do processo de marginalização e exclusão da sociedade formal.

## **2.2 O nascimento das grandes cidades e da habitação enquanto mercadoria**

Ora, levando em consideração que a moradia constitui-se em um meio fundamental para que o ser humano supra suas necessidades e, por conseguinte, garanta a sobrevivência, (re)produção e convivência da espécie; e que a evolução morfológica da habitação se constitui em um fato histórico, é fundamental compreender em que momento o seu valor de uso é suprimido, e quase extinto, pelo seu valor de troca (Lefebvre, 2016), e quais as consequências dessa transformação para os seus habitantes.

Entre o final do século XV e início do século XVI, no período de acumulação primitiva de capital, que é o momento em que “uma massa de proletários” passa a ser “lançada no mercado de trabalho pela dissolução dos séquitos feudais” (Marx, 2013, p. 789); que a industrialização se torna uma realidade e que emerge o “capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial” (Lefebvre, 2016, p. 12), as cidades já possuem a capacidade de acumular riquezas, devido o sobreproduto da agricultura, a usura e o comércio.

Nesse período, a cidade “já é obra da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, do desfrute e das necessidades, ao passo que o campo representa o expoente cabal ao fato contrário, quer dizer, ao isolamento e à solidão” (Marx; Engels, 2007, p. 75). Tal separação se inicia “com a passagem da barbárie à civilização, do regime tribal ao Estado, da localidade à nação” e “se mantém ao longo de toda a história da civilização até

chegar aos dias de hoje”, ocasionando “a maior divisão do trabalho físico e intelectual” (Marx; Engels, 2007, p. 75).

Conforme avança o processo de urbanização, prospera o artesanato, que possibilita a formação de “centros de vida social e política onde se acumulam não apenas riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos)” (Lefebvre, 2016, p. 12). Lefebvre (2016) considera essa cidade como uma obra, tendo em vista que o seu principal uso ainda é a “Festa”, que “consome [...] enormes riquezas em objetos e dinheiro”, mas que contrasta diretamente com a orientação “na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos” (Lefebvre, 2016, p. 12). Nesse sentido, “a obra é valor de uso e o produto valor de troca” (Lefebvre, 2016, p. 12).

Já, com o processo de industrialização e a predominância da “burguesia específica (os ‘empresários’)”, a riqueza se transforma, deixando de ser principalmente imobiliária, além da produção agrícola e da propriedade de terra deixarem de ser preeminentes, passando das mãos dos senhores feudais para as mãos dos “capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura” (Lefebvre, 2016, p. 13).

Desse processo, resulta a “problemática urbana” (Lefebvre, 2016, p. 11) e as consequências para seus habitantes, mais especificamente para a classe trabalhadora emergente, que se depara com um enorme vácuo de terras agrícolas, adquiridas por grandes arrendatários cujo acesso à métodos agrícolas e exploração em larga escala permite o aumento da produtividade da terra, além da venda de seus produtos a menores preços, se comparados com os do pequeno agricultor autônomo (Lefebvre, 2016).

Neste cenário, o pequeno agricultor fica relegado a vender sua terra e tornar-se trabalhador industrial, ou ir em busca de um emprego instável e com grande insegurança nos latifúndios dos grandes arrendatários, tornando-se, neste caso, um trabalhador agrícola (Engels, 2010).

Durante esse período, as grandes concentrações populacionais e urbanas passam a caminhar juntas com a concentração de capital e com a centralização da propriedade privada, que destrói radicalmente os antigos costumes medievais e faz com que se consolide na Inglaterra o modo de produção capitalista (Lefebvre, 2021). Como consequência, emergem “formas mais sutis de dominação e de exploração” se comparadas com as do antigo regime feudal (Lefebvre, 2016, p. 78).

Agora, as grandes cidades, alinhadas pela “empresa industrial”, servem para “regulamentar [...] a produção das mercadorias e a destruição dos produtos através da

atividade devoradora chamada ‘consumo’”, fazendo com que prevaleça o valor de troca sobre o valor de uso, quase o extinguindo (Lefebvre, 2016, p. 12).

Marx afirma que “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar” (Marx, 2013b, p. 113). Nas grandes cidades industriais, a primeira propriedade dessa forma elementar se manifesta relacionando-se ao seu caráter de coisa, isto é, ao seu valor de uso. Nesse sentido, a “mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” (Marx, 2013b, p. 113). Porém, toda mercadoria, ao possuir um valor de uso, possui também um “valor de troca”, ou “valor”. Diz Marx (2013, p. 124):

As mercadorias vêm ao mundo na forma de valores de uso ou corpos de mercadorias, como ferro, linho, trigo etc. Essa é sua forma natural originária. Porém, elas só são mercadorias porque são algo duplo: objetos úteis e, ao mesmo tempo, suportes de valor. Por isso, elas só aparecem como mercadorias ou só possuem a forma de mercadorias na medida em que possuem esta dupla forma: a forma natural e a forma de valor.

Enquanto o valor de uso é determinado de acordo com a utilidade relacionada às propriedades físicas da mercadoria, o valor de troca varia, sendo definido pela quantidade de uma mercadoria que é passível de ser trocada por certa quantidade de outra mercadoria, em determinada época da história. De acordo com Marx (2013b, p. 136):

A mercadoria é valor de uso – ou objeto de uso – e ‘valor’. Ela se apresenta em seu ser duplo na medida em que seu valor possui uma forma de manifestação própria, distinta de sua forma natural, a saber, a forma do valor de troca, e ela jamais possui essa forma quando considerada de modo isolado, mas sempre apenas na relação de valor ou de troca com uma segunda mercadoria de outro tipo.

O que define o valor de uma mercadoria é a quantidade de trabalho gasto durante o tempo socialmente necessário para a sua produção, diferentemente do seu valor de uso, que é definido pela sua utilidade. Diz Marx (2013b, p. 117):

[...] é apenas a quantidade de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso que determina a grandeza de seu valor. [...] Por essa razão, mercadorias em que estão contidas quantidades iguais de trabalho ou que podem ser produzidas no mesmo tempo de trabalho têm a mesma grandeza de valor. O valor de uma mercadoria está para o valor de qualquer outra mercadoria assim como o tempo de trabalho necessário para a produção de uma está para o tempo de trabalho necessário para a produção de outra.

É por isso que todo trabalho humano possui o duplo aspecto de produzir tanto valor de uso quanto valor de troca:

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força humana de trabalho em sentido fisiológico, e graças a essa sua propriedade de trabalho humano igual ou abstrato ele gera o valor das mercadorias. Por outro lado, todo trabalho é dispêndio de força humana de trabalho numa forma específica, determinada à realização de um fim, e, nessa qualidade de trabalho concreto e útil, ele produz valores de uso.” (Marx, 2013b, p. 124).

Porém, “uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor”, quando ocorre de sua utilidade não ser mediada pelo trabalho, como é o caso do “ar”, da “terra virgem”, dos “campos naturais”, da “madeira bruta etc” (Marx, 2013b, p. 118). Também, “uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria”, isto é, “quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria” (Marx, 2013b, p. 118-19).

Realizando uma reflexão, afere-se que, ao construir uma casa, o trabalhador está produzindo algo útil para satisfazer determinadas necessidades humanas, mas isso não significa que a casa se transformará em uma mercadoria portadora de valor caso ele tenha decidido, como fim último, construí-la simplesmente para seu uso imediato, ou seja, para morar, e não para vender ou alugar. Nesse sentido, para que haja a produção de mercadoria, o trabalhador precisa produzir “não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social [...] a quem vai servir como valor de uso” (Marx, 2013b, p. 119).

Nesse sentido, o valor de troca aparece, à primeira vista, como uma relação quantitativa, com o objetivo de regulamentar a proporção em que os valores de uso são trocados uns pelos outros, e é por meio da “forma-dinheiro” que o ser humano encontra a forma de valor em comum de todas as mercadorias no modo de produção capitalista, contrastando com a variedade de formas naturais que apresentam seus valores de uso (Marx, 2013b).

Neste prisma, as cidades europeias passam a se formar a partir das indústrias ascendentes que se instalam fora das cidades, dependendo de circunstâncias diversas, a nível local, regional ou nacional, mas, em sua maioria, sempre próximas de fontes de energia (rios, florestas, minerais), meios de transporte (rios, canais, estradas de ferro), de matérias-primas e de reservas de mão de obra (Lefebvre, 2016). Depois, ao redor das fábricas, passam a se formar os vilarejos, que se transformam em pequenas cidades, e essas, em grandes, reunindo durante este processo “todos os elementos da indústria”, a saber: “os trabalhadores, as vias de

comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa” (Lefebvre, 2021, p. 9). Essa “tendência centralizadora” domina as cidades e manifesta, em cada indústria criada no campo, o “germe de uma cidade industrial” (Lefebvre, 2021, p. 9).

Segue-se que a sociedade europeia, dita ocidental, compreendida como a relação cidade-campo, passa a se constituir em “rede de cidades, com uma certa divisão do trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre as cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias” (Lefebvre, 2016, p. 13).

Essa divisão social resulta na “segregação dos grupos sociais, separações materiais e espirituais” (Lefebvre, 2016, p. 101); no erigir de um Estado com poder centralizado, que faz com que uma cidade predomine sobre as demais: “a capital” (Lefebvre, 2016, p. 13), e na constituição de uma “comunidade no seio da qual uma minoria de livres cidadãos detém o poder sobre os outros membros da cidade: mulheres, crianças, escravos, estrangeiros” (Lefebvre, 2016, p. 38).

Como afirma Paul Singer (1982, p. 21), em seu artigo intitulado “O uso do solo urbano na economia capitalista”, “sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades” e produzindo os mais diversos produtos, que se tornarão mercadorias, é inevitável que o solo urbano também seja disputado por inúmeros usos, tendo em vista que é pautado pelas “regras do jogo capitalista”, que se ancoram na propriedade privada do solo. Este capital, constituído pela propriedade privada dos meios de produção, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduz o valor da força de trabalho gasta e mais um valor excedente, que acaba nas mãos do capitalista sob a forma de lucro (Singer, 1982).

Nesse sentido, a sociedade se defronta com um duplo processo, a saber: “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social”, que ocorre de forma dialética, contraditória, tendo em vista que a “realidade urbana” e a “realidade industrial” se chocam violentamente, gerando “situações ‘problemáticas’” (Lefebvre, 2016, p. 17).

Agora, o que se observa é um aumento das concentrações urbanas e a deterioração dos antigos núcleos urbanos que, de fato, não desaparecem, mas se tornam “produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos”, e sobrevivem, por conseguinte, “graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar” (Lefebvre, 2016, p. 19-21). Todavia, a classe trabalhadora não é a única a ser atingida, mas a sociedade como um todo, incluindo aí os “dominadores”, isto é, aqueles

que se utilizam da riqueza socialmente produzida por possuírem os “meios de produção e da força de trabalho” (Lefebvre, 2021, p. 12).

Todos são atingidos devido ao fato das relações sociais desenvolvidas nas cidades industriais estimularem a empatia das pessoas diante das outras apenas “como objetos utilizáveis” (Engels, 2010, p. 68), onde cada um termina explorando o outro, os capitalistas se apropriando de tudo, enquanto aos pobres mal lhes resta a oportunidade de lutar pela sobrevivência. Lefebvre (2016, p. 67) corrobora essa “exploração de toda a sociedade” na seguinte passagem:

Atualmente, tornando-se centro de decisão ou antes agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). Isso é dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção).

Além do mais, ao investigar como a “desordem” urbana se instala na França do século XIX, Lefebvre capta uma classe burguesa “cercada pela classe operária”, atribuindo a este fato a afluência dos camponeses às cidades, que passam a se instalar “ao redor das ‘barreiras’, das portas, na periferia imediata, [...] em pardieiros mas também em casas alugadas” (Lefebvre, 2016, p. 24). Tal “desordem” faz com que os ricos se sintam ameaçados pelos pobres, abrindo margem para uma “estratégia de classe” bem definida, que mira o “remanejamento da cidade”, expulsando a classe trabalhadora do centro urbano e da própria cidade, destruindo, assim, a “urbanidade” (Lefebvre, 2016, p. 24).

A fim de responder ao rápido avanço da industrialização e à chegada dos camponeses aos centros urbanos, surgem os subúrbios, que não se propõem, *a priori*, “a abrir um caminho para a especulação” (Lefebvre, 2016, p. 26).

Lefebvre (2016, p. 26) constata que durante esse período, os “dominadores” não desejam desmoralizar a classe operária, mas sim moraliza-la, através da atribuição de outras funções e condições “que não aqueles ligados à condição de produtores assalariados”, propiciando-lhes, com isso, “uma vida cotidiana melhor que a do trabalho”.

Então, com o habitat, parcela da classe burguesa passa a idealizar “a ascensão à propriedade”, que, de acordo com Lefebvre (2016, p. 26), seria uma “operação notavelmente bem-sucedida” caso não gerasse, por consequência, uma periferia desurbanizada, mas dependente da cidade, que arrasta “a burguesia e as camadas abastadas, que instalam os

subúrbios residenciais”, esvaziando as regiões centrais em função da instalação de escritórios (Lefebvre, 2016, p. 27).

Neste cenário, “os antigos centros entram [...] na troca e no valor da troca, não sem continuar a ser valor de uso em razão dos espaços oferecidos para atividades específicas”, tornando-se, então, “centros de consumo” (Lefebvre, 2016, p. 21).

### 2.3 As consequências da “problemática urbana” para a classe trabalhadora

Como afirma Marx (2013b, p. 758), a situação dos trabalhadores, se observada através dos espaços de moradia e no que tange à sua alimentação e saúde em geral, auxilia “para o pleno esclarecimento das leis da acumulação”, inclusive porque é impossível conhecer as causas da fome, sem conhecer as leis econômicas que regem o modo de produção capitalista. Diz ele:

O nexu interno entre o tormento da fome que atinge as camadas operárias mais laboriosas e o consumo perdulário, grosseiro ou refinado, dos ricos, baseado na acumulação capitalista, só se desvela com o conhecimento das leis econômicas. O mesmo não ocorre com as condições habitacionais. Qualquer observador imparcial pode perceber que, quanto mais massiva a concentração dos meios de produção, tanto maior é a conseqüente aglomeração de trabalhadores no mesmo espaço; que, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis são para os trabalhadores as condições habitacionais. (Marx, 2013b, p. 732).

Então, diante da variedade de formas de determinar o valor de uso e de troca das terras e suas “benfeitorias” (sendo a casa uma delas), além dos diversos atores que atuam no mercado imobiliário, com diferentes interesses, o cenário acima descrito revela que “todos os problemas espaciais têm uma qualidade monopolista inerente a eles”, isto é, “o monopólio no espaço absoluto é uma condição de existência [...] na sociedade capitalista” (Harvey, 1973, p. 168, tradução nossa). Tal particularidade é “institucionalizada por meio da relação de propriedade privada, de modo que os ‘proprietários’ possuem privilégios de monopólio sobre ‘pedaços’ de espaço” (Harvey, 1973, p. 168, tradução nossa).

Ora, nas cidades capitalistas, tanto a terra urbana quanto suas benfeitorias são mercadorias devido ao fato do uso do solo ser regulado pelo mecanismo de mercado (Harvey, 1973), formando “o preço desta mercadoria *sui-generis* que é o acesso à utilização do espaço”, obtido “mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante o pagamento de um aluguel periódico” (Singer, 1982, p. 23, grifos do autor).

Todavia, esses tipos de mercadoria se diferenciam de outros no que se refere aos seus conceitos de valor de uso e de troca. Harvey (1973) chama a atenção para seis características específicas das terras e suas benfeitorias, sendo a casa uma delas, a saber:

- 1) Elas não são mercadorias móveis como os alimentos, automóveis e eletrodomésticos, pois possuem um lugar fixo, o que lhes confere privilégios de monopólio à quem possuir o direito de determinar seu uso em determinado local (Harvey, 1973).
- 2) “São mercadorias que nenhuma pessoa pode prescindir” (Harvey, 1973, p. 158, tradução nossa), isto é, ninguém pode existir sem ocupar um espaço, algum tipo de habitação, ou trabalhar sem ocupar um local e fazer uso de materiais ali localizados.
- 3) Esses tipos de mercadorias “mudam de mãos com relativa pouca frequência” (Harvey, 1973, p. 158, tradução nossa).
- 4) Por serem permanentes e possuírem alta expectativa de vida, são mercadorias que abrem margem para que o seu possuidor armazene riqueza, “tanto para as pessoas quanto para a sociedade de modo geral” (Harvey, 1973, p. 158, tradução nossa). Nesse sentido, na sociedade capitalista, a pessoa possui um duplo interesse<sup>24</sup> na propriedade, isto é, “tanto como valor de uso quanto como valor de troca, real ou potencial, no presente ou no futuro” (Harvey, 1973, p. 158, tradução nossa).
- 5) A troca desses tipos de mercadorias ocorre rapidamente no mercado, mas seu uso se estende por um período maior, significando que a proporção entre a frequência da troca e a duração do uso é lenta (Harvey, 1973). Consequentemente, observa-se que as instituições financeiras acabam desempenhando um importante papel no “funcionamento do mercado de terras e propriedades urbanas em uma economia capitalista” (Harvey, 1973, p. 159, tradução nossa).
- 6) Essas mercadorias diversificam-se muito em seus tipos de uso, por exemplo: uma casa pode ser utilizada para fornecer abrigo, privacidade, localização privilegiada referente aos locais de trabalho, oportunidade de varejo, serviços sociais, família, amigos e acumular riquezas (Harvey, 1973). Entretanto,

---

<sup>24</sup> De acordo com Engels (2015, p. 89, grifos do autor), tal interesse decorre do fato de que “*todo e qualquer investimento de capital que satisfaça uma necessidade é rentável quando gerido de maneira racional*”, até mesmo a construção de moradias para trabalhadores.

também pode ser utilizada estando em locais próximos a fontes de poluição, de congestionamento de trânsito e de criminalidade (Harvey, 1973). Essa variedade de usos, “quando tomados em conjunto, constituem o valor de uso da casa para os ocupantes”, que varia para cada pessoa ou grupo, que irá determinar o valor de uso de maneira distinta (Harvey, 1973, p. 159, tradução nossa).

Compreende-se, então, que o valor de uso da moradia fica de fora da esfera da economia política, sendo necessário voltar a atenção para o momento em que “o valor de uso e o valor de troca colidem para transformar a terra e suas benfeitorias em mercadorias.” (Harvey, 1973, p. 161, tradução nossa).

Além disso, Harvey (1973) elenca os principais atores que atuam no mercado imobiliário, destacando suas distintas funções e maneiras de determinar o valor de uso e de troca das terras e suas benfeitorias, ressaltando que as operações de todos os grupos se diversificam no que diz respeito ao que é valor de uso e de troca para cada um. Logo, “se uma mercadoria depende da união de valor de uso e valor de troca no ato social da troca”, a terra e a habitação “são mercadorias aparentemente muito diferentes, dependendo do grupo de interesse particular que opera no mercado” (Harvey, 1973, p. 166-67, tradução nossa).

Então, levando em consideração que “todo o espaço urbano é propriedade privada (com as exceções cabíveis), mesmo a pior localização [...] tem que ser comprada ou alugada” (Singer, 1982, p. 25), fazendo com que as primeiras pessoas a entrarem no mercado imobiliário o façam “na ordem de seu poder de compra”, ou seja, aquelas que possuem dinheiro acabam tendo mais opções, “enquanto os mais pobres pegam o que sobrar depois que todos os outros tiverem exercido a escolha” (Harvey, 1973, p. 168, tradução nossa). Essa falta de escolha inclina as pessoas mais pobres a serem espremidas por “políticas quase monopolistas”, além de tornar evidente que “os ricos podem comandar o espaço enquanto os pobres estão presos nele” (Harvey, 1973, p. 170-71, tradução nossa).

Como consequência, “os grupos mais pobres, que têm a maior demanda latente por moradia e menos recursos para adquiri-la” exercem uma pressão social, e física, diante os grupos mais ricos, que “não aceitam facilmente viver em proximidade geográfica com eles.” (Harvey, 1973, p. 171, tradução nossa), fato já evidenciado por Engels (2015). Tal pressão é “exercida na extremidade inferior do mercado imobiliário” e transmitida “para cima na escala sócio econômica até que os mais ricos sejam pressionados a se mudar”<sup>25</sup> (Harvey, 1973, p.

---

<sup>25</sup> Aqui, Harvey (1973) exclui da análise o problema de formação de novas moradias, imigração, etc.

171, tradução nossa). Todavia, tal formulação se mostra “irreal”, tendo em vista que os ricos “possuem o poder político e econômico para resistir à invasão” dos pobres (Harvey, 1973, p. 171, tradução nossa).

Aqui, entra em jogo aquilo que Singer chama de “elemento prestígio”, que segrega parcela dos mais ricos da classe média ao exigir um pagamento “extra pelo privilégio de morar em áreas residenciais que os ‘verdadeiros’ ricos estão abandonando exatamente devido à penetração dos arrivistas” (Singer, 1982, p. 27). Estrategicamente, os promotores imobiliários se aproveitam deste mecanismo, lançando empreendimentos em áreas cada vez mais afastadas para aqueles “que podem pagar o preço do isolamento” (Singer, 1982, p. 27).

Engels (2015) presencia como predomina um período de “escassez de moradia”<sup>26</sup>, no momento em que a Alemanha do século XIX passa pela transição da manufatura para a grande indústria. Neste período, os trabalhadores rurais são atraídos para as grandes cidades, que possuem configurações arquitetônicas já ultrapassadas em relação aos interesses da nova grande indústria, o que impulsiona, por sua vez, modificações nas ruas das cidades para o acúmulo de capital. A partir do momento que afluem em massa, e com a reformulação das regiões centrais das cidades industriais, os trabalhadores se deparam com demolições em massa das antigas moradias já degradadas das regiões centrais, o que acaba gerando uma repentina escassez e uma crise do pequeno comércio e da pequena indústria, que dependem da classe trabalhadora como consumidores. Tal escassez “assume forma aguda e em geral persiste de maneira crônica em Londres, Paris, Berlim e Viena”, sendo um sintoma diretamente relacionado à Revolução Industrial (Engels, 2015, p. 26).

De acordo com Harvey (1973, p. 174), esse processo de degradação está tradicionalmente sujeito a sofrer “pressões especulativas”, sendo capaz de “conduzir à renovação urbana sob outro tipo de habitação ou a uma transformação no uso do solo”. Singer (1982, p. 27), por sua vez, explica que a demanda de solo urbano para fins de habitação:

[...] distingue vantagens locacionais, determinadas principalmente pelo maior ou menor acesso a serviços urbanos, tais como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone, etc., e pelo prestígio social da vizinhança. Este último fator decorre da tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente.

---

<sup>26</sup> O que Engels (2015, p. 38) compreende por “escassez de moradia” é “o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; é o aumento colossal dos preços do aluguel; é a aglomeração ainda maior dos moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento”. De acordo com Harvey (1973, p. 185), essa escassez é “socialmente determinada”.

Por isso, acrescenta ele, “o acesso a serviços urbanos” acaba privilegiando “determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda” (Singer, 1982, p. 27).

Outro ponto a ser destacado é que o rápido aumento no número de habitantes acaba levando, em muitas cidades, a escassez de moradia à nível crítico, exacerbando, por conseguinte, “a valorização das poucas áreas bem servidas” (Singer, 1982, p. 27). A função do mercado imobiliário, nesse sentido, passa a ser o de fazer “com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada”, que são capazes “de pagar um preço alto pelo direito de morar” (Singer, 1982, p. 27). Consequentemente, a população mais pobre “fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas” (Singer, 1982, p. 27).

Parafraseando Lefebvre (2016, p. 28), é diante da indignação provocada por tantos casos dramáticos, engendrados pela crise da cidade industrial que aflora, na consciência social, “o direito à moradia”. Porém, tal direito “não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como um apêndice dos ‘direitos do homem’”, significando que a construção de moradias, sendo uma função do Estado, “não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado”, desempenhando, assim, um papel político menor (Lefebvre, 2016, p. 28). Tal afirmação corrobora Engels (2015), quando diz que:

[...] a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar ‘mais casas’. Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos ou semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível em menor custo possível (Lefebvre, 2016, p. 28).

Ademais, rompendo as fronteiras europeias, tal problemática se repetirá em outros lugares do mundo, deixando evidente o seu caráter global e o estrito relacionamento com o modo de produção capitalista<sup>27</sup>.

O próprio Lefebvre (2016, p. 18) afirma: “a crise da cidade é mundial”, fato este que se torna ainda mais evidente quando analisa os casos das cidades da América do Sul e da

---

<sup>27</sup> Harvey resgata a concepção marxiana sobre a “tendência histórica do capitalismo” de destruir e absorver “modos não-capitalistas de produção, ao mesmo que os utiliza para criar espaço novo para a acumulação de capital”, por meio de “um conjunto universal de valores, baseados no ‘trabalho social abstrato’ e definido numa escala global” (Harvey, 2005, p. 56). Este processo determina a “[...] penetração das relações sociais capitalistas em todos os aspectos da produção e da troca, e em todo o mundo”, criando escassez onde antes não havia, isto é, criando o “subdesenvolvimento” (Harvey, 2005, p. 61).

África, que constam com uma “ampliação maciça da cidade e uma urbanização [...] com pouca industrialização”, o que acaba gerando “cidades cercadas por uma vizinhança de favelas” (Lefebvre, 2016, p. 18). Diz ele:

Numa série de países mal desenvolvidos, a favela é um fenômeno característico, enquanto que nos países altamente industrializados essa característica é a proliferação da cidade em ‘tecidos urbanos’, em subúrbios, em setores residenciais, cuja relação com a vida urbana constitui um problema (Lefebvre, 2016, p. 84).

Nos países denominados “em vias de desenvolvimento”, a favela cumpre a função de acolher camponeses sem posses, advindos da dissolução da estrutura agrária, desempenhando “o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria” e oferecendo “um sucedâneo à vida urbana, miserável e, no entanto, intensa, àquelas que ela abriga” (Lefebvre, 2016, p. 85).

Então, de modo geral, é o processo de segregação e decomposição do centro da cidade industrial que produz todo esse caos urbano, sendo sua expressão radical a formação dos guetos (Lefebvre, 2016; 2021). Tal fenômeno pode ser analisado a partir de diferentes prismas, podendo ser eles:

Ecológicos (favelas, pardieiros, apodrecimento do coração da cidade), formais (deterioração dos signos e significações da cidade, degradação do ‘urbano’ por deslocação de seus elementos arquitetônicos), sociológicos (níveis de vida e modos de vida, etnias, culturas e subculturas etc.) (Lefebvre, 2016, p. 104).

Neste contexto, as cidades terminam habitadas, sobretudo, por trabalhadores sem posses ou propriedades, que precisam vender sua força de trabalho, subsistir com o seu salário e enfrentar uma sociedade que “lhes deixa o cuidado de suprir suas necessidades e as de sua família”, não lhes fornecendo “os meios de fazê-lo de uma maneira eficaz e durável”. (Lefebvre, 2021, p. 16). Disso resulta a “instabilidade da condição operária”, diz Lefebvre (2021, p. 16):

A classe operária das grandes cidades ‘apresenta um leque de modos de existência diferentes, de uma vida momentaneamente suportável, apesar do trabalho, presa fortemente a uma miséria sem limites, que pode chegar até a morrer de fome. [...] A situação dos operários é tal que qualquer trabalhador percorre todos os degraus da escala, do conforto relativo à completa indigência. De modo geral, as moradias dos trabalhadores são mal agrupadas, mal construídas, mal conservadas, mal ventiladas, úmidas e insalubres.

Ademais, tendo em vista que a “*estrutura econômica e social do capitalismo*” (Lefebvre, 2021, p. 17, grifos do autor) necessita de uma reserva de trabalhadores sem emprego e que este “desemprego flutuante” é “duplamente necessário”, seja “para pesar de uma maneira permanente sobre os salários” seja “para responder ao aleatório da demanda e do mercado segundo as estações” (Lefebvre, 2021, p. 17), ocorre que as cidades industriais (re)produzem o exército industrial de reserva e a miséria generalizada entre a classe trabalhadora. Tal miséria gera a desordem e entrega a população excedente “a toda sorte de atividades, pequenas ocupações, vendedor ambulante -, mas também mendicância e roubo” (Lefebvre, 2021, p. 17).

Ademais, para além da existência de uma “classe despossuída”, a escassez de moradia também se constitui em:

[...] um pressuposto inevitável do modo de produção capitalista, sem a qual não há como subsistir uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora depende exclusivamente do salário e, portanto, da soma de mantimentos necessária para garantir sua existência e reprodução; na qual melhoramentos contínuos na maquinaria etc. deixam massas de trabalhadores desocupados, por um lado, e, por outro, jogam temporariamente na rua uma grande massa de trabalhadores; na qual grandes massas de trabalhadores são concentradas nas metrópoles, e isso mais rapidamente do que, nas condições vigentes, surgem moradias para eles; na qual, portanto, encontram-se necessariamente locatários até para os chiqueiros mais infames; na qual, por fim, o dono da casa, na qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também de certo modo, em virtude da concorrência, o dever de obter por sua casa, sem nenhum escrúpulo, os aluguéis mais altos possíveis. (Engels, 2015, p. 71).

Consequência desse processo de expropriação e segregação é a “vida cotidiana” fragmentada em “trabalho, transporte, vida privada, lazeres” e o “urbano” sendo “a obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis” (Lefebvre, 2016, p. 108). “A integração e a participação” acabam como “obsessão dos não participantes, dos não integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do ‘urbano’” (Lefebvre, 2016, p. 109). E, “numa sociedade desse tipo”, adverte Engels (2015, p. 71), “a escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, com repercussões sobre a saúde etc., quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base”.

Em última análise:

[...] a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à

ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e organização capitalista do uso do solo (Singer, 1982, p. 33-34).

O cenário descrito coloca, de acordo com Cinacchi (2022, p. 56), a questão habitacional como um dos “principais determinantes para a realização no continente europeu” devido, principalmente: à “ausência de moradias populares”; ao “aumento de despejo”; às barreiras postas diante o acesso à habitação; às “inseguranças jurídicas na posse dos imóveis”; aos “valores altos nos aluguéis”, e à oferta de “habitações de má qualidade”.

#### **2.4 A questão da moradia no Brasil**

No Brasil, durante as primeiras décadas do século XX, iniciam-se, junto ao advento do processo urbano industrial e da sociedade de classes, as primeiras demandas por habitação, na qual o Estado volta-se para a questão apenas como um regulador e não como um executor de políticas, priorizando a classe trabalhadora industrial, que surge já empobrecida e representando um transtorno para as atividades econômicas nos centros urbanos, tendo em vista sua dificuldade em consumir (Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

Com a instauração do Estado Novo (1937-1945), centraliza-se o poder e o governo de Getúlio Vargas elabora um conjunto de medidas que aprofunda “a intervenção do Estado na economia através da política trabalhista e do investimento direto na industrialização, com claras diretrizes nacionalistas” (Santos, 2012, p. 73). Além disso, injeta recursos no setor habitacional, compreendendo a moradia como condição básica para a reprodução da forma de trabalho industrial (Singer, 1982; Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

Apesar desses esforços, Vieira (1995, p. 61) apud Santos (2012, p. 80) destaca que, no ano de 1950:

[...] revelou-se haver no Brasil perto de 10 milhões de domicílios particulares (37% nas cidades e 63% fora delas), dos quais nada menos que 7 milhões eram construídos com madeira, pau a pique ou algo semelhante. Não existiam mínimas condições de conforto e higiene, pois apenas 16% do total de domicílios ocupados no país possuía, naquela ocasião, água encanada; 25% deles tinha iluminação

elétrica e 33% era dotado de aparelho sanitário, achando-se somente 6% dos aparelhos ligados à rede coletora geral. [...] Com o crescimento das principais cidades brasileiras, cada vez mais se configurava a triste opção para o trabalhador urbano: morar em favelas sob os morros, mas no centro, bem próximo ao seu emprego; ou então despender diariamente, quatro a cinco horas, indo para a sua ocupação e voltando para o subúrbio, onde ele residia de modo nem sempre diferente do favelado.

Após o golpe de 1964 e a chegada dos militares ao poder, diante desse quadro e de diversos outros problemas sofridos pela população dos centros urbanos<sup>28</sup>, decorrentes do acelerado processo de urbanização, a questão da habitação popular é escolhida, pelo Governo Federal, como “problema fundamental” (Bolaffi, 1982, p. 42). E, no intento de enfrentar a crise habitacional, cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>29</sup> com o objetivo de:

[...] por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (Bonduki, 2008, p. 3).

De acordo com Bonduki (2008), apesar das críticas ao regime ditatorial que o sustenta, vale sublinhar que o BNH é a primeira política nacional de habitação, que possibilita a implementação de ações e recursos em grande escala. Entretanto, se por um lado mostrou resultados expressivos do ponto de vista quantitativo, por outro, devido sua administração autoritária e centralizada, além da má gestão dos recursos, não contemplou as necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização e pelo grande aumento da população, apenas contribuindo “para agravar os problemas urbanos” ao alimentar “um processo industrial de favelamento” (Bolaffi, 1982, p. 55).

Singer (1982, p. 28) explica que o plano inicial do Estado ditador era aumentar “a demanda solvável por espaço para morar”, entretanto, sem haver o crescimento proporcional de serviços urbanos, ocorre o aumento no preço do solo, resultando em uma parcela da “população mais carente de condições adequadas de habitação” sem atendimento.

Emerge, neste contexto, aquilo que Rolnik (2019, p. 265) chama de uma “nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social”, que gera um processo de urbanização informal e desordenado, deixando a maioria da população sem apoio governamental e

<sup>28</sup> Os problemas enfrentados durante a instauração do Regime Militar, além da escassez de moradia, eram a “falta de alimentação adequada”, “atendimento médico”, “transportes [...] entre a morada e o trabalho”, “oportunidades educacionais”, serviços públicos eficientes e, principalmente, de renda, “para adquirir os bens e serviços acima referidos” (Bolaffi, 1982, p. 42).

<sup>29</sup> O BNH foi fruto da coalização de interesses empresariais ligados à indústria da construção civil (Rolnik, 2019).

relegada ao auto-empresendimento de sua casa própria em assentamentos urbanos precários e periféricos, sem infraestrutura e/ou equipamentos sociais (Bonduki, 2008). Com o passar do tempo, esse processo irá formar “um vasto anel de zonas deterioradas” ao redor dos centros das cidades, parecendo “ser uma característica comum das cidades capitalistas” (Singer, 1982, p. 32).

De acordo com Bolaffi (1982, p. 57-8, grifos do autor), “a existência de população de baixa renda não é suficiente para explicar a ocorrência da *periferia* e do *padrão periférico de crescimento da metrópole*”, tendo em vista que “o processo periférico do crescimento, além de ser responsável pela formação da periferia [...], implica também a deterioração permanente e progressiva dos setores centrais da metrópole e do *habitat* urbano como um todo”.

Esse processo torna o espaço urbano cada vez mais caro, levando aqueles que não têm recursos econômicos a lugares cada vez mais distantes, precários e à ocupação irregular (Rolnik, 2019). Além disso, evidencia a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo, que historicamente é relegada e desconsiderada como parte básica para o início das intervenções em habitação de interesse social (Bonduki, 2008).

A crise habitacional brasileira se estende e se generaliza a partir dos anos 1970, com a crise fiscal e endividamento dos Estados, o desmantelamento de políticas de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social)<sup>30</sup>, também denominado de Estado de Providência ou Estado Social, e com a rápida ascensão do neoliberalismo e mudança global no setor de políticas referentes à moradia (Rolnik, 2019). Esse neoliberalismo resulta, de acordo com Wacquant (2009) apud Lyon-Callo (2014, p. 218) “na perda de empregos e salários estáveis” e no aumento da “insegurança econômica” gerando, por conseguinte, “problemas sociais e inseguranças emocionais em muitas pessoas”.

Neste contexto, entendendo que a casa é “um componente fundamental para a vida humana contemporânea” a questão habitacional passa a ser “altamente mercadorizada” (Cinacchi, 2022, p. 56), tornando o desenvolvimento de políticas públicas algo ainda mais complexo devido às barreiras mercadológicas impostas. É nesse cenário que avança o processo de transformação da habitação de política e bem social em mercadoria, consumida

---

<sup>30</sup> Analisando a obra de Esping-Andersen (1990) apud Cinacchi (2022, p. 52), pode-se destacar três modelos de *welfare state*: o liberal, o corporativista e o social-democrata, que se manifestam conforme “o contexto sócio-histórico, a formação política e a organização/coalizão das classes”, “perpassando pela formatação de um sistema político e da cidadania”. Ademais, Estados de bem-estar social apresentam particularidades das quais sua organização institucional determina os caminhos que determinado país deve percorrer, variando diante a sua importância nas relações sociais e nas coalizões de classe (Cinacchi, 2022).

individualmente e como ativo financeiro, o que abre nova fronteira para a acumulação de capital (Rolnik, 2019).

Nos anos 80, todo esse sistema, somado à crise do modelo econômico deixado de herança pelos militares, faz com que o BNH seja extinto e as suas operações sejam transferidas para a Caixa Econômica Federal. Além disso, eclode uma crise que, por um lado, impulsiona um clima de luta pelas eleições diretas para presidente e pela Constituinte, mas, por outro, cria um intervalo de tempo de apatia política no campo da habitação, onde uma nova política de abrangência nacional se formará somente após a instituição do Ministério das Cidades, em 2003 (Bonduki, 2008; Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

Entre as décadas de 1980 e 1990, com o processo de redemocratização do país, nota-se o avanço de normativas no campo do direito à moradia e da cidade, principalmente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>31</sup> (Brasil, 1988). Agora, além de considerar a moradia como um direito social, a carta-magna estimula a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, iniciando um processo de descentralização e transferindo, progressivamente, as atribuições da União para os Estados e Municípios, tornando a questão habitacional uma responsabilidade dos três níveis de governo (Bonduki, 2008). Também, quando o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) torna-se alvo de suspeitas de corrupção, paralisam-se os financiamentos com os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), contribuindo para essa descentralização. (Bonduki, 2008). Agora, sem financiamento, os três níveis de governo se vêem obrigados a implementar programas habitacionais financiados com fontes alternativas e de forma fragmentada (Bonduki, 2008).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), retomam-se os financiamentos com base no FGTS, mas, devido à razões de natureza financeira, não implementa-se uma política capaz de interferir diante o déficit habitacional, mantendo, e até acentuando-se, o “atendimento privilegiado para as camadas de renda média” (Bonduki, 2008, p. 80). De fato, o que este governo faz é solidificar um projeto neoliberal, que “em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição [...] ou as demandas dos movimentos sociais”, volta-se ao “retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado” (Rolnik, 2019, p. 270).

---

<sup>31</sup> De fato, a Constituição Federal (Brasil, 1988) é o primeiro projeto visando o “avanço da democracia”, através da “participação e do controle popular”, “da universalização dos direitos”, da “gratuidade no acesso aos serviços” e da “integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da equidade” (Iamamoto, 2001, p. 22).

Deste governo pode-se destacar, de um lado, a promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), importante normativa que estabelece diretrizes gerais da política urbana e que possibilita a materialização da “função social da propriedade”<sup>32</sup> e, de outro, diversas limitações referentes à política habitacional, que estarão presentes durante o início do governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011) (Bonduki, 2008).

Já, no primeiro governo Lula, é criado o Projeto Moradia e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (Brasil, 2005), objetiva implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, através da articulação dos órgãos públicos que têm como pauta a questão habitacional. A partir daí, estimula-se o mercado habitacional voltado à classe média, direcionando-a aos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), a fim de limitar o uso do FGTS para as faixas de menor renda (Bonduki, 2008).

O Projeto Moradia se embasa no Estatuto da Cidade para a formulação de suas estratégias, partindo da premissa de que a moradia deve garantir o direito à cidade, propiciando o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos (Bonduki, 2008). Tal Projeto expõe o interesse do governo em criar condições para materializar uma nova política urbana e habitacional à nível nacional, tendo em vista que um dos seus primeiros atos é criar o Ministério das Cidades, a fim de abranger tanto as áreas de habitação como de saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial e apresentando, nesse sentido, um avanço em relação à tradicional fragmentação das políticas públicas da gestão pública (Bonduki, 2008).

Além disso, criam-se a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que objetiva articular as políticas e qualificar os entes federativos para a elaboração de uma estratégia nacional voltada aos problemas urbanos, e instâncias de participação e controle social, como o Conselho Nacional das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades (Bonduki, 2008).

Destarte, desde 2004, diante dos mesmos desafios de natureza financeira enfrentados por governos anteriores, constata-se o aumento dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda e a retomada “[d]o papel dos bancos e fundos públicos na

---

<sup>32</sup> Como nota-se, a distribuição desigual das terras rurais e urbanas brasileiras provoca enormes desigualdades sociais. Neste ínterim, a função social da propriedade é instituída com o objetivo de enfrentá-las. Descrita no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), a função social da propriedade se refere a uma condição ao direito de propriedade, determinando que a propriedade urbana ou rural deva servir, além de interesses privados do proprietário, também às necessidades e interesses da sociedade como um todo. Elevada a um princípio da ordem econômica, passa a ter o objetivo de assegurar a justiça social e uma existência digna a todos.

provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados”, visando as áreas de energia, logísticas de rodovias e portos, saneamento e habitação, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007 (Rolnik, 2019, p. 264).

Assim, aliado ao crescimento no número de unidades produzidas pelo mercado, o PAC propicia ao governo, em 2009, a promoção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que objetiva ser uma “ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia [...] com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos” (Rolnik, 2019 p. 301).

Avaliações do PMCMV constatam que ele traz benefícios tanto ao setor imobiliário e às corporações financeiras e seus investidores quanto aos setores empresariais e sindicais, valorizando suas ações e trazendo resultados expressivos “do ponto de vista econômico e da geração de empregos” (Rolnik, 2019, p. 305-06). Tal êxito se reflete na eleição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), que transforma o Programa em uma política habitacional baseada “no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado imobiliário” (Rolnik, 2019, p. 309).

Entretanto, tendo em vista que são as empresas privadas as responsáveis por elaborar os projetos nas terras urbanas no PMCMV, é digno de nota lembrar que sempre estarão em busca da rentabilidade, isto é, de lucro (Rolnik, 2019). Nesse sentido, tais empresas se empenham em construir empreendimentos padronizados, inseridos em locais da cidade em que o solo urbano tem menor custo, sempre visando o valor de troca da habitação (Rolnik, 2019). Como consequência, os empreendimentos construídos, normalmente, terminam se revelando inadequados tanto “ao tamanho das famílias” quanto à inflexibilidade “da moradia ao longo do ciclo familiar”, gerando uma “aglomeração de diversos empreendimentos em uma mesma região, formando verdadeiros bolsões de moradia popular” (Rolnik, 2019, p. 310).

Então, se por um lado, o PMCMV cumpre seu objetivo de contemplar a camada da população com menor renda, incluindo aí até mesmo a PSR<sup>33</sup>, por outro, não consegue interferir no lugar tradicionalmente ocupado por ela, reproduzindo os mesmos padrões periféricos e de vulnerabilidade social. Afirma Rolnik (2019, p. 313):

---

<sup>33</sup> A inclusão da PSR nos programas federais permite que aqueles que atendam às exigências do programa sejam demanda do PMCMV (Brasil, 2019). Entretanto, as 344 pessoas em situação de rua beneficiadas pelo Programa, “representaram 0,34% das 101.846 pessoas em situação de rua, no Brasil, número estimado pelo IPEA”, evidenciando que “esse segmento social não está inserido como público prioritário do Programa” (Brasil, 2019, p. 118).

A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata - forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas - contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o [PMCMV] não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. A intensa produção de moradia sem cidade ao longo das décadas de urbanização intensa acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público nas décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo novamente.

Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma, o país entra em uma profunda crise política e econômica, levando o PMCMV a ser substituído, em 2021, pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), do governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). Instituído através da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021b), o PCVA surge com o objetivo de substituir o PMCMV e:

[...] promover o direito à moradia à famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e à famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (Brasil, 2021b, p. 1).

No novo programa, o público-alvo é dividido em três faixas de renda familiar, sendo elas: até R\$ 2 mil mensais (dois mil reais), de R\$ 2 mil (dois mil reais) a R\$ 4 mil (quatro mil reais), e de R\$ 4 mil (quatro mil reais) a R\$ 7 mil (sete mil reais) (Brasil, 2021b). Ademais, apenas famílias com renda de até R\$ 4 mil (quatro mil reais) em área urbana ou com renda anual de até R\$ 48 mil em área rural podem contar com o auxílio pecuniário da União, para adequar as parcelas ao orçamento familiar (Brasil, 2021b).

A meta estabelecida pelo PCVA é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024, reduzindo a taxa de juros do FGTS (Brasil, 2021b). Além do financiamento, o programa propõe atuar com a regularização fundiária, incluindo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o fim de assegurar a emissão do título que garante o direito real sobre o lote das famílias com renda mensal de até R\$ 5 mil (cinco mil reais) e com a melhoria de residências (Brasil, 2021b).

Entretanto, de acordo com Balbim (2020, p. 3), a partir do momento em que o PCVA é implementado, passa a agir como “uma cortina de fumaça”, ocultando a “institucionalização de mecanismos de espoliação e expropriação urbana”. Isso porque o PCVA é implementado de maneira verticalizada e hierarquizada, sem dialogar com a

sociedade civil, deixando “de ter participação na política urbana desde a extinção, por decreto, do Conselho Nacional das Cidades, no início de 2019” (Balbim, 2020, p. 3).

Também, no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que substituiu o Ministério das Cidades, alteram-se leis referentes ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sobretudo nos pontos que tratam sobre financiamentos, critérios e taxas aplicadas, deixando de serem realizados dentro do SNHIS, que antes obrigava o governo consultar o ConCidades<sup>34</sup> para estabelecer qualquer planejamento dos programas habitacionais em solo nacional (Balbim, 2020).

Como consequência, elaborado com a promessa de facilitar o acesso da população à moradia digna, o PCVA não alcança seu objetivo devido ao contrato firmado poder ser utilizado não necessariamente para a aquisição de uma casa nova, mas apenas para melhoria habitacional; devido as famílias mais pobres, que correspondiam a Faixa 1 (no PCVA de até R\$ 2.000 de renda familiar mensal) do PMCMV, e que concentram a maior parte do déficit habitacional brasileiro, ficarem excluídas desses novos contratos (Balbim, 2020).

De acordo com Guerreiro (2020, p. 2), o PCVA manteve a “dualidade do programa anterior entre a parte ‘social’, dirigida à Faixa 1 [...] e a parte ‘de mercado’ (agora até R\$ 7.000) de renda familiar mensal)”, entretanto, aprofundou as “desigualdades entre as duas partes, além de não indicar qualquer papel para as ‘Entidades’”. Ademais, para aqueles contemplados pela Faixa 1, o Governo Federal prometeu apenas “terminar as 200 mil unidades com obras paradas no país e usar o FDS integralmente para regularização fundiária, não construção de unidades novas” (Guerreiro, 2020, p. 2).

Ainda, com a instituição da Lei de REURB, nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), sancionada pela gestão do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), ocorre a desvinculação da “regularização da implantação de infraestrutura (urbanização)”, fazendo com que a regularização fundiária fique apenas “a passagem cartorária da propriedade do imóvel”, enquanto os projetos urbanísticos e a urbanização que fossem necessários ficavam a cargo e a custo dos municípios ou dos usuários beneficiados pelo programa (Guerreiro, 2020, p. 2-3).

Destarte, as mudanças promovidas pelo PCVA na política habitacional brasileira foram, e ainda têm sido entendidas, sob dois enfoques distintos: o primeiro, representado pelo governo, afirma que o programa seria uma “continuidade, com ajustes de melhoramento de gestão e inclusão, num programa desenvolvimentista e anticíclico de grande apoio popular”

---

<sup>34</sup> O ConCidades é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, integrante do extinto Ministério das Cidades e que tem por finalidade planejar e monitorar diretrizes para a implementação da PNDU (Brasil, 2021).

(Guerreiro, 2020, p. 5); o segundo, representado por parte de movimentos sociais e políticos com ideologias mais “à esquerda” e progressistas, entende o programa como um “retrocesso à uma política de financiamento à classe média aos moldes do Banco Nacional da Habitação da ditadura, responsável pela exclusão dos mais pobres ao acesso à moradia digna”, que permanecem em moradias e assentamentos precários, sem infraestrutura adequada (Guerreiro, 2020, p. 5).

Para Balbim (2020, p. 3), o PCVA não alterou em nada a provisão habitacional, mas apenas tentou ocultar um processo de institucionalização da espoliação e expropriação urbana, atuando como “uma peça de marketing, uma apropriação de contratos prévios do PMCMV, nada além da revisão de regulações de fundos e programas já existentes e mudança de nomes”. Isso porque, para ser contemplado pelo PCVA, é necessário que a pessoa atenda a um perfil socioeconômico - devendo possuir uma renda salarial familiar, ser empregado e não ser proprietário de imóvel residencial, o que exclui parcela significativa de pessoas que se encontram em situação de emprego informal e precarizado, bem como a totalidade da PSR.

Diante do exposto, destaca-se que as atuais soluções hegemônicas apresentadas ao quadro da classe trabalhadora brasileira, longe de solucionar o problema da moradia e melhorar as condições de vida e trabalho, apropriam-se de um problema social para potencializar a reprodução do capital financeiro (Rolnik, 2019).

O discurso e implementação da agenda neoliberal, por partirem do princípio da concepção da moradia antes como mercadoria do que como um direito, e expandindo a mercadorização com a implementação de políticas voltadas para o mercado, termina por afetar a esfera habitacional, gerando programas que continuam agindo no campo da financeirização, permitindo o acesso à casa própria mediante associação entre agentes públicos e privados, a partir do qual a classe trabalhadora financia a aquisição de sua casa própria (Rolnik, 2019; Cinacchi, 2022).

E, apesar de todo o movimento percorrido para tentar resolver os problemas relacionados à habitação no Brasil, observa-se que o déficit desse bem, que é fundamental para a (re)produção da vida humana (Harvey, 1973), permanece em patamares elevados e com profundos impactos na produção socioeconômica das cidades brasileiras.

Neste cenário, a fim de manter sua moradia, a classe trabalhadora tende a deixar de atender outras necessidades essenciais de sua vida, devido aos seus rendimentos serem insuficientes para manter o alto custo que representa a manutenção da moradia no país, levando-a a uma situação de extrema vulnerabilidade social (Rolnik, 2019).

Rolnik (2009) afirma que, mesmo que a questão da moradia seja de interesse coletivo e esteja no centro das atenções públicas, o que se observa na prática e ao redor do mundo é o crescimento de um contingente populacional vivendo em condições inadequadas. Tal problemática possui causas multifacetadas que abrangem a pobreza extrema, a ausência de moradias de interesse social, a especulação no mercado imobiliário sobre a terra e moradia, a migração urbana forçada, a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento, os processos de gentrificação urbana, os despejos e o aumento constante dos valores dos imóveis e dos aluguéis (Rolnik, 2009).

Tais fatores tendem a empurrar indivíduos e famílias de baixa renda para situações cada vez mais precárias e de grande vulnerabilidade, podendo levá-las, como fim último, à situação de rua, ou à pagar pela suas moradias tendo, como consequência, grandes prejuízos à sua capacidade de usufruir de outros direitos básicos, como a alimentação, a saúde ou a educação (Rolnik, 2009). Essas situações de pobreza, exclusão e informalidade, constituem-se em produtos da globalização que, sustentada pelo modo de produção capitalista, perpetua um “não-território”, através da “segregação” e do “não-direito”, que impede que parcela da classe trabalhadora tenha mínimas condições de existência (Heidrich, 2005, p. 6849).

Este panorama tende a se agravar em momentos de instabilidade econômica, social ou política (Silva, 2009), como é o caso da pandemia de COVID-19. Diante das necessidades de subsistência e saúde da população brasileira e da tentativa de frear a disseminação da doença, passam a serem executadas, mesmo que de forma descentralizada, medidas de quarentena, *lockdown*, isolamento e distanciamento social, que restringe atividades comerciais, turísticas, de lazer, esporte, educação, centros religiosos, dos transportes intermunicipais e interestaduais, dentre outras, impactando diretamente sobre o contexto social urbano e trazendo um cenário preocupante para a PSR (Nunes; Bonatto; Rodrigues, 2020; Paula et al., 2020; Silva; Natalino; Pinheiro, 2020; Meneses; Fuentes-Rojas, 2020).

Além disso, o avanço da pandemia acaba transformando tanto o “comportamento das famílias e dos indivíduos quanto das ações e inações das instituições públicas no atendimento às demandas sociais”, ocasionando a ruptura de uma série de trajetórias históricas de indicadores sociais (Natalino, 2023, p. 8), como são os casos do sistema de saúde e de assistência social:

O sistema de saúde, em particular, enfrentou grande estresse, trabalhando acima da capacidade instalada, o que pode ter afetado tanto a demanda por serviços de saúde não relacionados à pandemia quanto a qualidade mesma dos dados

produzidos sobre os atendimentos e procedimentos realizados. A assistência social observou fenômeno análogo. Embora tenha aumentado, durante a pandemia, a outorga de benefícios eventuais (incluindo cestas básicas e kits de higiene), a maioria das atividades rotineiras dos CRAS e demais centros socioassistenciais foi reduzida nos anos de 2021 e, principalmente, 2020. [...] A pandemia também afetou os levantamentos e pesquisas municipais com pessoas em situação de rua (Natalino, 2023, p. 8-9).

Entre a PSR, a disseminação da COVID-19 traz sérias implicações para a saúde pública, devido suas condições sociais de trabalho e renda, moradia e saneamento básico refletirem para uma maior prevalência de situações adoecedoras - já enfrentadas anteriormente para além do contexto pandêmico (Estrela et. al., 2020; Honorato; Oliveira, 2020; Silva; Natalino; Pinheiro, 2020).

Também, já se tem conhecimento que as medidas mais eficazes de mitigação contra o avanço da doença estão relacionadas à mobilidade urbana, bem como as que utilizam das residências como forma de isolamento social (Barbosa; Neis, 2020), o que faz com que a PSR fique ainda mais vulnerável às altas taxas de infecção e sintomas graves por se utilizarem ora das ruas ora de acomodações apertadas e aglomeradas para sobreviver (Estrela et al., 2020).

Como se não bastasse, com a instauração do estado de emergência diante a proliferação do vírus, expressiva parcela da classe trabalhadora foi levada ao desemprego ou à impossibilidade de buscar “outras formas de sobrevivência, perdendo suas casas e, muitas vezes, sendo obrigadas a ir para as ruas” (Gatto, 2020, p. 237). Neste cenário, observa-se um grande aumento de famílias inteiras despejadas e que passam a viver em situação de rua no Brasil<sup>35</sup>.

O fato dessa crise humanitária acentuar o problema estrutural da falta de moradia - tendo em vista que demanda a adoção de medidas de restrição social, que fomentam a política do “fique em casa” - aumentou, por conseguinte, as desigualdades socioespaciais do grande contingente populacional da PSR, que se depara com impossibilidade de adotar medidas relacionadas à utilização de residências como forma de isolamento social.

A política habitacional no Brasil, neste cenário, novamente falha gravemente, no que tange à provisão habitacional de interesse social à população pobre, quando a única opção de oferta é a de aquisição de novas unidades habitacionais por meio de financiamentos. A

---

<sup>35</sup> Entre agosto de 2020 e agosto de 2021, o número de famílias despejadas de suas casas aumentou em 340% em decorrência do veto do presidente Jair Messias Bolsonaro ao Projeto de Lei aprovado tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, que proibia despejos em imóveis urbanos durante a pandemia (Gatto, 2022). O aumento da PSR durante a pandemia foi constatado por especialistas e representantes do IPEA, Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), Núcleo de População em Situação de Rua, da Fiocruz de Brasília - DF, e Movimento Nacional da População em Situação de rua, durante audiência pública da Câmara dos Deputados, em 2021 (Gameiro, 2021).

propriedade, enquanto um ativo de mercado, serve apenas como combustível à prática predatória capitalista e não ao propósito disposto na Constituição Federal (Brasil, 1988). Por isso, torna-se evidente que apesar de todo o movimento percorrido em solo nacional na tentativa de resolver a questão da moradia, o que constata-se na realidade é um déficit habitacional que permanece em patamares elevados e com profundos impactos na produção sócio-econômica das cidades brasileiras.

Atualmente, estima-se um déficit habitacional<sup>36</sup> de, aproximadamente, 6 milhões de moradias no Brasil, incluindo aí domicílios precários e/ou em coabitação e que tem como principal causa “o ônus excessivo com o aluguel urbano” (FJP, 2021, p. 118). Diante desses dados, destacam-se, ainda, a existência de, aproximadamente, 5 milhões de domicílios localizados em 13 mil aglomerados subnormais<sup>37</sup>, cerca de 14 milhões de domicílios indicando inadequação em infraestrutura e mais de 11 milhões de domicílios vagos, distribuídos por todo o território nacional (FJP, 2020; IBGE, 2023).

O Censo do IBGE (IBGE, 2023) constatou que, entre 2010 e 2022, a população brasileira cresceu 6%, mas os domicílios vazios saltaram 87%, o que não necessariamente diminuiu o déficit habitacional. Na verdade, os dados revelam que dos 90 milhões de domicílios existentes no Brasil, 12% não abriga nenhuma pessoa (IBGE, 2023).

Tal cenário revela um paradoxo, levando em conta que existem, aproximadamente, o dobro de imóveis desocupados se comparado com o número de déficit habitacional, evidenciando que mesmo com os avanços normativos para a questão habitacional, a política nacional de habitação não consegue alcançar grande parcela da população, desvelando um modelo de desenvolvimento urbano excludente. Na verdade, as políticas públicas brasileiras no tocante à habitação ferem diretamente o conceito jurídico da função social da propriedade.

### **CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O MODELO HOUSING FIRST [MORADIA PRIMEIRO]**

Até agora, investigou-se o surgimento da PSR como fenômeno social e a sua relação com a falta de moradia tanto em âmbito mundial quanto nacional, o que permitiu categorizá-la como um grupo social que se manifesta e gera demandas específicas.

---

<sup>36</sup> É um conceito que busca indicar “a falta de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais” (FJP, 2020, p. 2).

<sup>37</sup> Aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade pública ou privada para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE, 2022a).

Ainda, constatou-se que a existência da PSR nos centros urbanos reflete o processo de desigualdade e exclusão social advindo de uma lógica global que pressupõe a ocupação privada do solo e do espaço mediante o pagamento de determinada quantia de dinheiro. Assim, os espaços públicos das cidades passam a servir como forma de moradia provisória, que, às vezes, podem durar para sempre, para aqueles que não dispõem de condições econômicas suficientes para comprar (alugar ou arrendar) o seu pedaço de espaço ou que não encontram outras alternativas de sobrevivência.

Além disso, viu-se que, no Brasil, o modelo de política habitacional ancorado apenas em formas de viabilização do financiamento de uma casa própria é ineficiente e insuficiente para abranger parcela significativa da população, especificamente àquela que não possui condições econômicas suficientes e que fica, portanto, à margem do acesso e da garantia do seu direito à moradia adequada, como é o caso da totalidade da PSR (Bonduki, 2008; Rolnik; Klink, 2011).

Diante desse cenário, ficam evidentes as marcas de um modelo de desenvolvimento urbano excludente, que alimenta o processo de expansão urbana fragmentada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais, que se mantém em várias dimensões do processo de urbanização no país (Rolnik; Klink, 2011).

Ora, o direito de se ter uma moradia já está inserido no rol dos direitos humanos desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e da Constituição Federal (Brasil, 1988). Constitui-se em um direito complexo, que ultrapassa o sentido de apenas se ter uma habitação, alcançando o mesmo grau de importância do direito à vida, se complementando e refletindo diretamente à personalidade das pessoas, tanto na esfera moral como na material (Rangel; Silva, 2009). Nesse sentido, “certamente não se pode conceber dignidade em um ser humano vagando nas ruas sem moradia digna” (Rangel; Silva, 2009, p. 65), ou, como afirma Aldaíza Sposati, no Prefácio do livro “População em situação de rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais”: “Estaremos sob uma cruel expressão de desumanidade quando um ser humano não puder contar com um pedaço de teto para poder se abrigar” (Nunes; Senna; Cinacchi, 2023, p. 14).

Diante dessas inquietações, tem-se como próximo passo investigar como a sociedade e o Estado passam a enfrentar a problemática de pessoas vivendo em situação de rua nos centros urbanos.

Compreendendo-se a relevância da capacidade de produção do trabalho humano para o encaminhamento da questão, parte-se do entendimento de Engels (2015, p. 47) sobre a

Revolução Industrial, em que afirma esta se constituir no marco histórico responsável por elevar tal capacidade humana a um nível tão alto que:

[...] pela primeira vez desde que existem seres humanos - está dada a possibilidade de produzir, com uma distribuição sensata do trabalho entre todos, não só o necessário para o consumo farto de todos os membros da sociedade e para juntar um fundo de reserva polpudo, como também para proporcionar a cada qual um tempo de lazer suficiente não só para preservar aquilo que merece ser preservado da cultura historicamente transmitida - ciência, arte, formas de relacionamentos etc. -, mas também para convertê-lo de monopólio da classe dominante em bem comum de toda a sociedade, aprimorando-o cada vez mais (Engels, 2015, p. 47).

Engels (2015, p. 47) entendeu que, com essa possibilidade, desapareceria “todo e qualquer pretexto para existência de uma classe dominante”, já que a razão pela qual sempre se defendeu a sociedade de classes foi a de ser “necessário haver uma classe que não é obrigada a esfalfar-se com a produção de seu sustento diário para que tenha tempo de prover o trabalho intelectual da sociedade”. Porém, tal “conversa fiada [...] foi cortada da raiz de uma vez por todas pela Revolução Industrial” (Engels, 2015, p. 47).

Agora, mais de dois séculos e meio depois, ainda que a humanidade disponha de “técnicas, forças e meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo” (Bolaffi, 1982, p. 42), persiste a carência e a miséria. Mas, porque?

Alysson Mascaro (2022, p. 132), em sua obra “Crítica do Fascismo”, aponta que a estrutura política do capitalismo é responsável por edificar uma “sociedade atomizada, concorrencial, atravessada por antagonismos e conflitos de muitos níveis”, onde os direitos humanos se manifestam de modo contraditório. Assim, entende-se com o autor que, é exatamente a mesma dinâmica social que provê a existência do capital e das pessoas que o detém que se origina a possibilidade de asseverar a liberdade de expressão, os direitos sociais entre outros.

Neste íterim, compreende-se que, desde a crítica da economia política, elaborada por Marx e Engels, “fenômenos como o desemprego, a desigualdade, o pauperismo, entre outras expressões da ‘questão social’” se manifestam nesse modo de produção fundamentado “na exploração do trabalho e na apropriação privada da riqueza socialmente produzida” (Lara; Maranhão, 2019, p. 39). Tal sistema cria limitações à classe trabalhadora, dispondo-lhe a única alternativa de venda da sua própria força de trabalho (Lara; Maranhão, 2019). Nesse sentido, a lei geral da acumulação capitalista se torna, de encontro ao pensamento dos autores, o próprio berço da “questão social”.

Compreendida como a “expressão das desigualdades sociais oriundas do modo de produção capitalista”, a expressão “questão social”, posta anteriormente entre aspas, preza por um cuidado tendo em vista sua origem conservadora e para o fato de que necessita ser compreendida “como um conceito - cuja natureza é reflexiva, intelectual - e não como categoria (Santos, 2012, p. 17-8). Neste sentido, de acordo com o exposto pelo autor, trata-se de afirmar não da existência real da “questão social” em si, mas sim, de suas expressões, definidas pela desigualdade social fundamental do modo de produção capitalista.

A partir deste entendimento, a “questão social” adquire uma capacidade totalizadora, por designar uma série de manifestações articuladas, encaradas tradicionalmente de forma isolada, e que se manifestam como problemas sociais (Santos, 2012). Por isso, atribuir unicamente aos indivíduos a culpa por estarem em situações de vulnerabilidade, como a situação de rua, deriva de uma perspectiva que parte da análise dos “problemas sociais” como se fossem problemas da pessoa isolada, propiciando a perda da “dimensão coletiva e isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais” (Iamamoto, 2001, p. 18), direcionando, inversamente, a problemática a uma questão meritocrática individualista.

Destarte, seguindo com a noção apresentada pela autora, tendo em vista a anulação do nível analítico do caráter coletivo da “questão social”, resta a condução da culpabilização às capacidades particulares de cada pessoa. Tal explicação, “típica da ótica liberal, resulta na autonomização de suas múltiplas expressões - as várias ‘questões sociais’ - em detrimento da perspectiva de unidade”, impedindo, com isso, o resgate da “origem da questão social imanente à organização social capitalista, o que não elide a necessidade de apreender as múltiplas expressões e formas concretas que assume” (Iamamoto, 2001, p. 18). Com isso, nota-se uma simplificação das categorias que englobam a gênese das “questões sociais”.

Com a reestruturação produtiva do capital que se deu nas três últimas décadas do século XX devido, principalmente, à “ampliação das sociedades anônimas, a crescente monopolização das empresas de vários ramos e a fusão entre o capital bancário e o capital industrial”, erige na sociedade a fase imperialista do capitalismo (Lara; Maranhão, 2019, p. 52).

Tal etapa propicia a exportação de capitais através da partilha do mundo pela “oligarquia financeira internacional à procura de novos mercados [...] ampliando seus investimentos industriais para os países periféricos” e aumentando “a subordinação desses países”, que transformam-se “de antigas colônias a credores do sistema mundial de comércio de capitais” (Lara; Maranhão, 2019, p. 53). Tais processos de mundialização:

[...] estão acompanhados pelo desenvolvimento de grandes empresas e instituições financeiras, bem como de consultores e advogados que contribuem para introduzir nas políticas públicas mecanismos de mercado, privatizações, parcerias público-privadas ou métodos de gestão corporativa (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 32).

Por isso, em sua fase imperialista, o capital amplia as possibilidades de expropriar fazendo com que a produção humana seja transmutada em mercadoria (Lara; Maranhão, 2019). Neste conjunto de produções humanas inclui-se a casa e as suas outras formas de aceitação com a necessidade de que também operem de modo reificado, assumindo, assim, a capacidade de serem trocadas por um equivalente em dinheiro.

Contudo, além de um paradoxo, essa transformação gera crises mais intensas, tendo em vista que, como necessidade sociometabólica do capital, forma-se um grupo expressivo de pessoas desempregadas em condições de trabalhar na contrapartida das quantias de dinheiro que são acumuladas. Tais pessoas permanecem em estado de liberdade e igualdade jurídicas para que, quando das necessidades de incorporação de força de trabalho pelo capital, estejam aptas a cumprirem suas funções empregatícias (Lara; Maranhão, 2019).

Então, sendo a *“acumulação da miséria relativa à acumulação do capital”*, ela se torna, *“a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista”* (Iamamoto, 2001, p. 16, grifos da autora), demandando, além de uma análise do modo como se dá a acumulação e do impacto desta em detrimento da classe trabalhadora, uma análise das formas as quais o trabalho assalariado assume.

Por isso, referindo-se ao “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura” (Iamamoto, 2001, p. 17), a “questão social” inexistente caso não haja interferência estatal. As questões sociais, neste âmbito, são expressadas, por conseguinte, nas desigualdades de capacidade de compra, de participação nas organizações políticas, de tempo e da qualidade da escolarização que reverberam-se nos diferentes modos de menosprezo e subalternização à diversidade de gênero, étnico-racial, sexual, de regionalidade entre outras (Iamamoto, 2001) e, de tal modo, pode-se apreender que a questão social, como uma síntese de múltiplas determinações, das quais, estas apresentadas, constituem-nas.

Ao focar as relações entre variados segmentos da sociedade civil e o poder estatal, a “questão social” envolve uma luta aberta pela cidadania e a luta pela legitimação dos direitos sociais e políticos, mas o processo que engloba essa luta não a isenta de movimentos de aceitação e de confrontação (Iamamoto, 2001). Nesse contexto, a autora aponta que as

lutas sociais são as grandes responsáveis por romper, em algum nível, o controle dos aparatos privados nas relações capitalistas de trabalho, levando ao domínio público a necessidade da ação do Estado em suas representações para a legitimação dos direitos sociais das pessoas envolvidas.

Tal cenário revela, de fato, que as “tensões e lutas sociais [...] fazem avançar garantias políticas e jurídicas” (Mascaro, 2022, p. 132), mas os limites de tais avanços coincidem com a capacidade permanente de ampliação da própria sociabilidade burguesa. Isso acontece porque, “para que haja direitos humanos, é preciso que socialmente se forje a categoria do *sujeito de direito*”, que se constitui na “diferença, em termos de relações sociais, entre o indivíduo moderno, capitalista, e as variadas condições das figuras humanas pré-capitalistas” (Mascaro, 2022, p. 136, grifos do autor).

Mascaro (2022) explica que nas sociedades de regimes escravista e feudal, por exemplo, as relações de produção material e social não são edificadas sob categorias jurídicas devido ao fato dos modos de produção se ancorarem exclusivamente na exploração direta (Mascaro, 2022). Octavio Ianni (1994), em sua obra “A ideia de Brasil moderno”, compreende que já existe uma “questão social” - velada - durante o regime escravocrata, que reflete as diferenças sociais, políticas e econômicas que envolvem as classes sociais e os grupos raciais. Neste período, a função do Estado se limita a manter a ordem social (Ianni, 1994).

Assim, é apenas a partir da Idade Moderna, ancorada no modo de produção capitalista, que se instaura uma instância na qual o Estado é o responsável por garantir e executar as ações lastreadas na forma jurídica, para que a reprodução do modo de produção do capital siga em funcionamento (Mascaro, 2022). Como já exposto, sob a égide da sociedade capitalista, as pessoas são tratadas e reconhecidas como possuidoras “de vontade livre, presumida igual, para o contrato de exploração do trabalho assalariado” (Mascaro, 2022, p. 137). As características nucleares do direito subjetivo são determinadas pela igualdade formal e a liberdade para operar relações contratuais, assim chamadas, relações jurídicas (Mascaro, 2022).

É o que ocorre tanto com o ex-camponês europeu, a partir do processo de acumulação primitiva de capital quanto com o ex-escravo brasileiro, a partir da abolição do regime escravocrata. Em ambos os casos, guardadas suas especificidades, observa-se sua transformação em trabalhadores “livres”, assalariados e sujeitos de direito.

Posteriormente a este sujeito, pelo aprimoramento do direito subjetivo em sua atribuição de igualdade e liberdade para a compra e venda da força de trabalho sob a forma

de salário, emergem uma variedade de outras normas dos direitos subjetivos, que tratam das questões ligadas à condição de vida digna que, por sua vez, são elencados como “direitos humanos”, a partir da teoria geral do direito e da política (Mascaro, 2022).

Neste momento, a propriedade privada passa a ser garantida pela mesma estrutura que atesta o cumprimento das normas voltadas à, citada anteriormente, dignidade humana pelos direitos humanos. Tal estrutura, que compreende a política e as normas jurídicas, que contempla os interesses da classe dominante, é o próprio Estado, o então Estado Democrático de Direito (Mascaro, 2022).

Com as revoluções liberais, afirmam-se os direitos individuais, posteriormente, os direitos sociais e, por último, os direitos coletivos (Mascaro, 2022). Nos países centrais, esse conjunto de normas se direciona à necessidade dada pelo trabalho, tomando corpo no modelo do *welfare state* (Iamamoto, 2001).

De acordo com Cinacchi (2022, p. 54), no contexto de um Estado de bem-estar social, a relação de fatores “estruturais, individuais, interrelacionais e institucionais”, como as relações do e com o Estado, suas políticas e serviços se interconectam, apresentando características diversificadas a depender das condições econômicas, sociais e/ou culturais, e que interferem no perfil e na incidência da PSR em uma determinada localidade.

Tais fatores impedem que se desassocie o fenômeno PSR das “políticas voltadas ao bem-estar”, tendo em vista que a qualidade das políticas, dos programas e dos serviços sociais implicam diretamente “em um maior risco de rualização” e também “em uma maior dificuldade em se solucionar os casos quando da ocorrência desses processos” (Cinacchi, 2022, p. 54).

Nesse sentido, Cinacchi (2022, p. 54) argumenta que um sistema de *welfare state* robusto tende a promover mais “prevenção e remédio” ao fenômeno PSR. Diz a autora:

[Em] países com sistemas de welfare mais extensos e bem desenvolvidos, como é o caso daqueles incluídos no modelo social-democrata, haveria um quantitativo menor de pessoas em situação de rua. Nesses países, observa-se um perfil diferente das pessoas nas ruas e um nível de complexidade alto do público-alvo das políticas, sendo a rualização derivada de questões relacionadas à saúde mental, uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas, ao pertencimento a minorias étnico-raciais, às crises migratórias. Em resumo, além de um menor quantitativo de *homeless*, também o perfil demográfico desse grupo estaria mais associado a fatores mais ‘individualizados’. Conseqüentemente, há a necessidade de complexificação dos serviços e das estratégias adotadas para a mitigação do fenômeno (Cinacchi, 2022, p. 54-55).

Por outro lado:

Em países com sistemas de welfare pouco desenvolvido, com elevados índices de desigualdade e alto grau de mercadorização, como é o caso dos países situados no modelo liberal, a tendência seria um maior quantitativo de pessoas nas ruas, bem como as relações causais do fenômeno vinculadas a fatores estruturais como pobreza, desemprego, falta de acesso à habitação, ausência ou barreiras de acesso a serviços sociais (Cinacchi, 2022, p. 54).

Neste contexto, as intervenções à PSR “não perpassam por políticas abrangentes preventivas”, mas por “políticas sanadoras (os remédios) [...] focalizadas, imediatistas e restritivas” (Cinacchi, 2022, p. 54).

Todavia, de modo geral, o que se observa na realidade concreta é que mesmo com o reconhecimento, origem e o avanço de todos esses direitos, ao analisar as políticas públicas referentes à PSR promovidas pelo Estado de Bem-Estar Social tem-se, em sua totalidade, ações de âmbito político e social, em sua maioria de caráter intervencionista que, tão somente pela observação da aparência do fenômeno, é possível concluir que não resolve os problemas da “questão social”, tão pouco as encaminha para a resolução (Lascoumes; Le Galés, 2012).

Por isso, para as determinações do fenômeno e proposições contundentes, rumando às formas de organizar-se as políticas públicas que propiciem, de fato, dignidade às condições de vida humana, há que se aprofundar a análise de modo imanente, ao qual se segue nesta pesquisa.

Pois bem, compreende-se que é a partir do século XX que os países europeus testemunham tanto um aumento em suas economias, tendo em vista a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, quanto uma modelagem da ação pública como *locus* político e social para a constituição de aparelhos e seus fins, e para a organização dos conteúdos, entendendo-se que, dialeticamente, a forma está imbricada ao conteúdo. Nesse sentido, e em conformidade com Oliveira (2017), destaca-se a emergência do debate dos direitos sociais, isto é, o reconhecimento, por parte do Estado, de que é preciso prover às pessoas, essencialmente na alcunha da cidadania, a proteção social causada contraditoriamente pela própria estrutura social à qual o Estado tem por função resguardar.

Lascoumes e Le Galés (2012), por sua vez, argumentam que o crescimento do Estado pode ser explicado pela quantidade de programas nas diversas áreas de atuação e, dentro destas, pela quantidade de instrumentos pelos quais promove as ações públicas.

Possuindo interferência direta da “luta histórica da classe trabalhadora”, que objetiva condições dignas de vida, os Estados de Bem-Estar Social fazem eclodir “uma nova esfera de alianças entre Estado, mercado e sociedade civil”, propiciando uma nova forma de

organização da proteção social, que tem o intuito de enfrentar a “questão social” na dinâmica entre a normatização das reivindicações da classe trabalhadora e sua garantia subjetiva (Oliveira, 2017, p. 19).

Assim, fornecendo “novos elementos para uma resposta institucional”, o paradigma do direito:

[...] rompe com as formas primárias de atenção engendradas historicamente, situando as respostas institucionais como operacionalização dos direitos à proteção social, materializada nas políticas sociais de caráter desmercadorizado e geridas pelo Estado como financiador e garantidor dessa nova relação (Oliveira, 2017, p. 19).

Além do rompimento com as formas primárias afirmadas, Oliveira (2017) indica que tal paradigma insere a Assistência Social no cumprimento da proteção social, mudando um serviço de caráter assistencialista para o âmbito do direito, obrigando que o Estado organize órgãos que supram a prática e fiscalização da implementação dos diversos instrumentos de proteção social.

Nos anos 1960, Lascoumes e Le Galés (2012) observam que, apesar de chegado a um momento em que as políticas públicas européias tenham sido superiores às do país norte-americano, ocorre uma concentração de esforços de pesquisadores das Ciências Sociais, nos Estados Unidos da América, para determinarem as razões da contradição existente entre os investimentos públicos de grande importância em contraponto à insistente existência de questões econômicas e sociais. Sendo notória, assim, a questão de que a forma como os investimentos públicos estavam planejados não supriam as necessidades de proteção social.

A partir dos anos 1970, Yamamoto (2001) registra o surgimento de novas formas implicadas no trabalho e sua gestão, que são realizadas em função das demandas da organização oligopólica do mercado mundial, que influenciam as relações entre Estado e sociedade. Significativamente, o movimento de mundialização do capital é determinado pela forma de “*financeirização da economia em um novo estágio de acumulação capitalista*” (Yamamoto, 2001, p. 19, grifos da autora), fase a qual se nomeia de imperialista.

Neste período, o Estado para de crescer nas democracias ocidentais, devido tanto a uma revisão do seu papel e das suas políticas públicas “em sua capacidade de dirigir a sociedade” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 57), quanto à retração econômica gerada com a crise internacional do petróleo e, ao mesmo tempo, o aumento das políticas sociais reivindicadas.

No transcorrer das décadas seguintes (1980 e 1990), a forma de conduzir a força de trabalho em sua inclusão e exclusão, de acordo com Lara e Maranhão (2019), segue a fazer

com que as pessoas fiquem na condição de desocupação, conseqüentemente, mais adeptos à aceitação de empregos com relações precarizadas, o que, por sua vez, evidencia e intensifica a “questão social”, hodiernamente. Fenômeno que, ainda segundo esses mesmos autores, ocorre tanto nos países centrais do capital quanto nos de sua periferia.

Nesse ínterim, os serviços públicos que resguardam os direitos sociais, como assistência social, saúde e educação, passam da simples condição de melhoria de condições como direitos à integrantes dos serviços privados, como determinadas mercadorias que, ao requerimento do sujeito ao Estado para a efetivação das normas constitucionais, são ofertadas ao Estado para suprir a requisição dos cidadãos (Lara; Maranhão, 2019). Tem-se, assim, um processo que se intensifica pela privatização dos serviços públicos, gerando formas precarizadas de atendimento à população.

Para Lara e Maranhão (2019), tal fenômeno é colocado como indicio da crise da reprodução do modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção. Nota-se, então, que fica aqui também anotada a importância universal da crise para a organização e reorganização do capital, dado em sua singularidade e particularidade.

Destarte, demonstrando a subordinação que acontece dos direitos sociais em direção à lógica orçamentária, pautado nas formas liberais de pensamento econômico, Iamamoto (2001) afirma que, além dos direitos sociais, também fica subordinada a política social “à política econômica, em especial às dotações orçamentárias” (Iamamoto, 2001, p. 23). No Brasil, subverte-se o “preceito constitucional”, transformando tais dotações em “parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais” e viabilizando os direitos sociais - “em especial aqueles atinentes à seguridade social” - segundo as regras “do balanço entre a crédito e déficit no ‘cofre governamental’” (Iamamoto, 2001, p. 23).

Diante dessa estreita relação, isto é, entre a mercadorização e a promoção de políticas públicas financiadas pelo Estado e executadas pelo setor privado, compreende-se, em concordância com Lascoumes e Le Galés (2012), que a forma de estruturação das políticas públicas se dá mediante o cumprimento das normas jurídicas, no que tangem o regime orçamentário, à instituição privada e seu regimento próprio, além das próprias políticas públicas se configurarem enquanto normas jurídicas que determinarão, em sua aplicação, as ações de seus executores em suas relações jurídicas.

Ora, é fato que toda política pública possui um custo e, nesse sentido, “governar é herdar”, isto é, “uma grande parte das políticas públicas nada mais é que o prolongamento, às vezes de forma levemente acentuada ou modificada, do existente, o que contradiz a visão de

política pública nos termos de escolhas e de decisão” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 179).

Ademais:

Os instrumentos orçamentários não são [...] neutros, eles exercem uma reforçada pressão sobre a conduta das políticas públicas, sua concepção e implementação - um fato que se verifica não só em nível europeu, mas também em nível nacional, regional ou local.” (Lascoumes; Le Galés, p. 181).

Por isso, qualquer “pressão orçamentária sobre as políticas públicas cria tensões para os governantes” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 182).

A crise global de mercantilização das políticas públicas e o aprofundamento das múltiplas expressões da “questão social” cria condições para o estabelecimento de um novo modelo de divisão internacional do trabalho e ainda, segundo Lara e Maranhão (2019), faz com que a economia mundial se pautem na utilização de força de trabalho com salários muito baixos, oriunda do interior de países centrais e imigrantes de países da periferia do capital. Esses autores afirmam ainda que, paralela a essa “expansão global do capital financeiro”, ocorre uma “mundialização da superpopulação relativa”, que alimenta a “lei tendencial” e “necessária ao capitalismo contemporâneo” (Lara; Maranhão, 2019, p. 57).

No continente latino-americano, a exploração da força de trabalho barata, somada a expropriação de recursos, edifica o arcabouço do capital, de modo objetivo, viabilizando sua característica de expansão e ampliação, o que, segundo Lara e Maranhão (2019), aponta a herança colonial como fator que engendra o capital que, por aqui, produz uma “questão social” particular.

De fato, três séculos de regime escravocrata no Brasil geram “uma sociedade com intensas e explosivas contradições históricas”, onde o racismo ganha espaço como “um dos valores do passado escravista e colonial que se conserva na situação do Brasil” (Lara; Maranhão, 2019, p. 47). Então, advinda das diferenças raciais, emerge uma “sociedade burguesa incompleta”, cheia de desigualdades, “além de uma dominação ética, ideológica e política”, que não será aniquilada nem pela revolução burguesa nem pela democracia brasileira (Lara; Maranhão, 2019, p. 50). Não é à toa que a maioria da PSR, em território nacional, é constituída de pessoas que se consideram pretas e pardas (Brasil, 2009; Cassal; Fernandes, 2020).

### 3.1 O enfrentamento do fenômeno PSR: o paradigma filantrópico ao paradigma do direito

De acordo com Serafim e Dias (2012, p. 123), determinado tema passa a ser “incorporado à agenda [pública] quando é identificado como problema passível de se converter em política pública”. Lascoumes e Le Galés (2012, p. 142), por sua vez, afirmam que o problema torna-se público a partir do momento em que “os atores sociais estimam que algo deve ser feito para mudar uma situação”, permitindo à “autoridade estatal” que se aproprie do desafio e inscreva-o em sua agenda de ação. De todo modo, a identificação e construção da agenda envolve diversificados valores, interesses e atores sociais, estando “condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos”, além de refletir “relações de poder” (Serafim; Dias, 2012, p. 123).

Nesse sentido, compreende-se que o fenômeno PSR passa a ser visto como um problema público, “a partir do momento em que os atores sociais (individuais ou coletivos)” começam a se interessar por ele, propondo soluções para a sua resolução (Lascoumes; Le Galés, 2012 p. 23). Ao tornar-se alvo de “debates”, “tomada de posições”, “mobilizações populares e da atenção dos órgãos de comunicação”, o fenômeno é inscrito, definitivamente, “no espaço social” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 23).

Lascoumes e Le Galés (2012, p. 167-68) afirmam que, para que seja inscrito na agenda pública, o fenômeno deve preencher três requisitos, a saber:

Inicialmente, os gestores públicos devem definir a situação como problemática, apta a receber uma ação governamental. O problema deve ser considerado de interesse geral. Em seguida o desafio deve ser requalificado e formatado de modo que seja abrangido pelo campo de competência governamental e adaptado às posições ideológicas do grupo político que detém o poder.

Então, o momento em que a PSR passa a ser vista como um problema público é aquele em que a população rural europeia é violentamente expulsa de sua terra e se vê obrigada a migrar para os centros urbanos emergentes, ainda no final do século XV, se deparando com a falta de alternativas e tendo que “se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força dos açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado” (Marx, 2013b, p. 808).

Tais legislações são elaboradas ainda no Ocidente Medieval (Oliveira, 2017), mais especificamente na Inglaterra, mas logo disseminadas por outras regiões da Europa como a França, os Países Baixos, a Holanda etc. (Marx, 2013b).

Com o objetivo bem definido de conter aqueles considerados “mendigos” e “vagabundos”, atrelam parte da classe trabalhadora “aos dispositivos engendrados e às ações repressivas e caritativas”, a partir da “ótica liberal” e de “respostas institucionais – tais como o banimento ou a reclusão nos hospitais, albergues, prisões” (Oliveira, 2017, p. 18).

Compondo aquilo que Oliveira (2017) denomina de “paradigma filantrópico/benemerente”, tais leis são geradas a partir da aliança entre o Estado Absolutista e a Igreja, e fundamentadas “na caridade aos pobres, mas mediada por clivagens entre os válidos, ou não, ao acesso às esmolas distribuídas por grupos de religiosos ou leigos ligados à Igreja Católica.” (Oliveira, 2017, p. 18).

A partir do século XIX, as práticas reconfiguram-se e, regidas “sob o princípio do desenvolvimento capitalista e do progresso científico”, passam a agregar os “velhos modelos às ‘novas’ orientações filantrópicas com base em sua concepção positiva, cujas práticas” aspiram “o aconselhamento e a ‘reeducação’ dos pobres” (Oliveira, 2017, p. 18). Isso significa que:

Por meio dessas ações repressivas/caritativas/moralizantes [...], propiciou-se a elaboração de um conjunto de procedimentos que tiveram como principal objetivo socorrer e reprimir todos aqueles classificados como “vadios” e “vagabundos”, de modo a possibilitar a emergência de um saber/fazer que atravessou os séculos e diferentes contextos, os quais ainda influenciam nas respostas dadas quanto à presença de homens e mulheres que encontram sua sobrevivência nas ruas das cidades, inclusive no caso brasileiro (Oliveira, 2017, p. 18-9).

De acordo com Lascoumes e Le Galés (2012, p. 50, grifo dos autores), os “editos reais para reprimir a vagabundagem” se constituem no “exemplo mais antigo” do que denominam de “*voluntarismo político*”<sup>38</sup>.

Mais tarde, com a vinda dos europeus para o continente americano, ocorre a união das “concepções que concebem as leis contra a vadiagem”, tanto:

[...] às singularidades brasileiras quanto à compreensão da pobreza – como desvinculada das determinações históricas, naturalizada como uma condição individual – às respostas institucionais assentadas na assistência social conservadora que recompõe as velhas alianças sob a matriz do favor, da obediência e do mérito. (Oliveira, 2017, p. 19).

---

<sup>38</sup> O voluntarismo político se constitui em um apanhado de “decisões sucessivas que não produzem efeitos” e que se manifesta devido ser forte “o risco de fascinação pelos políticos, pelas elites burocráticas, pelas escolhas fundamentadas e justificadas em termos de bem comum, de interesse geral ou de lógica partidária” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 50). Suas consequências variam devido a sua execução, que acaba revelando “sempre atores inesperados, processos caóticos e consequências imprevistas”, por isso, “[...] quase sempre é uma fachada, às vezes uma encenação que não explica o que é ação política” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 50).

Tais direcionamentos impulsionam a formação de uma rede de atenção à PSR (Oliveira, 2017) que é marcada, historicamente, pela repressão e invisibilização dessa população (Natalino, 2022). A primeira evidência disso está no fato de que “uma semana após a abolição da escravatura, o Ministério da Justiça enviou um ‘projeto de repressão à ociosidade’”, com o intuito de “reprimir a circulação dos outrora escravizados pelo espaço urbano” (Natalino, 2022, p. 4).

De acordo com Oliveira (2017, p. 20):

[...] na chave do paradigma filantrópico/benemerente, as primeiras respostas institucionais tiveram como base a experiência de caráter asilar – materializada em: instituições denominadas de Albergues Noturnos, coordenados por grupos religiosos (católicos e espíritas); ação policial nas ruas, pois tal situação foi historicamente vinculada à ‘mendicância’, situada na chave da contravenção penal; e política de “desterro” dos indesejáveis –, conformando uma base que originou uma rede de atenção específica nessa chave.

No âmbito normativo, Natalino (2022, p. 4-5) aponta que “tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 e a Lei de Contravenções Penais de 1941”, já estabeleciam “penas para a ‘vadiagem’”.

Depois, com o avanço do processo de redemocratização do Brasil, após o período de Ditadura Militar (1964-1985), as estratégias para o enfrentamento da “questão social”, passam a viver “uma tensão entre a defesa dos direitos sociais e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais” (Iamamoto, p. 22).

A partir de 1985, observa-se o fortalecimento do papel do Estado concomitantemente à exploração da classe trabalhadora, onde expressões da “questão social”, como a fome, a escassez de moradia e as precárias condições de saúde e renda, se manifestam e se perpetuam como produtos dos mesmos processos estruturais que criam a economia capitalista moderna brasileira (Ianni, 1994).

Então, fruto da luta dos movimentos sociais, que clamam por “uma proteção pública para todos os cidadãos, desvinculada da relação com o trabalho [...] e com a histórica rede benemerente”, emerge o paradigma do direito, elevando a Assistência Social à “condição de política pública de proteção social”, materializada pela Constituição (Brasil, 1988; Oliveira, 2017, p. 19).

Agora, passam a ser discutidos também os direitos da PSR e, “no caso das respostas institucionais ao fenômeno”, elabora-se “uma nova concepção e orientação para a rede de atenção”, considerando “esse segmento social como sujeito de direitos” (Oliveira, 2017, p. 19-20).

Após a Constituição (Brasil, 1988), importantes leis infraconstitucionais são publicadas, como a Lei Orgânica de Assistência Social (Brasil, 1993), que fundamenta a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004 (Oliveira, 2017). Até nesse momento,

[...] as respostas institucionais voltadas para a questão da população em situação de rua foram fomentadas em âmbito municipal como formas alternativas e críticas ao modelo vigente até então marcado por ações pontuais de grupos religiosos e, posteriormente, o reconhecimento pela gestão municipal desse segmento social na chave de uma proteção social pública (Oliveira, 2017, p. 20).

Porém, em 2004, ocorre a tragédia que muda para sempre o caminho das políticas públicas à PSR no Brasil. Na noite dos dias 19 e 22 de agosto de 2004, acontece uma série de ataques violentos na Praça da Sé, no município de São Paulo, onde sete pessoas em situação de rua são assassinadas e outras seis ficam gravemente feridas. Tal evento dá início ao debate sobre a proteção social à PSR à nível federal, possibilitando “a construção de um arcabouço normativo com o objetivo de orientar, financiar e propor novas formas de atendimento à população em situação de rua” (Oliveira, 2017, p. 20).

Formam-se, nesse contexto, além do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), organizações da sociedade civil, de instituições religiosas e de integrantes do poder público, de diferentes instituições, atuando em defesa dos direitos da PSR (Brasil, 2019).

Em 2009, é publicada a pesquisa “Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua” (Brasil, 2009), que traz a primeira contagem a nível nacional desse público, mas apenas contabilizando municípios capitais e maiores de 300 mil habitantes (Cortizo, 2019).

Considerado como sendo o primeiro Censo Pop Rua, a pesquisa traz dados relevantes que permitem “a formulação de estratégias e políticas específicas, mais próximas da realidade vivida por esse grupo”. (Cortizo, 2019, p. 7). Isso porque, como esclarece Natalino (2022, p. 5), “a contagem dessa população por parte do poder público se constitui como elemento estratégico de gestão para as políticas públicas”, pois sem a dimensão de “quantas pessoas estão em situação de rua, corre-se o risco de reproduzir” sua “invisibilidade social [...] no âmbito das políticas públicas”.

No mesmo ano, instituiu-se, por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, a PNPSR e o CIAMP-Rua (Brasil, 2009), com os objetivos de:

Assegurar o acesso amplo às políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. [...]

Proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda. [...] Implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Cortizo, 2019, p. 7).

Merece destaque o caráter intersetorial na implementação dessa política, pois, diferentemente das políticas desenvolvidas até então, que centralizava-se nas políticas de assistência social<sup>39</sup>, a intersetorialidade nas políticas sociais da PSR indica o reconhecimento, por parte do Estado, da complexidade do fenômeno, que demanda ações dos diversos setores articulados para o seu enfrentamento.

A literatura científica enfatiza a importância da dimensão intersetorial que deve haver nos programas de *Housing First*, tendo em vista que é uma política desenvolvida “para a gestão de casos de indivíduos com necessidades complexas”, como uso abusivo ou nocivo de substâncias psicoativas, “ou problemas relacionados à saúde mental, os quais, tendo trajetória de rualização, devem o mais rápido possível acessar sua própria moradia, com o suporte necessário” (Cinacchi, 2022, p. 58).

Nesse escopo, a própria PNPSR sugere aos entes da Federação a instituição de “comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população” (Brasil, 2009, p. 1). Além disso, abre margem para que o Poder Executivo Federal realize “convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua” (Brasil, 2009, p. 1).

O CIAMP-Rua é criado “com a finalidade de elaborar, propor e monitorar as diversas políticas” e é “formado por representantes da sociedade civil e do governo” (Brasil, 2019, p. 106), a saber: onze representantes indicados pelos titulares do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que o coordena; da Justiça e Segurança Pública; da Educação; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Emprego; da Cultura; da Igualdade Racial; das Mulheres; Secretaria-Geral da Presidência da República; cinco representantes de entidades da sociedade civil que atuem na promoção de direitos humanos da população em situação de rua, e seis representantes dos movimentos sociais da população em situação de rua (Brasil, 2009).

---

<sup>39</sup> A PSR “sempre foi vista como público específico da Assistência Social, além de a relação mais comum com o Estado ocorrer a partir da repressão ou práticas higienistas realizadas por agentes de limpeza urbana ou de órgãos de segurança pública” (Brasil, 2019, p. 107).

No âmbito das políticas públicas, Pereira (2012), em seu artigo “A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética”, analisa a intersectorialidade enquanto relação combinada entre setores, que impactam em consideráveis mudanças sobre a gestão pública, bem como na “ampliação da democracia e da cidadania social” (Pereira, 2012, p. 23). Nesse sentido, compreende a intersectorialidade como um movimento que busca transcender um “único ‘setor’ da política social”; e/ou que funcione como uma “*estratégia* política de articulação entre ‘setores’ sociais diversos e especializados” (Pereira, 2012, p. 23).

A autora indica ainda que, sendo os “setores” das políticas sociais, “como saúde, educação, previdência, assistência etc., [...] um todo indivisível”, onde “cada política contém elementos das demais”, dificultando, inclusive, “a sua programação e financiamento isolados”, espera-se que a intersectorialidade pautar-se pela perspectiva dialética para que seja capaz de se posicionar diante uma realidade que também é, por natureza, dialeticamente histórica, contraditória e totalizante (Pereira, 2012, p. 25). Então, ancorada na perspectiva dialética, a tendência é que a intersectorialidade deixe de transformar decisões políticas conflituosas em neutras prescrições administrativas (Pereira, 2012).

É possível constatar, no Brasil, o empenho de “intelectuais, políticos e gestores de romper com a hegemonia da metodologia positivista de cientificidade que levou à fragmentação do saber e ao sacrifício da unidade do real” (Pereira, 2012, p. 28). Esse positivismo, ao invés de traduzir o pensamento que prima pela íntima ligação da consciência com a prática humana e pela necessidade de uma inteligibilidade universal, torna-se tanto o maior responsável pela fragmentação do saber quanto obstáculo à interdisciplinaridade (Pereira, 2012). Ou seja, o positivismo é a base filosófica das políticas de caráter etapista<sup>40</sup>.

Na palavra intersectorialidade, o prefixo *inter* “remete à relação dialética”, isto é, “à relação que [...] redunde [...] em um todo unido, no qual as partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem umas das outras e condicionam-se reciprocamente” (Pereira, 2012, p. 33). Trata-se de “uma relação em que nenhuma das partes ganha sentido e consistência se isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias (de suas condições de existência e de seu meio)” (Pereira, 2012, p. 33). Assim, a primeira característica da relação dialética é a “de ser unitária ou total” (Pereira, 2012, p. 33).

Mas, a relação dialética também pressupõe características como “*reciprocidade*” e “*contradição*” (Pereira, 2012, p. 33, grifos da autora), sendo a primeira aquela que possibilita

---

<sup>40</sup> Decorrente dessa lógica positivista, nota-se que até hoje, é o modelo etapista, ou “*staircase model*”, que rege as políticas habitacionais na Europa, compreendendo, erroneamente, “a habitação como um fim, não como um direito, efetivamente” (Cinacchi, 2022, p. 56). Isso, mesmo com a mudança ocorrida desde os anos 1990 na incorporação de políticas pautadas no *Housing First*.

a ligação de diferentes aspectos da realidade “por laços necessários e cooperantes”, demonstrando “não haver, nem na natureza e nem na sociedade, um caos incompreensível” e advertindo para o fato de que “toda e qualquer atividade deve considerar as condições que a determinam e a explicam” (Pereira, 2012, p. 33). Já, o caráter contraditório indica “que tudo que é unitário é também *movimento* [...] de transformação no seio das coisas” (Pereira, 2012, p. 33-4, grifo da autora), isto é, transformação de “quantidades em qualidades”, pois “não há movimento essencial que não seja consequência de contradições, de luta de contrários, que lhes são internas e, portanto, inerentes” (Pereira, 2012, p. 34).

Nesse sentido, a superação dialética significa ultrapassar as particularidades das políticas sociais, apoiando-se nelas, “em suma: o particular ou específico só tem valor quando relacionado ao universal, o que significa que o particular e o universal são inseparáveis, ou que um existe no outro” (Pereira, 2012, p. 35).

Na intersetorialidade das políticas públicas é necessário que haja a interligação entre os “setores”, tendo em vista que constituem-se em “políticas particulares”, “com seus movimentos concretos e contradições específicas, porém dotadas de problemática e lógica comum” (Pereira, 2012, p. 37). Ora, tendo em vista que “cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários”, a intersetorialidade funciona como a “representação objetivada da unidade dessas decisões e ações” (Pereira, 2012, p. 37). Por isso, no fim, ela se configura como “um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso” (Pereira, 2012, p. 37).

Ademais, a intersetorialidade:

[...] envolve interesses competitivos e jogo de poderes que, na maioria das vezes, se fortalecem na sua individualidade, ao cultivarem castas intelectuais, corporações, linguagem hermética e auto-referenciamento de seus pares. Por isso, a tarefa de intersetorializar as políticas sociais não é fácil, mas também não é impossível, desde que a maioria esteja consciente de que vale a pena persegui-la em prol do interesse público. (Pereira, 2012, p. 37).

Ancorada no princípio da intersetorialidade, a promulgação da PNPSR (Brasil, 2009, p. 2) passa a distribuir responsabilidades aos ministérios para “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”, padronizando nacionalmente as ações públicas, com perspectivas para superação do modo de relação do Estado com esse segmento social.

Demandando ações intersetoriais para o enfrentamento do fenômeno, observa-se um grande avanço nas políticas públicas a partir de 2010, começando pela inclusão da PSR como

um segmento específico no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>41</sup> (Natalino, 2022).

Em 2011, publica-se a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a LOAS (Brasil, 1993) e resolve que os serviços da assistência social também desenvolvam programas de amparo para a PSR (Brasil, 2011a). Estabelece-se “o direito de acesso aos serviços do SUS mesmo sem comprovante de residência” (Natalino, 2022, p. 5) e, por meio da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, institui-se a Política Nacional de Atenção Básica, regulamentando, entre outras coisas, o funcionamento do Consultório na Rua (CnR)<sup>42</sup> (Ministério da Saúde, 2011).

Por meio da Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014, publica-se a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (Brasil, 2014), que esforça-se para caracterizar os serviços da assistência social, de natureza pública e estatal, incluindo aí serviços específicos para a PSR, como o Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias, que compõe os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; o Centro POP, que constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, e o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), que assegura “trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.” (Brasil, 2014, p. 31).

Deve-se compreender que “os serviços de acolhimento, que deveriam ser emergenciais e provisórios, se tornam a principal opção” para a PSR (Brasil, 2022, p. 35). De fato:

Por vezes, nem mesmo isto se torna uma possibilidade, tendo em vista que o número de pessoas em situação de rua nos grandes centros urbanos é consideravelmente superior à oferta de vagas disponíveis, fazendo com que o espaço público se torne, de fato, a única opção para a maioria das pessoas (Brasil, 2022, p. 35).

Por sua vez, o Centro Pop continua:

[...] sendo uma boa opção para o atendimento emergencial de demandas do dia a dia, bem como para produzir encaminhamento para demais serviços; as unidades de

---

<sup>41</sup> O CadÚnico “é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda”, consideradas àquelas “que possuem renda mensal por pessoa (renda per capita) de até meio salário mínimo (R\$ 606,00) ou renda familiar total de até três salários mínimos (R\$ 3.636,00)” (SEDES, 2022, p. 1).

<sup>42</sup> O CnR é um equipamento de Atenção Primária à Saúde, que realiza suas atividades de forma itinerante e em articulação com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território, a fim de ampliar o acesso da PSR aos serviços de saúde, oferecendo atenção integral à saúde (Ministério da Saúde, 2011).

acolhimento cumprem um papel fundamental na oferta de vagas emergenciais para pernoite; da mesma forma que os serviços de abordagem social / busca ativa tem um papel essencial em atender as pessoas que estão nas ruas à própria sorte (Brasil, 2022, p. 35)

Em 2019, é publicada a pesquisa “População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?”, que traz uma análise de como “a geração de dados consistentes”, a partir do Censo Pop Rua, passa a subsidiar “gestores públicos na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas voltadas à população em situação de rua no Brasil” (Cortizo, 2019, p. 3). A publicação traz indícios do aumento expressivo do acesso da PSR nas políticas de proteção social, “com indicadores referentes à inclusão no Cadastro Único, participação no Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de frequência aos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop)” (Cortizo, 2019, p. 3).

Em 2020, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, através da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, resolve:

[...] estabelecer diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, crianças, adolescentes, adultas e idosas, que devem ser garantidos pelo Estado por meio do acesso às políticas públicas e aos órgãos do sistema de justiça e defesa de direitos (Brasil, 2020, p. 8)

Merece destaque o Art. 25, que traz o conhecimento de que o recolhimento de documentos e objetos pessoais da pop rua, efetuado por agentes públicos e privados - prática higienista historicamente realizada no Brasil - configura-se como “violação aos direitos dessa população, infringindo os direitos fundamentais da igualdade e propriedade” (Brasil, 2020, p. 12).

A partir desse breve resgate histórico da atenção dada à PSR no Brasil, perpassando pelo paradigma benemerente, da filantropia, do assistencialismo, até o paradigma do direito, é possível constatar um grande avanço na formulação e execução das políticas públicas, mas que, de fato, não conseguem alterar a dura realidade do aumento expressivo de pessoas vivendo em situação de rua nos principais centros urbanos do país, por estarem ancoradas no modelo etapista de atenção a PSR e ao modo de produção capitalista.

### **3.2 O modelo *Housing First***

Diante das barreiras que o paradigma etapista impõe à PSR, limitando ou impossibilitando o seu acesso às políticas públicas no Brasil, e da constatação de que a falta de moradia é a questão central e comum a todo esse segmento populacional (Brasil, 2019; 2022), vê-se a urgência de avançar para além deste modelo, a fim de enfrentar esse problema social.

Para realizar a análise do modelo de política *Housing First* (Moradia Primeiro), tendo como hipótese sua capacidade de resolução, ou ao menos mitigação, do problema social de pessoas vivendo em situação de rua, leva-se em consideração a afirmação de Rolnik (2019), de que se por um lado a estrutura paradigmática da colonização da terra e da moradia acentua as desigualdades socioespaciais e coloca mais pessoas em situação de rua, por outro, impulsiona formas de resistência e formulação de novas alternativas de políticas habitacionais. Também, acerca do caráter contraditório das políticas públicas, considera-se o destaque de Prates (2016, p. 73), que afirma que ao mesmo tempo em que servem aos interesses da classe dominante - por adotarem um caráter conformista -, constituem-se em “espaços de luta e resistência”, podendo atender à classe trabalhadora ao servir como “processos sociais emancipatórios” e “fortalecendo os sujeitos e a classe” mesmo que dentro dos “limites do assalariamento”.

O Brasil tem acesso a esse modelo a partir do momento em que equipe técnica do Governo Federal realiza visita aos governos francês e inglês, em 2013 (Brasil, 2019), e também a partir do momento em que acompanha as discussões em países latino-americanos, inspirando-se nas experiências de políticas assistenciais e habitacionais internacionais para desenvolver “um conjunto de experiências locais de moradia apoiada específicas para usuários de drogas em situação de rua” (Carvalho; Furtado, 2022, p. 134).

Fruto dessa aproximação com outros países, foi a publicação do material “É possível *Housing First* no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil” (Brasil, 2019), que traz ao público brasileiro, de forma inédita, além dessas experiências internacionais, uma análise sobre a possibilidade do modelo ser implementado em território nacional, apontando dois projetos-piloto que já estavam em voga no país neste período - os casos de Porto Alegre - RS e Curitiba - PR.

Posteriormente, fora instituído o Projeto Moradia Primeiro como um programa nacional, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por meio da Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021, estimulando a implementação de projetos de modo descentralizado, podendo “se dar de forma direta ou indireta, por meio de parcerias

com os demais entes federativos ou com organizações da sociedade civil” (Brasil, 2021c, p. 1).

Por último, é lançado o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)”, material que contempla desde o conceito básico sobre PSR e os desafios de sua percepção, o entendimento sobre “a centralidade da moradia, a distinção entre o modelo Moradia Primeiro e o modelo Etapista”, até “as formas de operacionalização”, concernentes “à viabilidade econômica e à estruturação do projeto aplicado à realidade brasileira” (Brasil, 2022, p. 7).

Desenvolvido inicialmente em Nova Iorque, na década de 1990, pelo psicólogo Sam Tsemberis, responsável pela agência sem fins lucrativos *Pathways to Housing*, o *Housing First* é considerada uma “política baseada em evidência”, que, ancorada em “práticas baseadas em evidências” (Stanhope; Dunn, 2011, p. 275, tradução nossa), pressupõe iniciativas políticas com evidências científicas e que passam por um crivo rigoroso de avaliação ao serem introduzidas em caráter experimental.

A prática em evidências se desenvolve e se torna proeminente dentro dos sistemas de bem-estar social, devido, sobretudo, a sua aparente exigência sobre a responsabilidade pela boa execução dos serviços e pelo uso criterioso de dinheiro público (Stanhope; Dunn, 2011). Tal premissa tende a aumentar “a responsabilização das políticas governamentais” tanto em relação “à eficácia” quanto à identificação de “áreas de melhoria” (Stanhope; Dunn, 2011, p. 275, tradução nossa).

Por sua vez, essa investigação é capaz de listar “todos os aspectos do processo político, incluindo: identificação de problemas, identificação de soluções, arbitragem entre soluções alternativas, explorando processos de implementação e avaliar resultados” (Stanhope; Dunn, 2011, p. 275, tradução nossa).

Então, a prática baseada em evidências parte da ideia de que problemas sociais são passíveis de crivo científico e que a investigação desses problemas pode fornecer “soluções viáveis”, através do seu método que consiste “em abstrair e reduzir aspectos da condição humana a aspectos mensuráveis e gerenciáveis”, possibilitando o erigir de “explicações ou soluções alternativas” (Stanhope; Dunn, 2011, p. 275-76, tradução nossa).

A metodologia do modelo *Housing First* parte da convicção de que a moradia é um direito humano, isto é, “um direito social que desempenha papel fundamental no exercício da cidadania” (Carvalho; Furtado, 2022, p. 134). Nesse sentido, entende-se que a casa não é algo que deva ser conquistado através de, por exemplo, empregabilidade ou sobriedade da pessoa diante o uso problemático de substâncias psicoativas (Brasil, 2019; Tsemberis; Eisenberg, 2000; Hennigan, 2016), mas sim, algo que deva ser “o ponto de partida”, subsidiado pelo

Estado, para que a pessoa em situação de rua tenha “um percurso de recuperação, autonomia e inclusão social” (Brasil, 2019, p. 23).

O direito de se ter uma moradia é, de acordo com Stanhope e Dunn (2011), um problema para a ideologia neoliberal e coloca em xeque crenças estadunidenses profundamente arraigadas que moldam o bem-estar do país. Nesse caso, trata-se daquela clássica ideia meritocrática de que ninguém tem direito a um benefício governamental a menos que prove ser merecedor ou digno dele (Stanhope; Dunn, 2011).

O *Housing First*, indo à contramão desse ideário, apoia-se na satisfação das necessidades de habitação ofertando serviços específicos à PSR e/ou àquelas pessoas que possuem “deficiências psiquiátricas graves e perturbações de dependência concomitantes”, sendo esta última, em sua maioria, relacionada ao consumo frequente e abusivo de substâncias psicoativas (Tsemberis; Eisenberg, 2000, p. 488, tradução nossa). Evidentemente é um público não-beneficiário da ideia meritocrática supracitada.

Entretanto, ao colocar pessoas com doenças mentais ou deficiências psiquiátricas como dignas de receber uma casa, os implementadores de políticas de *Housing First* passam a enfrentar uma contínua falta de apoio público devido a mero preconceito e desconhecimento (Stanhope; Dunn, 2011).

Resumidamente, esse modelo de política:

[...] se estabelece como uma alternativa ao sistema progressivo de abrigamento e casas transitórias. Ao invés de deslocar as pessoas em situação de rua por diferentes níveis de abrigamento e produzir lentamente a autonomização do sujeito em etapas, o pressuposto do modelo objetiva a alocação imediata das pessoas para um local estável, seguro, com autonomia e privacidade. Enquanto as questões e desafios que comumente afetam a permanência e manutenção do domicílio são administradas pelo indivíduo (morador ou moradora) em conjunto com a equipe de suporte técnico que auxiliará na manutenção do domicílio e demais possíveis desafios (Brasil, 2022, p. 34).

Ao contrário dos demais modelos tradicionais de intervenção, que têm como expectativa uma progressão linear e por etapas da pessoa em situação de rua em direção à autossuficiência (abstinência e sobriedade, conquista de um emprego, normalização através de tratamento e ou terapia) antes que se torne merecedor de uma habitação, o *Housing First* parte da fixação da pessoa em uma moradia individual e, em sua maioria, subsidiada, na esperança de que, uma vez alojada, possa alcançar essa autossuficiência (Hennigan, 2016; Carvalho; Furtado, 2022).

Nesse sentido, o modelo entende que “a estabilidade e a segurança de uma habitação permanente são decisivas para que outros problemas, tais como o uso prejudicial de drogas,

sejam enfrentados” (Carvalho; Furtado, 2022, p. 134) e, por isso, tem sido implementado em diversos países ao redor do globo, como em Portugal, Escócia, França, Bélgica, Espanha, Irlanda, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Suécia, apontando para resultados eficazes no enfrentamento à situação de rua (Brasil, 2019; O’Campo et al., 2022; Carvalho; Furtado, 2022; Stylianides et al., 2022).

As avaliações dos projetos de *Housing First* já existentes apontam para altas taxas de permanência da pessoa em situação de rua na habitação; ganhos em termos de recuperação da saúde física e mental; redução de consumo de substâncias psicoativas; da utilização das urgências hospitalares, do número de internações em serviços de saúde mental e da intervenção dos serviços dos sistemas de segurança (penitenciária) e da justiça (Stanhope; Dunn, 2011; Addo et al. 2021; Brasil, 2019; 2022; Carvalho; Furtado, 2022; O’Campo et al., 2022; Pearson; Montgomery; Locke, 2009).

Por sua vez, com a redução no uso dos serviços supracitados, diminui-se o gasto público, tendo em vista que as políticas de *Housing First* apresentam menores custos se comparados às respostas de urgência/emergência na saúde e de encarceramento ou acolhimento institucional (Stanhope; Dunn, 2011; Brasil, 2019; 2022).

Outro aspecto das experiências pioneiras e concretas de implementação e execução de serviços e programas de *Housing First* nos países estrangeiros é que se dão, na maioria das vezes:

[...] a partir de instituições locais, com atuação muito significativa de organismos privados, como Organizações Não Governamentais (ONG), instituições religiosas, instituições de caridade e filantrópicas, sendo comum, inclusive, a articulação ou mesmo a ‘terceirização’ da oferta dos serviços a essas organizações (Cinacchi, 2022, p. 58).

Neste cenário, de acordo com Baptista e Marlier (2019) apud Cinacchi (2022, p. 58-59), o papel dos atores privados, principalmente no contexto europeu, se limita a prestar apoio aos programas, seja ele diretamente ou comissionado por autoridades públicas, não sendo comum estarem envolvidos em outras atividades, como monitoramento, avaliação ou financiamento.

Ademais, é premissa do *Housing First* possuir seus serviços descentralizados, que são executados a nível local sob responsabilidade da gestão pública municipal, que fica com o encargo de planejar, coordenar, regular e monitorar os serviços (Cinacchi, 2022).

Parte das Ciências Sociais (Stanhope; Dunn, 2011; Hennigan, 2016) destaca tanto as características progressistas quanto aquelas menos paternalistas nas políticas de *Housing*

*First*, ao mesmo tempo em que constata uma operacionalização essencial dentro do contexto neoliberal que mira uma “governança econômica e enxuta contra a pobreza” (Hennigan, 2016, p. 3, tradução nossa).

Além disso, Hennigan (2016) afirma que o *Housing First* se mostra ainda mais progressista quando contrastado com as formas históricas punitivistas de gestão à pop rua, já tratadas anteriormente neste trabalho. Nesse sentido, o método “é ao mesmo tempo neoliberal e, através desta lógica neoliberal, relativamente progressista” (Hennigan, 2016, p. 4).

### 3.2.1 Os princípios do Housing First

O *Housing First* elenca oito princípios chave que orientam sua intervenção, sendo eles:

1. Moradia é um direito humano;
2. Usuários têm controle e escolhas autônomas;
3. Separação entre moradia e tratamento;
4. Orientação ao tratamento;
5. Redução de Danos (RD);
6. Engajamento ativo sem coerção;
7. Planejamento centrado na pessoa
8. Atenção flexível quando necessário. (Cinacchi, 2022, p. 58).

Ancorado nestes princípios, o modelo apresenta uma plataforma não paternalista (Hennigan, 2016), que tem como foco se apoiar na saída das pessoas da situação de rua a partir da garantia do acesso imediato a uma moradia, isto é, sem exigir condições prévias para este acesso, tais como a “necessidade de ser abstêmio do consumo de substâncias psicoativas, de estar empregado, participar de alguma organização religiosa” (Brasil, 2022, p. 36).

Além disso, é estimulado que a pessoa faça parte do processo de escolha da sua própria casa e é desencorajado o consumo de substâncias, mas não proibido, através da abordagem da RD, sendo ofertado, facultativamente, serviços de apoio como médico, psicológico ou de renda (Brasil, 2022, p. 36; Hennigan, 2016).

De acordo com Garcia (2018), existe estreita relação entre o indicador de vulnerabilidade social e o uso de substâncias psicoativas, tendo em vista que a quase totalidade das pessoas que fazem uso de substâncias nos locais públicos das cidades, possuem um histórico de exclusão social que antecede o uso.

Essa exclusão social, decorrente “do estigma da doença mental, do uso de drogas ou da miséria”, acaba criando barreiras nos espaços de troca social, “seja por falta objetiva (renda, um imóvel, escolaridade), seja por falta subjetiva, quando a pessoa não tem seu papel reconhecido de cidadão, pai, mãe ou trabalhador” (Garcia, 2018, p. 51). Nesse sentido, “tanto a falta concreta de uma casa ou de um emprego como a vivência da ausência de valor social, mesmo quando se tem uma casa e um trabalho, devem ser enfrentadas” (Garcia, 2018, p. 51), o que demanda um foco intersetorial, que mire o usuário em situação de vulnerabilidade ou franca exclusão social como um todo. Então, é fundamental oferecer respostas ao conjunto de suas necessidades complexas e, muitas vezes, inter relacionadas, que acometem qualquer processo do cuidado, tratamento, RD, isto é, de reabilitação social<sup>43</sup> como um todo (Garcia, 2018).

Por isso, ao abrir mão das condições prévias de tratamento e abstinência do uso de substâncias, o *Housing First* também abre mão dos sistemas de triagem, usualmente utilizados nos serviços que atendem a PSR para classificar pessoas enquanto “mais ou menos aptas” a serem inseridas nos programas (Brasil, 2022, p. 37).

A crítica, nesse sentido, parte da compreensão de que sistemas que escolhem perfis de pessoas “preparadas”, isto é, aqueles casos “menos complexos”, “em que as pessoas demonstram ‘maior autonomia e independência’”, é “uma forma de aplicação ainda bastante dominada pela lógica etapista”, determinada pelo medo difundido de que pessoas em situação de rua não serão capazes de se “adaptar” ou “se comportar” de maneira adequada dentro de uma moradia (Brasil, 2022, p. 37).

Essa lógica implica em uma variedade de limitações, como:

[...] a tutela dos direitos e das subjetividades dos indivíduos (alguém decide pelo usuário do serviço se ele está pronto ou não, se tem direito ou não de ter uma casa, de viver por conta própria); o não cumprimento de regras impostas [que] impede a progressão ou implica em uma regressão do usuário do serviço; a forma como a política é conduzida [que] é considerada moralista e culpabilizadora das pessoas por estarem em situação de rua (Cinacchi, 2022, p. 57).

Na contra-mão, o *Housing First* parte da premissa de que o atendimento deve ser destinado exatamente àqueles “que vivem com maior dificuldade e enfrentam as mais graves

---

<sup>43</sup> A teorização e a prática da reabilitação social foram desenvolvidas “a partir da experiência com pessoas portadoras de transtornos mentais graves”, tendo como princípio transformar “a experiência de desvalorização e exclusão social que essas pessoas sofrem pelo estigma de que são alvo” (Garcia, 2018, p. 50). Nesse sentido, se trata de uma proposta de abordagem ética, que respeita os direitos humanos, orientando tanto “o tipo de relação que trabalhadores e serviços estabelecem com os usuários” quanto o cuidado que se deve ter com, especialmente, aqueles “que vivem em situação de vulnerabilidade ou exclusão social”. (Garcia, 2018, p. 50)

situações de vulnerabilidade”<sup>44</sup> (Brasil, 2022, p. 37). Ora, tendo em vista que, normalmente, o número de vagas oferecidas pelos programas são insuficientes se comparado com a demanda, é necessário que haja uma organização para atender os casos mais complexos, sendo essencial “criar algum critério para a distribuição de vagas” (Brasil, 2022, p. 37).

É neste contexto que o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)” (Brasil, 2022, p. 67) traz como respaldo e exemplos desses critérios as experiências do Uruguai, que opta por iniciar suas atividades atendendo pessoas em situação de vulnerabilidade que “utilizavam os serviços de acolhimento de forma persistente, pela maior quantidade de pernoites”; do Chile, que foca nas “pessoas com grande adesão à rua”; da Finlândia, que escolhe reordenar seus serviços, diminuindo o “investimento público em vagas provisórias” e aumentando as “unidades habitacionais permanentes”; e da Espanha, que possui o *Housing First* como uma opção “a mais” de programa habitacional, sendo que:

[...] pessoas em situação de rua que estão autônomas podem acessar outras opções, como o aluguel social ou moradias coletivas sem suporte, de modo que o direito à moradia é visto como primordial e básico, facilitando o acesso tanto das pessoas às políticas públicas habitacionais quanto a implementação de projetos eficazes que garantam suporte a quem necessita (Brasil, 2022, p. 68)

No Brasil, a Portaria nº 2.927/2021 normatiza, em seu Art. 3º, que o Projeto Moradia Primeiro:

[...] destina-se às famílias e indivíduos com mais de 18 (dezoito) anos em situação de rua, prioritariamente àqueles em situação crônica que se encontram há mais de 05 (cinco) anos em logradouros públicos ou em áreas degradadas, com possibilidade de agravamento relacionado ao uso de álcool de forma abusiva ou de drogas, ou com comprometimento da saúde mental, ou egressos de medida protetiva ou socioeducativa (Brasil, 2021c, p. 2).

Então, compreendendo a capacidade da reabilitação psicossocial em (re)construir o “exercício pleno da cidadania, de um lugar com valor social e da capacidade de realizar trocas (sociais, afetivas, materiais), principalmente em três grandes cenários: a casa, o trabalho e as redes sociais comunitárias (a vizinhança etc.)” (Saraceno, 2016 apud Garcia, 2018, p. 51), o *Housing First* pode ser considerado um modelo de política que reconhece o acesso imediato à habitação permanente e individualizada como um direito das “pessoas viverem de forma independente” (Brasil, 2019, p. 23).

---

<sup>44</sup> Vale ressaltar que medir quem de fato está em situação de maior vulnerabilidade é um desafio, mas que é algo que pode ser pensado de maneira interna pelos gestores do programa, que devem, por sua vez, estarem comprometidos em “criar as condições de crescimento do número de atendidos” (Brasil, 2022, p. 38).

Além disso, o modelo reconhece que o acesso à habitação dispersa e integrada, assim como o direito de escolha sobre a habitação e seus serviços relacionados, deve ocorrer por meio da distribuição das moradias em “zonas residenciais comuns da cidade [...] sem qualquer diferenciação”, onde o beneficiário terá o seu poder de escolha respeitado e levado em consideração (Brasil, 2019, p. 23).

Essa escolha, assim como a autodeterminação, devem ser garantidas através de “uma relação de cooperação entre a equipe técnica e a pessoas beneficiadas”, que seja capaz de englobar “desde a escolha do local de moradia” até “às particularidades que devem ser buscadas para suprir as necessidades do morador ou moradora” (Brasil, 2022, p. 38).

É fato que a falta de uma casa gera obstáculos ao pleno “exercício de relações de intimidade”, como, por exemplo, conviver “com um companheiro ou companheira” ou “com os filhos”; “não ter um endereço para informar em uma entrevista de emprego”, ou até mesmo “não ter onde guardar seus pertences, incluindo remédios” (Garcia, 2018, p. 52).

Nesse sentido, o *Housing First* busca promover o acesso aos apoios individualizados e orientados para a promoção da recuperação e da inclusão social por meio de mediação dos próprios serviços ofertados pelo programa, que oferecem “oportunidades para que as pessoas tenham acesso a recursos e participem na comunidade em igualdade de condições com os outros cidadãos”, estabelecendo, assim, “novas relações sociais” e fortalecendo “o seu sentimento de pertença à comunidade” (Brasil, 2019, p. 23).

Por isso, tendo o foco na escolha do beneficiário, o *Housing First* cria oportunidades para que a pessoa produza, em seu próprio ritmo, “o processo de recuperação” e isto “em constante avaliação com a equipe” (Brasil, 2022, p. 39).

Para garantir esse padrão de excelência, o modelo aposta em um suporte individualizado e guiado pelo beneficiário, no qual “pressupõe que a equipe responsável pelo projeto” o auxiliará individualmente, “a partir das visitas domiciliares e através do contato com os espaços de referência, políticas públicas e a comunidade circundante” (Brasil, 2022, p. 39).

Assim, tendo em vista que este modelo não se trata apenas de domiciliar pessoas, mas sim de acompanhar seus processos e auxiliá-las na busca da resolução de suas dificuldades, torna-se fundamental estimular que o beneficiário se conecte com a comunidade, conheça os vizinhos no entorno, aprenda “as rotas de locomoção no bairro”, ajude “na criação e manutenção de relações pessoais saudáveis” e busque “identificar e auxiliar no engajamento de atividades recompensadoras, de acordo com as particularidades e gostos pessoais” (Brasil, 2022, p. 40).

No fim, acaba sendo função da equipe técnica facilitar esse “estabelecimento de vínculos sociais com a comunidade”, pois a integração social e comunitária é “um dos principais aspectos definidores da manutenção do domicílio e, conseqüentemente, do sucesso ou do fracasso do projeto” (Brasil, 2022, p. 40-1).

Destarte, compreendendo ser o “direito à cidade” um adensamento de boas práticas que devem impactar na qualidade de vida dos ocupantes de determinado espaço, propiciando, com isso, uma integração socioespacial capaz de desenvolver um espaço urbano inclusivo, através da ocupação e formação do habitat (Heidrich, 2005), a metodologia *Housing First* tem como proposta, práticas essenciais para a construção de identidade e sentimento de pertença, possibilitando à PSR condições de acessar um lugar fixo e gerando, por conseguinte, o sentimento de pertencimento à moradia e ao território, além de proporcionar a criação de estruturas e lugares ligados à sobrevivência, como no trabalho ou na própria habitação.

Ademais, diante da afirmação de Heidrich (2005) de que a criação de vínculos, através de práticas sociais produz o território, mas, por outro lado, com a perda deles, sejam econômicos, culturais, políticos ou sociais afastam o indivíduo ou a coletividade da condição territorial, torna-se fundamental erigir ações de inclusão social, desenvolvidas por associações locais, que articulem moradia, atividade econômica alternativa e atuação em solidariedade, a fim de propiciar a manutenção de estratégias de inclusão social (Heidrich, 2005), como parece propor o modelo *Housing First* [Moradia Primeiro].

Nesse sentido, compreende-se que para haver a construção de um processo de inclusão, é preciso que se realizem ações voltadas para o fortalecimento de vínculos dos beneficiários do programa proposto com o espaço e, de modo mais eficiente, através de uma articulação intersetorial (Pereira, 2014), pelas quais se poderá construir vínculos de solidariedade com instituições e lugares.

O método *Housing First*, por se constituir em um modelo, parte da heterogeneidade da PSR, compreendendo que o acesso à moradia precisa se dar “por meio de diferentes programas habitacionais”, devendo ser “implementados em áreas localizadas com serviços públicos” como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), escolas, postos de saúde etc., “cujas famílias devem receber acompanhamento de trabalho social intersetorial no pré e pós-morar” (Brasil, 2019, p. 108).

Por fim, tendo em vista que proporcionar uma habitação permanente e individual está diretamente ligada à melhorias do bem-estar subjetivo da pessoa e à comunidade de modo geral, devido sua capacidade de promover estabilidade habitacional, a política de *Housing*

*First* promove um maior sentimento de escolha e fortalecimento individual, qualidade de vida e sentimento de pertença em relação a comunidade, apresentando altas taxas de integração comunitária<sup>45</sup> (Addo et al., 2021; Brasil, 2019; 2022; Carvalho; Furtado, 2022; O’Campo et al., 2022; Pearson; Montgomery; Locke, 2009).

### 3.2.2 Viabilidade econômica para implementação do modelo

Já foi indicado que o acesso à habitação, produzido pelas instituições públicas, está intimamente vinculado “à aquisição por meio da propriedade privada particular”, fazendo com que dependa “da capacidade financeira” de cada pessoa (Brasil, 2019, p. 107). Nesse sentido, “assegurar a sustentabilidade financeira dos projetos de Moradia Primeiro constitui o maior desafio enfrentado pelas organizações promotoras”, tendo em vista que “a implementação de projetos inovadores pressupõe sempre uma dose de risco, na medida em que a continuidade do financiamento, para além do período de experimentação, não está assegurado desde o início” (Brasil, 2019, p. 138).

De forma alternativa, países ao redor do mundo têm realizado experiências em que o acesso à habitação ocorre via pagamento “aluguéis subsidiados em programas públicos de locação social”<sup>46</sup> (Brasil, 2019, p. 107).

A Portaria 2.927/2021 destaca, em seu Art. 10, que as despesas para o *Housing First* que demandarem:

[...] repasse de recursos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, oriundos de fonte orçamentária própria ou emenda parlamentar, correrão às custas das dotações orçamentárias consignadas a este Ministério, observadas as normas que regem a execução orçamentária e a existência de previsão orçamentária e disponibilidade de recursos. (Brasil, 2021c, p. 3).

De todo modo, sugere-se que, inicialmente, seja implementado “projetos de pequena dimensão”, conhecidos como “projetos piloto”, que possibilitam “documentar a aplicabilidade e eficácia do modelo nas comunidades locais” (Brasil, 2019, p. 139).

---

<sup>45</sup> Também foi encontrado estudo que discorda da capacidade de *integração social* do programa, apontando para uma “falta de clareza em torno dos mecanismos pelos quais o *Housing First* é concebido para proporcionar ‘integração social’”, sendo preciso “analisar criticamente até que ponto o *Housing First* pode proporcionar integração social, avançando o debate para além dos sucessos na sustentação da habitação e identificando o que é necessário para melhorar a vida das pessoas no longo prazo” (Quilgars; Pleace, 2016, p. 12, tradução nossa).

<sup>46</sup> O mercado privado de aluguel tem sido uma opção nos programas de Lisboa, Portugal. Já, em Madri e Cascais, têm havido uma combinação entre “o mercado privado com a habitação social pública”. De toda forma, “independentemente de a habitação disponibilizada ser privada ou pública, o fundamental é que esteja em consonância com os princípios do *Housing First*.” (Brasil, 2019, p. 140).

Já, os objetivos e procedimentos de intervenção devem estar alinhados com os princípios filosóficos supracitados, pois essa preservação indica a robustez do modelo, conduzindo sua aplicabilidade a melhores resultados (Brasil, 2019).

A implementação de um projeto desse tipo envolve alguns gastos, como:

- com mobília: que “deve ser prevista como investimento”, isto é, “com a possibilidade (ideal) da compra dos itens de mobília novos, tratar-se-á de um gasto único” (Brasil, 2022, p. 61). Também, a aquisição de mobiliário, seja ele novo ou usado, pode ser feita através dos serviços de recolhimento desses itens doados pelos cidadãos, instrumentos encontrados em algumas cidades, que os recebem e organizam “em acervo específico para uso do projeto”, bem como por meio de “parceria com igrejas e organizações da sociedade civil” (Brasil, 2022, p. 61).
- com a manutenção das moradias: que “pode variar de acordo com a realidade local, o território designado para o aluguel e o contexto econômico do momento” (Brasil, 2022, p. 62). Por isso, é fundamental que os projetos considerem “a busca por alternativas que permitam a economia dos gastos”, como “a possibilidade de utilizar imóveis públicos, inscrever os moradores em programas locais de acesso aos serviços de fornecimento de luz e água” (Brasil, 2022, p. 62).
- com um fundo de reserva: que deve ser destinado a “gastos emergenciais de manutenção do domicílio” (Brasil, 2022, p. 62), tendo em vista que os imóveis podem necessitar de reparos.
- com o pagamento de profissionais da equipe: que pode variar “no que diz respeito a cada projeto e também aos contextos locais”, existindo diferenças se, por exemplo, “será realizado em conjunto com a sociedade civil ou exclusivamente pelo poder público, se através de funcionários concursados ou contratados, dentre outras particularidades” (Brasil, 2022, p. 62)

### **3.2.3 Estruturação da equipe *Housing First***

A estruturação das equipes de *Housing First* segue “uma razão de contratados por número de atendidos”, podendo ser compostas, por exemplo, por “1 coordenador/a a cada 50 atendidos” e por “1 agente de acompanhamento e suporte a cada 10 atendidos” (Brasil, 2022, p. 62-3):

Desse modo, um projeto que vislumbre o atendimento de até 10 atendidos contará com 1 coordenador/a e 1 agentes de acompanhamento de caso; um projeto para 50 atendidos contará com um coordenador de equipe e 5 agentes de caso; um projeto para atendimento de 100 pessoas contará com 2 coordenadores de equipe e 10 agentes de caso e assim poder-se-á obedecer a esta lógica de modo sucessivo ou com adaptações de acordo com o projeto local (Brasil, 2022, p. 63).

O *Housing First* pressupõe, ainda, a organização de “um grupo técnico responsável pela dinâmica direta com os moradores, com os proprietários dos imóveis e com a comunidade”, sendo fundamental que seja composto por pessoas sensíveis e com:

[...] conhecimento das necessidades complexas encontradas na vida em situação de rua e, conseqüentemente, no contexto de sua superação, capaz de articular estratégias de redução de danos, com capacidade para o trabalho em equipe, criativa e empenhada em encontrar soluções com o melhor de suas habilidades e que esteja dedicada a responder rapidamente às necessidades dos participantes (Brasil, 2022, p. 70).

Os “princípios orientadores” dessa equipe estão descritos no “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)”, e referem-se ao: a) “conhecimento e compreensão da complexidade da vida das pessoas”; b) “compromisso com a solução de problemas, mantendo uma abordagem orientada para devolutivas eficientes”; e c) “fidelidade e adaptação responsável ao modelo *Housing First*, quando necessário” (Brasil, 2022, p. 70).

Já, a seleção dos profissionais são definidas em três competências, a saber: a) “genéricas: resiliência, iniciativa, capacidade de aprendizado, trabalho em equipe”; b) “específicas: pensamento analítico e capacidade de tomada de decisões”; e c) “técnicas: comunicação, organização e conhecimento técnico do projeto” (Brasil, 2022, p. 71). Tais dimensões podem ser procuradas em “grupos de extensão e pesquisa universitária, organizações da sociedade civil e movimentos sociais com interesse em participar e colaborar com o programa” (Brasil, 2022, p. 71).

Sugere-se que a equipe de suporte dos programas de *Housing First* esteja disponível contínua e permanentemente, isto é, 24 horas por dia, 7 dias por semana, devido à possibilidade de ocorrer “emergências de distintas ordens”, onde a equipe “representará o principal apoio às pessoas atendidas” (Brasil, 2022, p. 71).

Entretanto, deve-se ressaltar a complexidade dessa questão, tendo em vista que “as legislações trabalhistas e o bem-estar do profissional” no Brasil demandam a elaboração de uma “negociação e definição de acordos” transparentes (Brasil, 2022, p. 71).

Assim,

[...] tendo em vista esta prerrogativa da disponibilidade contínua da equipe, a parceria entre agentes públicos e organizações da sociedade civil é imensa, haja visto que tal disponibilidade é um recurso de difícil mobilização. Não por acaso, em muitos programas ao redor do mundo, a maioria das iniciativas são formuladas por iniciativas público-privada (Brasil, 2022, p. 71).

A equipe técnica sugerida segue os seguintes índices:

- Técnicos Housing First: 1x10 (trabalhar com a razão de pelo menos um técnico para cada dez moradias atendidas);
  - Responsável administrativo: 1x100 (um responsável administrativo por cada cem moradias);
  - Responsável jurídico: 1x200 (um responsável jurídico por cada duzentas moradias);
- Sugestão para operacionalização divisão da equipe:
- Coordenação;
  - Profissionais para administração de casos / suporte domiciliar (agente de acompanhamento<sup>47</sup>);
  - Profissional de apoio comunitário<sup>48</sup> e encaminhamentos junto a rede socioassistencial e atendimento a outras demandas que se fizerem necessárias. (Brasil, 2022, p. 72).

De acordo com o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)”, o modelo demanda “um conjunto de competências diversificadas” devido à “variedade de tarefas”, “complexidade das questões e situações” e “à multiplicidade de atores e contextos envolvidos”, o que acaba demandando o acompanhamento, a supervisão e a formação contínua dos profissionais envolvidos no projeto (Brasil, 2022, p. 72).

Para isso, propõem-se que haja uma “coordenação interna e desenvolvimento técnico das equipes profissionais”, através de “reuniões periódicas para análise, orientação e troca de informações” (Brasil, 2022, p. 72). A própria Portaria nº 2.927/2021 destaca que:

A organização de reuniões regulares da equipe, para aprofundamento e discussão de tópicos relevantes para a intervenção, promove a reflexão permanente sobre a coerência entre os fundamentos teóricos e a prática e contribuem para o desenvolvimento de novos conhecimentos e de processos de ação mais eficazes. A realização de reuniões periódicas entre as equipes dos vários programas de Housing First a nível nacional, presenciais ou via internet, são outra forma de capacitação, possibilitando a partilha de informações, experiências e lições aprendidas e a resolução de problemas comuns (Brasil, 2021c, 141-42).

<sup>47</sup> Os agentes de acompanhamento exercem a “supervisão técnica continuada”, que se refere à “análise da prática profissional, isto é, um trabalho sobre o trabalho”, com o fim de criar oportunidade para “melhorar as destrezas profissionais através da reflexão, do pensamento e do autocuidado” (Hogar Sí; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020, p.18, tradução nossa apud Brasil, 2022, p. 72)

<sup>48</sup> Os profissionais de apoio comunitário exercem a função de “coordenação e vinculação com redes externas”, adotando “estratégias pedagógicas com profissionais de outras redes para melhor compreensão do modelo”, podendo ser realizado por meio de “atividades formativas, materiais informativos, ações de comunicação com redes e profissionais” (Brasil, 2022, p. 72).

Diferentemente da maioria dos serviços não habitacionais, como os “abrigo, acomodações emergenciais e temporárias, distribuição de alimentos, equipes de abordagens, centros de assistência”, que não passam, de acordo com Cinacchi (2022, p. 59), por processos de avaliação, o *Housing First* “é a política que possui mais evidências de resultados positivos, pela realização de avaliações nesses serviços” (Cinacchi, 2022, p. 59), entendendo ser fundamental avaliar “para demonstrar a eficácia dos projetos e o retorno social do investimento” (Brasil, 2019, p. 142).

Tal processo deve se apoiar na elaboração e aplicação de relatórios de avaliação, que fornecerão argumentos a fim de assegurar “o financiamento e o apoio político necessários à sustentabilidade dos projetos”, através de “indicadores de manutenção habitacional, ganhos em saúde, integração comunitária, satisfação dos inquilinos,” assim como, “indicadores de eficiência (custo-benefício)”, “dimensão qualitativa”, e “as perspectivas dos inquilinos, profissionais e proprietários” (Brasil, 2019, p. 142).

A comunicação também é um instrumento importante para “obter o reconhecimento do valor e dos benefícios da intervenção, por parte dos gestores políticos, das outras organizações e da comunidade em geral” (Brasil, 2019, p. 142). Nesse sentido, é possível utilizar “uma multiplicidade de canais para comunicar a eficácia do programa e divulgar resultados e histórias de sucesso”, tais como: “folhetos, comunicados de imprensa, artigos, apresentações públicas, vídeos, websites” (Brasil, 2019, p. 142).

Também, se faz primordial manter contatos e criar relações com a comunidade *Housing First* em âmbito internacional, a fim de partilhar “conhecimentos, experiências e recursos, bem como a participação em projetos de investigação transnacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade da intervenção” (Brasil, 2019, p. 143).

Devido ao fato da PSR ser heterogênea e do *Housing First* constituir-se em um modelo, recomenda-se que o acesso aos seus programas ocorra por meio de modalidades distintas que atendam as especificidades de cada pessoa, seja, por exemplo, por falta de renda, pela idade avançada, problemas de saúde e/ou devido ao comprometimento com uso problemático de substâncias psicoativas (Brasil, 2019).

Além disso, o *Housing First* demanda estratégias de ação através da elaboração de “um diagnóstico com levantamento de dados o mais preciso possível, perfil da população e demais informações que auxiliem de forma prática na estrutura de implementação do projeto” (Brasil, 2022, p. 60).

Então, mesmo a metodologia sendo considerada simples em seus preceitos filosóficos, nota-se que seu processo de implementação demanda uma complexa relação de detalhes que precisam ser previamente discutidos, pensados e elaborados (Brasil, 2022). Tais pormenores organizam “o estudo de viabilidade”, “a estruturação da equipe” e “a definição de estratégias para captação de moradias”, aumentando as chances de eficácia dos projetos de *Housing First* (Brasil, 2022, p. 60).

### 3.2.4 Providência de moradia para os programas de Moradia Primeiro

Destacam-se algumas estratégias que podem ser utilizadas com o objetivo de garantir o direito à moradia à PSR, como:

- a. Obter casa própria “com a finalidade exclusiva aos programas de Moradia Primeiro”, ação que, entretanto, exige “intencionalidade política, articulação com as organizações sociais e investimentos em políticas públicas que possibilitem a geração de moradias ‘estoques’ destinadas a entidades públicas e sociais” (Brasil, 2022, p. 73).

Realizando uma reflexão acerca dessa estratégia, com base na análise de políticas públicas, mais especificamente na análise da “ação pública” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 52), compreende-se que essa “intencionalidade política” reflete o caráter contraditório das políticas públicas, isto é:

A ação pública contribui para as transformações sociais, a resolução dos conflitos, a conciliação entre diferentes grupos de interesses. Mas ela também visa a repartição dos recursos, à criação e compensação das igualdades. A interação entre autoridades públicas e atores sociais mais ou menos organizados é um aspecto central das políticas públicas (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 52).

Aqui, debruçando-se no entendimento marxista de que as políticas públicas são “instrumentos por meio dos quais a classe dominante mantém a estrutura de dominação econômica e política da qual se beneficia”, constituindo-se, nesse sentido, em “resultados de determinantes superestruturais associados ao próprio sistema capitalista” (Serafim; Dias, 2012, p. 125), entende-se que essa “intencionalidade política”, isto é, a tomada ou não de decisões, faz parte de uma estratégia de classe bem definida, que influencia diretamente na elaboração e implementação de determinadas políticas<sup>49</sup> (Serafim; Dias, 2012, p. 124).

---

<sup>49</sup> As políticas públicas não são apenas “o que o Estado faz”, mas também “aquilo que ele deixa de fazer”, tendo em vista que suas (in)ações refletem “os comportamentos dos atores que nele atuam” (Serafim; Dias, 2012, p. 124). Lascoumes e Le Galés (2012, p. 112) destacam que o processo de não decisão pode ser definido como “a

Tal compreensão direciona à classe dominante as respostas das perguntas “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” com a implementação de determinada política pública (Serafim; Dias, 2012, p. 124), afinal, o Estado democrático de direito é, simultaneamente, “um produto da estrutura de classes das sociedades capitalistas e a entidade que garante a preservação dessa estrutura” (O’Donnell, 1981 apud Serafim; Dias, 2012, p. 124). Não é à toa que as políticas hegemônicas de acesso à habitação ancoram-se no processo de financeirização da terra e da moradia, além da defesa de direito à propriedade privada, por exemplo (Rolnik, 2019).

- b. Modificar as “infraestruturas da Rede de Atenção à Pessoa em Situação de Rua” por meio de “investimento em obras e reformas dos serviços já existentes”, a fim de “adaptar as condições físicas dos espaços, priorizando a qualidade e dignidade de uma moradia” (Brasil, 2022, p. 73).
- c. Estabelecer “parceria entre as administrações públicas e entidades sociais”, a fim de incentivar “as entidades de interesse social para que realizem a construção e gestão” de espaços de moradia (Brasil, 2022, p. 73). Tal ação permite que “as entidades de cunho social recebam também gratificações e licenças para atuação” com programas de Moradia Primeiro.
- d. Elaborar programa habitacional focado na “troca de casas”, podendo constituir “um parque habitacional para arrendamento para pessoas em processo de inclusão sócio-residencial”, por exemplo, pode ser uma opção realizar a “troca de casas de idosos por outras mais equipadas”, “oferecendo-as a outros grupos” como a PSR, com o objetivo de “cobrir ambas as necessidades habitacionais, que atualmente têm uma grande procura” (Brasil, 2022, p. 74).
- e. Acessar a moradia por meio do aluguel urbano, seja pelo mercado imobiliário ou aluguéis particulares, mas sempre respeitando “a escolha do atendido e disponibilidade no território” (Brasil, 2022, p. 74).

Para haver sucesso nesta empreitada, sugere-se atrelar as seguintes estratégias:

- i. Procurar imóveis adequados “às necessidades e possibilidades econômicas do Programa (que se enquadrem no valor máximo disponível por unidade)” (Brasil, 2022, p 74);
- ii. Agendar visita “com o proprietário ou gestor do imóvel” (Brasil, 2022, p 74);

---

capacidade de poderosos grupos de interesse ou de governantes para impedir ou bloquear a execução de determinadas políticas públicas”.

- iii. Visitar o imóvel, a fim de observar “as condições de habitualidade, estrutura e conservação” (Brasil, 2022, p 74);
- iv. Apresentar o projeto “e a finalidade social que o imóvel terá” (Brasil, 2022, p 74);
- v. Acordar “o valor do aluguel e demais custos associados (como condomínio, gás de cozinha encanado, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou qualquer outro aspecto que impacte na capacidade de manter os compromissos contratuais)” (Brasil, 2022, p. 74).
- vi. Realizar visita com o beneficiário, levando em conta as suas opiniões a respeito diante a moradia (Brasil, 2022).
- vii. Providenciar a documentação necessária para elaboração e formalização do contrato, assim que o imóvel for escolhido (Brasil, 2022).

As moradias podem ser buscadas através de anúncios da imprensa local, internet, “rede de colaboradores interessados, centros comunitários e andando porta a porta (visita *in loco*)” (Brasil, 2022, p. 75).

Todavia, é comum haver resistência quando o contrato ocorre diretamente com o proprietário, sendo necessário que a equipe técnica intervenha, a fim de destacar que haverá o “controle sobre o estado e conservação da moradia” (Brasil, 2022, p. 75).

Então, após êxito nas primeiras contratações, é uma boa estratégia formular “material de divulgação sobre o programa com testemunhos de proprietários/locadores” que fizeram a adesão, para tirar o receio e estimular outros a repetirem o gesto (Brasil, 2022, p. 75).

É importante, ainda, que o prazo acordado para o pagamento dos aluguéis seja cumprido, pois é uma forma de firmar compromisso e de “realizar os trâmites para a locação em menor tempo possível” (Brasil, 2022, p. 75).

Também, é crucial “informar a intermediação da equipe em possíveis conflitos com a vizinhança, assessoramento jurídico e fiscal relativo ao processo da locação” (Brasil, 2022, p. 75) e, por último, realizar o pagamento adiantado de alguns aluguéis - prática conhecida como caução, pois pode ser uma boa opção para minimizar a resistência dos proprietários de adesão ao programa (Brasil, 2022).

Para uma resposta significativa, a implementação do projeto deve primar por: “moradias individuais ou com poucas pessoas, respeitando a afinidade entre [elas]”; “evitar barreiras arquitetônicas que dificultem a vida das pessoas”; “garantir a instalação de mobília mínima e adequada às necessidades; “indicar locais que favoreçam a integração com a comunidade local e a vizinhança; “evitar bairros com alta densidade de exclusão social e

problemas que venham a dificultar a adaptação dos indivíduos ou fortalecer condutas problemáticas”; “optar por lugares de fácil acesso ao transporte público e demais aspectos de infraestrutura urbana de modo a garantir o direito à cidade”; e possibilitar o “acesso a serviços de infraestrutura básica, culturais e sanitárias” (Brasil, 2022, p. 76).

A providência das moradias pode variar conforme sua titularidade, que pode ser privada ou pública. “Moradias privadas com titularidade particular, pessoa física ou jurídica” possuem como vantagens uma “maior capilarização dos imóveis na cidade”, uma relação aproximada entre inquilino e locatário, uma “maior agilidade para suprir necessidades que possam surgir” (Brasil, 2022, p. 76). Já, como desvantagens, destacam-se: uma “maior dificuldade de adesão do entorno, fiscalizações sujeitas à desconfiança do agente público, elevados preços em algumas regiões” e “entraves com a legislação” (Brasil, 2022, p. 76). Desvantagens estas que, na realidade, acabam favorecendo o proprietário do imóvel (Brasil, 2022).

“Moradias públicas com titularidade do Estado” possuem como vantagens um “menor custo do aluguel”, uma maior “estabilidade nas rendas destinadas à manutenção dos aluguéis”, um “diálogo político mais propositivo com os poderes públicos” (Brasil, 2022, p. 76). Como desvantagens, destacam-se, a “disponibilidade de imóveis inaptos à moradia de acordo com a filosofia Housing First, a suposição de um maior investimento e burocracia, a “escassez de imóveis com finalidade social à disposição” e o “risco de ocupação ilegal” (Brasil, 2022, p. 76).

O *Housing First* reconhece a importância da equipe técnica acompanhar o beneficiário para conhecer o imóvel e seu território, propiciando “uma relação empática e de pertencimento com a comunidade” (Brasil, 2022, p. 79).

Posteriormente, é crucial “estabelecer um contrato de locação”, a partir das diretrizes elaboradas “pela equipe de gerenciamento” que, “seja na esfera governamental ou outras instituições, deve ser formatado visando a fidelidade aos princípios de Housing First e garantido segurança jurídica de ambas as partes (locador e locatário)” (Brasil, 2022, p. 79).

Para prevenir possíveis conflitos contratuais, o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)” sugere:

Investir na formação dos envolvidos, utilizando-se das visitas regulares para assegurar as particularidades de convívio naquela situação, escutando respeitosamente as sensibilidades do morador e reforçando os acordos pactuados; Estabelecer com proprietários e participantes um diálogo que trabalhe os falsos estereótipos presentes, crenças e opiniões divergentes da relação que está sendo estabelecida; Investigar possíveis sinais de aporofobia (medo, fobia a pobres) por

parte da comunidade, criando vínculos com moradores e instituições locais que auxiliem nessa desconfiguração; Escutar de maneira ativa e qualificada às demandas apresentadas por todos os atores envolvidos, buscando fortalecer um serviço mais personalizado e que seja satisfatório para todos. Mantendo um canal aberto, dialogal, respeitoso e operativo, inclusive para gerenciar as questões contratuais e possíveis problemas que possam surgir (Brasil, 2022 p. 79).

### 3.2.5 O contrato de adesão e regras de permanência no programa

É comum pessoas em situação de rua não aderirem a serviços especializados devido aos “prazos de conclusão de ciclos” (Brasil, 2022, p. 83), que, na prática, se trata de um processo que “estabelece um prazo imaginado como suficiente para que as pessoas consigam se organizar”, mas onde acabam na repetição deste fluxo por muitos anos sem conseguir ascender (Brasil, 2022, p. 83). Esse fracasso acaba recaindo sobre a própria pessoa, como se fosse culpa dela falhar na utilização do tempo que lhe foi concedido para resolver as pendências da sua vida.

Em resumo, “o estabelecimento de prazos de uso é um grande causador de ansiedade e frustração”, constituindo-se em dos principais motivos para que parte da PSR não consinta aos serviços, “pois sabem que não poderão contar com eles em longo prazo e que brevemente terão que se readaptar às ruas” (Brasil, 2022, p. 83).

É por isso que, indo na contramão dessa lógica, o modelo *Housing First* se constitui em um programa permanente, onde a PSR passa a ter garantida uma moradia, assim como o seu suporte, por tempo indeterminado. Essa garantia produz “um efeito psicológico de segurança imediato”, tendo em vista que a pessoa sai “de uma lógica da emergência, risco, imprevisibilidade e imediatismo”, “que produz um corpo hostil e tenso”, para uma situação de segurança e com possibilidade real de “poder organizar planos e projetos de curto, médio e longo prazo” (Brasil, 2022, p. 83). Todavia, para que haja sucesso na permanência do beneficiário na casa, é necessário que ele atenda a alguns acordos prévios junto a equipe, como:

- Aceitar o acompanhamento técnico diário ou semanal ao longo de todo período de atendimento, tendo em vista que não é possível implementar um programa de Moradia Primeiro sem que haja acompanhamento e suporte da equipe. A periodicidade dessas visitas pode variar de acordo com a avaliação de cada caso, sendo agendadas diante os acordos fixados com o beneficiário. Logo, ao assinar o termo de acordo do programa, a pessoa deve estar “ciente de que será acompanhada e visitada pela equipe” (Brasil, 2022, p. 84).

- Cuidar da casa, respeitar os vizinhos e a comunidade, considerando que a proposta do programa é proporcionar à pessoa “uma vida como qualquer outro domiciliado”, sendo que, da mesma forma, precisam “cumprir e respeitar normas locais de convívio” (Brasil, 2022, p. 84).
- “Ser o único inquilino/a vivendo na residência, conforme contrato de locação, sem nenhuma outra pessoa vivendo no mesmo imóvel, a não ser quando os participantes forem um casal ou tiver filhos/as” (Brasil, 2022, p. 84). Tal estratégia tem como objetivo “oferecer segurança” para os beneficiários, compreendendo que a PSR também produz “redes de amigos, conhecidos, colaboradores” e, “na medida em que conseguem uma vaga no Programa e atingem um determinado nível de bem-estar”, “pode haver uma tendência de querer auxiliar os companheiros e companheiras de rua ou até mesmo de se sentir coagido a receber mais pessoas para coabitação” (Brasil, 2022, p. 84). Por um lado, “tal circunstância pode ser motivada até mesmo por um sentimento nobre de ‘ajudar ao próximo’”, mas, por outro, é uma ação que “pode atrapalhar o processo individual”, a partir do momento em que passa a “reproduzir o padrão de ocupação nas ruas”, transformando a moradia “em espaço de uso coletivo de substâncias [...], superlotado e precário” (Brasil, 2022, p. 84)

Os termos do contrato devem ser explicados de modo que se garanta seu entendimento pelo beneficiário para, posteriormente, ser assinado entre as partes. Uma cópia deve ser entregue à pessoa beneficiada e, após seu ingresso na moradia, deve-se estabelecer estratégias que objetivem:

- Estabelecer um canal de comunicação apropriado entre equipe, proprietários e participantes;
- Ajustar acordos, preservando a confidencialidade dos dados sensíveis de todas as partes envolvidas, especialmente dos moradores/as;
- Desenvolver uma escuta ativa e qualificada que envolva a todos, na condição de mediador de conflitos, indicando de maneira ética, fluida, verdadeira, equilibrada e pontual, caminhos para solucionar as pendências apresentadas;
- Garantir disponibilidade da equipe técnica, empatia e mediação em todas as situações ao longo do processo, especialmente nos momentos de crise e possíveis problemas que possam surgir;
- Evitar generalizações nos diálogos tampouco criar expectativas que não poderão ser contempladas pelo projeto;
- Garantir os direitos e deveres de todas as partes implicadas;
- Eleger a prevenção e cuidado como a melhor solução. (Brasil, 2022, p. 84).

Essas regras devem servir como orientadoras para uma boa organização entre equipe e beneficiário. Ademais, no momento em que se incidir a quebra de algum dos termos acordados, como evitar as visitas técnicas, convidar um colega para coabitar de forma velada, perturbar a paz da vizinhança etc., as equipes devem agir para a resolução dessas infrações, por meio de negociação e estabelecimento de acordos (Brasil, 2022).

Por fim, o desligamento do programa precisa ser “a última alternativa, depois de esgotadas todas as negociações possíveis”, sendo “uma situação evitada ao máximo e que, quando inevitável, deve ser absolutamente excepcional” (Brasil, 2022, p. 85).

### **3.3 Possibilidade de implementação do Moradia Primeiro em Araraquara/SP**

A expansão da aplicação do modelo *Housing First* ao redor do mundo acaba resultando em “diferentes modificações da proposta original estadunidense”, o que demanda uma maior compreensão dos seus processos de implantação em diferentes cenários (Carvalho; Furtado, 2022, P. 134). Isso implica em significativas mudanças no campo das políticas de atenção à PSR, “nos níveis individual, organizacional e político” (Carvalho; Furtado, 2022, P. 134), conferindo certa complexidade ao processo de implementação desse modelo. Essas transformações requerem “o envolvimento de diferentes grupos de interesse, a consideração de características locais, além de adaptações significativas nos sistemas de prestação de serviços existentes” (Carvalho; Furtado, 2022, P. 134).

No caso do *Housing First*, a legitimidade do modelo é garantida por meio do “conjunto de evidências disponíveis” sobre a efetividade de sua intervenção, o que favorece “sua percepção como uma solução mais efetiva do que outras intervenções no enfrentamento do problema da situação de rua” (Carvalho; Furtado, 2022, P. 141).

Os principais fatores que impõem barreiras à implementação de uma política de *Housing First* são “a indisponibilidade de habitações”; “a falta de coordenação dos serviços necessários” aos beneficiários; e a resistência dos implementadores da política aos seus princípios (Carvalho; Furtado, 2022, P. 147). Por outro lado, “agentes com valores, atitudes e competências convergentes ao modelo e educação permanente são elementos facilitadores” (Carvalho; Furtado, 2022, P. 147).

Ora, tendo em vista que o Moradia Primeiro é economicamente mais vantajoso que os projetos ancorados no modelo etapista vigente e que “se faz independente da adesão ou estruturação do município dentro da tipificação” do SUAS “ou do estabelecimento de

secretaria de habitação” (Brasil, 2022, p. 60), estuda-se a possibilidade de ser implementado no município de Araraquara/SP.

### 3.3.1 Breve contextualização do município

A região do Estado de São Paulo possui um desenvolvimento urbano influenciado “pela expansão da economia cafeeira e pela chegada da ferrovia - principal alternativa de escoamento da produção industrial e agrícola no século XX -”, o que contribuiu para o “crescimento das aglomerações urbanas e consolidação das cidades ao longo da estrada ferroviária” (Carvalho; Gonçalves, 2020, p. 177). O município de Araraquara constitui-se em um desses municípios, estando localizado no centro-oeste do Estado e contando com uma área total de 1.003,625 km<sup>2</sup>, sendo que cerca de 80 km<sup>2</sup> é ocupada pelo espaço urbano.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população é estimada em 240.542 pessoas, na qual 35,8% encontram-se ocupadas em ofícios de trabalho e renda regulares, possuindo um salário médio mensal em torno de 2,5 salários mínimos (IBGE, 2022b).

A cidade possui um alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - 0,815 -, contando com um PIB per capita de R\$ 42.474,25 - maior do que a média nacional -, uma alta taxa de escolarização entre crianças e jovens de 6 a 14 anos de idade (98,7%), uma alta taxa de esgotamento sanitário adequado (98,5%), uma alta taxa de arborização de vias públicas (97,1%), uma incidência de pobreza de 9,92% e um índice de Gini<sup>50</sup> de 0,42%.

Entretanto, mesmo apresentando bons índices de desenvolvimento, o município também sofre os efeitos da crise urbana e da desigualdade social, o que fica evidente na quantidade da população que possui rendimento mensal per capita de até meio salário mínimo (29%) (IBGE, 2022b); na existência de 47.084 pessoas, ou 19.272 famílias inscritas no CadÚnico; e de 3495 famílias cadastradas no sistema da Coordenadoria Executiva de Habitação (CEHAB), aguardando sua inclusão em algum programa habitacional<sup>51</sup>.

Além disso, a estruturação da cidade apresenta, de acordo com Carvalho e Gonçalves (2020, p. 2178), “características de uma expansão do território vinculada aos interesses políticos e econômicos, principalmente a partir da década de 1970”, que refletem no

---

<sup>50</sup> Instrumento criado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo social, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, o índice varia do valor zero ao valor um, onde o primeiro representa a situação de igualdade e o segundo representa o oposto (Wolffebüttel, 2004).

<sup>51</sup> Dado referente ao mês de setembro de 2022.

“surgimento de loteamentos distantes do centro e totalmente descolados da área urbanizada contínua da cidade”.

Também, segundo Andrade (2019, p. 68), o município é acometido pela “retenção de terras pelo capital imobiliário para especulação econômica”, o que resulta no fenômeno de vazios urbanos<sup>52</sup>, situação que provoca a diminuição “da qualidade de vida, redução da eficiência dos investimentos públicos e queda da dinâmica do mercado imobiliário”, realidade agravada com a instalação de complexos habitacionais do PMCMV nas regiões periféricas.

Tal cenário se intensifica a partir da década de 1970, fazendo com que a malha urbana araraquarense passe a crescer expressivamente, apresentando os vazios urbanos devido a implantação de novos loteamentos e terminando por gerar um desequilíbrio econômico, tendo em vista que o número de lotes produzidos passa a superar a demanda do mercado e o crescimento populacional (Carvalho; Gonçalves, 2020). Com essas novas áreas loteadas, dispostas em localidades distantes do centro urbano, elevam-se os custos com a infraestrutura, ocasionando impactos de ordem social, econômica e ambiental (Carvalho; Gonçalves, 2020).

No ano de 1971, o município institui o primeiro Plano Diretor (Araraquara, 1971), que direciona os programas de obras e serviços relacionados com o desenvolvimento territorial da cidade. Entretanto, o padrão de desenvolvimento que se segue é o de ocupação das periferias, produzindo uma segregação socioespacial (Carvalho; Gonçalves, 2020).

Pós-redemocratização do país e ancorado pelo Estatuto da Cidade, o município implementa, em 2005, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara (Araraquara, 2005a, p. 1), com o objetivo de instituir “procedimentos normativos para a política de desenvolvimento urbano ambiental”, através de uma gestão participativa e democrática, em busca da sustentabilidade urbana.

Dessa forma, inicia-se um esforço governamental para preencher os vazios urbanos, a fim de tornar o território mais inclusivo e sustentável. No entanto, o que se observa é o uso dessa normativa para atender interesses do mercado imobiliário, não recebendo um tratamento adequado pelas administrações municipais de 2005 a 2014 (Carvalho; Gonçalves, 2020).

---

<sup>52</sup> A criação de vazios urbanos é “causa e consequência da especulação imobiliária e da busca incessante pela valorização de terras urbanas” (Gonçalves, 2010, p. 2). Em Araraquara, surgem na estrutura da cidade por meio da diminuição dos investimentos públicos e do comprometimento da dinâmica do próprio mercado imobiliário local. Desse modo, a existência desses vazios só se manifesta através da relação intrínseca entre o poder público e o capital imobiliário privado (Gonçalves, 2010).

Já, a fim de suprir o déficit habitacional, ocorre o lançamento do PMCMV a nível municipal e a contratação de novos empreendimentos, mas que acaba intensificando a produção de loteamentos e moradias em áreas periféricas, favorecendo, por conseguinte, o processo de segregação socioespacial exatamente por valorizar localizações que, devido às restrições ambientais, “só podem ser ocupadas com apoio e interesse público” (Carvalho; Gonçalves, 2020, p. 186). Tal processo, beneficiando somente proprietários dos imóveis e a especulação imobiliária, perpetua as “nefastas consequências à população e ao meio ambiente” (Carvalho; Gonçalves, 2022, P. 188), desenvolvendo bairros em que se encontram aglomerados de habitações sociais.

Esses tipos de bairros aparecem, de acordo com Carreiras (2018, p. 69), como espaços excluídos e estigmatizados, representando situações de imposição de segregação, devido à concentração de populações social e economicamente desfavorecidas, sem ou com limitada capacidade de escolha do local de residência, isto é, áreas que concentram “situações sociais desfavoráveis e de grupos étnicos minoritários, potencialmente geradoras de elevado risco social”.

Diante do exposto, a realidade araraquarense manifesta uma composição de 29% da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo (Andrade, 2019), além de um *déficit* habitacional de, aproximadamente, 3500 famílias, que estão cadastradas no sistema da CEHAB, aguardando sua inclusão em algum programa habitacional<sup>53</sup>, incluindo aí, a totalidade de pessoas vivendo em situação de rua.

### **3.3.2 A rede de proteção socioassistencial do município à PSR**

O município demonstra ter interesse social no tocante ao atendimento e cuidado da PSR, tendo em vista que realizou, em 2017, a I Conferência Municipal da População em Situação de Rua, de onde foram elaboradas 33 diretrizes, culminando no Plano Municipal de Política Públicas para a População em Situação de Rua, instituído pela Lei nº 9.167, de 25 de janeiro de 2018 (Araraquara, 2018a). Tais diretrizes são compatibilizadas com “os demais instrumentos de planejamento municipal, dentre eles, o Plano Plurianual (PPA) e, em especial, a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (Araraquara, 2018a, p. 1).

Para executar este Plano, o Poder Executivo institui o Programa Municipal “Novos Caminhos - a Rua e outras Possibilidades”, objetivando “garantir o acesso aos direitos

---

<sup>53</sup> Dado referente ao mês de setembro de 2022 e coletado junto à equipe da CEHAB, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

fundamentais” e o atendimento à PSR, “voltado ao desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva do fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida” (Araraquara, 2023).

Além disso, institui o seu Comitê Intersetorial de Execução e Acompanhamento (2017a; 2021c), que recebe o nome fantasia de Comitê “Novos Caminhos: a Rua e outras Possibilidades”, e que é composto por representantes da: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; da Saúde; da Educação; de Direitos Humanos e Participação Popular; do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo; de Desenvolvimento Urbano; de Cooperação dos Assuntos de Segurança Pública; da Cultura; de Esporte e Lazer; além de representantes oriundos da sociedade civil, componentes de entidades de assistência social que prestam serviços proteção social, como acolhimento institucional, tratamento ao consumo problemático de substâncias psicoativas e entrega de alimentação para pessoas e famílias em situação de rua (Araraquara, 2021c)

Em 2021, fora instituída a Política Municipal para a População em Situação de Rua (Araraquara, 2021e), que, alinhada à PNPSR (Brasil, 2009) tem como objetivos:

I – assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, proteção e bem-estar animal e trabalho e renda; II – garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais e transversais direcionadas às pessoas em situação de rua; III – assegurar a contagem oficial da população em situação de rua; IV – produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; V – desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; VI – 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; VII – criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde, no âmbito do Município, para qualificar a oferta de serviços; VIII – implementar ações de segurança alimentar e nutricional para proporcionar à população em situação de rua acesso permanente à alimentação de qualidade; e IX – disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. (ARARAQUARA, 2021c, p. 1-2).

A rede de atenção e cuidado para esse público agrega, por parte do poder público, equipamentos como:

- O SEAS, que tem como função: garantir a “atenção às necessidades mais imediatas dos indivíduos atendidos”; promover o “acesso à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia de

direitos”; “atuar com a perspectiva de elaboração de novos projetos de vida”; construir, gradativamente, “vínculos de confiança que favoreçam o desenvolvimento do trabalho social continuado com as pessoas atendidas”; e “assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos” (Araraquara, 2021c, p. 9).

- O Centro Pop, que oferece “espaço de acolhida, escuta, convivência e socialização”; contribui “para o processo de inserção dos usuários no Cadastro Único e benefícios socioassistenciais”; possibilita o acesso das pessoas “à rede de serviços socioassistenciais e às redes sociais de atendimento e apoio na comunidade”; contribui “para o alcance da autonomia, de capacidades de convívio e desenvolvimento de potencialidades e aquisições”; promove ações a fim de resgatar “vínculos familiares, afetivos e comunitários”; auxilia na construção de “novos projetos de vida”, sempre “respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento”; proporciona “vivências que estimulem a mobilização e participação social dos usuários”; garante à PSR “o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa”; e, por fim, sensibiliza e habilita as equipes “da proteção social básica, serviços e programas socioassistenciais e demais políticas públicas na atenção” à PSR (Araraquara, 2021c, p. 8).
- O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, Casa de Acolhida, que realiza o acolhimento e atendimento especializado para a PSR e população itinerante, através da oferta de serviços que atendam suas necessidades mais imediatas, “tais como higiene pessoal, alimentação, pernoite, roupas e passagens intermunicipais”; contribui para a “preservação da integridade física” da PSR; oferece “condições de reorganização de vida”, possibilitando deixarem “a vivência de rua”. diante “avaliação e inserção em programas sociais ofertados pelo Município”; e, por fim, elabora “plano de acompanhamento”, sempre respeitados a vontade de cada pessoa (Araraquara, 2021e, p. 2).

De modo geral, os equipamentos seguem a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014), “mesmo que este último esteja em desacordo com os moldes propostos por ela, devido a sua estrutura física ser inadequada” (Cagnin, 2021, p. 71).

Por parte do terceiro setor, destacam-se a Associação São Pio, Associação Sacrário de Amor e Fundação Bento XVI, que são organizações da sociedade civil, parceiras do poder público no desenvolvimento de projetos sociais com a finalidade de acolhimento, oferecendo pernoite, alimentação e banho.

Também, o Grupo VIVA: Voluntários Interdependentes Vivendo Amor, a Igreja Batista Nova Aliança, a Igreja Assembléia de Deus Emanuel, o Grupo Ubuntu e a Fundação Bento XVI, todos da sociedade civil, realizam a oferta de alimentação, em forma de marmita, nos pontos urbanos com maior concentração da PSR, todos os dias da semana. Vale destacar que existe uma articulação bem forte entre o Poder Público e esses grupos da sociedade civil, que se fortaleceu desde a eclosão da pandemia de COVID-19, a fim de garantir segurança alimentar a este segmento populacional.

Tal articulação é feita por meio do Comitê Intersetorial, representado por este pesquisador, junto à Coordenadoria de Segurança Alimentar e à Rede de Solidariedade, que cadastram as entidades que possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e repassam alimentos para que possam cozinhar e entregar nas ruas (Cagnin, 2021). É realizada uma reunião mensal com esses grupos, onde a maioria das pautas gira em torno da atualização dos dados de entrega, como os territórios que são inseridos ou retirados dos cronogramas e da quantidade e qualidade das marmitas. É importante salientar que a nutricionista da Coordenadoria de Segurança Alimentar também compõe este grupo, orientando os responsáveis pela confecção dos alimentos, a fim de propiciar uma alimentação balanceada à PSR.

Durante a pandemia, a principal forma de acesso alimentar da PSR do município passa a ser através dessa rede de apoio do terceiro setor, que, atuando em diferentes dias, horários e locais de distribuição, realiza a entrega de café da manhã (até 2020) e almoço e jantar (até os dias de hoje) (Cagnin, 2021). Entretanto, cabe retomar a crítica realizada no artigo intitulado “A correlação entre a falta de moradia e a população em situação de rua no contexto da pandemia: uma análise do programa de locação social de Araraquara/SP”, no qual este pesquisador destaca que:

[...] por mais que indiquem um potencial de resposta da sociedade para um quadro de gravidade, as ações dessa rede não devem substituir as do poder público, que dispõe de recursos e estruturas institucionais capazes de programar ações de forma mais ampla e coordenada. O acesso alimentar dessa população deve ser tratado pelo Estado, sobre a perspectiva de garantias de direito, pois as ações da sociedade civil têm o objetivo de ajudar de maneira pontual, através de serviços sociais que assumem finalidade de caridade, mas não na perspectiva de acesso a direitos (Cagnin, 2021, p. 72).

Entretanto, mesmo com os avanços na instituição de normativas e na estruturação de toda uma rede articulada de serviços, o fenômeno PSR persiste no município.

O único censo oficial que existe no município data de 2011, já apresentando dados defasados, onde aponta para um número de 158 pessoas vivendo em situação de rua, sendo 141 homens (89,2%) e 17 mulheres (10,8%) (Varanda; Giorgetti, 2012). Todavia, através de dados mais atualizados do CadÚnico, estima-se a existência de 173 pessoas em situação de rua, sendo 144 homens (83%) e 29 mulheres (17%), exibindo um crescimento da população feminina em situação de rua se comparado com os dados de 2011. Também, mais da metade dessa população (77,9%) situa-se, no censo, na faixa etária entre 26 e 55 anos e, nas extremidades, as proporções indicadas são menores (7,8% na faixa entre 18 e 25 anos; 14,4% na faixa etária acima de 55 anos) (Varanda; Giorgetti, 2012). Já, com os dados atualizados, vê-se as seguintes proporções: 2% na faixa etária entre 0 e 18 anos; 1% entre 19 e 25 anos; 70% entre 26-50 anos; 25% entre 51 e 64 anos; e 2% acima de 65 anos, refletindo a situação de pessoas que estão numa fase de vida produtiva, o que demonstra o aumento da taxa de desemprego no município, reflexo de um problema nacional.

Somado a isso, ressalta-se os impactos causados pela pandemia de COVID-19, que, propagados rapidamente, causam graves rebatimentos naqueles que vivem e/ou sobrevivem da venda da sua força de trabalho, colocando famílias inteiras em situação de rua por não terem condições de arcarem com os elevados custos de moradia.

Além disso, o censo aponta que a PSR araraquarense se declara, no tocante à raça/etnia, como: 47% brancos; 26,5% pardos e 26,5% negros (Varanda; Giorgetti, 2012). Já, nos dados do CadÚnico, encontram-se: brancos (39%); pretos (23%); pardos (36%) e indígenas (1%). Quando estes dados são contrastados com aqueles apresentados pelo Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), destaca-se que, entre a PSR, a proporção de pardos e negros é maior do que a proporção encontrada na população geral (52%), o que demonstra que a população negra e periférica tem condições de vida, trabalho e saúde mais precárias que as demais, além de evidenciar que essa população tem agravantes sócio-históricos de um passado que se reflete no presente, conforme aponta Fernandes (1965).

Os dados sobre os fatores para ida às ruas em Araraquara estão presentes apenas no censo de 2011, no qual aponta: o uso de álcool/drogas (63,1%); conflitos familiares (56%); desemprego (18,4%); itinerância (11,3%) e problemas de saúde (5%) (Varanda; Giorgetti, 2012). Como consequência, essas situações agravam os problemas de saúde física e mental, gerando um efeito circular causados, principalmente, pela solidão, depressão, ansiedade,

angústia e ideação suicida, violência e uso excessivo de substâncias psicoativas, aumentando as vulnerabilidades e riscos sociais desse público.

### **3.3.3 Análise dos Programas Habitacionais de Interesse Social de Araraquara e “Minha Morada**

O município de Araraquara elabora e executa suas políticas habitacionais de interesse social através de sua Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e sua CEHAB, que passam as decisões relativas pelo Conselho Municipal da Habitação de Interesse Social - que é um órgão colegiado, fiscalizador e deliberativo na formulação e execução das políticas, tendo também como função, definir quais programas habitacionais deverão ser financiados com os recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Aqui, analisam-se os programas habitacionais “Minha Morada” e de “Locação Social”, vigentes desde 2017 - período em que o atual prefeito passa a governar, tendo sido reeleito em 2021 -, a fim de observar a (in)eficácia desses programas diante a inclusão da PSR tanto em suas normativas quanto na execução de suas ações, visando a garantia do direito à moradia, à suporte individual e à cidade a esse segmento populacional.

O Programa Habitacional de Interesse Social denominado Organização de Construção de Autogestão (OCA), foi instituído legalmente em 2019 (Araraquara, 2019a) e lançado com o nome fantasia de Programa “Minha Morada” (Araraquara, 2019c), caracterizando-se em um programa habitacional que busca atender cerca de três mil famílias de baixa renda, beneficiando-as com a concessão de uso de lotes em áreas urbanizadas, que já dispõem de infraestrutura urbana consolidada (água, luz, esgoto, coleta de lixo, área de convivência) e uma rede de equipamentos urbanos em funcionamento (unidades escolares, unidades de saúde, unidades de assistência social e comércios em geral). O Programa surge com a intenção de atender famílias que ficam sem alternativas de conseguir uma moradia após o encerramento do PMCMV, no período de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Ele está correlacionado a outros dois programas:

a) Ao Programa Municipal de Moradia Econômica (Araraquara, 2005b), que autoriza o município a fornecer projetos para a construção de unidades habitacionais aos proprietários de um único imóvel, bem como projetos de ampliação para beneficiários de conjuntos habitacionais financiados por entidades públicas.

b) o Programa Territórios em Rede (Araraquara, 2018b), que busca promover o desenvolvimento territorial, tendo como foco os territórios prioritários, isto é, aqueles com

altos índices de risco e de vulnerabilidade social, a partir do fortalecimento e articulação de equipamentos públicos.

São objetivos do Programa “Minha Morada”:

- I - fazer cumprir a função social da terra sobre as terras do Município, ocupando com habitações de interesse social as glebas e os lotes vagos;
- II - atender à demanda de maior vulnerabilidade habitacional no Município, especialmente nos bairros definidos no Programa Municipal Territórios em Rede;
- III - oportunizar, no processo de participação do mutirão, o desenvolvimento social, econômico e territorial da comunidade, da família e do indivíduo, minimizando o impacto do déficit habitacional para as famílias de maior vulnerabilidade;
- IV - diminuir o déficit da demanda que está excluída da produção habitacional nos âmbitos dos programas estadual e federal; e,
- V - auxiliar as famílias beneficiárias, fornecendo apoio técnico para a autoconstrução individual ou coletiva. (Araraquara, 2019a, p. 1).

Para ser beneficiado pelos lotes, é necessário: I) comprovar residência no município por, pelo menos, há 2 anos; II) possuir Cadastro Único atualizado nos últimos 2 anos; III) assinar um termo de adesão ao Programa, tendo ciência das suas obrigações e deveres; e IV) estar em situação de extrema vulnerabilidade (Araraquara, 2019a).

A seleção dos beneficiários passa por uma classificação por pontos, a fim de priorizar o atendimento das famílias com maior grau de vulnerabilidade, respeitando critérios socioeconômicos estipulados no art. 9º da Lei que institui o Programa (Araraquara, 2019a).

São selecionadas, em sua primeira fase, a partir do cadastro habitacional da CEHAB, 250 famílias para serem contempladas com os lotes, sempre respeitando a classificação supracitada, do qual são reservados 3% dos lotes para pessoas idosas, 3% para pessoas com deficiência, 20% para mulheres chefes de família e 74% restantes de livre concorrência (Araraquara, 2019c). Após a assinatura dos termos de permissão de uso dos imóveis pelos beneficiados, forma-se uma lista de suplência, contendo os inscritos classificados posteriores ao número 250, para serem convocados caso haja desistência ou exclusão do Programa (Araraquara, 2019c). Após o lançamento dessas 250 unidades habitacionais, a normativa prevê que seja efetuada nova classificação socioeconômica para posterior convocação (Araraquara, 2019c).

Os lotes possuem metragem mínima de 125m<sup>2</sup> por unidade e estão distribuídos em alguns bairros da cidade. De acordo com Orsi, Gonçalves e Cavalcanti (2021), os lotes selecionados na primeira etapa foram distribuídos nos bairros do Jardim Roberto Selmi Dei, Jardim Residencial Ieda, Jardim Adalberto de Oliveira Roxo, Jardim Hortênsias e Jardim Santa Clara, porém, houveram alterações de algumas localidades.

Agora, os bairros onde se localizam os lotes a serem entregues estão no Jardim Residencial Ieda (48 lotes), Jardim das Paineiras (41 lotes), Jardim Esplanada (34 lotes), Jardim Silvestre 1 (20 lotes), Jardim Silvestre 2 (30 lotes), e mais 52 lotes individuais, em sua maioria distribuído na região do bairro Jardim Hortênsias.

Importante destacar que esses lotes estão distribuídos em regiões periféricas da cidade, que são distantes das áreas centrais, e mesmo que sejam áreas urbanas já consolidadas e com oferta de comércio e serviços públicos para a população, possuem baixos níveis socioeconômicos.

De acordo com Heidrich (2005), a transferência de uma comunidade para um loteamento urbanizado melhora as condições sanitárias e habitacionais, entretanto, como observado por Orsi, Gonçalves e Cavalcanti (2021), se essas áreas estiverem fragilizadas, do ponto de vista urbanístico e socioeconômico, tais fragilidades podem recair sobre os novos moradores, significando que, por mais que esses lotes se caracterizem em terrenos já urbanizados, podem não propiciar, de fato, uma melhoria nas condições de qualidade de vida para os beneficiários do Programa.

Estes autores também supõem que é pouco provável que a chegada de novos moradores nos bairros propicie uma sobrecarga para as estruturas de comércio e serviços instalados, pois consideram se tratar de baixo contingente populacional inserido. Entretanto, acredita-se que este é um ponto que deva ser melhor considerado, tendo em vista que é sempre uma pauta que se manifesta nas reuniões realizadas acerca desta política, entre o pesquisador que aqui escreve e as equipes dos serviços públicos dos territórios, principalmente dos centros educacionais e de saúde. A dúvida que sempre se levanta é exatamente se não haverá uma sobrecarga nos serviços públicos, tendo em vista que as equipes já possuem dificuldades de trabalhar com os poucos recursos que possuem diante da demanda que atendem. O temor é que, com a chegada de novos moradores nos bairros, possam faltar vagas nas creches e escolas, e/ou sobrecarregando os postos de saúde.

O Programa prevê que o beneficiário contemplado construa sua própria moradia, devendo ser iniciada a partir de 6 meses e podendo ter seu prazo prorrogado pelo mesmo prazo em alguns casos específicos, contado da data de emissão do alvará e, após iniciada a obra, contará com o prazo de 1 ano para a construção do “embrião”<sup>54</sup>, também podendo ser prorrogado pelo mesmo prazo em casos específicos (Araraquara, 2019a).

---

<sup>54</sup> Constitui-se em uma “unidade habitacional com condições básicas de habitabilidade contendo ao menos sala/quarto, banheiro, cozinha” (Araraquara, 2019a, p. 1).

Após o término desse “embrião”, o beneficiário deve solicitar o "habite-se", assim como assinar o contrato de concessão do direito real de uso e ocupar o imóvel (Araraquara, 2019a). Este será o momento em que passará a pagar o valor de 1 Unidade Fiscal Municipal (UFM) - R\$60,29<sup>55</sup> - pelo prazo de 10 anos, sendo que o valor não poderá comprometer 30% da renda familiar do beneficiário (Araraquara, 2019a).

A planta do imóvel é elaborada pela CEHAB e disponibilizada gratuitamente, já o material e mão de obra são de responsabilidade do beneficiário. Mesmo assim, o Programa oferece tanto orientações e assessorias para cada etapa da construção (fundação, vedação, cobertura e acabamento) quanto a lista de material e tecnologia necessária (Araraquara, 2019b).

De acordo com Orsi, Gonçalves e Cavalcanti (2021), se por um lado as moradias se inclinam a apresentarem uma maior personalização com essa autoconstrução, adequando-se ao estilo de vida do beneficiário, por outro, pode gerar um ônus excessivo no orçamento familiar para que se construa dentro dos prazos previstos em lei. Isso porque, não existe uma diluição dos valores da construção em um prazo maior, o que pode acarretar em barreiras que dificultam alcançar êxito na construção e cumprimento do contrato com a Prefeitura (Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

Então, na tentativa de suprir alguns obstáculos de natureza financeira, como o custo elevado de materiais e tecnologias de construção, a própria Prefeitura orienta os beneficiários a buscarem informações sobre a formação de associações para efetuarem compras coletivas. De fato, Orsi, Gonçalves e Cavalcanti (2021) assumem que construir um coletivo para realizar compras conjuntas é uma alternativa no tocante à otimização dos gastos, além de que organizar a autoconstrução e autogestão possibilita o acesso à moradia, podendo trazer uma maior significação do beneficiário em relação à unidade habitacional e a comunidade.

Porém, deve-se levar em conta a crítica que estes autores levantam, referente aos mutirões de construção de unidades habitacionais e aos processos de autoconstrução, que exercidos no modo de produção capitalista, se constituem em ações que impactam diretamente sobre a classe trabalhadora de baixa renda do perímetro urbano. Isto é, com o processo de autoconstrução, tende-se a diminuir os custos da força de trabalho e gerar nas periferias urbanas uma paisagem da pobreza, reflexo de uma tentativa de inclusão socioespacial por meio da exclusão (Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

---

<sup>55</sup> Valor referente ao ano de 2022.

Além disso, levam em consideração os impactos na condição de vida das pessoas devido ao sobretabalho exigido nestas ações de autoconstruções e/ou autogestões, tornando evidente que mesmo que o Programa “Minha Morada” possua características divergentes dos grandes mutirões e autoconstruções, não o isenta de um olhar crítico mais genérico (Orsi; Gonçalves; Cavalcanti, 2021).

Outro ponto a ser considerado, é o temor acerca da discriminação que esses novos moradores possam vir a sofrer diante os outros dos bairros. Medo este que não surge de repente, mas sim devido a uma experiência já ocorrida em 2005 no município, quando é implementado um grande complexo habitacional, denominado de Parque Residencial Valle Verde. À época, os beneficiados por moradias advindas do PMCMV sofrem discriminação por parte da vizinhança, que se revoltam dizendo que não querem a chegada no bairro de “pobres”, “bandidos”, pois tinham receio da região se transformar em uma grande favela, culminando até em reivindicações por linhas de ônibus diferentes para os novos moradores.

Tal fato remete à Rolnik (2009), quando destaca que as minorias étnicos-raciais e religiosas, mulheres, povos indígenas e grupos nômades, historicamente enfrentam discriminação, que se refletem também nas condições inadequadas de moradia desses grupos. Essa discriminação, e segregação, por meio do comportamento de outras pessoas, se baseiam tanto na raça, classe e gênero quanto na pobreza e marginalidade econômica (Rolnik, 2009).

Então, diante desses pontos e levando em conta que o Programa “Minha Morada” está em processo de implementação, não sendo possível realizar uma avaliação concreta de qualquer resultado positivo ou negativo, a CEHAB tem pensado algumas estratégias de pré e pós-ocupação nos bairros onde os lotes vão ser disponibilizados.

Com o intento de tentar impedir, ou ao menos mitigar esses problemas sociais que podem vir a surgir, a equipe tem realizado, como estratégia de pré-ocupação, reuniões *in loco* com as equipes dos equipamentos públicos (creches, escolas municipais e estaduais, unidades de saúde, unidades de assistência social) dos bairros, a fim de apresentar os objetivos do Programa, informar a quantidade e localidade dos lotes que serão entregues e solicitar às equipes que mobilizem a população do território, incluindo aí lideranças religiosas, comerciantes, grupos de mulheres e associações de bairro a fim de fomentar o interesse em participarem de futuras reuniões junto à equipe da Habitação.

Após essa mobilização, está previsto a realização de reuniões da Habitação junto a esses equipamentos e a população do território, também *in loco*, a fim de apresentá-las ao Programa, informá-las da chegada dos novos moradores, conscientizá-las sobre o direito à moradia, a importância da integração socioespacial e o direito à cidade. Além disso, busca-se

estimular o sentimento de pertença ao território e a uma coletividade que, por conseguinte, pode incitar a criação de associações de bairro, naqueles locais em que não existirem, ou a inserção dos novos moradores naqueles que já existirem, além da participação nos Orçamentos Participativos.

Vale ressaltar que o Programa de “Locação Social” já foi previamente analisado por este pesquisador no artigo intitulado “A correlação entre a falta de moradia e a população em situação de rua no contexto da pandemia: uma análise do programa de locação social de Araraquara/SP” (Cagnin, 2021), sendo suficiente resgatar apenas alguns pontos relevantes do estudo e atualizar alguns dados.

O Programa de “Locação Social” foi implementado a partir da Lei nº 9.112/2017 e Decreto nº 11.671/2018, mas reestruturado pela Lei nº 10.156/21 (Araraquara, 2021d) e Decreto nº 12.523/21 (Araraquara, 2021a), que dispõe sobre as regulamentações e fluxos para a execução do novo programa.

Trata-se de uma política específica e integrada intersetorialmente, de “atendimento habitacional emergencial e transitório” (Cagnin, 2021, p. 75). Isso significa que, integrada “a outras políticas e programas sociais”, como à Coordenadoria de Segurança Alimentar, que busca garantir “o direito e acesso à alimentação de qualidade”; à Secretaria Municipal de Educação, que acompanha “a presença e evasão das crianças nas escolas”; à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Econômico, que elabora “cursos de capacitação, profissionalizantes, e de economia solidária”; e à SMADS, que realiza a “análise socioeconômica e situação de vulnerabilidade dos beneficiários” (Cagnin, 2021, p. 78), o programa tem como objetivo efetivar o aluguel de imóveis entre beneficiário e locador. Aqueles, normalmente, constituem-se de “indivíduos e famílias de baixa renda removidas de seu local de moradia por situação emergencial”, “ou que se encontrem em situação de vulnerabilidade social” (Araraquara, 2021d), como pessoas em processo de saída da rua ou “requerentes em acompanhamento em Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) - Álcool e Drogas, e Mental, além de clínica de recuperação ou grupos de apoio” (Cagnin, p. 75). Os atendidos, em sua maioria, são mulheres com filhos arrimo de família e o público LGBTQIAP+, além da PSR (Cagnin, 2021).

De acordo com as normativas do Programa, para a inserção de uma pessoa, exige-se dos beneficiários, o consentimento ao “plano de acompanhamento pactuado”; a inclusão no “cadastro habitacional” e no CadÚnico; a apresentação de comprovante de residência, tendo

que provar que reside no município há, pelo menos, 24 (vinte e quatro) meses<sup>56</sup>; possuir “renda ‘per capita’ de, no máximo, meio salário mínimo por membro da família e um salário mínimo para requerentes que vivam sozinhos” (Cagnin, 2021, p. 75), além da:

[...] inserção, atendimento ou acompanhamento pelos equipamentos públicos de assistência social, ou pelas entidades da rede socioassistenciais devidamente cadastradas nos respectivos conselhos municipais de garantia de direitos; presença de condições de vida que levem à constatação da situação de vulnerabilidade habitacional, com risco social e pessoal, devidamente comprovadas mediante relatório técnico do Sistema Único de Assistência e dos serviços que compõem a Política Municipal Habitacional (Cagnin, 2021, p. 75).

A inserção no Programa pode se dar por indicação feita mediante relatório dos serviços de proteção social básica e especial da SMADS ou do Comitê Municipal “Locação Social”, que é criado com o objetivo de validar as inclusões no Programa, além de monitorá-lo, avaliá-lo, validar as prorrogações possíveis, e decidir os desligamentos dos beneficiários, seguindo critérios previamente estabelecidos e divulgados (Araraquara, 2021d).

A estratégia do Programa consiste, basicamente, em conceder um subsídio de aluguel urbano para o beneficiário, através do “acolhimento institucional intensivo, com a finalidade exclusiva de viabilizar a locação de imóvel entre beneficiário e locador, no valor de até R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais),” que deve ser estipulado mediante análise socioeconômica, onde deve ser levado em consideração “a renda familiar, a renda ‘per capita’ e a capacidade de endividamento do beneficiário” (Cagnin, 2021, p. 76).

O Programa subsidia apenas imóvel situado na área do município, prioritariamente em região atendida pelo CRAS, ficando sob responsabilidade do beneficiário escolher o imóvel mais adequado a suas demandas, mas que esteja em bom estado e dotado das instalações necessárias, como água e luz, e em local que garanta salubridade e condições mínimas e adequadas de habitação e segurança (Cagnin, 2021).

O acolhimento do beneficiário no Programa respeita um prazo de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, por até 2 (duas) vezes, pelo período de mais 6 (seis) meses (Cagnin, 2021). Para isso, é necessário atualizar o cadastro habitacional e socioassistencial, que passa por nova avaliação conjunto da CEHAB e SMADS (Cagnin, 2021)

O repasse financeiro para pagamento do aluguel é efetuado diretamente ao beneficiário, em dinheiro, que deve realizar o pagamento, sem desvios, ao locador do imóvel (Cagnin, 2021). Também, o contrato de locação é realizado de forma direta entre o beneficiário - locatário - e o proprietário - locador, mas com orientação e supervisão da

---

<sup>56</sup> Neste caso, a PSR pode solicitar comprovante de endereço para o Centro Pop ou Casa de Acolhida.

equipe da CEHAB (Cagnin, 2021). Posteriormente, o imóvel escolhido é avaliado por técnicos da CEHAB, que observam tanto “se o preço estipulado para a locação é razoável ou desproporcional” (Cagnin, 2021, p. 76) quanto se a moradia segue um padrão mínimo que possibilite o habitar (Cagnin, 2021). Por fim, o beneficiário deve manifestar sua adesão ao Programa por meio de assinatura de termo de compromisso (Cagnin, 2021).

O Programa de “Locação Social” conta com uma equipe técnica especializada que realiza um acompanhamento mensal aos beneficiários, a fim de fiscalizar “a situação social e econômica das pessoas”, assim como “a situação dos imóveis” (Cagnin, 2021, p. 77).

Diante do exposto, constata-se que, de fato, o Programa passa a incluir a PSR como público-alvo após sua reformulação normativa (Araraquara, 2021a), demonstrando um grande avanço no que concerne o acesso desse público à uma política pública de habitação (Cagnin, 2021).

Entretanto, esse acesso esbarra em diversos obstáculos burocráticos que acabam configurando esse Programa como uma política etapista, e que, por sua vez, pode levar esse público ao “fracasso” pouco tempo depois de ser incluído nele (Cagnin, 2021). Tal fato se torna evidente ao se debruçar sobre os dados dos atendimentos realizados, que apontam para um total de 14 (quatorze) pessoas em situação de rua atendidas, desde a reformulação do Programa, sendo que 6 (seis) já se desligaram e 5 (cinco) foram buscar o termo de compromisso, mas nunca mais retornaram<sup>57</sup>.

Para evitar isso, indica-se a necessidade da construção de protocolos intersetoriais que dirijam-se aos “múltiplos fatores relacionados a essas pessoas, como questões de saúde, comportamento, organização, reinserção social, entre outros”, a fim de fortalecer “o atendimento e cuidado intersetorial à população em situação de rua”, para que, no instante em que estiver sob um teto, seja capaz de se estruturar socialmente (Cagnin, 2021, p. 80). Além disso, é necessário que se construam mediações de aproximação entre a lei e a garantia de direito, sob a perspectiva da “igualdade material” (Cagnin, 2021, p. 79).

Então, no intento de garantir a equidade para a PSR araraquarense e levando em consideração as condições sociais de cada pessoa que vive em situação de rua, propõe-se, a seguir, um projeto-piloto de política pública, que trabalha no âmbito da intersetorialidade e que abre margem para “agregar ações, além de habitacionais, também de transferência de renda, acesso ao trabalho, à saúde pública, à educação, entre outras” (Cagnin, 2021, p. 80).

---

<sup>57</sup> Esses dados são publicizados nas reuniões do Comitê de “Locação Social”, da qual este pesquisador participa enquanto ouvinte. Os dados apresentados foram disponibilizados em reunião realizada dia 25 de outubro de 2023.

Tais ações miram toda a PSR do município, com a intenção de criar “oportunidades de acesso a bens e serviços” e, por conseguinte, enfrentar a segregação social (Cagnin, 2021, p. 80).

### **3.3.4 Projeto-piloto de Moradia Primeiro (Housing First) para o município de Araraquara**

Levando em consideração que:

- A Constituição da República Federativa do Brasil prevê ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988, p. 20);
- O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, p. 1) traz, dentre suas diretrizes gerais, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”; e a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”;
- Com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS incentiva-se o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, assim como a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios que promovam o acesso à habitação (Brasil, 2005);
- A PNPSR (Brasil, 2009, p. 1) prevê a garantia de “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”;
- A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (Brasil, 2009 apud Brasil, 2020, p. 7), indica “como princípio das mediações a garantia do direito à cidade e à moradia”;
- O art. 14, da Resolução nº 40/2020 (Brasil, p. 11) diz que é dever dos entes federativos “promover políticas públicas estruturantes”, que almejam “a construção e execução de planos de superação da situação de rua, adotando estratégias que tenham como centralidade o acesso imediato da população em

situação de rua à moradia”; e o art. 28 diz que “o direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo, tanto “o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade” quanto o suporte de uma equipe flexível, “que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante no processo de inclusão” (Brasil, 2020, p. 13);

- A ata de reunião, do dia 28 de julho de 2016, do Comitê Nacional Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da População em Situação de Rua (CIAMP-RUA), “aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo Moradia Primeiro” (Brasil, 2020, p. 8);
- A instituição do Projeto Moradia Primeiro à nível nacional (Brasil, 2021, p. 1), que objetiva promover o acesso imediato de indivíduos e famílias “à moradia temporária, em ambiente seguro e acessível”; “à políticas públicas de promoção da vida autônoma e da empregabilidade”; “à infraestrutura urbana integrada à comunidade”; e “ao acompanhamento especializado de suporte à vida domiciliada”;

Apresenta-se um projeto-piloto de política pública baseada no modelo *Housing First* (Moradia Primeiro) para ser implementado no município de Araraquara.

### 3.3.4.1 Indicadores/metras

Os indicativos e metas que este projeto almeja alcançar são:

- a inserção desse grupo na sociedade formal;
- a redução no consumo de substâncias psicoativas;
- a redução nas taxas implantação de uma política pública destinada a um grupo social geralmente não assistido;
- de criminalidade nos locais de maior concentração da pop rua;
- a melhora na saúde física e mental;
- o acesso à educação e capacitação profissional dos atendidos pelo programa;
- a diminuição de gastos com atendimentos emergenciais e sem continuidade;
- a capacitação e trabalho;
- a diminuição da população em situação de rua.

### 3.3.4.2 Metodologia

Para cumprir com os objetivos propostos, seguimos o processo de análise de políticas públicas, compreendida como o ciclo da política, que perpassa cinco momentos sucessivos e interligados, a saber: 1) identificação do problema; 2) conformação da agenda; 3) formulação; 4) implementação e; 5) avaliação da política (Serafim; Dias, 2012). Nossa análise foca nos três primeiros momentos, tanto pelo fato de que são estes os “que configuram a racionalidade de uma política pública” (Serafim; Dias, 2012, p. 128) quanto por compreender que, por se tratar de uma proposta de projeto-piloto, as etapas de implementação e de avaliação deverão ser realizadas em momento posterior à apresentação formulada.

### 3.3.4.3 A identificação do problema

Sabe-se que nos países da América Latina, o Estado é “a principal entidade responsável por promover o desenvolvimento nacional” (Serafim; Dias, 2012, p. 122) e sua configuração, dependente “da direção que é conferida à agenda”, “em cada momento histórico” (Oszlak, 1997 apud Serafim; Dias, 2012, p. 123).

Por isso, é “a partir do momento em que a solução do fato problematizado” passa “por medidas a serem adotadas pelo poder público”, que “nasce o chamado *problema político*” (Lascoumes; Le Galés, p. 23, grifos dos autores). Pois, inserindo-o na agenda pública, o governo pega o problema para si, passando a “desenvolver políticas públicas capazes de enfrentá-lo” (Lascoumes; Le Galés, p. 23-4). Entretanto, essa inserção na agenda “não dá nenhuma garantia de resolução definitiva”, mas somente “a esperança de que o tema será objeto de soluções concretas mediante a adequada alocação de recursos financeiros, projetos e ações governamentais” (Lascoumes; Le Galés, p. 24).

Ora, tendo em vista que “a ação pública é uma prática de poder, indissociável das questões de dominação e de resistência,” assim como “dos desafios de legitimidade dos gestores públicos.” (Lascoumes; Le Galés, 2012 p. 95), compreende-se que “no Estado de direito”, as elites tendem a agir mediante o interesse geral do público, “garantido por uma corte constitucional” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 95).

Tal interesse “legitima a ação pública”, que “se constrói em torno de questões de ordem pública” como: “higiene, garantia da propriedade, defesa ou segurança de pessoas e bens - intervenção do Estado polícia - antes de se debruçar sobre questões de concorrência,

direito de propriedade ou desenvolvimento sustentável” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 102). Essa representação, sob a perspectiva do direito, “dá visibilidade às hierarquias e às normas que estruturam a ação pública, sem levar em consideração a execução e as estratégias dos atores para se apropriar das regras, trabalhar com elas ou as evitar” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 102).

Essa “versão hierárquica das políticas públicas” oferece aos governantes, de acordo com Lascoumes e Le Galés (2012, p. 103), o poder para selecionar problemas que, “entre uma infinidade de desafios, são suscetíveis de serem inscritos na agenda política ou de ser objeto de decisão ou de implementação de uma política pública” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 103). Por isso, “os funcionários de alto escalão” se apresentam como “detentores do monopólio da especialização, dos saberes, das competências necessárias à seleção, à decisão e à operacionalização das políticas públicas” (Lascoumes; Le Galés, 2012, p. 103).

Dery (1984) apud Serafim e Dias (2012, p. 128-29) analisa que o problema pode ser definido como:

- uma simples situação “não desejável ou um simples estado de dificuldade observado”, que releva “as diferenças de concepções de problema social (a diferença de concepções entre neoliberais e social-democratas, por exemplo)”;
- uma discrepância “entre o que é e o que deveria ser”, pressupondo “que todos tenham um conhecimento prévio e a mesma concepção do que deveria ser e das soluções, para se alcançar o ideal”;
- uma discrepância solucionável, na qual “a solução de um problema melhoraria a situação inicial, mas não levaria ainda a uma situação ideal”;
- uma oportunidade, compreendendo que “os problemas são subjetivos” e difíceis de serem identificados, sendo indispensável “uma construção analítica sobre eles”.

Acredita-se que o fenômeno PSR constitui-se em um problema de discrepância solucionável, mas que, independente do tipo de reconhecimento do problema e a sua incorporação na agenda pública, ele sempre estará relacionado a “uma série de fatores externos e internos, sejam eles incentivadores ou não” (Serafim; Dias, 2012, p. 129).

Como fatores externos indica-se: “1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político” e “7. tradição e cultura, ou valores sociais”. Quanto aos fatores internos, destacam-se: “as

características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, etc.” (Serafim; Dias, 2012, p. 129).

### **3.3.4.5 A conformação da agenda**

É fundamental que tanto os atores quanto o público estejam envolvidos na elaboração da política, entendendo o atores como “aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema”, isto é, órgãos como o legislativo, o governo, a administração pública, os grupos de interesses, os partidos políticos e os grupos de técnicos e especialistas (Serafim; Dias, 2012, p. 129). Já, o público, são os “espectadores e beneficiários-fins da política pública” (Serafim; Dias, 2012, p. 129), ou seja, os próprios cidadãos, e, no nosso caso, a própria PSR.

Partindo da afirmação de Serafim e Dias (2012, p. 130), de que “o modo como ocorre a conformação da agenda” evidencia “o grau de democracia” existente em determinada sociedade”, tendo em vista que “em regimes democrático-participativos, o acesso ao governo é aberto a todos os setores” e “em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detém o poder político passam a fazer parte da agenda”, compreende-se ser de fundamental importância fomentar espaços de participação popular para a formulação e implementação da política aqui desenhada.

Ora, tendo em vista que “as instituições não são neutras”, podendo privilegiar “determinados atores e interesses”, é fato que acabam constituindo-se em “um fator de pressão para os atores presentes em determinado subsistema” (Serafim; Dias, p. 192). Nesse sentido, aposta-se que tanto os espaços do Comitê Municipal “Novos Caminhos - a Rua e outras Possibilidades” e do Comitê de “Locação Social” quanto das Comissões Especiais de Estudos (CEE's) denominadas “Frente Parlamentar de Direito à Cidade” e “Frente Parlamentar da População em Situação de Rua”, da Câmara Municipal, podem servir como espaços democráticos para construção da política. Por isso, a proposta do projeto será levada às reuniões desses espaços para discussão e deliberação, envolvendo os agentes públicos e privados de modo intersetorial.

Mesmo assim, considerando serem espaços insuficientes, propõe-se a elaboração de uma Audiência Pública, ancorada no art. 32 da Lei nº 9.784/1999, que estabelece que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo” (Brasil, 1999, p. 5). Tal instrumento pode funcionar como uma alternativa complementar, tendo em vista que

possibilita à pessoa trocar informações com o administrador público, assim como exercer a cidadania e “o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo” (Soares, 2002, p. 259). Ademais, esse instrumento de participação popular:

[...] leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (Soares, 2002, p. 261).

As linhas gerais para a realização da audiência pública, a ser conduzida no prédio da Câmara Municipal, poderá ser requerida tanto pela vereadora responsável pela “Frente Parlamentar de Direito à Cidade” quanto pelo vereador responsável pela “Frente Parlamentar da População em Situação de rua”, levando em consideração o abaixo proposto, a saber:

[...] pré-estabelecimento da ordem ou roteiro da audiência pelo seu dirigente ou dirigentes, contendo a relação, seqüência e tempo das pessoas que usarão da palavra, réplicas, apartes, etc.; providências para a ampla divulgação ao público da convocação da audiência; realização, quando necessário, de uma pré-audiência, visando à ordenação ou simplificação do temário, coleta de informações, ou, ainda, para tentar um acordo de partes, desde que não afete o interesse público, aplicando-se, nessa hipótese, o princípio da economia processual: instrução através de depoimentos e interrogatórios dos interessados e testemunhas, recebimento de documentos, laudos periciais, etc.: documentação dos atos mediante taquígrafia, gravação em áudio e vídeo, lavratura da ata da audiência; e recebimento e registro de alegações orais (Soares, 2002, p. 7).

### **3.3.4.6 A formulação**

O processo da formulação da política é “a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas” (Serafim; Dias, 2012, p. 130), devendo ser considerados dois momentos, expostos por Mondragón (2006) apud Serafim e Dias (2012, p. 131), sendo eles:

a) o processo decisório, no qual os atores políticos, com base em seus “valores políticos”, de organização “governamentais e ideológicos”; “projeção de resultados; recursos envolvidos; níveis de conflito; caráter objetivo ou subjetivo da política”; “intensidade de capital ou recursos humanos necessários”; “dotação orçamentária”, dentre outros, influenciam a escolha das alternativas e o esqueleto da política.

b) o processo formal, “em que a decisão do primeiro momento se configura em política pública por meio de medidas administrativas necessárias para sua existência”.

Os espaços que legitimam e formalizam tais decisões, de acordo com Serafim e Dias (2012), devem perpassar pelo legislativo - por meio da formulação de leis; pelo executivo - através da elaboração de decretos, medidas provisórias e resoluções; e pelo judiciário - que possui a função de interpretar as normativas formuladas, assim como sugere o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)” (Brasil, 2022).

### **3.3.4.7 Estratégia**

Este projeto-piloto parte da previsão média de gastos básicos com projeção de atendimento para 10 (dez) pessoas em situação de rua do município (Brasil, 2022).

Sugere-se que a oferta de moradia seja efetuada por meio de transferência de renda ao beneficiário e contratação via locação imobiliária, através de elaboração e aprovação de lei específica na Câmara Municipal e uso de recurso próprio da Prefeitura Municipal de Araraquara, previsto na LOA (Araraquara, 2021c), pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, especificamente sob a CEHAB.

É interessante que a contratação imobiliária seja realizada diretamente entre o beneficiário e o proprietário ou imobiliária, a fim de trabalhar a autonomia da pessoa em situação de rua, porém, sempre supervisionado pela equipe técnica do programa.

Sugere-se a elaboração de um “dossiê de apresentação da moradia” (Brasil, 2022, p. 76), tendo em vista que se trata de um documento que é apresentado aos “participantes do projeto antes de firmarem o acordo entre as partes, levando em consideração as alternativas de moradias previamente sondadas” para o Projeto.

Esse processo deve anteceder a visitação do imóvel, otimizando deslocamentos desnecessários e oferecendo “o maior número de informações aos que estarão integrados ao projeto” (Brasil, 2022, p. 77).

Também, sugere-se a elaboração de um “mapa do zoneamento”, a fim de delimitar localizações “da possível região da moradia e as características do seu entorno”; a utilização de “dados gerais”, como a localização da moradia; de “dados técnicos”, como as características técnicas do tipo de imóvel; e de “serviços”, que traz “a lista dos serviços públicos disponíveis no entorno que poderão ser beneficiados pelo morador, como linhas de transporte coletivo, unidades de saúde, centros profissionalizantes, comércio geral, bibliotecas, centros esportivos, associações” (Brasil, 2022, p. 77).

### 3.3.4.8 Implementação

*A priori*, o projeto parte de critérios de diversidade populacional e de perfis (tempo de situação de rua, tempo em instituições, dependência de substâncias psicoativas e transtornos mentais) (Brasil, 2019; 2022), que deverão ser pensados e elaborados junto aos serviços que atendem diretamente essa população, de preferência a Casa de Acolhida, o Centro Pop, o SEAS e todos em articulação com o Comitê Municipal “Novos Caminhos: A Rua e outras Possibilidades”.

Respeitando os preceitos filosóficos do modelo, o projeto deve primar pela oferta e garantia de moradias individuais, evitando barreiras arquitetônicas, a concentração de mais de um beneficiário do programa em uma única moradia e garantindo a instalação de mobília mínima e adequada.

Para isso, a equipe técnica deverá indicar locais que possam favorecer a integração do beneficiário com a comunidade, devendo se atentar para evitar bairros com alta densidade de exclusão social e/ou problemas que venham a dificultar a adaptação da pessoa, ou ainda, que promovam o fortalecimento de condutas problemáticas. Nesse sentido, sugere-se que sejam escolhidos lugares de fácil acesso aos serviços públicos e infraestrutura urbana, como as unidades de CRAS e Unidades de Saúde da Família (USF), a fim de facilitar os encaminhamentos para a rede de serviços e o atendimento intersetorial.

O Fundo Social de Solidariedade de Araraquara poderá ser utilizado como receptor e distribuidor de mobílias para o projeto, sendo elas novas ou usadas.

Como aceite de participação do projeto, o beneficiário será convidado a aderir ao Contrato de Adesão, que irá prever:

- A permissão de acompanhamento diário ou semanal, ao longo de todo o período de atendimento, por uma equipe multiprofissional;
- A concordância em ser um bom vizinho, cuidar da casa e comunidade, evitando perturbações causadas por visitantes, bem como barulhos e outros comportamentos considerados “anti-sociais”;
- A concordância em ser o único morador no imóvel, exceto quando possuir um companheiro/a ou filhos/as;

Sugere-se que os beneficiários, assim que forem inseridos no programa e obtiverem sua moradia, sejam incluídos nos mais variados programas ofertados pela Prefeitura Municipal, como, por exemplo:

- O Programa de Incentivo à Inclusão Social - PIIS que, coordenado pela SMADS, tem como objetivo “propiciar inclusão social, ocupação, qualificação profissional e renda de adultos”, prevendo ofertar o programa “à munícipes em situação de vulnerabilidade social”, dentre eles a PSR, através do “oferecimento de cursos de capacitação, com atividades teóricas e práticas, a serem ministradas por entidades conveniadas ou pelos órgãos integrantes da administração municipal direta e indireta”; do “preparo e estímulo à inserção dos beneficiários no mercado de trabalho”; da “promoção do acesso à educação básica, desenvolvendo ações para garantir a permanência e a conclusão do ensino regular, estimulando ações voltadas para a educação de jovens e adultos”; e da “concessão de bolsa auxílio qualificação em valor mensal” (Araraquara, 2017b, p. 1);
- O Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania” que, coordenado pela SMADS e “Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico, por meio da Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária”, tem como objetivo “garantir o direito à renda mínima e a inclusão produtiva, destinando-se às pessoas ou famílias que se encontrem em situação de extrema vulnerabilidade social e/ou de extremo risco social”, incluindo aí a “pessoa em situação de rua ou em atendimento nos serviços de acolhimento”. O benefício concedido se dá pela transferência de renda no valor de até 12 (doze) Unidades Fiscais do Município (UFM)<sup>58</sup>, “pelo prazo de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por até 6 (seis) meses, mediante avaliação técnica” (Araraquara, 2019b, p. 1);
- O Programa “Araraquara sem fome”, que engloba o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social - PMAIS (Araraquara, 2013), o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (Brasil, 2011b), o Banco Municipal de Alimentos, a Rede de Solidariedade e o Programa Territórios em Rede (Araraquara, 2018b), permitindo que o beneficiário do Programa “Moradia Primeiro” possa receber uma cesta básica e uma cesta de hortifruti mensalmente. Para isso, é necessário que a pessoa/família realize um cadastro no CRAS mais próximo de sua casa;

Por fim, para acompanhamento dos beneficiários e do programa, deverá haver uma equipe técnica e especializada, composta por, pelo menos, assistentes sociais, psicólogos, assistente técnico coordenador, assistente administrativo e motorista. A quantidade do quadro

---

<sup>58</sup> O valor de 1 UFM está em R\$ 60,29, referente ao ano de 2022.

técnico de funcionários deverá ser estudada a partir da necessidade de acompanhamento individual por 24h, 7 (sete) dias por semana, e pensando em gerir crises, riscos e recaídas dos beneficiários, devendo ser realizado por meio de visitas domiciliares diárias, *a priori*, para, posteriormente, evoluir para visitas semanais, quinzenais e mensais. Para isso, será necessário haver pelo menos um carro para locomoção da equipe.

### 3.3.4.9 Cenário de gastos previstos

O cenário de gastos é previsto para o atendimento de 10 (dez) pessoas/famílias em situação de rua, seguindo o recomendado pelo “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)” (Brasil, 2022) e contemplado nas tabelas abaixo:

**Tabela 1: Cenário de gastos previsto para o atendimento de 10 (dez) pessoas/famílias em situação de rua\***

<b>MANUTENÇÃO DA MORADIA</b>			
<b>Item</b>	<b>Valor (mês)</b>	<b>Quantidade/ano</b>	<b>Total (ano)</b>
Aluguel	R\$ 800,00	12	R\$ 96.000,00
Energia elétrica	R\$ 200,00	12	R\$ 24.000,00
Água	R\$ 200,00	12	R\$ 24.000,00
Gás	R\$ 100,00	4	R\$ 4.000,00
Fundo de reservas para emergência	R\$ 200,00	12	R\$ 24.000,00
<b>Total de investimento</b>			<b>R\$ 172.000,00</b>

\* Elaboração própria.

De acordo com o “Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)” (Brasil, 2022), a equipe para o atendimento de até 10 pessoas/famílias é composta por:

- 1 (um) coordenador;
- 1 (um) agente de acompanhamento.

**Tabela 2: Cenário de gastos previsto para a equipe técnica\***

<b>EQUIPE TÉCNICA</b>			
<b>Item</b>	<b>Valor (mês)</b>	<b>Quantidade (ano)</b>	<b>Total (ano)</b>
Coordenador	R\$ 6500,00	12	R\$ 78.000,00
Agente de acompanhamento	R\$ 3200,00	12	R\$ 38.400,00
<b>Total de investimento</b>			<b>R\$ 116.400,00</b>

<b>OBRIGAÇÕES PESSOAIS</b>			
<b>Item</b>	<b>Valor (mês)</b>	<b>Quantidade (ano)</b>	<b>Total (ano)</b>
Vale refeição	R\$ 400,00	12	R\$ 9.600,00
Vale transporte	R\$ 220,00	12	R\$ 5.280,00
Combustível	R\$ 300,00	12	R\$ 7.200,00
Outras obrigações pessoais	R\$ 400,00	12	R\$ 9.600,00
<b>Total de investimento</b>			<b>R\$ 31.680,00</b>

\* Elaboração própria.

**Tabela 3: Somatória dos custos do projeto no período de 1 (um) ano\***

<b>Item</b>	<b>Total</b>
Total de investimento em mobília mínima	R\$ 92.560,00
Total de investimento em manutenção da moradia	R\$ 172.000,00
Total de investimento em equipe técnica	R\$ 116.400,00
Total de investimento em obrigações pessoais	R\$ 31.680,00
<b>Total de investimento anual</b>	<b>R\$ 412.640,00</b>

\* Elaboração própria.

## CONCLUSÃO

Este trabalho se iniciou com um resgate sócio-histórico do fenômeno PSR, apontando sua origem, suas determinações sociais e sua relação interdependente em relação à estrutura social do sistema capitalista que está posto.

Neste momento da pesquisa, as investigações históricas de Karl Marx e Friedrich Engels foram cruciais para apreender a origem do modo de produção capitalista e suas consequências para a classe trabalhadora europeia, que termina como uma vasta camada excedente, disposta à satisfação das necessidades impostas pelas crises cíclicas do capitalismo e vulnerável ao desemprego, podendo ter como fim último a situação de rua.

As consequências bárbaras dessa dinâmica culminam nas mais variadas formas e expressões fenomênicas da “questão social”, sendo a PSR sua expressão mais radical.

Através das investigações históricas de Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Octávio Ianni, acerca da formação político social e econômica do Brasil, foi possível desvelar as condições históricas para a (re)produção de uma camada da classe trabalhadora excedente aos interesses imediatos do sistema capitalista brasileiro, tendo como base: o sistema colonial; o processo de degredo da metrópole portuguesa; a abolição da escravatura; a transição de uma sociedade estamental para uma sociedade de classes, e as consequências dessa transformação, principalmente, para a população negra.

Ademais, somando-se os processos de urbanização desenfreado; as explosões de crises econômicas; a intensificação da desigualdade e exclusão social; o racismo estrutural; o pauperismo; o desemprego da classe trabalhadora, e a (in)eficácia ou ausência de políticas públicas, evidenciou-se como ocorreu o crescimento contínuo da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, categorias que, como visto, englobam a PSR contemporânea.

Por meio dos estudos de Karl Marx, Friedrich Engels, Henri Lefebvre e David Harvey viu-se que a piora generalizada na qualidade de vida da classe trabalhadora está diretamente relacionada com o crescimento desordenado das cidades industriais e na transformação da moradia em uma mercadoria de alto potencial especulativo, que passa a ser desvalorizada enquanto seu valor de uso em detrimento do seu valor de troca, gerando um processo impeditivo àqueles que não possuem condições econômicas de terem acesso, podendo chegar ao ponto de colocar pessoas para viver em situação de rua, através dos processos de gentrificação e segregação.

Depois, foi realizado um resgate histórico das discussões e políticas habitacionais desenvolvidas em âmbito nacional, destacando o modo como o desenvolvimento de políticas habitacionais, ancoradas no paradigma de financeirização da moradia, deram luz a um *déficit*

habitacional e situações de risco para grande parte da classe trabalhadora brasileira, incluindo a totalidade da PSR.

Por fim, investigou-se as origens das primeiras ações intervencionistas e de proteção à PSR, perpassando pelos paradigmas filantrópico/benemerente e do direito. Nesse ínterim, destaca-se o caráter contraditório tanto dos direitos humanos quanto das políticas públicas, mas apontando a sua capacidade de impedir tanto o avanço na garantia de direitos sociais básicos quanto a diminuição de pessoas indo às ruas.

Indicou-se que a parcela da classe trabalhadora que encontra-se em situação de rua passa por múltiplas formas de alienação ideológica, preconceito e estigma, que a qualifica como uma população potencialmente perigosa e provoca iniciativas violentas de processo de criminalização por parte do Estado que atinge todas as classes consideradas subalternas. Agindo sob a justificativa de controle e garantia da ordem, as medidas violentas perpetradas pelo Estado capitalista moderno promovem um massacre da superpopulação relativa, composto por habitantes, em sua maioria, das regiões periféricas dos grandes centros urbanos.

*A posteriori*, a pesquisa se debruçou especificamente sobre o modelo de política *Housing First* (Moradia Primeiro), tratando sobre suas características de intervenção, seu contexto e processo de implantação, além de seus aspectos institucionais, a fim de analisar sua capacidade diante o enfrentamento da situação de rua.

*In loco*, isto é, no município de Araraquara/SP, levando em consideração a realidade local, as políticas públicas e serviços já existentes ofertadas a PSR, assim como a experiência acadêmica e profissional deste pesquisador, apreendeu-se a eficácia da estrutura municipal no que se refere à capacidade de auxiliar a superar a situação de rua. O que foi constatado, é que, apesar dos avanços, toda a rede socioassistencial voltada a PSR ainda está ancorada no modelo de intervenção etapista, ou, em escada, sendo pertinente a implementação de uma política que inverta essa lógica.

Como foi dito, a implementação de uma política ao moldes do *Housing First* independe da rede de serviços existentes em determinada localidade. Então, só devido a este fato, já é possível implementá-la no município em questão, entretanto, tem-se a convicção de que sua eficácia pode ser ainda maior se a política for articulada com aquelas já existentes.

Ficou evidente que as ações estatais não possuem plena autonomia em relação à sociedade, sendo, na verdade, produtos de processos sociais complexos, o que faz com que o ambiente do Estado se torne local de sistemática disputa política entre atores dotados de distintos interesses, valores, ideologias e projetos.

Na verdade, emergindo das relações sociais de produção capitalista, e sendo, simultaneamente, produto e catalisador dessas relações, o Estado moderno é a materialização das contradições sociais. E é nesse sentido que sempre atuará com o intuito de amenizar os conflitos entre capital e trabalho, tendendo sempre a beneficiar aquele.

Levando isso em consideração, não é passível de crença que as relações Estado-sociedade e suas políticas públicas vão variar a fim de resolver por completo problemas sociais complexos, como é o caso da existência de pessoas vivendo em situação de rua. Pois, tendo em vista que continuarão seguindo as mesmas bases que sustentam o sistema capitalista como modo de organização social, isto é, apenas transformado a agenda do Estado via caráter reformista, mas não em sua essência, via caráter revolucionário, continuarão, conseqüentemente, a reproduzir o fenômeno.

Também, considerando a tendência de mudança das ações governamentais públicas diante o trato das necessidades sociais, nota-se que, no modo de produção capitalista, ela sempre tenderá à favor da privatização dos serviços. Isso evidencia que se trata de processo dialético, que se expressa de forma contraditória ao transferir a responsabilidade governamental para organizações da sociedade civil de interesse público, de um lado, mas estimulando a mercantilização do atendimento diante das necessidades sociais, por outro.

Então, apesar das normativas que afirmam ser a moradia um direito social; do aumento do gasto público no setor de habitação e de saneamento no decorrer da história brasileira, e dos processos de descentralização e de extensão do direito à cidade instituídos em território nacional, constata-se a vigência e reprodução de um modelo capitalista, predatório, e discriminatório nas cidades, que aprofunda a crise urbana.

Isso se torna evidente diante dos dados referente ao déficit habitacional apresentados, que está concentrado, principalmente, entre populações de menor renda e com altos níveis de vulnerabilidade. Tais pessoas acabam ocupando terras desprovidas de serviços, equipamentos e infraestrutura adequadas, além de territórios distantes das regiões centrais, precários e perigosos.

Todavia, foi constatado que todo esse cenário propicia a formulação de estratégias mais eficazes para atender essas populações. Então, ao promover uma ampliação do olhar que tradicionalmente confere-se às políticas públicas, desvendando as determinações do objeto pesquisado, que dificilmente são visualizadas através de uma perspectiva puramente normativa, esta pesquisa possibilitou a percepção sobre a estruturação da rede de serviços socioassistenciais e da necessidade de proteção a esse segmento social, previstas em orientações normativas, assim como a captação tanto do alcance real da proteção social à

PSR, às quais abrangem tanto a rede de serviços governamentais como as não-governamentais, quanto às limitações da sociedade em resolver tal questão.

Partindo do entendimento de que a moradia não deve ser tratada como uma mercadoria, mas sim como um lugar para que se possa viver com segurança, dignidade, e como um direito comum a todos os seres humanos; e havendo o reconhecimento que o Estado deve integrar políticas ao planejamento urbano tanto em nível federal quanto estadual e municipal, fez-se a proposição da implementação do modelo de política Moradia Primeiro (*Housing First*) no município de Araraquara/SP.

Por fim, não há esperanças de que esta política finde a existência de pessoas vivendo em situação de rua no município, quiçá no mundo, tendo em vista que mantêm-se as mesmas bases estruturais capitalistas que geram e alimentam a situação de rua à nível mundial. Entretanto, espera-se que ela possa ao menos mitigar esse problema, pois, embora, em sua origem, valores conservadores tenham impulsionado sua adoção como política baseada em evidências, o modelo apresenta, em sua base, valores progressivos, como o direito de se ter uma habitação.

Então, se por um lado a maioria dos programas de serviço social se concentra em “arrumar” as pessoas em situação de rua, em vez de transformar as bases causais das desigualdades estruturais que produzem esse fenômeno, por outro, considera as diferentes condições, em diferentes localidades, que exigem diferentes classificações e intervenções.

Ou seja, mesmo se, em um cenário hipotético, todas as pessoas em situação de rua recebesse hoje uma habitação, continuariam miseráveis se não fosse transformado, de maneira radical, o sistema de reestruturação social e econômica que gera menos coesão social, as comunidades periféricas perturbadas e o aumento das taxas de exploração capitalista, colocando mais pessoas em situação de rua.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, 1014 p.

ADDO, Reuben et al. Social networks and subjective wellbeing of adults in a Housing First program. **Journal of Community Psychology [online]**, 2021, Vol 50, ed. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/jcop.22548>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. Gentrificação. In: **Enciclopédia de Antropologia**. São Paulo: USP, Departamento de Antropologia, 2018. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>>. Acesso em: 07 set. 2022, p. 1.

ANDRADE, Hugo Márcio Vieira de Almeida. **As Tecnologias Sociais de Habitação:** potencialidades de reaplicação no território de Araraquara - SP. 2019. 99 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), Araraquara: UNESP, 2019.

ANDRADE, Natalia Penitente. Situação de rua: análise da cobertura midiática em jornais de Salvador, Bahia. Pouso Alegre: **Revista DisSol**, nº 12, 2020, p. 102-120. Disponível em: <<http://ojs.univas.edu.br/index.php/revistadissol/article/view/569/453>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ARARAQUARA. Comitê “Novos Caminhos”. **Prefeitura Municipal de Araraquara** [site], 2023. Disponível em: <<https://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretarias/assistencia-e-desenvolvimento-social/comite-novos-caminhos>>. Acesso em: 24 out. 2023.

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 24.883, de 12 de abril de 2017. Institui o Comitê Municipal responsável por implantar, executar, monitorar e avaliar as ações do Programa Novos Caminhos - A Rua e outras Possibilidades, que visa ao atendimento integral e intersetorial da população em situação de rua. Araraquara: **Atos Oficiais**, p. 14-17, 2017a. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/paginas/anteriores/wp-content/uploads/2017/04/atos-13-04-pdf>> Acesso em: 23 mai. 2022.

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 12.523, de 24 de março de 2021. Dispõe sobre regulamentações e fluxos para a execução da Lei nº 10.156, de 17 de março de 2021, que reestrutura o Programa de Locação Social e dá outras providências. Legislação Digital, Araraquara, 2021a. Disponível em: <<https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/12523>>. Acesso em: 4 jun. 2021

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 12.537, de 08 de abril de 2021. Dispõe sobre a abertura de um crédito adicional suplementar, no valor de R\$ 387.800,00 (trezentos e oitenta e sete mil e oitocentos reais), para suplementar dotação orçamentária referente ao Programa Municipal de Locação Social, e dá outras providências. Legislação Digital, Araraquara, 2021b. Disponível em: <<https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/12537>> Acesso em: 4 de jun. 2021.

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 27.498, de 13 de agosto de 2021. Institui o Comitê Municipal “Novos Caminhos”. Araraquara, SP: **Atos oficiais**, 18 ago. 2021c, p. 8-10.

ARARAQUARA. Decreto Municipal nº 13.045, de 16 de novembro de 2022. Aprova o Regimento Interno do Comitê Municipal “Novos Caminhos – a Rua e outras Possibilidades”, instituído pela Lei nº 10.245, de 1º de julho de 2021. Araraquara: **Atos Oficiais**, 2022. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/13045>>. Acesso em: 09 out. 2023.

ARARAQUARA. Lei Complementar nº 350, de 27 de dezembro de 2005. Araraquara, SP: **Legislação digital**, 2005a. Disponível em:

<<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350>>. Acesso em: 12 set. 2022, p. 1.

ARARAQUARA. Lei Complementar nº 911, de 26 de agosto de 2019. Araraquara, SP: *Legislação digital*, 2019a. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/911>>. Acesso em: 13 set. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 1.794, de 26 de julho de 1971. Araraquara, SP: **Legislação digital**, 1971. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/1794>>. Acesso em: 12 set. 2022, p. 1.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 6.345, de 7 de dezembro de 2005. Araraquara, SP: **Legislação digital**, 2005b. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6345>>. Acesso em: 14 set. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 7.920, de 11 de abril de 2013. Cria o Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social - PMAIS. Araraquara, SP: **Legislação Digital**, 2013. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/7920/m2>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 8.998, de 19 de junho de 2017. Cria o Programa de Incentivo à Inclusão Social - PIIS, e dá outras providências. Araraquara, SP: **Jornal “A Cidade”**, ano 112, nº 148, 2017b. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8998>>. Acesso em: 10 out. 2023.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 9.045, de 10 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD) e dá outras providências. Araraquara. Araraquara: **Jornal “A Cidade”**, ano 112, nº 196, 2017c. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9045>>. Acesso em: 09 out. 2023.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 9.167, de 25 de janeiro de 2018. Institui o Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua e dá outras providências. Araraquara: **Jornal “A Cidade”**, ano 113, nº 023, 2018a. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9167>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 9.344, de 15 de agosto de 2018. Institui o Programa Municipal Territórios em Rede e dá outras providências. Araraquara, SP: **Jornal “A Cidade”**, ano 113, nº 184, 2018b. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9344/Arquivos/1#:~:text=disposto%20nesta%20lei.-,Art.,risco%20e%20de%20vulnerabilidade%20social.>>>. Acesso em: 10 out. 2023.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 9.585, de 23 de maio de 2019. Institui o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”, e dá outras providências. Araraquara, SP: **Legislação Digital**, 2019b. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9585>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 10.156, de 17 de março de 2021. Reestrutura o Programa de Locação Social e dá outras providências. Araraquara, SP: **Legislação Digital**, 17 mar. 2021d. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10156-2021>>. Acesso em: 09 fev. 2023.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 10.245, de 1º de julho de 2021. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e normatiza o Programa Municipal “Novos Caminhos - a Rua e outras Possibilidades”, e dá outras providências. Araraquara: **Legislação Digital**, 2021e. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10245>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 10.250, de 1º de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2022, e dá outras providências. Araraquara, SP: **Legislação Digital**, 2021d. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10250>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal de Araraquara. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Coordenadoria Executiva de Habitação. **Guia de informações:** Programa “Minha Morada”, 2019c. Disponível em: <<https://www.araraquara.sp.gov.br/habitacao/arquivos/cartilha-minha-morada-prefeitura-de-araraquara.pdf>>.

ARARAQUARA. Projeto de Resolução nº 3/2021. Cria Comissão Especial de Estudos – CEE, denominada Frente Parlamentar de Direito à Cidade, referindo-se tanto aos cidadãos que nela vivem quanto às futuras gerações e pessoas que trabalham ou visitam a cidade, com o objetivo de estimular ações com vistas ao respeito à diversidade, ao convívio e à tolerância em acordo com texto constitucional em concordância com o Estatuto da Cidade de 2001 expresso na Lei nº10257/2001, no que tange ao princípio da isonomia e dá outras providências. Araraquara: **Câmara Municipal de Araraquara**, 2021c. Disponível em: <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/236882>. Acesso em: 09 out. 2023.

ARARAQUARA. Resolução nº 507, de 17 de maio de 2013. Institui a Comissão Especial de Estudos denominada “Frente Parlamentar de estudos sobre Pessoas em Situação de Rua”, com o objetivo de promover, propor e fomentar discussões e ações relacionadas a Pessoas em situação de rua, e dá outras providências. Araraquara: **Atos oficiais**, ed. 394, 2023.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.

BARBOSA, Otavio Luis; NEIS, Amanda Cristaldo. Habitação em meio à pandemia: um debate necessário. Vitória: **Revista Pet Economia Ufes**, v. 1, n. 1, p. 20-23. Disponível em:

<<https://periodicos.ufes.br/peteconomia/article/view/31722/21187>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BASTOS, Francisco Inácio; BERTONI, Neilane (Org.). **Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: Fiocruz/ICICT, 2014. Disponível em: <<https://www.iciet.fiocruz.br/sites/www.iciet.fiocruz.br/files/Pesquisa%20Nacional%20sobre%20o%20Uso%20de%20Crack.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População brasileira.** Rio de Janeiro: Fiocruz/ICICT, 2017. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/iciet/34614>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo. *In*: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.** 2ª ed. São Paulo, SP: Editora Alfa-Omega. 1982, 166p.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo: **Revista arq.urb**, [S. l.], n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Conselho das Cidades (Concidades).** Brasília: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 16 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: **Presidência da República**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para a população em situação de rua. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. **É possível Housing First no Brasil?**: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), 2019, 89 p. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First).** Brasília, DF- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022, 210 p. 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/view](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/view)>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**. 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, seção: 1, p. 1, 1999. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2011a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1)>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.512%2C%20DE%2014%20DE%20OUTUBRO%20DE%202011&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Apoio,24%20de%20julho%20de%202006.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.512%2C%20DE%2014%20DE%20OUTUBRO%20DE%202011&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Apoio,24%20de%20julho%20de%202006.)> Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nº 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2021b.

Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>>.

Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. 2009. 240 p. Disponível em:

<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2021c. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.927-de-26-de-agosto-de-2021-341038468>>.

Acesso em: 24 mai. 2022.

BRASIL. 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. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2020. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>

>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014, 64 p. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRITO, Cláudia; SILVA, Lenir Nascimento da. População em situação de rua: estigmas, preconceitos e estratégias de cuidado em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**. v. 27, n. 01, pp. 151-160. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232022271.19662021>>.

Acesso: 11 dez. 2023.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo, SP: **arq.Urb**, (1), p, 70-104, 2008. Disponível em:

<<https://www.revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>>. Acesso em: 08 set. 2022, p. 3.

BURAWOY, M. O estudo de caso ampliado: raça e classe na África pós-colonial. *In*:

BURAWOY, M. **Marxismo sociológico**: Quatro países, quatro décadas, quatro grandes transformações e uma tradição crítica. São Paulo: Alameda, 2014, 350 p.

CAGNIN, José Guilherme. A correlação entre a falta de moradia e a população em situação de rua no contexto da pandemia: uma análise do programa de locação social de Araraquara/SP. Marília: **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 61-84, 2021. Disponível em:

<<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/11946>>. Acesso em: 10 out.

2023.

CASSAL, Milena; FERNANDES, Talita. A população negra em situação de rua e a Covid-19: vidas negras importam? Pelotas: **TESSITURAS - Revista de Antropologia e Arqueologia**, v. 8, s. 1, p. 97-104, jan/jun, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/article/view/18911/11457>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

CARREIRAS, Marina. Integração socioespacial dos bairros de habitação social na área metropolitana de Lisboa: evidências de micro segregação. Lisboa, PT: **Finisterra**, 53(107), p. 67-85, 2018. Disponível: <<https://doi.org/10.18055/Finis11969>>. Acesso em: 04 set. 2022.

CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 27, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-8123202271.19642021>>. Disponível em: 17 jan. 2024.

CARVALHO, Camila Danúbia Gonçalves de; GONÇALVES, Luciana Márcia. O desenvolvimento urbano de Araraquara – SP: a relação entre a produção do espaço urbano e a segregação socioespacial. Tupã, SP: **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 8, n. 64, p. 175-190, 2020. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Luciana-Goncalves-2/publication/347386950\\_O\\_desenvolvimento\\_urbano\\_de\\_Araraquara\\_-\\_SP\\_a\\_relacao\\_entre\\_a\\_producao\\_do\\_espaco\\_urbano\\_e\\_a\\_segregacao\\_socioespacial/links/600d737445851553a0683503/O-desenvolvimento-urbano-de-Araraquara-SP-a-relacao-entre-a-producao-do-espaco-urbano-e-a-segregacao-socioespacial.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Luciana-Goncalves-2/publication/347386950_O_desenvolvimento_urbano_de_Araraquara_-_SP_a_relacao_entre_a_producao_do_espaco_urbano_e_a_segregacao_socioespacial/links/600d737445851553a0683503/O-desenvolvimento-urbano-de-Araraquara-SP-a-relacao-entre-a-producao-do-espaco-urbano-e-a-segregacao-socioespacial.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2022

CEOLIN, Bruna; TERRA, Isabella Chiara; CARMONA, Rafael. População em situação de rua: estudo da realidade vivida. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, v. 4, n. 8, 2020, p. 118-126. Disponível em: <<https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/1492#:~:text=Para%20isto%2C%20o%20trabalho%20est%C3%A1,acesso%20aos%20direitos%20b%C3%A1sicos%20e>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

CHAMIE, J. **As Cities Grow, So Do the Numbers of Homeless**. Yale University: YaleGlobal Online, 2017. Disponível em: <<https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CINACCHI, Giovanna Bueno. Situação de rua: políticas habitacionais em dois modelos distintos de Welfare State. *In*: NUNES, Nilza R. A.; SENNA, Mônica C. M.; CINACCHI, G. B. (org.). **População em situação de rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. Porto Alegre, RS: Editora Rede UNIDA, 2022, 256 p. (Série Saúde & Amazônia, v. 19). *E-book*. Disponível em: <<https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Livro-Populacao-em-situacao-de-rua-abordagens-interdisciplinares-e-perspectivas-intersetoriais.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2019, p. 1-23. Disponível em:

<[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Monitoramento\\_SAGI\\_Populacao\\_situacao\\_ rua.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_ rua.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GAMEIRO, Nathalia. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **Portal Fundação Oswaldo Cruz**, 2021. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-pandemia>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

GARCIA, Leon de Souza Lobo. Intersetorialidade - Moradia e Trabalho Danos. *In*: FORMIGONI, MLOS, Duarte PCVA (Org.). **Redução de Danos: Conceitos e Práticas**, Material comemorativo aos 30 anos de redução de danos no Brasil. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), 1ª. ed., 2018, pp. 44-57. Disponível em: <[https://www.supera.org.br/wp-content/uploads/2021/04/UNIVESP\\_SUPERA13\\_RD\\_reduzi do.pdf](https://www.supera.org.br/wp-content/uploads/2021/04/UNIVESP_SUPERA13_RD_reduzi do.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2024.

EFE, Márcio Amorim; FILIPPINI, Alexandre. Nidificação do João-de-Barro, *Furnarius rufus* (Passeriformes, Furnariidae) em estruturas de distribuição de energia elétrica em Santa Catarina. Brasília, DF: **Ornithologia**, v. 1, n. 2, p. 121-124, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010, 385 p.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015. 158 p.

ESTRELA, Fernanda Matheus et. al. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. Rio de Janeiro: **Ciência & Saúde Coletiva**, v.25, p. 3431-3436, set. 2020. Disponível em: <<https://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/pandemia-da-covid-19-refletindo-as-vulnerabilidades-a-luz-do-genero-raca-e-classe/17581?id=17581>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. São Paulo: Dominus, 1965, 261 p.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Contracorrente, 2020, 432 p.

FISCHER, Ernst. **A necessidade da arte**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 254 p.

FRANCO, Renato Ferreira; STRALEN, Cornelis Johannes van. O espaço de habitação e sua importância para a produção de subjetividade. **Psicologia em revista [online]**. v. 18, n. 3, p. 402-419, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.5752/P.1678-9563.2012v18n3p402>>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. Lajeado: **Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011. Disponível em: <<http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021, 169 p. Disponível em: <[http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020. 158 p. Disponível em: <[http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05\\_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilio-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0\\_compressed.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilio-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2022.

GATTO, M. Os indesejáveis, a pandemia e o racismo de cada dia. In: NUNES, Nilza R. A.; SENNA, Mônica C. M.; CINACCHI, G. B. (org.). **População em situação de rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. Porto Alegre, RS: Editora Rede UNIDA, 2022, 256 p. (Série Saúde & Amazônia, v. 19). *E-book*. Disponível em: <<https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Livro-Populacao-em-situacao-de-rua-abordagens-interdisciplinares-e-perspectivas-intersetoriais.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2022.

GONÇALVES, Luciana Márcia. Vazios urbanos como elemento estruturador do planejamento urbano. In: **4º Congresso Luso-brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável**, 6 a 8 de outubro de 2010: Faro, PT: Universidade do Algarve, *paper* 147, p. 1-12, 2010. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper147.pdf>> Acesso em: 12 set. 2022, p. 2.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005, 252p.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Integração socioespacial e seus efeitos sobre as territorialidades humanas. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, 20 a 26 de março de 2005. São Paulo, SP: USP, p. 6836-6854, 2005. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaspacial/12.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2022, p. 6849.

HENNIGAN, Brian. House broken: homelessness, housing first, and neoliberal poverty governance. **Urban Geography**, v. 38, n. 9, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2016.1254496>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, vol. 54, núm. 4, 2020, p. 1064-1078. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/2410/241064529030/241064529030.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no Capitalismo. In: **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS**. Ano 2, n. 3. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001, 61 pp.

IANNI, Octavio. A ideia de Brasil moderno. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 13 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**: Araraquara, 2022b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>>. Acesso em: 06 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Desemprego**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública** [tradução e estudo introdutório: George Sarmento]. EDUFAL: Maceió, 2012, 244 pp.

LARA, Ricardo; MARANHÃO, César. Fundamentos do trabalho, “questão social” e Serviço Social. In: SOUZA, Edvânia A. de; OLIVEIRA E SILVA, Maria Liduína de (orgs.). **Trabalho, questão social e serviço social**: a autofagia do capital. São Paulo, Cortez, 2019, 253p.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2021, 120p.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Itapevi, SP: Nebli. 2016, 155p.

LOPES, Claudia de Souza. Como está a saúde mental dos brasileiros? A importância das coortes de nascimento para melhor compreensão do problema. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Pública**, 2020, v. 36, n. 2, p. 1-4. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/WwQjPXP47HByZVtpHvvZXBh/?lang=pt#>>. Acesso em: 23 de mai. 2022.

LOURENÇO, Paulo. B.; BRANCO, Jorge. M. Dos abrigos da pré-história aos edifícios de madeira do século XXI. Porto: **CITCEM**, p. 201-213, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/26503>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

LYON-CALLO, Vincent. Homelessness or the Violence of Poverty and Exploitation: Does It Matter?. **Rethinking Marxism**: A Journal of Economics, Culture & Society, 24:2, pp. 215-220, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/08935696.2012.657435>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: Crítica da mais recente filosofia alemã e seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007. 614 p.

MARX, Karl. Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução. *In*: **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2013a, 184 p.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011a, 788 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: La Fonte, 2012, 67 p.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004, 175 p.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: Livro 1: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013b, 894 p.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b, 174 p.

MARX, Karl. **Theories of surplus-value**: volume IV of Capital [Part II]. E-book [PDF] Moscow: Progress Publishers, 1968, 678p. Disponível em: <<http://www.marx2mao.com/PDFs/TSV-Part%202.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília: **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html)>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MENESES, Aérica Figueiredo Pereira; FUENTES-ROJAS, Marta. Covid-19 e a desigualdade social: o que nos mostra a pandemia? São Carlos: **Revista Áskesis**, v.9, n. Ed. Especial, p. 76-85, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/535>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (Texto para discussão, 2246). Brasília, DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2016, 36 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28819](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020) [Nota Técnica]. Brasília, DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2020. 20 p. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT\\_73\\_Disoc\\_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022) [Nota Técnica]. Brasília, DF: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2022, 20 p. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT\\_103\\_Disoc\\_Estimativa\\_da\\_Populacao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2023.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011, 64 p.

NUNES, Nilza Rogéria de Andrade; BONATTO, Daniella do Amaral Mello; RODRIGUEZ, Andrea. Os (in)visíveis da cidade: pobreza, segregação urbana, e população em situação de rua em tempos de pandemia. In: MAGALHÃES et. al. (org). **Cidades: dilemas, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020, p. 171-188. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/344730389\\_OS\\_INVISIVEIS\\_DA\\_CIDADE\\_POBREZA\\_SEGREGACAO\\_URBANA\\_E\\_POPULACAO\\_EM\\_SITUACAO\\_DE\\_RUA\\_EM\\_TEMPOS\\_DE\\_PANDEMIA](https://www.researchgate.net/publication/344730389_OS_INVISIVEIS_DA_CIDADE_POBREZA_SEGREGACAO_URBANA_E_POPULACAO_EM_SITUACAO_DE_RUA_EM_TEMPOS_DE_PANDEMIA)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

NUNES, Nilza Rogéria de Andrade; SENNA, Mônica de Castro Maia; CINACCHI, Giovanna Bueno (org.). **População em situação de rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. Série Saúde & Amazônia, v.19. E-book: PDF. Porto Alegre, RS: Editora Rede UNIDA, 2022. 256 p. Disponível em: <<https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Livro-Populacao-em-situacao-de-rua-abordagens-interdisciplinares-e-perspectivas-intersetoriais.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2023.

O'CAMPO, Patricia et al. Health and social outcomes in the Housing First model: Testing the theory of change. **eClinicalMedicine [online]**, 2022; 47: 101387. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2022.101387>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

O JOÃO de Barro. Direção: Humberto Mauro. Roteiro: João Emanuel Carneiro e Marcos Bernstein. Fotografia: José Almeida Mauro. Montador: José Almeida Mauro. Música: Matheus Collaço. Produção: **INCE/IBAC/Funarte/MINC**, 1956 (21 min.), pb, 35 mm. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TCUCOiAOqVA>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas de. **O alcance da proteção social à população em situação de rua: a fuga do paradigma do direito**. 2017. 312 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE - OPAS. Histórico da pandemia de COVID-19. **OPAS**, sd. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 28 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ORSI, Rafael Alves; GONÇALVES, Juliano Costa; CAVALCANTI, Murilo Petito. Política municipal de habitação popular: um panorama do programa “Minha Morada” em Araraquara/SP. *In: Anais do 9º Congresso luso-brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado e sustentável (pluris 2021 digital)*: Pequenas cidades, grandes desafios, múltiplas oportunidades 07, 08 e 09 de abril de 2021. Bauru: UNESP/FAAC: FEB, 2021, 35 p.: il. Disponível em: <<https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper1034.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2023.

PAULA, Hermes Candido de et al. Sem isolamento: etnografia de pessoas em situação de rua na pandemia de COVID-19. Brasília: **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, supl. 2, p. 1-8, 2020. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/esSiqueira/biblio-1137600>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

PEARSON, Carol; MONTGOMERY, Ann Elizabeth; LOCKE, Gretchen. Housing stability among homeless individuals with serious mental illness participating in Housing First programs. **Journal of Community Psychology [online]**, v. 37, n. 3, p. 404-417, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/jcop.20303>>. Acesso em: 12 jan. 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersectorialidade das Políticas Sociais na Perspectiva Dialética. *In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosemary Gonçalves de. A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014, p. 21-41.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1957, 390 p.

PRATES, Jane Cruz. O método e a teoria marxiana. *In: OLIVEIRA, Isabel Fernandes; PAIVA, Ilana Lemos de; COSTA, Ana Ludmila Freira; AMORIM, Keyla; COELHO-LIMA, Fellipe (Orgs.). Marx Hoje: pesquisa e transformação social (Volume I)*. São Paulo: Outras Expressões, 2016, 284 p. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/309761418\\_Marx\\_Hoje\\_pesquisa\\_e\\_transformacao\\_social\\_Volume\\_I](https://www.researchgate.net/publication/309761418_Marx_Hoje_pesquisa_e_transformacao_social_Volume_I)>. Acesso em: 21 jul 2022.

QUILGARS, Deborah; PLEACE, Nicholas. Housing First and Social Integration: A Realistic Aim? **Social Inclusion [online]**, v. 4, e. 4, p. 5-15, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.17645/si.v4i4.672>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 6, n. 12, 2009. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/77>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ROLNIK, Raquel. Direito à moradia [tradução de Emmanuel Cavalcante Porto]. Brasília, DF: *Desafios do desenvolvimento*, IPEA, ano 6, ed. 51, 2009. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 06 set. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019, 456 p.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen Johaness. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? São Paulo: **Novos estudos CEBRAP**, 2011, n. 89, p. 89-109. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?lang=pt>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Petrópolis: Garamond, 2001, 164 p.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012, 272 p.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEDES. *O que é o Cadastro Único?* Brasília, DF: SEDES, 2022. Disponível em: <<https://www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/>>. Acesso em: 06 set. 2022, p. 1. Os dados do município de Araraquara são referentes ao mês de julho de 2022.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. Salvador: **Cadernos Gestão Social**, v.3, n.1, p.121-134, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. A cidade do capital São Paulo: Cortez, 2007, 304p.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009, 293 p.

SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco Antônio Carvalho; PINHEIRO, Maria Brito. População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais. In: **Nota Técnica**. Disoc, n. 74. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT\\_74\\_Diest\\_Disoc\\_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT_74_Diest_Disoc_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª ed. São Paulo, SP: Editora Alfa-Omega. 1982, 166p.

SHIBUYA, Felipe Leonardo Santos. **O ninho de João-de-barro (*Furnarius rufus*) é uma câmara de incubação**. 2012, 32 f. Dissertação (Pós-Graduação em Ecologia e Conservação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Felipe-Shibuya/publication/318404897\\_O\\_ninho\\_de\\_Joao-de-barro\\_Furnarius\\_rufus\\_e\\_uma\\_camara\\_de\\_incubacao/links/5967c88eaca2728ca6730f3a/O-ninho-de-Joao-de-barro-Furnarius-rufus-e-uma-camara-de-incubacao.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Felipe-Shibuya/publication/318404897_O_ninho_de_Joao-de-barro_Furnarius_rufus_e_uma_camara_de_incubacao/links/5967c88eaca2728ca6730f3a/O-ninho-de-Joao-de-barro-Furnarius-rufus-e-uma-camara-de-incubacao.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2023.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. Rio de Janeiro, RJ: **Revista de Direito Administrativo**, 229, p. 259-284, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46444>>. Acesso em: 9 nov. 2022.

STANHOPE, Victoria; DUNN, Kerry. The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. **International Journal of Law and Psychiatry** 34, pp. 275-282, 2011. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21807412/>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

STYLIANIDES, Kristina Carlsson et al. Implementation structures at work. Exploring implementation and de-implementation attempts regarding Housing First and Individual Placement and Support. **Social Policy & Administration**, 56(4), p. 617-631, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/spol.12808>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

TIENGO, Verônica Martins. **Rualização e informalidade: frutos do capitalismo**. Curitiba: Appris, 2020, 175 p.

VALADARES, Jorge de Campos. Qualidade do espaço e habitação humana. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], 2000, v. 5, n. 1, pp. 83-98. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232000000100008>>. Acesso em: 9 jul 2022.

TSEMBERIS, Sam; EISENBERG, Ronda F. Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals With Psychiatric Disabilities. **Psychiatric Services** [online], 2000, v. 51, n. 4, pp. 487-493. Disponível em: <<https://ps.psychiatryonline.org/doi/10.1176/appi.ps.51.4.487>>. Acesso em: 02 out. 2023.

VARANDA, Walter; GIORGETTI, Cássio. **Censo e Caracterização da População em Situação de Rua de Araraquara**. Araraquara: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2012, 62 p. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/12847357/araraquara-2012-prefeitura-de-araraquara>>. Acesso em: 24 mai. 2022.

WEIMER, Günter. **Arquitetura popular brasileira**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, 333 p.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. Brasília, DF: **Desafios do desenvolvimento**, IPEA, ano 1, ed. 4, 2004. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem)>. Acesso em: 06 set. 2022.