# Entre a teoria e a prática: análise quanto à eficácia das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua em âmbito nacional[i]

*Entre la teoría y la práctica: análisis de la efectividad de las directrices de la Política Nacional Para La Población en Situación de Calle a nivel nacional*

*Between theory and practice: analysis of the effectiveness of the guidelines of the National Policy for the Homeless Population at the national level*

**Luis Fernando Moreira[1]**

Mestrando, PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

**Sabrina Bueno De Oliveira[2]**

Mestranda, PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

**Danilo de Oliveira[3]**

Doutor, PPG em Direito da Saúde pela Universidade Santa Cecília e Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

**Resumo:** A conjuntura socioeconômica brasileira, permeada pela realidade da pobreza que atinge os níveis mais extremos, suscita uma profunda reflexão jurídica e bibliográfica a respeito da população em situação de rua, sobre o descompasso entre os preceitos constitucionais consagradores dos direitos humanos e a efetiva implementação destes no campo social, notadamente entre os desfavorecidos que povoam as ruas de nossas cidades. Este estudo se debruça sobre tal contingente populacional, cujo mínimo existencial é sistematicamente diluído no âmbito das políticas públicas, reverberando numa vigilância socioassistencial, assim, objetivando uma análise da eficácia prática dessas políticas públicas, em especial ao direito inalienável à moradia, elemento central de uma existência digna para a saída das ruas. Trata-se de pesquisa qualitativa, de abordagem descritiva sob uma perspectiva crítico-narrativa. Concluiu-se que a Política Nacional para a População em Situação de Rua possui orientação própria para a demanda, porém, ainda carece de outras abordagens e capazes de incrementar e implementar a aplicação das diretrizes estabelecidas.

**Palavras-chave:** Dignidade da Pessoa Humana; Direitos Humanos; Direito à Moradia; Políticas Públicas; População de Rua.

---

[1] Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2020). Mestrando em Direito, na subárea de Direitos Humanos, na PUC-SP.

[2] Bacharel em Direito pela Fundação Armando Álvares Penteado. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestranda em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogada.

[3] Professor do PPG stricto sensu em Direito da Saúde da UNISANTA. Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Produção Científicas do Curso de Direito da UNISANTA. Professor assistente do Mestrado em Direitos Humanos da PUC-SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional. Coordenador da 2 Região da ESA da OAB-SP. Coordenador do Observatório da Implementação dos ODS da OAB-SP. Autor dos livros: "Afinal, quando vou me aposentar?", "Direito ao Desenvolvimento: conteúdo, natureza jurídica, vinculações estatais e efetividade", "Hermenêutica do Desenvolvimento" e "Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais". Conselheiro Editorial da Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC. Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq "Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Tutela Jurídica da Saúde".
Advogado.

***Resumen****: La situación socioeconómica brasileña, impregnada por la realidad de la pobreza que alcanza los niveles más extremos, suscita una profunda reflexión jurídica y bibliográfica respecto a la población en situación de calle, sobre la discrepancia entre los preceptos constitucionales que consagran los derechos humanos y su efectiva implementación en el ámbito social, notablemente entre los desfavorecidos que habitan las calles de nuestras ciudades. Este estudio se centra en tal contingente poblacional, cuyo mínimo existencial es sistemáticamente diluido en el ámbito de las políticas públicas, reverberando en una vigilancia socioasistencial, por lo tanto, tiene como objetivo un análisis de la eficacia práctica de estas políticas públicas, en especial al derecho inalienable a la vivienda, elemento central para una existencia digna y para salir de las calles. Se trata de una investigación cualitativa, de enfoque descriptivo bajo una perspectiva crítico-narrativa. La calle no es un hogar; refleja la frialdad del tejido social en el que vivimos. Se concluyó que la Política Nacional para la Población en Situación de Calle posee una orientación propia hacia la demanda, sin embargo, todavía carece de otros enfoques capaces de incrementar e implementar la aplicación de las directrices establecidas.*

***Palabras clave****: Dignidad Humana; Derechos Humanos Fundamentales; Derecho a la Vivienda; Políticas Públicas; Población en Situación de Calle.*

***Abstract:*** *The Brazilian socioeconomic situation, permeated by the reality of poverty reaching its most extreme levels, prompts a profound legal and bibliographic reflection on the homeless population, on the disparity between the constitutional precepts enshrining human rights and their actual implementation in the social field, notably among the disadvantaged who inhabit the streets of our cities. This study focuses on such a population group, whose existential minimum is systematically diluted within the scope of public policies, reverberating into socio-assistance surveillance, thereby aiming to analyze the practical efficacy of these public policies, particularly regarding the inalienable right to housing, a central element for a dignified existence and for leaving the streets. It is qualitative research, with a descriptive approach under a critical-narrative perspective. It was concluded that the National Policy for the Street Population has its own orientation towards the demand, however, it still lacks other approaches capable of enhancing and implementing the application of the established guidelines.*

***Keywords:*** *Fundamental Human Rights; Homeless Population; Human Dignity; Public Policies; Right to Housing.*

## Introdução

Falar sobre aqueles que se encontram em situação de rua é, de fato, adentrar à própria essência da sociedade. A vida na rua é frequentemente permeada por uma condição de incerteza. Não há garantias de que o que facilitou a sobrevivência hoje funcionará amanhã. Todo dia é um novo refazer em busca da sobrevivência, o que torna a vida extremamente fragmentada.

As comunidades que habitam e circundam os espaços públicos não se distinguem dos demais, pois nunca deixaram de fazer parte do todo. Dentro desse cenário, observa-se uma notável heterogeneidade entre os residentes em logradouros púbicos. Como enfatiza Padre Júlio Lancellotti (2021, p.29):

> Esses irmãos que vivem nas ruas são negros, brancos, são indígenas, pessoas trans, grupos LGBTQIA+, Idosos, mulheres, crianças, pessoas abandonadas que estão na frieza da temperatura, mas também na frieza de uma política que os descarta e desumaniza a vida.

Desprovidos de centros de acolhida humanizados, as pessoas em situação de rua permanecem invisíveis ao campo social da cidade, emergindo apenas com a identidade de sujo, criminoso e causando repulsa aos transeuntes das cidades, especialmente em um sistema econômico e social baseado em princípios de propriedade privada e na busca incansável pelo lucro. Ademais, quando se trata das políticas públicas, também são frequentemente relegados ao esquecimento, tornando-se vozes solitárias que ecoam em meio a alguns projetos coletivos, em busca da garantia dos direitos fundamentais que deveriam ser assegurados, pelo Estado, para cada cidadão.

Configura-se também uma negligência por parte da mídia brasileira, e demais veículos de comunicação em abordar o tema, tanto nos casos que envolvem a violência generalizada contra a população em situação de rua – uma realidade frequentemente ignorada – quanto na tendência persistente de rotulá-los, associando-os a enfermidades como alcoolismo ou dependência química, e fomentando o rápido avanço do processo de exclusão multifacetada dessa população.

De acordo com dados divulgados pelo IPEA, estimou-se que, em 2022, o Brasil abrigava uma população de 281.472 indivíduos em situação de rua (IPEA, 2022). Esse número apresentou um expressivo aumento no período compreendido entre 2021 e 2022, acompanhado por um crescimento acentuado nos registros do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)[4].

O número total é 38% superior à estimativa de 2019, e 211% maior do que a estimativa de uma década atrás, em 2012 (IPEA, 2022). Frisa-se que, a região Sudeste manteve sua posição de concentração, abrigando pouco mais de 50% desse contingente, uma proporção que se manteve relativamente estável desde o início da série temporal da pesquisa do IPEA. A segunda região que experimentou o maior crescimento, entre 2019 e 2022, foi o Nordeste, seguido pelo Sul e pelo Centro-Oeste.

Mesmo antes da pandemia de COVID-19, o número de pessoas em situação de rua na região Norte já apresentava taxas de crescimento superior em comparação ao restante do país. Isso se deve, em parte, à condição de região fronteiriça[5]. Um exemplo notório é o município de Pacaraima, que, embora de pequeno porte, reportou abrigar 3.531 pessoas em situação de rua no ano de 2021 (IPEA, 2022).

Embora os dados mencionados forneçam algum *insight* sobre essa realidade, por mais agressivos que sejam, não refletem com precisão a verdadeira extensão do problema, mas o uso destes indicativos embasa empiricamente as análises realizadas, bem como, pesquisas em livros acadêmicos, publicações científicas relevantes, sites governamentais e documentos oficiais, em prol do fornecimento de dados e informações atualizadas sobre políticas públicas e indicadores socioeconômicos. Esses métodos permitiram uma abordagem abrangente e fundamentada sobre a temática, contribuindo para uma compreensão mais profunda da realidade do povo de rua.

[4] O Cadastro Único consiste em um instrumento de registro que possibilita ao governo identificar e compreender a situação das famílias de baixa renda no Brasil. Este registro foi instituído pelo Governo Federal e sua operacionalização e atualização são conduzidas de maneira gratuita pelas prefeituras (GOV, 2023).

[5] De acordo com o IPEA, os municípios de Belém (Pará), Porto Velho (Rondônia), Manacapuru (Amazonas) e o já previamente mencionado Pacaraima (Roraima) tiveram uma contribuição de destaque no aumento do contingente populacional que passou a residir nos espaços públicos (IPEA, 2022).

Não se contempla uma demanda vigorosa por parte da sociedade por investigações conclusivas, tampouco há uma pressão política significativa (Sarmento, 2020, p. 51). Para essa parcela da sociedade são negados direitos sociais, tal como direitos políticos, estando à margem do processo democrático, carecendo de representatividade na esfera política local ou nacional.

À luz das observações feitas pela ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha (2009, p. 21), não obstante as disposições da Constituição Federal em favor da equidade, "o Brasil ainda vive uma completa desigualdade social, em que as minorias são massacradas a cada dia".

A pobreza no Brasil é um fenômeno que tem acompanhado a trajetória do país ao longo dos últimos anos e está longe de ser resolvido. Seria salutar se esse fosse o único aspecto que envolve a temática da população em situação de rua, tão diversa e que vem crescendo nos últimos anos, no entanto, não é. O problema também está intrinsecamente ligado a questões estruturais e culturais.

Nesse esforço de tornar evidente para a sociedade em geral seus desdobramentos é que se faz o presente artigo. Sabe-se que o Estado é um reflexo da pluralidade de poderes e forças estabelecidos pelas alianças e coalizões presentes num dado tempo e uma dada sociedade (Bresser-Pereira, 2003). Por isso, na gestão pública está em jogo os equilíbrios de forças políticas e, portanto, de suas agendas. Como resultado, o conhecimento produzido dentro e a ação efetiva pelo Estado sofre com limitações. Alguns fatores, apesar de colocados como relacionados aos indivíduos (acordar, comer, uso de álcool e outras drogas etc.), têm relação direta com a organização social do trabalho e das formas de viver nos grandes centros urbanos. O Estado e a sociedade por muito tempo pautaram-se na visão assistencialista, paternalista, autoritária e higienista para o desenvolvimento de suas políticas.

Assim, a teoria e a prática são distintas, e esse é ponto focal dessa pesquisa, que visa traçar uma análise da eficácia das diretrizes da Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de abordagem descritiva, pautada na análise bibliográfica, sob uma perspectiva crítico-narrativa. Para a pesquisa bibliográfica foram consultados os *sites* do governo federal, *sites* das organizações internacionais e doutrina especializada.

Dentro deste panorama, o primeiro tópico dedica-se à análise de marcos regulatórios, em especial a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua, que fora instituída por meio do Decreto de n. 7.053, promulgado em 23 de dezembro de 2009. Essa política, implementada em resposta a inúmeros episódios anteriores de negligência, tem como propósito abordar questões sociais, econômicas e de saúde, fundamentando-se em princípios que visam promover a cidadania, respeitar a diversidade, evitar discriminação e encorajar a participação social.

No tópico seguinte, analisa-se as chamadas "construções hostis", também denominada por alguns doutrinadores como "arquitetura hostil", na qual será apresentado um breve panorama global e nacional desse "design" do tecido urbano que apresenta características e elementos que dificultam a inclusão, a acessibilidade e a harmonia social,

criando barreiras para certos grupos de pessoas, principalmente para as pessoas em situação de rua, contribuindo de maneira vasta para a marginalização.

Por fim, o último tópico, empenha-se na investigação do contingente populacional de rua e a vivência extrema derivada da ausência de moradia regular, bem como quais caminhos para que o direito à moradia seja de fato uma realidade, pois, por se tratar de um direito humano básico, o que vemos é que, historicamente, esse direito vem sendo diluído e diminuído.

## 1 A condição emergente das pessoas em situação de rua e a manifesta transgressão dos direitos desse campo social

A condição de pessoas em situação de rua não é um dilema social pós-moderno. Essa situação remonta à antiguidade, com registros da Grécia Antiga durante a organização das *pólis* (Cabral Júnior, 2019, p. 26).

Explorando a perspectiva europeia, especialmente durante o século XIX, observou-se um importante desdobramento nos métodos de produção, marcado pela transição de uma escala menos localizada para uma abrangência global. Esse período testemunhou um expressivo fenômeno de migração, que resultou em um notável crescimento populacional nas áreas urbanas (Melo, 2019, p. 22). Concomitantemente, ocorreram modificações nos níveis salariais, tendendo a ser mais modestos, o que, por sua vez, agravou os índices de pobreza.

Todas essas mudanças refletiram uma intricada interação entre transformações econômicas, demográficas e sociais que moldaram o cenário mundial deste período, registrando um aumento significativo das práticas repressivas, com extensas jornadas de trabalho e condições insalubres.

No Brasil, desde os primórdios do descobrimento até o período de colonização, às perspectivas europeias sobre a pobreza deixaram uma marca indelével na sociedade (Melo, 2019, p. 25). A população em questão ganhou destaque especial no cenário nacional durante a transição da escravidão para o capitalismo, ocorrida no final do século XIX e início do século XX. Contudo, mesmo antes da abolição da escravatura, os centros urbanos já apresentavam condições precárias, propiciando a propagação de doenças devido às péssimas condições de vida, saneamento e emprego. Como expresso por Thamires Melo:

> Nesse ambiente, os ex-escravos, recentemente libertos, enfrentavam a falta de emprego e moradia, vivendo na miséria e à margem da sociedade (2019, p. 25-26).

Lastimosamente, predominava a crença de que o trabalho do imigrante era superior, e surgiam preocupações acerca da mestiçagem e da eugenia. Conforme destaca José Murilo de Carvalho (2013, p. 207), as maiores dificuldades na área social relacionam-se com a manutenção das inúmeras desigualdades que ocorrem no país desde o período colonial, às quais também não foram alteradas com a Independência.

A pobreza passou a ser concebida como um "mal social" e um "obstáculo ao avanço", em outros termos, como geradora de desordem. Essa perspectiva consolidou a

implementação de medidas de higienização nas cidades que se voltaram para combater a mendicância, a ociosidade, as doenças e a indolência, e assim hodiernamente prosseguem.

Os contornos vinculados à população em situação de rua adquiriram delineamentos mais evidentes a partir da década de 1970, notadamente no cenário urbano da cidade de São Paulo (Barros e Frangella, 2004). Porém, os primeiros estudos sobre essas pessoas, ainda neste período, abordavam a figura urbana do "mendigo" (Neves, 1983), caracterizados por estigmas perante alguns autores, sugerindo que elas estivessem desconectadas do mercado, *ipsis litteris*, eram chamados de "os trabalhadores que não deram certo" (Stoffels, 1977), sendo a vivência em logradouros públicos uma alternativa de subsistência.

Já na década de 1990, a conscientização e politização em prol da população em situação de rua começou a ganhar destaque, impulsionada por movimentos que denunciavam a falta de políticas públicas para esse grupo. Essa mobilização foi liderada principalmente por organizações dedicadas ao apoio e defesa da população. Concernente a esse período, o autor Tomás Melos (2021, p. 81-82) enfatiza que:

> Dentre as experiências mais marcantes, vale ressaltar que no ano de 1989, na gestão de Luiza Erundina (PT) na Prefeitura de São Paulo, a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (Região Sé-Lapa) organizou um Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População de Rua. A partir do adensamento dos debates e do acúmulo de experiências, neste mesmo fórum foi produzida a Lei de Atenção à População em Situação de Rua (12.316/97), regulamentada apenas em 2001, pelo Decreto Nº 40.232, na gestão de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo, após grande resistência da gestão de Paulo Maluf, que defendia a inconstitucionalidade da referida lei.

Tadeu Mattos Farias e Raquel Farias Diniz explicam que "a moral burguesa, do mérito individual e do trabalho, não enxergava dignidade naqueles que consideravam fracassados ou ociosos, relacionando essas características ao banditismo, à imoralidade e à periculosidade". Havia, desta forma, uma criminalização da pobreza, a qual "além de transformar todos os pobres em objetos de uma repressão específica e dirigida, torna-os também 'alvo' de relações de hostilidade, de intolerância, de rejeição e também de eliminação" (Farias; Diniz, 2019, p. 51), o que perdura até o momento atual.

Do *status* de "tipo penal"[6] até a Política Nacional das Pessoas em Situação de Rua (PNPSR) houve um longo e árduo percurso. Chacinas e diversos atentados aos Direitos Humanos Fundamentais – como marca o massacre ocorrido na Praça da Sé em 2004[7], sendo este apenas um dos milhares de episódios violentos contra essa população

[6] No Código Penal do Império de 1830, houve a manutenção da tipificação da "vadiagem" e da "mendicância". Mesmo após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, essa criminalização da vadiagem persistiu no Código Penal de 1890. A Constituição Republicana, de 1891, proibia explicitamente que mendigos pudessem se alistar como eleitores nas eleições federais ou estaduais. Ademais, o termo "mendigo" foi mantido nas Constituições de 1934 e 1937, continuando a proibição do direito ao voto e impedindo o pleno exercício da cidadania. Essa restrição foi eliminada somente com a promulgação da Constituição de 1946. Já na década de 1940, o sistema penal deixou de considerar a mendicância e vadiagem como crimes, removendo essas práticas de seu Código Penal, embora a condenação ainda persistisse na Lei das Contravenções Penais (Decreto Lei de Nº 3.688/1941). Apesar da revogação expressa, a reforma em 2009 não foi totalmente abrangente, uma vez que os termos "mendicância" ou "vadiagem" permanecem presentes em diversos artigos da Lei das Contravenções Penais.

[7] O trágico evento ocorrido em 19 de agosto de 2004, conhecido como o "Massacre da Sé", resultou na perda de sete vidas e deixou outras seis pessoas com lesões permanentes. No entanto, até o presente momento, este incidente permanece sem resolução, e as famílias das vítimas não receberam a devida indenização.

– infelizmente aconteceram antes de ser editado e promulgado o Decreto de n. 7.053/2009[8].

> As mortes de rua tornaram-se um marco e acabaram por fazer do dia 19 de agosto o "Dia Nacional da Luta da População de Rua". A marca da dor produziu, então, uma memória que se impôs coletivamente. Tratar-se-ia da memória viva daqueles que violentamente foram mortos sem nenhuma explicação ou justificativa. Daí este delicado lugar de enunciação política que nasce da morte e que não só fala em nome das vidas de rua, mas passa a incorporá-las, constituindo-se como representante supostamente legítimo destas (De Lucca, 2021, p. 57).

O II Encontro Nacional sobre Pessoas em Situação de Rua, organizado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e realizado em Brasília pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), foi o grande propulsor, pois trouxe visibilidade a essa realidade e reafirmou a necessidade de construção de políticas sociais, por via do Estado, em detrimento das ações pontuais e focalizadas.

O fato de ser um Decreto já traz uma problemática discutida em meio aos campos sociais de atuação de políticas públicas. Outrossim, a alteração legislativa ocorrida no governo anterior (2019-2022), quando tratou da questão do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), previsto na própria Política Nacional, enxugou a máquina pública, restringindo as atuações da Política Nacional, por vias do Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019; atualmente, alterado pelo advento do Decreto n. 11.472, de 06 de abril de 2023, tornando-o participativo novamente, com seis representantes dos movimentos sociais, próprios destinatários das ações governamentais.

A cada dia, observa-se um aumento no contingente de pessoas em situação de rua no país. Essa triste realidade é evidente em diversas localidades, em que homens, mulheres, idosos e crianças, encontram refúgios sob árvores, terrenos abandonados, viadutos, marquises e nos arredores de edifícios. Embora essa situação seja notória, a população em situação de rua permanece "despercebida" pelas autoridades públicas.

Dalmo Dallari explicita em seus estudos que um direito somente pode ser considerado genuinamente existente quando as pessoas possuem a efetiva capacidade de exercê-lo, em outros termos, um direito só existe quando é verdadeiramente passível de ser exercido (Dallari, 2004).

Não basta a mera declaração formal da existência dos direitos. É fundamental que todo indivíduo possa, efetivamente, desfrutá-los. Nesse sentido, torna-se imperativo o estabelecimento de mecanismos de salvaguarda que evitem a violação ou a anulação arbitrária das garantias constitucionais por parte daqueles que detêm o poder econômico, político ou social.

A ausência de políticas públicas efetivas, que verdadeiramente atendam às necessidades da sociedade, coloca um grande contingente de pessoas em uma situação praticamente impossível de desfrutar dos poucos benefícios proporcionados. Isso não

[8] O Decreto de N.º 7.053/2009 instituiu a nomeada Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, em 23 de dezembro de 2009, estipulando, assim, princípios, diretrizes e objetivos a população em situação de rua no Brasil.

apenas nega oportunidades, mas também impede qualquer possibilidade de ascensão social (Sarmento, 2020, p. 09).

A exclusão social, nesse contexto, resulta não apenas da falta de acesso a serviços e bens essenciais fornecidos pelo Estado, como também da exclusão evidente de direitos humanos fundamentais, sendo eles: segurança, proteção social, trabalho digno, moradia adequada, acesso à terra e uma renda satisfatória.

## 1.1 A exclusão em meio a direitos e ações institucionais: a Política Nacional das Pessoas em Situação de Rua verdadeiramente cumpre o seu papel?

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil iniciou a construção de um processo democrático assistencialista, valorizando e reconhecendo efetivamente os direitos sociais[9].

Esses direitos foram inicialmente estabelecidos no campo da Assistência Social, integrando a Seguridade Social e sendo regulamentados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993 (Sarmento, 2020, p. 55).

Em 2005, foi introduzido o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema descentralizado e participativo com a missão de gerenciar o conteúdo específico da Assistência Social no âmbito da proteção social brasileira. O SUAS revitaliza a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três níveis de governo, que, de maneira articulada e complementar, operam a proteção social não contributiva no campo da assistência (Sarmento, 2020, p. 56).

Apesar do progresso constitucional e legislativo, as abordagens higienistas e a tendência de afastamento do "desconfortável" ainda persistiam nas políticas públicas brasileiras. Foi uma fase caracterizada por políticas que negligenciavam o assunto em todos os níveis de governo (municipal, estadual ou federal). Nas palavras de Teresa Caldeira, "nesse sentido, a ausência de políticas sociais também era uma forma de política" (Caldeira, 2006).

O marco regulatório mais significativo a nível nacional ocorreu em dezembro de 2009 por meio do Decreto nº 7.053, que estabeleceu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

O Decreto define a política a ser adotada e sua implementação descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos. Apesar de apresentar concepções importantes no tratamento do grupo, as diretrizes do decreto, embora genuínas, revelam-se insuficientes para abordar a questão de maneira eficaz.

No artigo sexto da Política Nacional para a População em Situação de Rua, são estabelecidas as diretrizes, mediante dez incisos, destacando: a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Portanto, o Poder Público é o responsável pela elaboração e financiamento, buscando, via de regra, a integração das

[9] O Artigo 203 e Artigo 204 da Constituição Federal reconheceram a Assistência Social como uma política pública, uma incumbência do Estado e um direito fundamental dos cidadãos.

políticas públicas em todos os níveis de governo, bem como a participação da sociedade civil. (PNPSR, 2009).

Entretanto, a crítica a esses incisos decorre devido à sua natureza genérica e exemplificativa, deixando à interpretação do dispositivo legal sem uma margem de ação concreta ou objetiva. Esta característica não se limita apenas ao sexto artigo, outro exemplo se demonstra no artigo sétimo inciso primeiro, quanto ao objetivo proclamado de garantir amplo, simplificado e seguro acesso aos serviços e programas das políticas públicas (PNPSR, 2009). Novamente, diretrizes benevolentes são apresentadas, mas não é especificado como serão implementadas.

Ao longo do Decreto, há outras previsões que, no contexto, nunca foram postas em prática. Assim, a legislação abrange princípios, diretrizes e objetivos, mas deixa a cargo de ações isoladas qualquer implementação concreta, não apresentando claramente os meios e instrumentos necessários à sua concretização. As previsões são abstratas e demagógicas, desprovidas de metas e datas específicas a serem atingidas. Além disso, não são especificadas as verbas públicas para a implementação dos objetivos, tornando a política pública uma diretriz quase que "fictícia", sem possibilidade efetiva de concretização.

As políticas públicas são orientações elaboradas para abordar questões de importância coletiva, tendo como elementos essenciais a intenção e a necessidade de responder a um problema público. Elas devem ser analisadas de forma abrangente, focando não apenas na entidade que as cria, mas na natureza da dificuldade que estão destinadas a enfrentar (Sarmento, 2020, p. 53).

Os direitos sociais fundamentais demandam, especialmente do Estado, uma ação jurídica positiva que vai além da simples criação normativa. Essa ação é uma intervenção prática e indeterminada, organizada para viabilizar a realização desses direitos, sendo responsabilidade do Estado escolher os meios que garantam a efetiva concretização.

A simples enumeração de direitos sociais na Constituição Federal, juntamente com os instrumentos que possibilitariam sua implementação, não é suficiente. A concretização desses direitos requer uma atuação cuidadosa e eficaz dos poderes e órgãos do Estado, bem como uma gestão eficiente por parte do governo.

A escolha de uma política pública em um estado positivista e regulador, que lida com uma considerável diversidade de relações sociais, é complexa e deve levar em conta não apenas os resultados e impactos, mas também a identificação precisa do problema público em questão e sua inclusão na agenda política.

Ainda neste contexto, após a escolha da política pública, é necessário realizar um acompanhamento pós-implementação, diagnosticar a realidade, avaliar e, em seguida, decidir sobre a continuidade, ajuste ou extinção da política aplicada, sempre visando a eficácia e eficiência de sua implementação.

Ingo W. Sarlet considera eficácia e efetividade como fatores interligados. A eficácia refere-se à capacidade de uma norma ser aplicada a uma questão e gerar efeitos na proporção de sua aplicabilidade. A efetividade, por sua vez, é entendida como a implementação efetiva da norma e os resultados dela decorrentes (Sarlet, 2006, p. 47).

Normas e políticas públicas aplicadas não podem ser consideradas efetivas e eficazes enquanto não produzirem efeitos concretos na questão a que se destinam. Para analisar a eficácia social, é essencial realizar o comando normativo no mundo real, considerando se os resultados alcançados estão em conformidade com as diretrizes das políticas públicas, que consistem em conjuntos de medidas articuladas com o objetivo de realizar objetivos de ordem pública e concretizar direitos (Sarmento, 2020, p. 54).

Nesta conjuntura, a população em situação de rua é prejudicada, pois não há, nas três esferas de governo, esforços vigorosos interessados em desenvolver políticas públicas verdadeiramente capazes de atender e favorecer as necessidades desse grupo.

## 1.2 Os entraves para se alcançar às políticas públicas

Alguns requisitos são indispensáveis para a liberação de verbas governamentais, visando evitar fraudes e garantir a identificação adequada dos cidadãos, entre outros potenciais obstáculos negativos. No entanto, é crucial que as políticas públicas criadas não estabeleçam requisitos inalcançáveis para a parcela mais vulnerável da população.

Essas condições, quando não impedem totalmente o acesso aos benefícios, tornam sua utilização extremamente difícil. Em outras palavras, o processo para que uma pessoa em situação de rua possa receber qualquer benefício é, acima de tudo, árduo. É necessário percorrer distâncias, gerenciar agendamentos, guardar documentos e compreender as exigências e formalidades de todo o processo, enquanto a própria existência do grupo enfrenta outras batalhas diárias (Sarmento, 2020, p. 65).

Percebe-se que indivíduos que sofrem com problemas de drogadição, saúde mental ou dificuldades de relacionamento dificilmente conseguem acesso aos benefícios devido à alta complexidade e às exigências para ingressar nos programas (Lancellotti, 2021).

Além da inadequação dos programas, a restrição aos direitos também ocorre na implementação dos projetos pelos governos, que frequentemente carecem de verbas suficientes, infraestrutura adequada e profissionais capacitados para lidar com o público-alvo (Sarmento, 2020, p. 65-66).

Os obstáculos, somados à falta de articulação entre as políticas públicas de trabalho, saúde, cultura e educação, juntamente com a falta de continuidade dos projetos, metodologias inadequadas e a falta de comunicação e integração entre os órgãos, perpetuam a ineficácia de qualquer programa.

Nesse prisma, a também participação ativa dos diretamente interessados é basilar, sendo imprescindível estimular o desenvolvimento da atuação social e empoderamento do grupo. A ideia é transformá-los de sujeitos passivos das políticas públicas (destinatários) para protagonistas, capazes de opinar e construir em conjunto.

As agendas governamentais devem incentivar reuniões e espaços para a construção de atividades com os próprios beneficiários, proporcionando-lhes um papel central na dinâmica institucional. Essa participação permite ajustar os programas conforme a real necessidade de cada um, ou de cada grupo.

Os movimentos sociais, como o "Movimento Nacional da População em Situação de Rua"[10], desempenham um papel importante nesse processo, mas é fundamental ir além da convocação de um único grupo ativista para atender à exigência de "participação popular".

É necessário envolver os Centros Municipais de Referências Especializados para População em Situação de Rua (Centros-Pop), oferecendo oportunidades de expressão e formulação de projetos, e convidando demais ONGs, instituições privadas e voluntários que prestam assistência ao grupo para trabalhar em conjunto, sem monopolizar poderes, apenas reivindicando direitos e enfrentando as violações sofridas em prol da população.

A criação e institucionalização de mecanismos como *Housing First*, moradias transitórias e aluguel social devem ser articuladas com políticas de saúde, assistência social e trabalho, trabalhando de forma integrada e em comunicação simultânea, pois o efetivo funcionamento depende da articulação da rede (Sarmento, 2020, p. 120).

A abordagem assistencialista de conceder benefícios sem uma gestão adequada por parte do solicitante tem se mostrado pouco eficaz, haja vista os números alarmantes apontados no Relatório emitido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (GOV, 2023, p. 15-27), sendo necessário viabilizar um acompanhamento individual, contínuo e sistematizado até que a capacidade de gestão pessoal e financeira dos beneficiários seja verificada.

A administração desse processo deve se dar através do enfrentamento da aporofobia[11] e da busca pelo cumprimento do dever de garantir direitos mínimos e indispensáveis para a convivência na sociedade.

## 2 Construções hostis e suas ramificações na exclusão social

Os termos "construção" e "arquitetura" denotam a noção de seleções, de análises, de estimativas financeiras e de processos decisórios. Nada é concebido, projetado, ou delineado por mero acaso. Sempre há uma consideração inerente ao tempo, às propostas e aos custos envolvidos. Nessa linha de pensamento, Carlos Lemos (1994) observa:

> Bem mais do que planejar uma construção ou dividir espaços para sua melhor ocupação, a Arquitetura fascina, intriga e, muitas vezes, revolta as pessoas envolvidas pelas paredes. Isso porque ela não é apenas uma habilidade prática para solucionar os espaços habitáveis, mas encarna valores. A Arquitetura

[10] "O Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), presente no Brasil desde 2004, tem como uma de suas premissas a inclusão de pessoas em situação de rua na discussão de qualquer assunto que esteja relacionado a elas (...). O estopim para o surgimento da organização em âmbito nacional foi o evento trágico que ficou conhecido, nacional e internacionalmente, como 'Massacre da Praça da Sé' (...). Atualmente, o MNPR está presente em 14 Estados brasileiros e tem como objetivo geral o resgate de autonomia, por meio do trabalho digno, moradia, qualidade salarial e acesso à saúde e assistência social" (Sicari, Zanella, 2023, p. 1062).

[11] A expressão "aporofobia" foi cunhada por Adela Cortina, uma filósofa espanhola, em seu livro intitulado *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*, publicado no ano de 2017. Neste livro, Cortina explora o conceito de aporofobia, que se refere ao medo, aversão ou rejeição aos pobres. Ela analisa como essa atitude pode ser um desafio para os princípios democráticos e destaca a importância de promover uma sociedade mais inclusiva e justa (Cortina, 2017).

> desenha a realidade urbana que acomoda os seres humanos no presente. É o pensamento transformado em pedra, mas também a criação do pensamento.

Leonardo Marques Kussler destaca que a arquitetura pode ser compreendida tanto como um "processo arquitetônico", quanto como um "produto arquitetônico" (Kussler, 2021, p. 18). A primeira abordagem está associada ao emprego de técnicas específicas para propósitos arquitetônicos, enquanto a segunda refere-se à criação e construção concretas, resultando em um objeto materializado que, comumente, é destinado a ser ocupado por outros objetos e/ou pessoas.

Transpondo esse raciocínio aos conceitos de "construções hostis" ou "arquiteturas hostis" – uma realidade global de longa data – observa-se uma exclusão urbanística em detrimento às pessoas em situação de rua, manifestando-se de diversas formas, tais como ações higienistas, de estruturas e/ou construções segregativas, abordagens antagonistas ou mesmo estratégias de eliminação.

A chamada "política antimendigos" ilustra essa construção, envolvendo alterações nos arredores de edifícios e na urbanização da cidade. Isso inclui a retirada de marquises que serviam de abrigo, vedação de acessos a áreas abertas sob viadutos, uso de acabamentos pontiagudos nas calçadas e aplicação de creolina nos locais onde dormem os desabrigados (Sarmento, 2020, p. 41).

A constância de ações higienistas gera uma naturalização da desumanidade, que, muitas vezes, é institucionalizada por leis e projetos específicos. A França, apesar de ser precursora em políticas sociais, possui um histórico significativo de ações higienistas. Centenas de elementos hostis foram mapeados a partir de uma campanha *on-line* desenvolvida por instituições voltadas para as pessoas se moradia, em que a própria população foi convidada a compartilhar suas fotos usando a #S*oyonsHumains,* em tradução livre, "vamos ser humanos" (ARCHDAILY, 2022).

Outro exemplo notável francês fora o "Malodor" (Le Parisien, 2007), implementado pelo prefeito de Argenteuil, Georges Mothron, em 2007, que utilizava um spray com cheiro fétido nas ruas para desalojar desabrigados. No mesmo ano, alguns bancos públicos também foram removidos e barras foram instaladas entre os bancos do metrô parisiense para impedir que as pessoas se deitassem. Já em Manhattan, estruturas pontiagudas foram adicionadas a hidrantes e saídas de água (CFH, 2023).

Essa segmentação, que grupos dentro da cidade têm seus direitos assegurados pelo Poder Público enquanto outros não, são justificadas por motivos de segurança ou limpeza local, instalando obstáculos em áreas onde pessoas em situação de rua costumam se abrigar, e o Brasil não fica atrás, pois prefeituras de cidades como Rio de Janeiro (SISEJUFE, 2023) e São Paulo (USP, 2022) adotaram medidas como: instalação de pisos irregulares, pedras e pinos pontiagudos em áreas de grande circulação frequentadas por pessoas em situação de rua.

Há uma outra forma de violência velada, derivada do próprio "afastamento" desse estrato social – por intermédio dessa arquitetura institucionalizada – que posiciona centros de apoio a essas pessoas em locais bem distantes das áreas metropolitanas. Essa prática é comum em diversas cidades, como Brasília e São Paulo, onde albergues estão situados em áreas periféricas.

A atuação do Padre Júlio Lancellotti em São Paulo tem sido crucial no combate a essas práticas higienistas. A combinação da invisibilidade exacerbada com a arquitetura urbana e institucional que visa excluir os menos favorecidos dos centros urbanos, resulta no esquecimento conveniente da urgência de uma ação governamental que busque restabelecer o mínimo de dignidade para a população em situação de rua.

Observa-se novamente a necessidade de empreender esforços voltados à implementação de políticas urbanas inclusivas. Esses esforços visam não apenas redesenhar espaços públicos, como também promover a acessibilidade e contemplar aspectos sociais na concepção de edifícios e ambientes.

## 3 O direito à moradia: um dos pilares para a solução de saída das ruas

O direito à moradia é um princípio reconhecido em diversos tratados internacionais de direitos humanos. Dentre eles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu Artigo 25[12], outorga o direito a um padrão de vida adequado, o qual abrange, entre outros elementos, a garantia de habitação.

Similarmente, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Artigo 11[13] – cuja entrada em vigor se deu no dia 03 de janeiro de 1976 – assegura o direito a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e moradia condigna. Já a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1969, embora não dedique artigos específicos à moradia, aborda a eliminação da desigualdade, a qual pode incidir sobre o acesso à morada.

Adicionalmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, notadamente o ODS 11[14], buscam tornar as cidades e as comunidades mais sustentáveis, contemplando a meta específica (Meta 11.1) de garantir, até 2030, o acesso universal a habitação segura, adequada e acessível (ONU, 2015).

Estes instrumentos legais e metas sustentáveis sublinham a importância intrínseca de garantir o direito à moradia como um componente essencial dos direitos humanos, promovendo o acesso a condições habitacionais, e contribuindo para o desenvolvimento sustentável global.

No contexto nacional, o direito à moradia encontra-se consagrado no título II, do capítulo II, mais precisamente no artigo sexto, da Carta Magna de 1988, sendo imperativo, portanto, discorrer sucintamente sobre o período em que esse direito efetivamente alcançou o *status* de um direito social constitucional.

[12] O Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que: "Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade" (ONU, 1948).

[13] Artigo 11, § 1, PDESC "Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento" (ONU, 1976).

[14] Meta 11.1. "Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas" (ONU, 2015).

Por proêmio, ao abordar a temática, José Afonso da Silva (2021, p. 81-82) destaca:

> O direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais, uma vez que o Art. 23, inciso IX preconiza que é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento. Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação.

Destarte, compreender a moradia como um pilar da Constituição Federal, alicerçada ao princípio da dignidade humana, que deveria suscitar uma atenção especial por parte do próprio Poder Público, especialmente em relação àqueles que não a possuem. A respeito deste direito, aduz Roberto Da Matta (1997, p.40):

> A casa distingue esse espaço de calma, repouso, recuperação e hospitalidade, enfim, de tudo aquilo que se soma e define a nossa ideia de "amor", "carinho" e "calor humano.

Em uma perspectiva voltada ao desenvolvimento e constituição do sujeito, a importância do lar é decisiva na formação de sua subjetividade, sendo a casa um polo integrador de vivências, pensamentos, lembranças e sonhos, sem a qual o ser humano se torna um ser disperso (Brandão, 2002, p. 176). Logo, se existe uma casa como um lugar objetivo, há também uma casa subjetiva, revelada pela experimentação de quem a habita.

O escrito acima alude com maestria o que simboliza a palavra "casa", sendo um lugar de identidade, de personalidade e de formação, todavia, a falta de uma moradia digna revela-se totalmente o inverso. Se uma pessoa não tem moradia, ela não tem o essencial para a construção de sua identidade, diluindo-se sua própria condição humana.

Ingo W. Sarlet busca delinear minuciosamente a definição do direito à moradia. Em primeiro lugar, ele sustenta que o direito à moradia pode ocupar uma posição preferencial em relação ao direito de propriedade (Sarlet, 2003, p. 211-212). Em segundo lugar, embasado nos critérios da ONU, ele compreende que o direito à moradia se constitui como o direito a um local apropriado para viver, implicando critérios qualitativos a serem observados, e não meramente um espaço físico para habitar (Sarlet, 2003, p. 214).

No Brasil, de acordo com os dados revisados pela Fundação João Pinheiro, em 2019, o déficit habitacional era de 5,8 milhões (GOV, 2021), número alarmante que decorreu de "habitações precárias", "coabitação" e ao "ônus excessivo com aluguel urbano". Não obstante, existem cerca de 600 mil casas e apartamentos vagos somente na cidade de São Paulo – local onde existe o maior número de pessoas em déficit habitacional (Censo, 2021-2022).

Há, assim, inúmeros imóveis abandonados pelo Estado que não atendem à sua função social, dever este delimitado pelo artigo quinto, inciso XXIII, da Constituição Federal, evidenciando-se a ausência do interesse público em promover a inclusão da população em situação de rua.

Ao se explorar a política pública de atenção à população em situação de rua no município de São Paulo, destaca-se que a responsabilidade pelas políticas de cuidado e atenção a essa população recai sobre a Secretaria de Desenvolvimento e Assistência

Social (SMADS), em colaboração com outros setores da administração, notadamente nas áreas da Saúde, Direitos Humanos, Educação, Habitação, Trabalho, Segurança e Justiça. Menciona-se que as necessidades desse estrato social ultrapassam o âmbito da assistência social, abrangendo outras secretarias, sem estarem submetidas tecnicamente ou administrativamente a um comando único.

No ano de 2019 o número de pessoas em situação de rua era de 24.344, com fulcro ao Censo da Prefeitura de São Paulo (GOV-SP, 2019), diagnóstico esse realizado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), junto à empresa Qualitest Ciência e Tecnologia Ltda., especializada em levantamentos do gênero. No entanto, o número de pessoas identificadas nas ruas no final de 2021 era de 31.884 pessoas, um aumento numérico de 7.540 (Censo, 2022).

No decorrer da crise sanitária e socioeconômica, provocada pelo vírus da COVID-19, as remoções e ações de despejo não pararam. A "Campanha Despejo Zero" (USP, 2021), entre março de 2020 a 06 de junho de 2021, identificou que, no Brasil, 14.300 famílias foram despejadas; dessas, 3.970 eram famílias da cidade de São Paulo.

A própria política municipal de assistência social para a população em situação de rua na cidade de São Paulo tem como aspecto predominante o ofertório de serviços provisório, com pernoite para indivíduos adultos de ambos os sexos e para grupos familiares com ou sem filhos, sendo realizado por meio de uma rede de centros de acolhimento distribuídos em diferentes regiões da cidade.

Porém, apesar da variedade de serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), é imperativo tecer uma crítica ao modelo de atendimento à essa população, especialmente no que diz respeito à compreensão das políticas de habitação social.

O direito à cidade representa igualmente o direito à moradia. É a expressão da aspiração do cidadão em estabelecer sua presença territorial, construindo suas relações e práticas sociais dentro da malha urbana. Como um dos direitos fundamentais, a habitação constitui o direito a um padrão de vida adequado. Segundo Harvey (2013), o direito à cidade implica:

> Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.

A situação de rua está intrinsecamente ligada ao direito à cidade, pois tem como elemento de ligação o direito essencial à moradia. Estudos revelam que a população em situação de rua "quando consegue a moradia organiza rapidamente outros aspectos de suas vidas, evidenciando como preconceituosa a ideia de que é preciso dar-lhes as condições ou aprendizado para poderem viver autonomamente em moradias" (Lanfranchi e Ferreirinho, 2019, p. 74-75).

Considerar o direito à moradia como fundamental é reconhecer "a posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão" (Nolasco, 2008, p. 02). Em outros termos, a moradia é um direito social e, como tal, deve ser compreendido como a materialização "do princípio da dignidade humana na esfera das condições materiais de existência do homem" (Barcellos, 2002, p. 197).

A situação de rua envolve uma reprodução pela precariedade das ocupações e relações de trabalho, de tal sorte que a renda auferida mal chega a ser suficiente para o pagamento de parte do custo de sobrevivência (alimentação, higiene pessoal, vestimenta etc.), o que dirá do custo de moradia (Lanfranchi e Ferreirinho, 2019).

É dentro dessas premissas que a situação de vulnerabilidade social deve ser compreendida, ou seja, o prolongamento da utilização dos logradouros como "solução" é extremamente precário, inadequado e contrário ao direito à moradia. Trata-se não apenas de uma situação de susceptibilidade, mas também de indivíduos que enfrentam violações, por um lado, devido à persistência de ofertas de acolhimento tuteladores (nas vias da institucionalização), e, por outro lado, devido à ausência de serviços habitacionais, ou à abordagem de políticas que desconsideram a sua existência como sujeitos "sem renda".

É a partir dessas amargas vivências que se busca estabelecer elementos para a construção de saídas da situação de rua, a partir de um olhar especialmente atento a superação de modelos tutelares e patrimonialistas. E, neste sentido, é fundamental reconhecer a unidade entorno do direito à moradia, compreendendo que cada setor das políticas sociais deve elaborar e agir dentro das suas especificidades, mobilizados para um sentido comum.

Isso implica em retomar a política de assistência social como partícipe na organização dos movimentos sociais e não como parte essencial para a manutenção exclusivamente da sobrevivência de pessoas que continuam sendo, cada vez mais, exploradas num modelo de expropriação social de direitos.

## Considerações finais

A população em situação de rua enfrenta condições de vida extremamente precárias, indo além da falta de moradia. Essas pessoas não têm acesso a saneamento básico, higiene pessoal, alimentação regular e, como resultado, sua saúde é comprometida. Igualmente, são privados de direitos sociais fundamentais, como educação, oportunidades de trabalho e segurança.

A demora nas ações, aliada à recusa do governo em reconhecer e abordar adequadamente o grupo, perpetua a histórica invisibilidade e negligência desses indivíduos, negando-lhes o reconhecimento de seus Direitos. O processo de desenvolvimento de políticas públicas é comprometido desde o início pela falta de pesquisa qualificada sobre o grupo heterogêneo, tornando quase impossível a avaliação eficaz dos programas implementados.

Apesar da existência da Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto e Nº 7.053/09, as normativas ainda carecem de programas

eficazes para aplicar as diretrizes estabelecidas. O decreto apresenta inúmeros princípios e diretrizes, mas não especifica os meios para sua implementação, deixando as previsões abstratas e desprovidas de metas claras anuais ou objetivas.

Essa população enfrenta barreiras burocráticas, como a exigência de comprovação de renda e endereço fixo, requisitos inatingíveis para a maioria desse grupo. A falta de coordenação entre políticas sociais, metodologias inadequadas e preconceito institucional contribuem para o fracasso dos programas.

As políticas sociais atuais seguem abordagens tradicionalistas e emergenciais, centradas em projetos paliativos para aliviar a miséria extrema, sem abordar as causas subjacentes. Além destas medidas paliativas, existe um modelo meritório que coloca a moradia como a última etapa do processo de reinserção, desconsiderando a importância da articulação entre diversas políticas públicas sociais.

É crucial que os órgãos atuem de forma conjunta e articulada, facilitando a comunicação, avaliação e encaminhamento de casos. A implementação efetiva requer não apenas a troca de informações, mas também o acesso a qualificação profissional, a educação e saúde básica (e, para tanto, a articulação entre setores é essencial).

Projetos de emancipação social e autonomia não podem se limitar à geração de renda; devem incluir acompanhamento personalizado, apoio médico, psicológico, e capacitação por meio de cursos e/ou oficinas. Estabelecer fluxos lógicos e protocolos, fortalecer ações intersetoriais e promover a capacitação contínua dos profissionais são passos também fundamentais.

É necessário um esforço publicitário para destacar as características e direitos da população em situação de rua, sensibilizando a coletividade e combatendo o preconceito que contribui para a violência contra esse grupo.

Assim sendo, esse debate deve ser enriquecido compreendendo a real necessidade de inclusão da habitação na seguridade social, somada à saúde, assistência social e previdência social por parte dos Entes Federativos.

A persistência de uma situação em que direitos fundamentais "são ilusórios" é inaceitável, sendo responsabilidade do Poder Público garantir o mínimo para preservar a dignidade humana do povo de rua.

## Referências

ARCHDAILY. **Arquitetura Hostil: Quando as Cidades Não São Para Todos**. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/973752/arquitetura-hostil-quando-as-cidades-nao-sao-para-todos> Acesso em: 28 nov.2023.

BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRANDÃO, Ludmilla de Lima. **A Casa Subjetiva**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart. **População em Situação de Rua na Cidade do Rio Grande: Limites e Possibilidades Emancipatórias Rumo à Justiça Social**. 1. Ed. Rio Grande do Sul: Editora Fi, 2019.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: Crimes, Segregação e Cidadania em São Paulo**. 2. Ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CENSO 2021-2022. **Cidade de São Paulo Tem Quase 600 mil Casas e Apartamentos Vazios**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/> Acesso em: 04 dez.2023.

CFH. **Hostile Architecture**. Disponível em: <https://www.coalitionforthehomeless.org/the-latest/.> Acesso em: 20 fev.2024.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, El Rechazo Al Pobre: Un Desafío Para la Democracia**. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 2017.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. Ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DINIZ, Raquel Farias; FARIAS, Tadeu Mattos. **População em Situação de Rua e Direito à Cidade: Invisibilidade e Visibilidade Perversa nos Usos do Espaço Urbano**. In: Vozes, imagens e resistências nas ruas: a vida pode mais. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/28193>. Acesso em: 23 out.2023.

GOV. **Decreto Lei de N. 7.053/2009**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 22 set.2023.

GOV. **Decreto Lei de N. 9.894/2019**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9894&ano=2019&ato=850QzaE9keZpWT0ae>. Acesso em: 22 set.2023.

GOV. **Decreto Lei de N. 11.341/2023**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11341.htm#:~:text=DECRETO%20Nº%2011.341%2C%20DE%201º%20DE%20JANEIRO%20DE%202023&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,comissão%20e%20funções%20de%20confiança.>. Acesso em: 22 set.2023.

GOV. **Código Penal de 1830**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em: 22 out.2023).

GOV. **Código de Processo Penal de 1832**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm>. Acesso em: 22 out.2023).

GOV. **Dados Revisados do Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias Nortearão Políticas Públicas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,5%2C8%20milhões%20de%20moradias>. Acesso em: 05 dez.2023.

GOV. **População em Situação deRrua: Diagnóstico com Base nos Dados e Informações Disponíveis em Registro Administrativo e Sistemas do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf>. Acesso em: 22 fev.2024.

GOV. **Lei das Contravenções Penais**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 30 nov.2023.

GOV-MDHC. **Relatório de Informações Referentes à População em Situação de Rua do País a partir dos Dados Disponíveis nos Cadastros e Sistemas de Informação do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf>. Acesso em: 25 set.2023.

GOV-SP. **Censo Antecipado pela Prefeitura de São Paulo Revela que População em Situação de Rua Cresceu 31% nos Últimos Dois Anos**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/noticias/?p=323035>. Acesso em: 02 dez.2023.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. In: Revista Piauí. Edição 82, Julho 2013. São Paulo: Editora Abril. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 04 dez.2023.

IPEA. **População em Situação de Rua Supera 281,4 Mil Pessoas no Brasil**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil> Acesso em: 20 set.2023.

KUSSLER, Leonardo Marques. **Arquitetura Hostil e Hermenêutica Ética. Geograficidade**, v. 11, n. Especial, p. 16-25, 2021.

LANCELLOTTI, Júlio Renato. **Tinha uma Pedra no Meio do Caminho: Invisíveis em Situação de Rua**. 1. Ed. São Paulo: Matrioska Editora, 2021.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa; FERREIRINHO, Viviane Canecchio. **Socialização e Poder no Campo das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo**. In: Revista de Ciências Sociais PUC-RS. v. 19, n. 1, p. 62-81, 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30830/17713>. Acesso em: 04 dez.2023.

LEITE, Bruno Rodrigues. **A Condição da População em Situação de Rua**. 1. Ed. Curitiba: CRV, 2020.

LEMOS, Carlos A. **O Que É Arquitetura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

LUCCA, Daniel. Mortes e Vida nas Ruas de São Paulo: A Biopolítica Vista do Centro. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org.). **Novas Faces da Vida nas Ruas**. 1. Ed. São Paulo: EdUFSCar, 2021. p. 36-73

MELO, Thamires. **Rua: Da População Invisível às Políticas de Visibilidade**. E-Book. Rio de Janeiro: Psisaber Editorial, 2019.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>. Acesso em: 04 dez.2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 04 dez.2023.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em: 04 dez.2023.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Económicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 04 dez.2023.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. **Política Nacional para a População em Situação de Rua: Adesão e Desdobramentos no Contexto do Distrito Federal**. 1. Ed. Curitiba: Appris Editora, 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Participação Direta do Cidadão na Democracia Brasileira**. In: ANAIS da XX Conferência Nacional dos Advogados: Estado democrático de Direito vs. Estado Policial: Dilemas e Desafios em Duas Décadas da Constituição. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2009, p. 1467-1477, v.2.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. **A Ineficácia das Políticas Públicas Destinadas à População em Situação de Rua**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. **Movimento Nacional de População de Rua: A Complexa Luta Por Direitos**. In: Psicologia em Revista. Minas Gerais: PUC, 2020, v. 26 n. 3, p. 1058-1079. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/23422/18870>. Acesso em: 22 nov.2023

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SISEJUFE. **Arquitetura Hostil do Rio Mostra a Realidade dos Moradores de Rua na Cidade**. Disponível em: <https://sisejufe.org.br/noticias/documentario-sobre-arquitetura-hostil-do-rio-mostra-a-realidade-dos-moradores-de-rua-na-cidade/#:~:text=Há%20anos%2C%20a%20arquitetura%20hostil,na%20porta%20de%20alguns%20estabelecimentos.>. Acesso em: 22 fev.2023.

USP. **14.300 Famílias Foram Despejadas Entre Março de 2020 e Junho de 2021**. <https://www.labcidade.fau.usp.br/despejo-zero-14-300-familias-foram-despejadas-entre-marco-de-2020-e-junho-de-2021/> Acesso em: 02 dez.2023.

USP. **Arquitetura Hostil: Cidade Para Quem.** Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/207099/190512>. Acesso em: 22 fev.2024.

[i] Esse trabalho foi apresentado originalmente na I Jornada dos Sistemas de Garantias dos Direitos Humanos, realizada em 13 de dezembro de 2023, pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Saúde da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Observatório da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Ordem dos Advogados do Brasil no estado de São Paulo.