

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS
MESTRADO EM DIREITO

LÉLIO MARCARINI

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR DE EFETIVAÇÃO E FOMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DEFESA DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

VITÓRIA
2022

LÉLIO MARCARINI

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR DE EFETIVAÇÃO E FOMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DEFESA DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de mestre em Direito.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

VITÓRIA
2022

LÉLIO MARCARINI

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR DE EFETIVAÇÃO E FOMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DEFESA DO DIREITO FUNDAMENTAL À
MORADIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de mestre em Direito.

Aprovada em 15 de dezembro de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Elda Coelho de Azevedo
Bussinguer
Faculdade de Direito de Vitória
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Gilsilene Passon P.
Francischetto
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Cristhian Magnus de Marco
Universidade do Oeste de Santa Catarina

À minha amada esposa Dalila, pelo amor e carinho que me são dedicados.

À minha querida mãe Maria, *in memoriam*, pelo apoio e sempre perseverante.

Aos meus filhos Bruno, Pedro e Clara, motivos da minha incomensurável alegria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha diligente e brilhante orientadora, Professora Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, pelo imenso aprendizado e por me conduzir sempre à transformação social em ações práticas do cotidiano.

Agradeço aos professores membros da banca, pelos pertinentes apontamentos que engrandeceram essa pesquisa.

Agradeço aos professores do Mestrado da Faculdade de Direito de Vitória, por proporcionarem o meu crescimento pessoal e profissional, bem como por me permitirem alçar voos mais altos.

Agradeço imensamente a Ianna Paula Bessa Sampaio Guimarães, pelo trabalho e apoio nos trabalhos acadêmicos.

Agradeço aos colegas de mestrado, por me proporcionarem bons momentos de companheirismo, aprendizado e amizade.

Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade
Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade
Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade

(Prelúdio) Canção de Raul Santos Seixas

RESUMO

A moradia é um dos temas mais complexos relacionados aos direitos sociais. A crise gerada pela escassez de oferta de moradia e a financeirização do acesso a esse direito fundamental tensionam e expõem uma das maiores violações aos direitos humanos, levando as pessoas que, sem alternativas, encontram nas ruas um lugar para se viver. Esse grupo de pessoas excluídas, invisibilizadas e marginalizadas quase perdeu a perspectiva de sobrevivência; amarga as intempéries da vida na cidade e tende a aumentar de escala pela crise pandêmica ocasionada pela covid-19 e pelo desemprego. Esta pesquisa analisa se a política pública de moradia dos municípios que compõem o Polo X de Assistência Social, na região noroeste do Espírito Santo, contempla recursos necessários para a garantia desse direito fundamental às pessoas em situação de rua, bem como se a atuação do Ministério Público em audiências públicas pode ser alternativa para que o Poder Executivo municipal disponha de projetos e atividades que garantam o direito à moradia às pessoas em situação de rua. Utilizando-se de uma abordagem metodológica de matriz dialética, a pesquisa objetiva analisar a importância do desenvolvimento de ações intersetoriais e regionais dirigidas às pessoas em situação de rua; verificar se a atuação do Ministério Público nas audiências públicas do orçamento participativo nos municípios contribui efetivamente para que sejam incluídos nas leis municipais de planejamento programas e atividades voltados para atender à política de moradia para pessoas em situação de rua; analisar os investimentos em moradia a partir das demonstrações contábeis dos municípios que integram o Polo Regional X publicadas nos portais da transparência; e verificar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS – Agenda 2030) em tais municípios. Nesse cenário, assumem especial relevância propostas capazes de promover a emancipação desse grupo social vulnerável que habita as cidades, proporcionando-lhe acesso à moradia adequada, especialmente se for considerada a concepção do *Housing First*, que se estrutura de maneira inversa à política em etapas. Os principais resultados mostram que os municípios que integram o Polo Regional X não investem em políticas de moradia subsidiada especialmente voltadas às pessoas em situação de rua; que falta adesão desses municípios aos ODS previstos na Agenda 2030; que as redes de proteção não contam com abrigos temporários ou aluguel social para suporte nos atendimentos e abordagens sociais realizados pelas respectivas

secretarias municipais de Assistência Social; e que há baixa participação popular nas audiências públicas. Portanto, o Ministério Público, como instituição indutora de políticas públicas e agente de transformação social, tem papel de destaque na efetivação e concretização do direito fundamental à moradia, especialmente na participação e intervenção direta com os demais atores e entidades da sociedade civil.

Palavras-chave: Direito à moradia; financeirização da moradia; pessoas em situação de rua; Ministério Público.

ABSTRACT

Housing is one of the most complex issues related to social rights. The crisis generated by the shortage of housing and the financialization of access to this fundamental right stress and expose one of the greatest violations of human rights, leading people who, without alternatives, find a place to live on the streets. This group of excluded, made invisible and marginalized people almost lost the prospect of survival; bitter the challenges of life in the city and tends to increase in scale due to the pandemic crisis caused by covid-19 and unemployment. This research analyzes whether the public housing policy of the municipalities that make up the Pole X of Social Assistance, in the northwest region of Espírito Santo, includes the necessary resources to guarantee this fundamental right to homeless people, as well as whether the Ministry's performance Audiences in public hearings can be an alternative for the municipal executive branch to have projects and activities that guarantee the right to housing for homeless people. Using a dialectical matrix methodological approach, the research aims to analyze the importance of developing intersectoral and regional actions aimed at homeless people; verify whether the performance of the Public Prosecutor's Office in the public hearings of the participatory budget in the municipalities effectively contributes to the inclusion in the municipal planning laws of programs and activities aimed at meeting the housing policy for homeless people; analyze investments in housing based on the financial statements of the municipalities that are part of the Polo Regional X published on the transparency portals; and verify compliance with the Sustainable Development Goals (SDG – Agenda 2030) in such municipalities. In this scenario, proposals capable of promoting the emancipation of this vulnerable social group that inhabits cities, providing them with access to adequate housing, assume particular relevance, especially if the Housing First concept is considered, which is structured inversely to the policy in stages. The main results show that the municipalities that integrate Polo Regional X do not invest in subsidized housing policies especially aimed at homeless people; that these municipalities lack adherence to the SDGs set out in the 2030 Agenda; that the protection networks do not have temporary shelters or social rent to support the assistance and social approaches carried out by the respective municipal secretariats of Social Assistance; and that there is low popular participation in public hearings. Therefore, the Public Prosecutor's Office, as an institution that induces public policies and an agent of social

transformation, has a prominent role in the implementation and realization of the fundamental right to housing, especially in the participation and direct intervention with other actors and entities of civil society.

Keywords: Right to housing; financialization of housing; homeless people; Public Ministry.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Fluxo intersetorial	117
--------------------------------------	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Municípios de pequeno porte I e II	39
Quadro 2 – Municípios de médio porte	39
Quadro 3 – Municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal	39
Quadro 4 – Piso Fixo de Média Complexidade	40
Quadro 5 – Municípios integrantes do Polo X: assistência social, equipamentos públicos e outros indicadores	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Nova Venécia/ES, no exercício de 2020	42
Tabela 2 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Nova Venécia/ES, no exercício de 2021	42
Tabela 3 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Mantenópolis/ES, no exercício de 2020	42
Tabela 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Mantenópolis/ES, no exercício de 2021	43
Tabela 5 – Balancete analítico da despesa orçamentária do município de Água Doce do Norte/ES, no mês de outubro de 2020	43
Tabela 6 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Água Doce do Norte/ES, no exercício de 2021.....	43
Tabela 7 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Águia Branca/ES, no exercício de 2020	44
Tabela 8 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Águia Branca/ES, no exercício de 2021	44
Tabela 9 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Barra de São Francisco/ES, no exercício de 2020	45
Tabela 10 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Barra de São Francisco/ES, no exercício de 2021	45
Tabela 11 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Vila Pavão/ES, no exercício de 2020.....	45
Tabela 12 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Vila Pavão/ES, no exercício de 2021.....	46
Tabela 13 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Ecoporanga/ES, no exercício de 2020	46
Tabela 14 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Ecoporanga/ES, no exercício de 2021	46
Tabela 15 – Cumprimento dos ODS pelos municípios do Polo Regional X	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. – artigo

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DBA – De Braços Abertos

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ifes – Instituto Federal do Espírito Santo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LO – Lei Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNPR – Movimento Nacional da População em Situação de Rua

MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PPA – Plano Plurianual

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF – Supremo Tribunal Federal

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E CONDIÇÃO DIGNA DE EXISTÊNCIA.....	23
1.1 O DIREITO À MORADIA: CONTEXTUALIZAÇÃO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	23
1.2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: FINANCEIRIZAÇÃO E FALTA DE ACESSO	28
1.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS E RECURSOS PARA A POLÍTICA DE MORADIA NOS MUNICÍPIOS DO POLO X DESTINADOS ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA	37
1.3.1 Controle jurisdicional do orçamento.....	49
1.3.2 A metodologia da <i>Housing First</i> como estratégia de construção da política pública de moradia às pessoas em situação de rua	53
2 A CONDIÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – A RUA COMO LUGAR DA CONTRADIÇÃO: DA INVISIBILIDADE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E VISIBILIDADE INCÔMODA PARA A SOCIEDADE	63
2.1 AÇÕES HIGIENISTAS: A QUEBRA DAS REDES DE SUSTENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO E A PERMANÊNCIA DA DESIGUALDADE EXCLUDENTE.....	76
3 MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: INSTRUMENTOS E PROPOSTAS PARA UMA ATUAÇÃO INTERSETORIAL E REGIONAL	89
3.1 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL RESOLUTIVA – A FUNÇÃO DE OMBUDSMAN	100
3.1.1 Inquérito civil, audiência pública, recomendação ministerial, termo de ajustamento de conduta e ação civil pública	105

3.2	PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CONTRA-HIGIENISTAS – UMA PERSPECTIVA INTERSETORIAL E REGIONAL VOLTADA PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	109
3.2.1	Da participação em audiências públicas, jornadas e seminários: política de atenção às pessoas em situação de rua.....	119
3.2.1.1.	I Jornada de Capacitação do Serviço Especializado da Política de Atenção à População em Situação de Rua.....	119
3.2.1.2	Audiência pública no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0015790-30.2020.8.08.0000	120
3.2.1.3	Audiência pública na Câmara Municipal de Nova Venécia: propostas ao Projeto de Lei nº 50/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023.....	121
3.2.1.4	Audiência pública sobre o orçamento participativo do município de Nova Venécia para o exercício financeiro de 2023	122
3.2.1.5	Audiência pública realizada no dia 29/11/2022, nos autos do Procedimento Administrativo MPES nº 2022.0007.7458-76	123
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
	REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos de atividade profissional no Ministério Público, especialmente na 3ª Promotoria da Infância, Juventude, Órfãos e Sucessões e na 2ª Promotoria de Justiça Cível, englobando Meio Ambiente e Urbanismo, o presente autor deparou-se com o fenômeno da falta de moradia, número cada vez maior de pessoas em situação de rua, loteamentos irregulares ou clandestinos, assentamentos informais adensados, retrato de uma permanente política de exclusão periférica.

Diante dessa realidade e atuando na região noroeste do Estado do Espírito Santo, inclusive na Coordenadoria Regional Ambiental, escolheu o Polo Regional X da Assistência Social, composto pelos municípios de Nova Venécia, Água Doce do Norte, Mantenópolis, Águia Branca, Barra de São Francisco, Vila Pavão e Ecoporanga, para propor ações intersetoriais e regionais com vistas à efetivação do direito fundamental à moradia para as pessoas em situação de rua.

O direito à moradia constitui um direito humano reconhecido internacionalmente em diversas convenções e tratados de direitos humanos, sendo elevado à condição de direito fundamental social no Brasil pelo poder constituinte derivado, por intermédio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

A relevante omissão com que gestores municipais administram a cidade e executam o orçamento expõe as camadas sociais mais vulneráveis, dentre elas as pessoas em situação de rua. A marginalização socioeconômica, jurídica e política dessa população não significa sua exclusão do sistema jurídico-político, mas revela que se está diante da verdadeira natureza desse sistema, na qual os direitos são garantidos seletivamente à parcela da população e esquecidos a outras, apesar das conquistas formais das liberdades e garantias contidas na Constituição brasileira de 1988.

Parte-se da premissa de que os Planos Plurianuais (PPAs); as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias (LOs) não são mais pensadas e planejadas para dar efetividade à política de moradia local, quando muito o município se atrela a planos de moradia editados pelo governo federal. Com isso, a estrutura

dos investimentos se articula pelo mercado – tornando a moradia verdadeira mercadoria inacessível àqueles que são desprovidos de renda.

A exclusão social se manifesta no próprio fenômeno da segregação espacial, uma vez que a distribuição das áreas de habitação na cidade por classes sociais distintas colocou “de fora” das melhores condições de habitabilidade as populações vulnerabilizadas e, portanto, com acessos diferenciados a benfeitorias, equipamentos públicos e conforto urbano.

Essa condição, associada aos altos níveis de pobreza presentes na realidade brasileira, acaba por intensificar os processos de exclusão na cidade, que adquirem outras dimensões socialmente mais graves, envolvendo o aumento da violência, o afastamento dos padrões institucionais estabelecidos, a privação na geração de oportunidades, enfim, o distanciamento da condição de cidadania e de vida digna para ser vivida.

Contudo, em que pese se perceba lutas de movimentos sociais em prol de melhores condições de vida das pessoas em situação de rua, ainda se observa que essa realidade tem poucas ou quase nenhuma porta de saída.

Sem adentrar nos motivos que levam as pessoas a viver nas ruas, a moradia se apresenta como instrumento de resgate da cidadania e da dignidade. Ao invés de ser a última a ser implantada, deve ser a primeira – alusão à política de moradia primeiro (*Housing First*). Isso leva a refletir e buscar respostas nas políticas desenvolvidas localmente, já que o município é o ente mais próximo e o mais vocacionado a dar soluções às ocupações urbanas, bem como estruturar planos de enfrentamento de fatores de exclusão e desigualdade social voltadas para essa população.

O Ministério Público, consagrado pela Constituição como interlocutor das políticas públicas, deve se situar entre essas arenas, por meio de seus representantes em todo o país, como agentes de promoção humana, com o intuito de compreender melhor e acolher tanto as mobilizações de grupos sociais, quanto as de pleitos individuais. Para tanto, é pertinente a instituição apropriar-se e aplicar os conhecimentos a respeito

dessas mobilizações e lutas, de modo a articular jurídica e politicamente com maior eficiência na concretização dos direitos fundamentais.

Os espaços que se constituíram nos anos do grande crescimento urbano (1960-1980), hoje dotados de água, luz, equipamentos públicos e espaços comerciais, contrastam com uma nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social, muito mais heterogênea e complexa que define o lugar dos pobres na cidade (ROLNIK, 2019, p. 265).

A crise pandêmica da covid-19, iniciada no Brasil em março de 2020, expôs ainda mais as pessoas em situação de rua já sacrificadas pela falta de políticas públicas, pelo processo contínuo de industrialização das cidades, pela mercantilização da moradia e pela segregação socioespacial.

O direito fundamental à moradia não pode ser interpretado como sendo apenas um “teto” ou “espaço físico” onde se vive. Ele pressupõe a observância de critérios qualitativos mínimos, como espaço de autoafirmação e dignidade. Ele dialoga e se interliga com outros direitos autonomamente protegidos (vida, alimentação, saúde, privacidade, intimidade, meio ambiente, propriedade, urbanismo, entre outros), em verdadeira sintonia com o Estado socioambiental.

A partir dessa perspectiva crítica, analisa-se uma possível ressignificação e a necessidade de novas práticas para a redução da desigualdade e exclusão que condenam esse grupo às mais fortes violações aos direitos humanos. De ações assistencialistas e de essência higienista para ações que fomentem a emancipação e a inclusão social, evidenciando a importância do desenvolvimento de ações intersetoriais e regionais com ênfase ao direito fundamental à moradia adequada.

Nesse sentido, esta pesquisa se propôs a enfrentar os seguintes problemas: a política pública de moradia dos municípios que compõem o Polo X – região noroeste contempla recursos necessários para a garantia desse direito fundamental às pessoas em situação de rua? A atuação do Ministério Público em audiências públicas pode ser alternativa para que o Poder Executivo municipal disponha de projetos e atividades que garantam o direito à moradia às pessoas em situação de rua?

Partiu-se da hipótese de que a política de moradia não contempla as pessoas em situação de vulnerabilidade ou que estejam abaixo da linha da pobreza ou temporariamente sem renda. Por isso, a retomada de investimentos pelos municípios em uma política permanente de moradias subsidiadas, incluídas nas leis de planejamento, para essas pessoas contribuirá para que elas consigam sair da situação de vulnerabilidade social a que se encontram submetidas.

Como resposta provisória, tem-se que a moradia é uma alternativa de saída da situação de rua, até porque o descolamento desse fio de conexão à vida pode ter sido rompido no núcleo familiar conflituoso ou por situações sociais críticas. Consequentemente, uma casa para abrigá-las restituiria dignidade e um novo grau de pertencimento a esses sujeitos de direito.

Os objetivos específicos da pesquisa consistiram em: analisar a importância do desenvolvimento de ações intersetoriais e regionais dirigidas às pessoas em situação de rua; verificar se a atuação do Ministério Público nas audiências públicas do orçamento participativo nos municípios que compõem o Polo Regional X contribui efetivamente para que sejam incluídas nas Leis Orçamentárias rubricas para atender à política de moradia para pessoas em situação de rua; analisar os investimentos em moradia a partir das demonstrações contábeis dos municípios que compõem o referido Polo publicadas nos Portais da Transparência; verificar o ranking do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS – Agenda 2030) desses municípios.

A pesquisa se desenvolveu a partir das teorias de Joaquim Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos, baseadas na teoria crítica dos direitos humanos, nas lutas sociais emancipatórias, na emergência de um fascismo social e no potencial emancipatório do Direito. Partiu-se de uma abordagem metodológica de matriz dialética que nos permitiu analisar os tensionamentos e dilemas envolvidos na problemática das pessoas em situação de rua buscando-se construir e fomentar práticas políticas e planos estratégicos de um mundo social e de valorização do ser humano e destinatário das políticas públicas de moradia para pessoas em situação de rua.

A coleta de dados considerou a abordagem qualitativa da pesquisa e foi realizada com a análise dos discursos dos participantes e os encaminhamentos decorrentes de audiências públicas, considerando o caráter de pesquisa intervenção na qual o pesquisador, como membro do Ministério Público, participa das audiências de forma propositiva com vistas a garantir políticas públicas especialmente de moradia para as pessoas em situação de rua. Também foram utilizados dados quantitativos para melhor explicitar a ausência de investimentos, por parte dos municípios do Polo X – Noroeste, na política de moradia através dos elementos coletados nas demonstrações contábeis publicadas oficialmente.

A diversidade de municípios que integram o Polo Regional foi relevante, pois, através das variadas realidades vivenciadas, permitiu compreender a dinâmica regional de entrada, permanência e possibilidades de saída da situação de rua, considerando as externalidades ambientais e estruturais, os investimentos públicos em moradia pelos municípios, a previsão dessa política nas Leis de Planejamento (PPA, LDO e LO) e seus impactos, bem como analisar os fluxos de atendimentos dos setores que integram a rede municipal e de outras políticas de acesso a esse grupo de pessoas.

No decurso da primeira seção, foi procedida a uma breve análise da moradia como direito fundamental e condição de existência digna, com enfoque e contextualização nas convenções internacionais, bem como a sua evolução no direito brasileiro e a responsabilidade do Estado na efetivação deste direito fundamental. Isso permitiu discutir a constitucionalização dos direitos sociais e sua efetividade e uma análise da financeirização da moradia que a transformou numa mercadoria inacessível às camadas sociais vulneráveis, especialmente as desprovidas de renda, formada em sua quase totalidade por subcidadãos, invisíveis e excluídos da sociedade civil.

Na segunda seção, fez-se uma reflexão sobre a condição da população em situação de rua, suas dificuldades, lutas, sofrimento diante da exclusão e da desigualdade social vivenciadas na rua, com enfoque na teoria crítica dos direitos humanos de Joaquim Herrera Flores, em que as lutas expressam uma potência e a capacidade de atuar no mundo.

Além disso, em Boaventura de Sousa Santos, trabalhou-se a ideia de que o pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal num sistema de distinções visíveis e invisíveis, através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo desse lado da linha e o universo do outro lado da linha. Além disso, tem-se a discussão de que o potencial emancipatório do Direito e a crise do contrato social foram marcados pelo predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão.

Discutiu-se também a perspectiva de que as audiências públicas com a gestão participativa na elaboração do orçamento e as intervenções do Ministério Público podem trazer resultados positivos nessa política pública, especialmente se for considerado que a concepção da moradia primeiro passou a ser meta prioritária a partir da edição da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Por fim, foi trazida à discussão a atuação do Ministério Público como ator de políticas sociais, agente de emancipação e de transformação social com seu poder de agenda e capacidade de criar espaços de escuta e, ao final, foram apresentadas propostas para a construção de políticas contra-higienistas que contemplem uma perspectiva intersetorial e regional e redes de sustentação dessas políticas.

Na subseção última, trouxeram-se os dados das audiências públicas em que o Ministério teve participação ativa na busca de soluções para a atuação intersetorial e regional; fez proposições nas leis de planejamento (PPA, LDO e LO) para contemplar investimentos em moradia para as pessoas em situação de rua e outras formas de atendimento, inclusive como *amicus curiae* na Ação de Inconstitucionalidade nº 0015790-30.2020.8.08.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Além disso, realizou-se uma audiência pública específica, cujo objetivo foi discutir sobre a política municipal para as pessoas em situação de rua, com ênfase na prestação de serviços socioassistenciais consistentes em: abordagem social, serviço especializado para pessoas em situação de rua, acolhimento institucional com diferentes tipos de equipamentos, metas municipais, moradia, dotação orçamentária

e atuação do Ministério Público como indutor de políticas públicas e agente de transformação social.

1 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E CONDIÇÃO DIGNA DE EXISTÊNCIA

1.1 O DIREITO À MORADIA: CONTEXTUALIZAÇÃO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à moradia, tanto no plano internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro, desde a sua configuração enquanto proteção jurídica da propriedade de interesse das elites, passou, atualmente, à categoria de direito fundamental social e, assim, instrumento essencial ao pleno exercício da cidadania.

Mesmo diante da fundamentalidade do direito à moradia, vê-se que tanto os tratados e convenções internacionais de direitos humanos bem como a Constituição da República e outros instrumentos jurídicos não foram suficientes para mudar a realidade das pessoas “sem teto”, deixando-os de fora dos espaços adequados nas cidades.

A habitação é uma necessidade humana fundamental, básica, permanente e que precisa ser satisfeita dia após dia. A vida humana apresenta-se estritamente ligada a esse direito. Alimentar-se, respirar, habitar, com todas as suas funções, é condição para a continuidade da vida humana (MENEZES, 2017, p. 1).

O primeiro tratado internacional a promover o reconhecimento dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos e fundamentais foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Resolução da Assembleia Geral 217-A, de 10 de dezembro de 1948, e decorrente dos trabalhos iniciados com a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945 (MONTEIRO, 2015, p. 37).

Ocupa posição de especial relevância o disposto no art. 25, item 1, da Declaração Universal (ONU, 1948), que assim prevê:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança

em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No estágio inicial de criação de um sistema global de garantia dos direitos humanos, a previsão do direito à moradia ainda se apresentava de forma genérica, destituída de adjetivação. Além disso, versava que a habitação seria um direito de todos, mas sem balizas explícitas para a sua efetivação, muito embora essa constatação não retire a importância da previsão internacional na proteção do direito à moradia adequada.

A Declaração de 1948 e os pactos conformam o sistema universal de direitos humanos. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11, § 1º (BRASIL, 1992a), dispôs que:

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

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela ONU em 1965, também trouxe expressa previsão, em seu art. 5º, de que os Estados-partes assumem o compromisso de garantir o acesso ao direito à moradia (MONTEIRO, 2015, p. 43).

Além disso, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1979, ao buscar promover a igualdade entre homem e mulher, reconhece, no art. 14.2, a necessidade de os Estados-partes adotarem medidas tendentes a viabilizar o acesso à habitação adequada, incluindo serviços sanitários, eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações (MONTEIRO, 2015, p. 43).

Por sua vez, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989, dispôs, no art. 27, item 3, como direito inalienável da criança o acesso e a preservação de sua habitação, e previu que os Estados-partes adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso

necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (MONTEIRO, 2015, p. 44).

Já a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, de 1976, nas seções II.1 e III.8, reafirma o compromisso com a total e progressiva realização do direito à moradia adequada, garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso, e custos acessíveis para todas as pessoas e suas famílias.

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul entre 3 e 14 de julho de 1996 (FERNANDES, 2003, p. 20), endossou as metas universais para garantir moradia adequada. Enfatizou, no item 11, que as pessoas estão vivendo na pobreza absoluta e sem abrigo adequado. O número de moradias inadequadas e dos sem-teto está crescendo assustadoramente em muitos países, ameaçando os padrões de saúde, segurança e mesmo a própria vida.

A partir da Habitat II, o reconhecimento internacional do direito à moradia influenciou marcos importantes no Brasil, como a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004).

A Nova Agenda Urbana, aprovada na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, no Equador, em 2016, também traz diversos parágrafos referindo-se aos direitos humanos e ao direito à moradia, em especial o item 95 (ONU, 2016).

Disposição relativa ao direito à moradia também foi previsto na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. No capítulo 7 (ONU, 1992), item 7.6, lê-se que:

O acesso a habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis e que, caso não se tomem as medidas adequadas, esse total terá aumentado drasticamente até o final do século e além.

No Brasil, foi somente com o advento da Constituição de 1988 que se inaugurou um sistema de proteção ao direito à moradia, consagrando-o como direito fundamental, seguindo as normatizações previstas nos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos da segunda metade do século XX.

Antes mesmo da previsão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais no artigo 6º, incluída pela Emenda Constitucional nº 26/2000, já se verificava na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) menção expressa a esse direito em outros dispositivos: quando dispôs sobre a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a promoção de programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 24, IX), seja no artigo 7º, inciso IV, ao definir o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma maneira, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII e arts. 170, III, e 182, § 2º), bem como a previsão da usucapião especial urbana (art. 183) e rural (art. 191), ambas condicionadas, dentre outros requisitos, à declaração de domínio do imóvel para moradia.

Importante ressaltar que a participação do Brasil como relator do direito à moradia na Habitat II, aliada à expressiva articulação dos movimentos sociais dos sem-teto, sem-terra e sem-emprego, pressionou de certa forma o Congresso Nacional a promover a inclusão da moradia no rol dos direitos fundamentais sociais na Constituição.

Assim, logo que finalizou a referida conferência em Istambul, foi apresentada ao Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28/1996, de autoria do Senador Mauro Miranda, com o objetivo de alterar a redação do art. 6º da Constituição brasileira. Seguida de aprovação no Senado, a PEC 28/1996 foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde se destacou a responsabilidade do Estado em planejar, conceber, implantar e executar políticas públicas que garantam a moradia como um direito mínimo de cada brasileiro. A Emenda Constitucional nº 26 foi promulgada em 14 de fevereiro de 2000, incluindo expressamente o direito à moradia no rol do artigo 6º.

Se por um lado houve a formalização dos direitos, isso não se deve a simples previsões jurídicas. É com base no estudo das reivindicações de movimentos sociais urbanos que se deve buscar descobrir caminhos e implicações para um “direito à moradia” (assim como para um “direito à cidade”) colocado como bandeira de luta, e não o contrário (MENEZES, 2017, p. 11).

Daury Cesar Fabríz (2008, p. 9) nos mostra que as diretrizes da democracia representativa contemporânea substituem a participação popular, restando aos cidadãos somente o acesso ao consumo da política e aposta numa saída possível que é a reorganização dos movimentos populares. Para o autor,

Os cidadãos só têm acesso ao “consumo” da política, conforme encaminhada por essas elites e não à Política concebida como formulação, resolução e decisão acerca de questões sociais relevantes. Nesse sentido, aposta-se na reorganização dos movimentos populares como a única forma possível de realização de direitos sociais básicos, conforme enumerados pelo art. 6º da Constituição da República brasileira.

Aliás, foram os movimentos populares que proporcionaram a presença do catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais no texto constitucional brasileiro de 1988. Mesmo diante do poder que emerge da participação popular, colocou-se em desmanche o Estado social brasileiro, com início nos anos 90 do século passado, que continua nos dias atuais (FABRIZ, 2008, p. 7).

A partir dos movimentos sociais foi que emergiu o direito à cidade, tendo sido objeto de análise por David Harvey (2014, p. 13), ao se referir ao “direito à cidade” de Henry Lefebvre:

[...] se, como aconteceu na última década, a ideia do direito à cidade passou por certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefebvre que nós devemos voltar em busca de uma explicação. [...] o que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante. [...] a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais [...]. Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero.

O direito à moradia ainda carece de efetividade e até mesmo por questões ligadas à sua justiciabilidade. Soluções simbólicas nessa política pública sacrifica e condena à barbárie pessoas vulneráveis e afastam o Estado que, sensível às lutas sociais, deve

promover o bem de todas e todos. A efetivação de direitos de categoria dos direitos sociais depende de articulação política dos vários segmentos que compõem a sociedade (FABRIZ, 2008, p. 10). Essa luta que exsurge do apelo popular por moradia digna é responsabilidade do Estado. É o que se verá na próxima seção.

1.2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: FINANCEIRIZAÇÃO E FALTA DE ACESSO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no artigo 1º, inciso III, proclama o princípio da dignidade da pessoa humana que irradia e fundamenta a estrutura do Estado Democrático de Direito. Com a mesma densidade principiológica, ao tratar da ordem econômica e financeira, no artigo 170, *caput*, fez consignar que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

O princípio da dignidade da pessoa humana impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal (SARLET, 2006, p. 110), mas também

[...] implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos [...].

É certo que o princípio da dignidade da pessoa humana exige, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade e, em princípio, nenhuma restrição de direito fundamental poderá ser desproporcional ou afetar o núcleo essencial do direito objeto da restrição (SARLET, 2006, p. 119).

Sem embargo da previsão expressa no texto constitucional (art. 6º), a moradia como direito fundamental já encontrava amparo no princípio da dignidade, eis que não se pode falar em dignidade sem que se passe pela moradia como condição de existência mínima do ser humano que, inclusive, tem interfaces com outros direitos também essenciais como saúde e educação.

É inegável, conforme anteriormente exposto, que desde 1992, com a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Brasil, todos os direitos humanos nele contidos, dentre eles o direito à moradia, passaram a ser, também, direitos fundamentais.

Assim, há uma vinculação dos poderes públicos ao dever de materialização desses direitos através de programas de ação e, com isso, tem o dever de elaborar tais programas, sob pena de omissão inconstitucional¹. Essa observação é feita por Maria do Socorro Azevedo de Queiroz (2011, p. 132), nos seguintes termos:

Os direitos fundamentais, todos eles, vinculam os poderes públicos: Legislativo, Executivo e Judiciário; os direitos fundamentais sociais prestacionais vinculam o Poder Executivo, em primeiro plano, ao dever de materialização desses direitos através de programas de ação. Como melhor forma de concretizar os direitos fundamentais sociais prestacionais, a Administração Pública tem o dever de elaborar programas de ação materializadores das prestações objeto desses direitos, sob pena de omissão inconstitucional.

O direito à moradia deve estar previsto em normas de planejamento dos entes federados encarregados de dar concretude aos direitos fundamentais. E para reduzir as desigualdades sociais e conceber vida digna para todos, há um dever da Administração em atender ao maior número de pessoas em situação de atenção estatal e social, desenvolvendo políticas públicas. No dizer de Queiroz (2011, p. 132):

A realização dos direitos fundamentais como um todo exige uma reestruturação da Administração Pública na sua forma de agir, devendo desenvolver políticas públicas capazes de atender, de maneira geral e igualitária, às necessidades fundamentais dos cidadãos. Os programas de ação executivos são programas que se voltam a proporcionar uma educação adequada, um meio ambiente saudável, condições de moradia digna, assistência aos necessitados, e prioritariamente, é claro, aos mais necessitados dessas prestações.

Fala-se num dever de atender a essas demandas sociais, o que acaba por possibilitar que sejam sindicados pelo órgão jurisdicional quando há omissão no cumprimento

¹ A propósito do tema, ver Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental em tramitação no Supremo Tribunal Federal sob alegado “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”, que decorreria de omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF97613despacho11.pdf>. Acesso em 25 nov. 2022.

desse dever constitucional em materializar os direitos fundamentais prestacionais. E, com isso, “[...] os sujeitos de direito que podem exigir diretamente o objeto do direito – a prestação – encontram nesses programas uma melhor forma de atenção pública [...]” (QUEIROZ, 2011, p. 132).

Se há um dever constitucional, sobra pouca ou quase nenhuma margem de discricionariedade na atuação do administrador. A Administração Pública não possui um espaço de livre atuação quanto à escolha de opções oportunas e convenientes, imune ao controle judicial. E sintetiza Queiroz (2011, p. 133): “[...] sua ação discricionária deve ser a de buscar a melhor realização dos direitos fundamentais sociais prestacionais”.

A constitucionalização dos direitos fez com que a vinculação da discricionariedade ao interesse público ganhasse contornos de dever cuja atuação da Administração Pública está pautada no cumprimento das prioridades constitucionais, assim exigido pelo novo paradigma do direito, que supera a ideia formalista de um sistema fechado de regras, para ser entendido como um sistema aberto de normas com espectro abrangente e vinculado. “A discricionariedade é, pois, um exercício vinculado ao atendimento dos direitos fundamentais” (QUEIROZ, 2011, p. 137).

A questão da efetividade encontra-se vinculada ao plano das políticas públicas. Em outras palavras, são decisões de Estado e de governo transformadas em normas que têm por finalidade a prestação de serviços públicos de forma a garantir os direitos sociais (FABRIZ, 2008, p. 10).

Por meio da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o objetivo de viabilizar o “[...] acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” para a população de menor renda (BRASIL, 2005a). Esse sistema prevê a realização de planos, programas e projetos habitacionais, articulados pelo Estado e a sociedade nos âmbitos federal, estadual e municipal. A composição do Sistema é prevista com ampla participação de órgãos do Estado e instituições que desempenham funções complementares ou afins com a habitação, conselhos, organizações da sociedade civil ou quaisquer entidades

privadas que atuam na área habitacional, afins ou complementares, e outros (BRASIL, 2005a).

Ficam evidentes, nos textos da referida lei, a constituição de espaços e o intuito de viabilizar moradias dignas às pessoas em situação de invisibilidade social, sendo compartilhados os recursos e as responsabilidades pela implementação da política entre União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2005a).

O que se tem observado é que o direito à moradia é negligenciado. Mesmo diante da mobilização social engendrada por movimentos populares de moradia com a criação do Ministério das Cidades, a realização das Conferências Nacionais das Cidades, a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a institucionalização de espaços públicos para a defesa do direito à cidade, de certa forma, foram capturadas pela agenda do capital, com mecanismos do mercado imobiliário como parte estrutural de uma reprodução do capital.

O déficit habitacional estimado no Brasil em 2019, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2021, p. 113), foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estavam localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país. Pela perspectiva das grandes regiões do Brasil, o Sudeste apresentou os maiores números em termos absolutos e somou um déficit de 2,287 milhões de domicílios. Em seguida, vem a região Nordeste, com 1,778 milhão de unidades. Em seguida, o Norte, com déficit de 719 mil domicílios; e o Sul, com 618 mil. Por último, a região Centro-Oeste, com 472 mil.

Ainda segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021, p. 118), em 2019, o principal componente do déficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, utilizavam mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país. Em seguida, vieram as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, o que corresponde a 25,2% do déficit, e, por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios, equivalente a 23,1% do déficit total.

O governo federal deixou de lado o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e deu lugar ao Programa Minha Casa, Minha Vida, que em 2021 passou a se chamar Programa Casa Verde e Amarela. Além desse, outros programas fazem parte dessa política: Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional²; Locação Social³; Programa Parcerias⁴ e Pró-Moradia⁵.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desde a sua criação, em março de 2009, produziu expressivo número de unidades habitacionais, implementou na lógica da eficiência capitalista a segregação espacial nas cidades e favoreceu a especulação imobiliária, deixando significativa corrosão na agenda do direito a cidades sustentáveis. Apesar disso, segundo o Relatório de Avaliação (BRASIL, 2020a), esse programa é a principal política habitacional do governo federal. Entregou mais de 5 milhões de Unidades Habitacionais. Até 2019, soma-se mais de 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros 98 bilhões em subsídios do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O programa MCMV formalizou as condições para um *boom* imobiliário no Brasil (MARICATO, 2015, p. 38). Esse movimento do mercado fez com que as políticas municipais se voltassem, como de fato ocorreu, para os programas criados pelo governo federal, transformando o acesso às pessoas que, de alguma forma, cumpram determinados requisitos e alijando do sistema de acesso à moradia as camadas sociais precarizadas e desprovidas de renda.

² A iniciativa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional foi criada para dar o título que garante o direito real sobre o lote das famílias. A medida serve para dar segurança jurídica, reduzir conflitos fundiários, ampliar acesso ao crédito, estimular a formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do país. A iniciativa também busca reformar e/ou ampliar imóveis em deterioração, falta de estrutura (como banheiro, cobertura ou piso), instalações elétricas ou hidráulicas inadequadas e adensamento excessivo de moradores, entre outras adversidades.

³ Outra iniciativa do Programa Casa Verde e Amarela é a locação social, que está em fase de desenvolvimento de projeto-piloto. A iniciativa visa enfrentar o ônus excessivo com o aluguel, caracterizado quando as famílias comprometem mais de 30% da renda com pagamento de aluguel da moradia.

⁴ A modalidade de financiamento Parcerias busca, com os governos estaduais e municipais, facilitar o acesso à casa própria pelas famílias de baixa renda. A modalidade permite reduzir ou zerar o valor de entrada da casa própria para famílias com renda mensal de até R\$ 4,4 mil. Isso é possível porque estados e municípios passarão a garantir contrapartida mínima de 20% do valor do residencial – o que pode incluir o terreno. O aporte do estado ou município se soma aos subsídios do FGTS.

⁵ A iniciativa Pró-Moradia apoia estados e municípios na execução de empreendimentos e ações de urbanização e regularização de assentamentos precários e na produção habitacional. São permitidas propostas na modalidade Urbanização e Regularização de Assentamentos Precário (UAP) em favelas, palafitas, loteamentos informais, cortiços e conjuntos habitacionais degradados e projetos de Produção de Conjuntos Habitacionais.

De fato, a propriedade imobiliária em geral e a habitação em particular configuram a expansão do capital financeiro, o que levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. Raquel Rolnik (2019, p. 14) fala dessa questão ao abordar que:

A propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como bem social e de cidade como um artefato público.

Diante da expansão do capital financeiro e da transformação da moradia em mercadoria que serve ao modelo capitalista, houve um desapossamento massivo de territórios, criação de pobres urbanos sem lugar e novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além da ampliação da segregação das cidades (ROLNIK, 2019, p. 15).

A financeirização da moradia trazida nos estudos de Rolnick (2019, p. 27) é um fenômeno caracterizado pelo domínio crescente de atores, mercados, práticas e narrativas financeiras em várias escalas, resultando na transformação estrutural de economias, Estados e grupos familiares. Contou com o apoio da força política da ideologia da casa própria, da socialização do crédito, da inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e da tomada do setor habitacional pelas finanças globais, abrindo nova fronteira para a acumulação de capital.

Sem descurar-se do modelo de segregação espacial que empurrou para as franjas da cidade as pessoas desprovidas de condições para ter acesso à moradia, a desigualdade social provocada por esse débito social salta aos olhos. No que se refere à população em situação de rua, embora o acesso à moradia seja um dos problemas centrais, esse grupo pode não ter sido incluído com mais exatidão no cálculo do déficit habitacional.

A Fundação João Pinheiro (2020, p. 166) explicitou que, de forma criteriosa, foi possível verificar, na pesquisa sobre o déficit habitacional brasileiro dos anos de 2016 a 2019, a consistência dos dados e da metodologia aplicada. Uma das principais inovações foi a utilização de registros administrativos dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), referentes às definições de domicílio improvisado e de família. Conforme a Fundação, todas as famílias identificadas habitando domicílios improvisados no CadÚnico foram consideradas como déficit habitacional. Dessa maneira, o déficit habitacional relativo passa a ser igual ao total de domicílios estimados como déficit habitacional dividido pelo total de domicílios particulares permanentes e improvisados.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020, p. 7), estimou-se que cerca de 221.869 pessoas se encontravam em situação de rua no Brasil em 2020. Porém, a instituição afirma que não se realiza contagem oficial sobre esse grupo populacional no âmbito nacional e a estimativa foi calculada por meio de dados do CadÚnico.

Consta ainda da apresentação do relatório (IPEA, 2020, p. 7) que a falta de contagem oficial da população em situação de rua torna difícil incluir adequadamente esse seguimento nos cenários de atenção pública e no planejamento governamental em geral. Por conta disso, corre-se o risco de reproduzir a invisibilidade social dessa população no âmbito das políticas públicas. Sendo assim, os dados oficiais mais atuais acerca do déficit habitacional podem não representar a real demanda.

O alcance das ações coletivas, realizadas por instituições sociais públicas ou privadas organizadas, representa uma forma eficiente de buscar efetividade e concretização dos direitos fundamentais sociais prestacionais, mas não exclui da subjetividade direta e positiva do direito individual.

Quando a Constituição abre para esses direitos a tutela coletiva, não se retira dos direitos fundamentais sociais prestacionais a sua condição de subjetividade individual a todos, mas a ela se acrescenta uma nova subjetividade, a coletiva, no sentido de maximizar a efetividade desses direitos.

Os direitos fundamentais prestacionais ainda encontram barreiras para serem concretizados a partir das normas constitucionais. A Carta Magna, ao estabelecer que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, remete à compreensão de que tais direitos subjetivos não estejam ligados à possibilidade de pretensão desse direito, tanto na esfera coletiva, através da ação civil pública, quanto na esfera individual. De acordo com Maria do Socorro Azevedo de Queiroz (2011, p. 95),

Em verdade, entendemos ser difícil, se não que impossível, a compreensão de direitos jurídicos do indivíduo e para o indivíduo em sociedade que não sejam subjetivos, e a ideia de direitos subjetivos está ligada à possibilidade de pretensão do direito existente. Os direitos fundamentais sociais prestacionais podem até encontrar na tutela coletiva uma melhor forma de sua satisfação por alcançar o problema e pretender soluções de maior abrangência, mas isso não os retira a condição de serem subjetivos e de cada indivíduo, podendo, portanto, ser tutelados por ele próprio, ainda que alcance a todos quando do exercício da efetivação do direito.

Os direitos sociais não são mais a mera tentativa de eliminar o ônus da pobreza. Ao contrário, assumiu o aspecto de ação modificadora da desigualdade social. Como esclarece Thomas Humphrey Marshall (1967, p. 88):

Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável. [...] O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social.

Por mais essa via da subjetividade direta e positiva, individual ou coletiva que os direitos sociais prestacionais cumprem um papel primordial de modificar o padrão total da desigualdade, uma incorporação ao *status* de cidadania.

Thomas Piketty (2014, p. 11) argumenta que as estruturas da desigualdade e do capital continuam latentes, mesmo diante da difusão do conhecimento e do crescimento econômico, e acrescenta:

O crescimento econômico moderno e a difusão do conhecimento tornaram possível evitar o apocalipse marxista, mas não modificaram as estruturas profundas do capital e da desigualdade — ou pelo menos não tanto quanto se imaginava nas décadas otimistas pós-Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, existem meios pelos quais a democracia pode retomar o controle do capitalismo, mas o autor sustenta que:

Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, como ocorreu no século XIX e parece provável que volte a ocorrer no século XXI, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas. Existem, contudo, meios pelos quais a democracia pode retomar o controle do capitalismo e assegurar que o interesse geral da população tenha precedência sobre os interesses privados, preservando o grau de abertura econômica e repelindo retrocessos protecionistas e nacionalistas (PIKETTY, 2014, p. 11).

A realidade concreta e orgânica da desigualdade é visível para todos os que a vivenciam, desde o camponês ou nobre, operário ou dono de fábrica, servente ou banqueiro: cada um, a partir do seu ponto de vista peculiar e único, vê aspectos importantes sobre as condições de vida uns dos outros, além das relações de poder e de dominação entre grupos sociais, ao elaborar a sua própria concepção do que é justo e do que não é (PIKETTY, 2014, p. 12).

Além do mais, Piketty (2014, p. 478) enfatiza que, se antes, no século XVIII, o capital era fundiário, ele tornou-se imobiliário, industrial e financeiro, com a concentração de riqueza permanecendo muito alta, ainda que bem menos extrema do que era há um século e nos séculos anteriores.

Esse movimento de mercantilização da moradia, somado ao uso crescente e desenfreado da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro global, afetou sobremaneira o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. Essa nova economia política cujo foco é a moradia como meio de acesso à riqueza transforma a casa de bem de uso em capital fixo com a expectativa de gerar mais-valor no futuro (ROLNIK, 2019, p. 32-33).

A financeirização, na disciplina do mercado, levou o Estado a adotar incentivos para a compra da casa própria, deixando para trás as pessoas de baixa renda.

Tais considerações, somadas ao déficit de moradias, especialmente destinadas às pessoas em situação de rua, revelam que o direito fundamental à moradia está muito longe de ser concretizado. Apesar de constar no texto constitucional expressamente, em tratados internacionais e em outras normas infraconstitucionais, muitos indivíduos carecem desse direito.

Por outro lado, não seria argumento suficiente para negar efetividade aos direitos fundamentais prestacionais a separação dos poderes, nem mesmo a reserva do possível. Quando muito a reserva do possível pode ser um limite fático que pode conter o tamanho do direito ante outros direitos ou bens, exigindo uma ponderação, mas sem desqualificá-los como direitos subjetivos em seu conteúdo em si (QUEIROZ, 2011, p. 101).

Para demonstrar insuficiência de investimentos em moradias subsidiadas, passa-se à análise das demonstrações contábeis dos municípios que integram o Polo Regional X, especialmente os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária divulgados nos portais da transparência.

Foram elaboradas planilhas de dois exercícios financeiros que compõem o PPA vigente nos municípios pesquisados (2020 e 2021), já que nesse período houve maior impacto na estrutura de investimentos provocado pela pandemia de covid-19, com o alarmante aumento do número de pessoas em situação de rua.

1.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS E RECURSOS PARA A POLÍTICA DE MORADIA NOS MUNICÍPIOS DO POLO X DESTINADOS ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

As Leis Orçamentárias são o *locus* de fontes de recursos destinados ao financiamento e a políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua. Referidas leis são alinhadas com o PPA e a LDO. Daí surge a importância de democratizar a elaboração dessas normas através de audiências públicas com a participação popular estimulada.

A intersetorialidade, típica do atendimento eficiente à população em situação de rua, depende que os recursos sejam previstos nas mais variadas rubricas do orçamento e

distribuídos de forma a equalizar a assistência diante das necessidades variadas desse grupo de pessoas vulneráveis.

O dever constitucional em concretizar prestações que recaiam sobre a assistência social foi, pela Constituição, incumbida a todos os entes federados. Assim, todos devem alocar recursos próprios destinados à prestação e oferta de ações socioassistenciais. A implementação de ações governamentais referentes à Política Nacional de Assistência Social é feita por meio do cofinanciamento de recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nesse contexto, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema descentralizado e participativo que organiza a gestão das ações na assistência social e tem por finalidade firmar a gestão compartilhada da assistência social e do cofinanciamento da Política Nacional de Assistência Social, além de criar responsabilidades dos entes federados na organização, manutenção e expansão das ações socioassistenciais de forma descentralizada de modo que à esfera federal cabe a fixação de normas gerais e às esferas estadual e municipal, a execução das ações.

Quanto aos recursos do cofinanciamento federal destinados à assistência social são automaticamente repassados do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de Assistência Social dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Os conselhos de Assistência Social dos estados e municípios compõem o controle social⁶, assim como as prestações de contas efetuadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – por meio de sistema eletrônico no âmbito do Suas. Observa-se que aos estados, municípios e Distrito Federal cabe a comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à assistência social, alocados nos respectivos fundos de assistência social – cofinanciamento.

O cofinanciamento federal dos serviços do Suas se dá por níveis de complexidade, sendo a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica compreende os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento

⁶ Art. 13, VI, e art. 15, VII, ambos da Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993b).

Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A Proteção Social Especial, subdividida em Proteção Especial de Média Complexidade e Proteção Especial de Alta Complexidade, disponibiliza serviços que focam diretamente no atendimento das pessoas em situação de rua.

O cofinanciamento de serviços especializados das unidades de referência de média complexidade é feito por meio dos recursos do Piso Fixo de Média Complexidade, segundo a Portaria MDS nº 843, de 28 de dezembro de 2010. De acordo com o documento, os valores de referência para o cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) municipais, regionais e do Distrito Federal seguirão as seguintes diretrizes⁷:

Quadro 1 – Municípios de pequeno porte I e II

MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I E II	VALORES
Habilitados em gestão inicial ou básica do Suas	R\$ 6.500 mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado
Habilitados em gestão plena do Suas	R\$ 8 mil mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado

Fonte: Brasil (2010b).

Quadro 2 – Municípios de médio porte

MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE	VALORES
Habilitados em gestão inicial ou básica do Suas	R\$ 8 mil mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado
Habilitados em gestão plena do Suas	R\$ 10.300 mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado

Fonte: Brasil (2010b).

Quadro 3 – Municípios de grande porte, metrópoles e Distrito Federal

MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE, METRÓPOLES E DISTRITO FEDERAL	VALORES
Habilitados em gestão inicial ou básica do Suas	R\$ 10.300 mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado

⁷ Município de pequeno porte I: aquele com população inferior ou igual a 20 mil habitantes; município de pequeno porte II: aquele com população superior a 20 mil e inferior ou igual a 50 mil habitantes; município de médio porte: aquele com população superior a 50 mil e inferior ou igual a 100 mil habitantes; município de grande porte: aquele com população superior a 100 mil e inferior ou igual a 900 mil habitantes; e metrópole: município com população superior a 900 mil habitantes (BRASIL, 2010b).

Habilitados em gestão plena do Suas	R\$ 13 mil mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado
-------------------------------------	--

Fonte: Brasil (2010b).

Observa-se, nos referidos quadros, que há uma métrica para mensurar os recursos repassados aos entes de acordo com as habilitações nos sistemas de gestão e por complexidade, levando-se em consideração o número de habitantes. Quanto ao cofinanciamento federal do Piso Fixo de Média Complexidade para apoio à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pelo Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua, de acordo com a Portaria MDS nº 843/2010, seguirão as seguintes diretrizes:

Quadro 4 – Piso Fixo de Média Complexidade

TIPO DE ATENDIMENTO	VALORES
Para atendimento de até cem pessoas em situação de rua por unidade de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua com serviço cofinanciado	R\$ 13 mil mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado
Para atendimento até 200 pessoas em situação de rua por unidade de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua com serviço cofinanciado	R\$ 23 mil mensais, por unidade Creas com serviço cofinanciado

Fonte: Brasil (2010b).

Importante ressaltar que os critérios para recebimento do Piso Fixo de Média Complexidade para o cofinanciamento federal dos entes federados serão pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) de acordo com os critérios de elegibilidade respectivos.

Feitas tais considerações, a seguir, apresenta-se um quadro informativo das políticas públicas que vigoram nos municípios integrantes do Polo Regional X (noroeste do Espírito Santo), quanto aos equipamentos públicos e serviços de acolhimento de acordo com a habilitação respectiva:

Quadro 5 – Municípios integrantes do Polo X: assistência social, equipamentos públicos e outros indicadores⁸

MUNICÍPIOS	CRAS	CREAS	SA-CA	SA-IDOSO	CENTRO POP	SA ADULTOS E FAMÍLIAS	HAB SUAS	CENTRO CONV.
------------	------	-------	-------	----------	------------	-----------------------	----------	--------------

⁸ Esse quadro sofreu alterações pelos novos equipamentos na Rede Assistencial dos Municípios.

Nova Venécia	X	X	X	X			Básica	
Água Doce do Norte	X		X				Básica	X
Mantenópolis	X		X				Básica	
Águia Branca	X		X				Básica	X
Barra de São Francisco	X	X	X	X			Básica	X
Vila Pavão	X		X				Inicial	
Ecoporanga	X	X	X	X			Básica	

Fonte: <http://mapadaassistenciasocial.mpes.mp.br/>. Acesso em: 25 set. 2022.

Observa-se que nenhum município que integra esse polo de assistência social tem Centro POP ou Serviço de Acolhimento de Adultos e Famílias para pessoas em situação de rua. O município mais próximo que possui Centro POP é Colatina. O município de Linhares não tem Centro POP, ofertando apenas Serviço de Acolhimento para Jovens e Adultos com Deficiência, e Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias. Daí nota-se a extrema fragilidade de atendimento às pessoas em situação de rua na região do Polo X.

Esses dados impactam os investimentos em políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua, pois não há oferta e, via de consequência, orçamento para fazer frente às necessidades básicas desse grupo de pessoas, especialmente quando se trata de oferecimento de moradia ou qualquer outra forma de serviços de acolhimento.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009c), constituem unidades para a oferta de serviços especializados no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade: (I) Centro de Referência Especializado de Assistência Social e (II) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP.

A Proteção Especial de Alta Complexidade tem como objetivo ofertar serviços especializados para segurança e acolhida de pessoas ou famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar ou comunitário de origem, sendo eles: (I) Serviço de Acolhimento Institucional; (II) Serviço de Acolhimento em República; (III) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e (IV) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009c).

Dados obtidos no portal da transparência dos municípios que compõem o Polo X revelaram que as previsões de despesa para habitação foram frágeis, se comparadas às demais políticas desenvolvidas pelas unidades pesquisadas, conforme evidenciado nas tabelas a seguir.

Tabela 1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Nova Venécia/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	81.817,00	0,00	0,00	81.817,00
Habitação rural	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
Habitação urbana	80.817,00	0,00	0,00	80.817,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1946/arquivos/0AC9CD928E81E5A9150D2EF8986F8E00.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2020.

Tabela 2 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Nova Venécia/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	29.154,19	0,00	0,00	29.154,19
Habitação rural	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
Habitação urbana	28.154,19	0,00	0,00	28.154,19

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1946/arquivos/623CBC5CD43D14EBD4F95AD5A5DA7D0A.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

Vê-se que o município de Nova Venécia, apesar de ter previsto insignificantes investimentos na função e subfunção Habitação Urbana e Rural nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, sequer executou qualquer dos valores contidos na Lei Orçamentária (Tabelas 1 e 2). Isso mostra que a política de moradia permaneceu estagnada nos últimos dois anos.

Tabela 3 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Mantenedópolis/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Habitação rural	0,00	0,00	0,00	0,00
Habitação urbana	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1927/arquivos/D001CA95026E55E971B9BF14F3B7A8B9.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2020.

Tabela 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Mantenópolis/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Habitação rural	0,00	0,00	0,00	0,00
Habitação urbana	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1927/arquivos/B638BBF50DC3A18B526E165CAED606A4.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: segundo bimestre de 2021.

No município de Mantenópolis, o quadro se repete: uma previsão ínfima nas políticas habitacionais nos exercícios de 2020 e 2021, sem nenhum investimento ou alocação de recursos necessários aos programas de moradia (Tabelas 3 e 4).

Tabela 5 – Balancete analítico da despesa orçamentária do município de Água Doce do Norte/ES, no mês de outubro de 2020

PROJETO/ATIVIDADE	ORÇADO	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	EMPENHADO A PAGAR
FUNDO MUN.				
HABITAÇÃO INTERESSE SOCIAL	5.000,00	0,00	0,00	0,00
CONSTRUÇÃO/REFORMA UNID. HABITACIONAIS	5.000,00	0,00	0,00	0,00
OBRAS E INSTALAÇÕES	5.000,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	5.000,00			
PROJETO/ATIVIDADE				

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1800/arquivos/047F7CECAB8C0AAF7BA8574CB3E14546.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

Tabela 6 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Água Doce do Norte/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	SALDO
-------------------	-----------------	---------------------	---------------------	-------

		ATÉ O BIMESTRE	ATÉ O BIMESTRE	
HABITAÇÃO	12.500,00	0,00	0,00	12.500,00
Habitação urbana	12.500,00	0,00	0,00	12.500,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1800/arquivos/E0681FAC1B4AADD7CDBBC240923EA07D.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

No município de Água Doce do Norte, a realidade é a mesma, se comparada aos municípios de Nova Venécia e Mantenópolis. Houve uma previsão de recursos para as políticas de habitação nos valores de R\$ 5 mil e R\$ 12.500, porém sem um único gasto efetivo (Tabelas 5 e 6).

Tabela 7 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Água Branca/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	7.348,00	0,00	0,00	7.348,00
Habitação urbana	7.348,00	0,00	0,00	7.348,00

Fonte: <https://www.prefeituradeaguiaabranca.es.gov.br/uploads/documento/20210127092938-1-bim-2020-anexo-2-demonstrativo-da-execucao-das-despesa.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2020.

Tabela 8 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Água Branca/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	175.000,00	0,00	0,00	
Habitação urbana	175.000,00	0,00	0,00	

Fonte: <https://www.prefeituradeaguiaabranca.es.gov.br/uploads/documento/20220128121429-6-bim-2021-anexo-02-demonstrativo-da-execucao-das-desp.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

Em Águia Branca (Tabelas 7 e 8), observa-se uma previsão de investimentos no valor de R\$ 7.348 no ano de 2020, mas que se mantém intacto durante o exercício financeiro; para o exercício de 2021, houve uma previsão de R\$ 175 mil, contudo o saldo permaneceu até o mês de dezembro, ou seja, não houve investimentos no setor.

Tabela 9 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Barra de São Francisco/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O BIMESTRE	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O BIMESTRE	SALDO
HABITAÇÃO	200,00	0,00	0,00	200,00
Administração Geral	100,00	0,00	0,00	100,00
Habitação Urbana	100,00	0,00	0,00	100,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1825/arquivos/18BB39957061DF031656A3B234719662.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: quinto bimestre de 2020.

Tabela 10 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Barra de São Francisco/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	307.598,53	305.847,23	305.847,23	1.751,30
Administração Geral	307.498,53	305.847,23	305.847,23	1.651,30
Habitação Urbana	100,00	0,00	0,00	100,00

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1825/arquivos/02F1E6721961AE097B4821E5395BC31D.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

Também o município de Barra de São Francisco não investiu em habitação no ano de 2020, tendo feito uma previsão insignificante de R\$ 200 (Tabela 9). No exercício financeiro de 2021, aplicou R\$ 307.847,23 da dotação atualizada de R\$ 307.598,53, uma pequena movimentação em torno da política de moradia (Tabela 10).

Tabela 11 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Vila Pavão/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	22.050,00			
Habitação Urbana	22.050,00			

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2042/arquivos/92D21D62187F75D29C380F16CE9D0010.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2020.

Tabela 12 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Vila Pavão/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	23.152,50			
Habitação Urbana	23.152,50			

Fonte:

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/2042/arquivos/D3BFD349818090CBE8565C94D537E651.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

No município de Vila Pavão, no exercício de 2020 (Tabela 11), houve uma dotação em habitação urbana de R\$ 22.050, sem investimentos no decorrer do ano. A Tabela 12 mostra que esse cenário se manteve no exercício de 2021, modificando-se apenas o valor para R\$ 23.152,50.

Tabela 13 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Ecoporanga/ES, no exercício de 2020

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	1.853,33			1.853,33
Habitação Urbana	1.853,33			1.853,33

Fonte: <http://www.ecoporanga.es.gov.br/uploads/documento/20210128152301-rreo-6-bimestre-2020-anexo-2.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2020.

Tabela 14 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do município de Ecoporanga/ES, no exercício de 2021

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO*	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS ATÉ O PERÍODO	DESPESAS LIQUIDADAS ATÉ O PERÍODO	SALDO
HABITAÇÃO	33.194,54	31.729,23	31.729,23	1.465,31
Habitação Urbana	33.194,54	31.729,23	31.729,23	1.465,31

Fonte: <http://www.ecoporanga.es.gov.br/uploads/documento/20220218083048-rreo-6-bimestre-anexo-2.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

*Período de referência: sexto bimestre de 2021.

As Tabelas 13 e 14 detalham que o município de Ecoporanga fez uma previsão de R\$1.853,33 em 2020, ao passo que, em 2021, houve um investimento de R\$ 31.729,23 em habitação urbana.

Essa é a realidade geral dos municípios que integram o Polo X. Sem expressividade nas previsões orçamentárias e, mesmo que infimamente constantes nas normas de planejamento, os municípios não as executaram no decorrer dos exercícios analisados, ressalvados quanto aos municípios de Barra de São Francisco, que em 2021 investiu R\$ 305.847,23 na Função Habitação/Administração Geral; e Ecoporanga, que no exercício de 2021 realizou gasto em habitação urbana no aporte de R\$ 31.729,23.

Se, por um lado, os municípios devem dar primazia às matérias de interesse local, tal qual expresso no art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os que compõem o Polo X encontram-se estagnados na implementação de políticas próprias de moradia. Esse dado se agrava quando se volta para as políticas de moradia ou de acolhimento para as pessoas em situação de rua, até porque esse grupo, além de não ter renda, endereço e, na maioria das vezes, a própria identidade, não tem perspectiva de acesso.

Esse cenário dos municípios pesquisados não difere em proporção, se comparado à realidade dos investimentos federais, com encolhimento dos programas de habitação de interesse social a um patamar praticamente inexistente (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2021, p. 68).

Mesmo com a adaptação da meta 11.1⁹ à realidade nacional, o ano de 2021 sofreu a redução, quase ausência, de investimentos federais em habitação. Apesar de o governo federal afirmar que marcos regulatórios, como a Casa Verde e Amarela e as suas modalidades de atendimento, substituíram quantitativa e qualitativamente o hiato

⁹ Meta 11.1 dos ODS: até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

gerado pelo fim do programa Minha Casa, Minha Vida, eles apenas permitem ações de regularização fundiária e pequenas melhorias. As populações de maior vulnerabilidade continuam sem acesso à moradia de interesse social (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2022, p. 62).

O governo federal cortou 98% dos recursos para a produção de novas unidades habitacionais para as famílias com renda igual ou menor a R\$ 1.800. A rubrica habitação recebeu 0,0001% do orçamento da União em 2021, e o urbanismo, que complementaria recursos para garantir melhores condições de vida nas cidades, representou 0,29% do orçamento federal executado. Descontados os restos a pagar, efetivamente houve uma queda de mais de 70% da dotação orçamentária para a política habitacional entre 2019 e 2020 (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2022, p. 63).

E ainda que 97% dos municípios tenham aderido ao SNHIS, grande parte deles não implementa a política pública orientada pelo Plano Diretor e nos Planos Locais de Habitação (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2022, p. 63).

Além disso, à retirada de direitos básicos previstos na Constituição somou-se a continuidade de processos de remoções forçadas¹⁰ de pessoas em meio à pandemia. O país chegou a ser repreendido pela Relatoria Especial da ONU pelo Direito à Moradia porque não suspendeu a política de despejos em meio à crise sanitária em pelo menos 13 estados (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030, 2021, p. 68).

Diante dessa realidade, é possível que haja controle jurisdicional do orçamento em caso de omissão do município, ao não prever verbas orçamentárias destinadas à política pública de moradia desse grupo de excluídos.

¹⁰ Ver ADPF 828, que prorrogou até 31 de outubro de 2022, mantendo a suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 13 nov. 2022.

1.3.1 Controle jurisdicional do orçamento

Os direitos sociais, pelo seu caráter prestacional e por exigirem um fazer do Estado, sempre encontram óbices na questão orçamentária e, se judicializada a matéria, não faltam argumentos contrários à sua efetivação, ora pela reserva do possível, ora pelo princípio da separação dos poderes e legitimidade democrática. Sem dúvida, são argumentos relevantes, todavia não podem suprimir o princípio da supremacia constitucional na concretização dos direitos sociais.

Com efeito, mesmo reconhecendo a existência de custos na implementação dos direitos sociais prestacionais, a questão orçamentária é mais complexa no âmbito de sua efetivação, eis que é em relação aos direitos sociais à prestação que este fator se mostra mais relevante quando de sua implementação, ou seja, a efetivação de determinada política pública carece de existência de recursos necessários à sua concretização. Nesse caso, faz-se necessário o exame das causas que levaram a essa escassez de recursos, e da possibilidade de remanejá-los.

Discute-se, então, se a reserva do possível, vista em sentido amplo, ultrapassa a mera argumentação de ausência de recursos materiais para a concretização de direitos em sua dimensão positiva. Condicionar a efetivação dos direitos sociais a caixas cheias seria o mesmo que os tornar inacessíveis e insuscetíveis de realização para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Esclarece Vitor de Andrade Monteiro (2015, p. 166) que:

Condicionar a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais à existência de “caixas cheias” do Estado é o mesmo que reduzir sua eficácia a zero. Assim, subordinar a efetivação desses direitos a condicionantes econômicas relativiza a universalidade dos direitos sociais, econômicos e culturais, permitindo que venham a ser tratados como “direitos de segunda categoria”.

O orçamento, como peça de planejamento e equilíbrio econômico e financeiro, não pode ser obstáculo para a realização dos direitos sociais. Não é razoável admitir que o simples argumento genérico de que faltam recursos ao Estado sirva de óbice para a efetivação de tais direitos, conduzindo, inclusive, à paralisação da atividade jurisdicional, em caso de violação.

Pensar diferente seria contraditório. Se ao Judiciário é conferida autorização constitucional para a guarda dos elementos essenciais da Constituição, avaliando as restrições legislativas como constitucionais ou inconstitucionais, segundo afete ou não o núcleo dos direitos fundamentais (art. 60, IV, da Constituição Federal), é coerente que possa syndicar os casos de omissão. É de Maria do Socorro Azevedo de Queiroz (2011, p. 115-116) a seguinte indagação:

Como não pode ele dizer sobre o conteúdo não definido (omissão) ou mal definido (omissão parcial) dos direitos fundamentais sociais prestacionais? Para guardar o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário tem que dizer sobre o conteúdo desses direitos, ou seja, tem que definir o conteúdo em si dos direitos, delimitando seu núcleo. [...] Como no caso dos direitos fundamentais sociais prestacionais as omissões inconstitucionais são mais comuns, principalmente por falta de políticas executivas a atingir o conteúdo essencial desses direitos, é imprescindível a perspectiva subjetiva para a garantia de sua essência. Negar subjetividade aos direitos fundamentais sociais prestacionais deixa à disposição do Legislativo e do Executivo seu conteúdo essencial, visto que somente a omissão inconstitucional controlada subjetivamente pode garantir a essência do direito fundamental.

Essa possibilidade de controle de constitucionalidade do orçamento público foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.048-DF, o que trouxe uma inovação nesse campo. Na ação, foi discutida em questão preliminar sobre a admissibilidade da ADI para impugnar norma de natureza orçamentária. Em sede de medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que cabe controle concentrado de constitucionalidade e, ao se referir à jurisprudência do Tribunal quanto à interpretação dada às leis de efeitos concretos e abstratos, reconheceu textualmente que a jurisprudência da Suprema Corte não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas (BRASIL, 2008).

O desvirtuamento da Lei Orçamentária traz sérios impactos na concretização dos direitos fundamentais, até porque é nela que são previstas as receitas, fixadas as despesas e definidos os programas a que o ente público se debruçará no exercício subsequente, isso obviamente em sintonia com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Mas está aqui o ponto nodal da questão. Se não há minimamente previsão orçamentária nem vontade política para investir em determinada política

pública a dar concretude aos direitos sociais, está-se muito longe de corrigir os problemas gerados pela desigualdade e exclusão social.

Se a realização de políticas públicas é instrumentalizada pelo orçamento, pode-se afirmar seguramente que impossibilitar a intervenção abstrata de constitucionalidade é o mesmo que compactuar com a eventual elaboração de leis orçamentárias que estejam na contramão dos valores consagrados pela Constituição.

Sendo assim, se a Lei Orçamentária padece de vícios formais ou materiais, será cabível a intervenção judicial por meio do controle abstrato de constitucionalidade, especialmente quando se trata de omissão de programas e políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos sociais prestacionais.

Dito de outro modo: quando a Lei Orçamentária não é elaborada com integridade e, com isso, não são aplicadas políticas públicas para concretização dos direitos sociais, está-se eliminando indiretamente a vida das pessoas vulneráveis, o que leva a questionar a democracia brasileira, não efetivada mesmo com a robusta e expressa normatização dos direitos humanos e fundamentais.

Retomando o filósofo Giorgio Agamben (2002, p. 17),

Se algo caracteriza, portanto, a democracia moderna em relação à clássica, é que ela se apresenta desde o início como uma reivindicação e uma liberação da *zoé*, que ela procura constantemente transformar a mesma vida nua em forma de vida e de encontrar, por assim dizer, o *bios* da *zoé*. Daí, também, a sua específica aporia, que consiste em querer colocar em jogo a liberdade e a felicidade dos homens no próprio ponto – a “vida nua” – que indicava a sua submissão. Por trás do longo processo antagonístico que leva ao reconhecimento dos direitos e das liberdades formais está, ainda uma vez, o corpo do homem sacro com seu duplo soberano, sua vida insuscetível e, porém, matável. Tomar consciência dessa aporia não significa desvalorizar as conquistas e as dificuldades da democracia, mas tentar de uma vez por todas compreender por que, justamente no instante em que parecia haver definitivamente triunfado sobre seus adversários e atingido seu apogeu, ela se revelou inesperadamente incapaz de salvar de uma ruína sem precedentes aquela *zoé* a cuja liberação e felicidade havia dedicado todos os seus esforços.

Democracia não é simplesmente ter capacidade eleitoral ativa e passiva, mas, além disso, é estar nos espaços de fala da *polis* e poder influenciar as decisões tomadas

pelo Estado, especialmente nas leis de planejamento, quando omissas nos projetos de garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, destaca-se o papel do Judiciário como garantidor da efetivação dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, e, em particular, do direito social à moradia adequada. Pode, nesse sentido, exercer um juízo de análise dos critérios utilizados pelo Estado para a eleição das políticas públicas adotadas, utilizando-se das noções de razoabilidade, adequação e eficiência (MONTEIRO, 2015, p. 177).

Com efeito, não se está a falar da sobreposição da vontade dos poderes políticos pela do Poder Judiciário, mas sim na possibilidade do exame da idoneidade e das escolhas das políticas públicas para alcançar a satisfação dos direitos fundamentais. Assim, é possível o controle de política pública que exclua grupos de vulneráveis e carentes de especial proteção, para os quais seja inadequada a efetivação do direito social a que se destina, ou manifestamente ineficiente, porquanto não garante as necessidades mínimas que compõem o conteúdo nuclear de um direito (MONTEIRO, 2015, p. 177).

Mesmo que se possa individualmente buscar a tutela jurisdicional para a defesa do direito fundamental à moradia, a atuação coletiva permite um mais adequado planejamento do Estado, obtendo-se maior eficiência da política pública, além de proteção mais ampla e isonômica do direito.

Desse modo, constatadas tais violações, retirar a legitimidade da sindicância jurisdicional abstrata em matéria de orçamento não é razoável. Se assim não for, poder-se-ia estar diante de leis totalmente alheias às necessidades prementes da comunidade que tanto carece de políticas públicas voltadas para as pautas prioritárias dos direitos fundamentais, especialmente a moradia.

A seguir, apresenta-se uma análise da metodologia da *Housing First*, que difere da abordagem em escada. Em vez disso, concentra-se primeiro na obtenção e garantia de moradia, em combinação com outras políticas de atendimento. Tratar-se-á de algumas iniciativas de sucesso no Brasil e, ao final, de um contraponto quanto às estratégias finlandesa e norte-americana.

1.3.2 A metodologia da *Housing First* como estratégia de construção da política pública de moradia às pessoas em situação de rua

As políticas públicas devem dirigir-se aos fatores emancipatórios e criarem condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico, voltadas para a concretização dos direitos sociais. Devem, pois, criar ambiência e preconizar meios de solucionar problemas por meio de processos em que objetivos e metas possam ser revitalizados e reprogramados e os recursos mobilizados para realizar tais objetivos.

Há que se compreender que não ter uma moradia envolve questões mais complexas do que a simples percepção de desconforto, insalubridade e insegurança. A moradia adequada dignifica, é o local em que se estabelecem vínculos familiares, campo de conforto, pertença, segurança, saúde, higiene pessoal, nutrição, água potável, energia, aquecimento, facilidades sanitárias. Nele se constrói cidadania, enfim, um lugar onde se vive uma vida digna de ser vivida.

A importância do domicílio é tão grande que não o ter priva e dificulta as pessoas do acesso a praticamente todos os programas de governo destinados a pessoas vulneráveis, como o Auxílio Brasil, o Benefício de Prestação Continuada, o Casa Verde e Amarela, a matrícula em escolas e o atendimento e tratamento nas unidades básicas de saúde. Até mesmo questões relacionadas ao cerceamento da liberdade ficam prejudicadas, como a prisão domiciliar e a liberdade provisória, com ou sem fiança.

O Brasil adota na temática da população em situação de rua o modelo etapista, em que as diversas políticas não alcançam o objetivo esperado. Segundo Isabella Viegas Moraes Sarmiento (2020, p. 108):

O Brasil adota na temática da população em situação de rua o Modelo Integrado de Prestação de Serviços por Etapas, ou o modelo de escadinha, como chamado em Portugal, onde é prevista a articulação de um conjunto alargado de políticas sociais, no qual a moradia é a última etapa ou degrau do processo de reinserção da pessoa vulnerabilizada.

No modelo etapista brasileiro, a moradia é um prêmio para a pessoa em situação de rua, que precisa, independentemente do nível de vulnerabilidade, ingressar nos

equipamentos disponibilizados pelo Estado; e espera-se que ela seja capaz de reestruturar a sua vida e, ao final desse trajeto, que pode durar anos, receber como reconhecimento pelo seu esforço pessoal para sair da situação de rua uma moradia permanente (NASCIMENTO, 2019, p. 359).

A inovação do modelo *Housing First* consiste na inversão do modelo em escada. A intervenção em escada, ainda aplicada no Brasil, pressupõe a existência de uma escala contínua de estruturas e serviços, começando nos centros de alojamento, passando por programas residenciais de grupo e culminando no acesso à habitação independente. É uma forma de acesso à moradia por méritos, ou seja, se bem-sucedido no primeiro passo, alcança-se o segundo, até chegar à moradia independente. O problema é que muitos param no meio do caminho, mesmo ascendendo positivamente às competências pretéritas. Esta, inclusive, é uma observação feita pela Professora Isabella Viegas Moraes Sarmento (2020, p. 109):

Ocorre que o modelo meritório de políticas para as pessoas em situação de rua não tem atingido resultados benéficos, ao contrário, demonstra desarticulação entre os programas e instâncias envolvidas, em um perverso sistema que só gera frustrações. Ouso ainda dizer que os degraus da política de escada sequer são interligados, sendo necessários saltos quânticos para alçar o topo [...].

O modelo *Housing First*, ao contrário do formato em escada, coloca o acesso à habitação permanente e individualizada como ponto de partida, e não como a última etapa da intervenção, e disponibiliza serviços de apoio ajustados às necessidades concretas dos participantes (BRASIL, 2019).

Diante das constatações do grau de dignidade que o lar fornece ao indivíduo e da ineficácia das políticas em etapas, surge a concepção do *Housing First*, que atua de maneira inversa à política assistencialista (SARMENTO, 2020, p. 109-110):

O *Housing First* ou moradia primeiro é uma política social utilizada em vários países viabilizando o combate à condição de desabrigo de milhares de pessoas. Consiste em uma abordagem baseada em evidências internacionais, que usam habitação independente e estável como uma plataforma para permitir que indivíduos com necessidades múltiplas e complexas iniciem uma recuperação e se afastem da condição de desabrigados. [...] A metodologia do *Housing First* atua de maneira inversa à política assistencialista atual e, como o nome já sugere, o método adota a moradia como a primeira etapa do processo de intervenção, invertendo-se a

ordem comum de assistência e priorizando a alocação das pessoas em um lar individualizado. A inversão de metodologia possibilita a oportunidade de integração comunitária, melhorias na saúde física e mental, ganho de autonomia e autoestima, rompendo ainda com todo o ciclo de dor desempenhado pela ausência do lar.

A primeira abordagem que deu origem ao *Housing First* foi realizada pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque, no ano de 1992, e foi chamada de *Pathways to Housing in New York City*. Nela, desenvolveu o modelo de habitação baseada em evidências orientadas pelo estudo dos próprios sujeitos, que quando beneficiados pelo programa apresentam significativo avanço na ressocialização e reingresso à vida civilizada. O modelo de habitação primeiro provou ser muito bem-sucedido em remediar a questão dos não domiciliados e pessoas em situação de alta vulnerabilidade nos Estados Unidos da América, no Canadá e em vários países europeus (SARMENTO, 2020, p. 110).

A França também teve grande contribuição nos estudos da habitação, primeiro com o programa *Chez-Soi d'abord*, realizando um dos maiores ensaios do modelo de *Housing First*. As cidades contempladas foram Lille, Paris, Toulouse e Marselha, sendo o projeto liderado em nível nacional pelo Dihal, órgão interministerial responsável pela estratégia nacional das pessoas em situação de rua (SARMENTO, 2020, p. 110-111).

Foram ofertadas cem habitações no modelo *Housing First* por um período de três anos para pessoas em situação de rua que fazem uso de álcool e outras drogas, pessoas com sofrimento psíquico ou usuários do sistema prisional. Os beneficiários recebiam atendimentos sociais e de saúde três vezes por semana, além de desenvolverem ações de inserções no trabalho e renda (BRASIL, 2013b).

A principal característica do programa é a oferta de moradia permanente às pessoas em situação de rua como estratégia primária, com a finalidade de reduzir os danos decorrentes da situação de rua e sem, necessariamente, impor a condição de tratamento àqueles que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas ou estão em situação de sofrimento psíquico e transtorno mental. O programa *Housing First* contrapõe-se ao programa *Treatment First* (Tratamento Antes), que se destina a dar

acesso à moradia aos usuários que estão engajados em um tratamento para drogas ou sofrimento psíquico (EVANS, 2017, p. 29).

Para muitas pessoas – inclusive usuários de drogas ilícitas –, o acesso à moradia é o início de um processo positivo de mudança. É o que preconiza Sarah Evans (2017, p. 30):

Pesquisas mostram que, quando implementados de forma efetiva, programas de moradia que não exigem abstinência logram melhorar a qualidade de vida e reduzem o comportamento de risco de indivíduos em situação de rua que usam drogas. Para alguns usuários, obter estabilidade também pode pôr fim ao uso caótico de drogas. De fato, o primeiro fator para garantir bons resultados no tratamento de trauma social e abuso de drogas – condições que caracterizam a maioria dos residentes da Cracolândia – é o estabelecimento de ambientes e relações seguras entre usuários e provedores de serviços terapêuticos. Quando as pessoas vivem nas ruas e sob constante medo de violência, ou quando são removidos à força, a sensação de segurança se torna inalcançável e portanto nenhuma intervenção terapêutica terá sucesso no longo prazo.

Importante destacar que, diferentemente do modelo brasileiro, em que as políticas públicas carecem de intersectorialidade, o programa *Housing* europeu uniu os departamentos de saúde, habitação e assistência social em um trabalho conjunto. Os beneficiários não precisam provar que estão prontos para a habitação independente, ou progredir por uma série de serviços de alojamento e tratamento. Não há condições impostas a eles, além de uma disposição para manter um contrato de locação (SARMENTO, 2020, p. 111).

Nos Estados Unidos e no Canadá, o programa opera como na França, com uma gama de princípios e ações que incluem ajuda de custo para sustentar uma casa adequada, seja através de emprego fixo, serviços ou ajuda de custo. O projeto prima por viabilizar melhoria da saúde, bem-estar e integração social. Há também a opção de obter ajuda através de oportunidades consideradas gratificantes, como atividades baseadas em artes diversas e cultura (SARMENTO, 2020, p. 112).

O fracasso sistemático dos programas tradicionais de abrigo, no Canadá, deu margem para a implementação do *Transitions to Home (T2H)* em 2010, utilizando-se da metodologia do *Housing First*.

Em Portugal, o programa Casas Primeiro se iniciou em 2009, inspirado no modelo *Housing First*, destinado às pessoas em situação de rua com necessidades decorrentes de álcool e outras drogas e de sofrimento psíquico. Os resultados do projeto Casas Primeiro foram avaliados positivamente, reduzindo o número de internações em hospitais e serviços de urgência, melhoria na qualidade de vida e integração social dos beneficiários (BRASIL, 2013b).

O programa *Housing First* também foi aplicado em Londres, entre 2012 e 2014, e contou com três projetos: *Action Housing and Supporting Ltd*, em Derbyshire; *BCHA Bridge Project*, em Exeter; e *Coastal Homeless Action Group* e *Triangle Tenancy Service*, em Suffolk (BRASIL, 2013b).

Analizando a metodologia e o grau de eficácia do programa *Housing First*, Isabella Viegas Moraes Sarmiento (2020, p. 117) observa que o sucesso está condicionado à capacidade de intersectorialidade das políticas públicas, sendo que esta deve ser estendida a outros programas já existentes, e destaca:

Inferimos que a metodologia do *Housing* apresenta alto grau de eficácia após sua implementação, sobretudo por operar em meios interdisciplinares, solucionando e desonerando diversas políticas. Há que se asseverar, no entanto, que o funcionamento do programa se condiciona à capacidade de intersectorialidade das políticas públicas de educação, trabalho e saúde, sem a qual a funcionalidade do projeto tende a ruir. Tal necessidade de intercâmbio, exige um avanço e direcionamento de ação ainda não atingido nas políticas públicas nacionais, mas, que urge ser alcançado, inclusive para o funcionamento dos programas já existentes.

O Brasil ainda está em fase incipiente na adoção de metodologia e estudos sobre o programa. Os de São Paulo e Pernambuco (Projeto Atitude – Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares) são os mais consolidados (EVANS, 2017). Entre os anos de 2017 e 2018, iniciaram-se programas no Rio de Janeiro (RJ), em Porto Alegre (RS) e em Palmas (TO).

O projeto Atitude é orientado para atenção à população em vulnerabilidade associada ao uso de crack, redução de fatores de criminalidade e prevenção ao encarceramento de usuários de droga. O programa oferta vários serviços, dentre eles: (I) serviços móveis de aconselhamento e informação apresentado em praças públicas, ruas e bairros para usuários de crack e outras drogas; (II) atendimento de curto prazo que

oferecem chuveiros, refeições, pensão noturna e atividades socioeducativas, com serviços disponíveis 24 horas por dia; (III) atendimento amplo, de longo prazo e 24 horas para usuários em risco e (IV) aluguel social (EVANS, 2017, p. 35).

Em 2015, a equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Política Pública de Segurança da Universidade Federal de Pernambuco (NEPS-UFPE), liderada pelo Professor José Luiz Ratton, com assistência de Rafael West, conduziu diversos estágios de pesquisa de campo para avaliar o programa Atitude (EVANS, 2017, p. 35).

A vasta maioria dos pesquisados nos três grupos (usuários, familiares e profissionais) avaliou o programa de forma positiva. Os resultados do projeto foram promissores, oferecendo diversas estratégias de reabilitação aos beneficiários; abrigo aos familiares de usuários; redução do consumo de crack pelos beneficiários inseridos no projeto; melhoria das condições de saúde; promoção de redes de proteção às diversas formas de violência; redução do encarceramento de usuários e pequenos traficantes, tratando da questão das drogas como assunto de saúde pública e não de repressão policial; e vinculação dos beneficiários com a equipe multiprofissional (EVANS, 2017, p. 37).

Dentre os problemas identificados no programa ATITUDE, está a habilidade limitada em monitorar os usuários quando eles deixam o programa e em realizar o acompanhamento de suas famílias; além de dificuldades para estabelecer uma rede de serviços e com a geração de empregos estáveis para os participantes nos mercados formal e informal (EVANS, 2017).

Um dos projetos de inserção mais conhecidos do Brasil está situado no Centro de São Paulo, que abriga uma das maiores cenas de uso de crack, no bairro da Luz. O De Braços Abertos (DBA), projeto de inserção e garantia de direitos com fundamento no modelo *Housing First*, teve início em 2014 com o objetivo de intervir no espaço urbano do centro de São Paulo e ofertar cuidado às pessoas que ali faziam uso de álcool e drogas. A inovação crucial na abordagem do DBA foi a de não estabelecer pré-condições para a participação das pessoas no programa.

Ao longo dos últimos anos, o governo de São Paulo tentou repetidamente erradicar essa “Cracolândia” para “revitalizar” a área, empregando forte repressão policial para lidar com a pobreza e o uso de drogas no local. A primeira grande ação policial, chamada de “Operação Limpeza”, aconteceu em 2005; foi seguida pela “Operação Dignidade”, em 2007, e pela “Operação Sufoco”, em 2012 (EVANS, 2017). Em 2017, foi lançado o Programa Redenção, que culminou em uma operação policial de desocupação, busca e apreensão dos usuários para avaliação médica forçada (PAGNAN; VERPA, 2017).

Em 11 de maio de 2022, a Rua Helvétia, no centro de São Paulo, onde o fluxo de pessoas em situação de rua, dependentes químicos e traficantes se concentram desde que a Polícia Civil dispersou a “Cracolândia” da Praça Princesa Isabel, foi alvo de nova operação na tarde de 2 de junho de 2022. Segundo a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, essa foi a décima etapa da Fase V da “Operação Caronte”, que tenta combater o tráfico de drogas na região central da cidade (NOVA..., 2022).

Em Palmas, capital do Tocantins, o “Palmas que Te Acolhe” teve início em 2015 e fim em 2019. Foi um serviço que compôs a rede de atenção à população em situação de rua, no modelo de *Housing First*, e objetivou desenvolver iniciativas intersetoriais que garantissem acesso aos direitos essenciais, pleno exercício da cidadania, aumento da autonomia e construção de projetos de vida com as pessoas em situação de rua que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas.

A Professora Isabella Viegas Moraes Sarmiento (2020, p. 114) informa que, no Seminário Nacional “A autonomia na transformação social na pessoa em situação de rua”, realizado nos dias 20 e 21 de novembro de 2018, em Brasília, uma opinião foi unânime: o *Housing First* é hoje o programa globalmente mais eficaz na resolução do problema da população em situação de rua. Além disso, o projeto RUAS teria sido a primeira organização a aplicar o *Housing First* na América Latina, cujas etapas iniciais compreenderam os seguintes processos:

Treinamento da equipe nos moldes da filosofia e modelo do *Housing First*; abordagem social; seleção dos beneficiários do programa; produção de perfil social e demandas individuais; reconhecimento e inventário de possíveis

locais para a locação; visitas acompanhadas dos beneficiários para a escolha da unidade individual; estudo e assinatura do acordo de locação e adesão ao programa; mudança e instalação da mobília mínima; acompanhamento individual com visitas domiciliares habituais; produção de plano para gestão de crises; manutenção da vida domiciliada e conexão com as demais políticas em conformidade com as demandas do beneficiário (SARMENTO, 2020, p. 115).

A intersecção entre as políticas assistenciais e estruturais é fundamental para o formato de uma política pública eficaz na redução do número de pessoas em situação de rua, tanto no curto quanto no longo prazo, retomando a dignidade da pessoa e garantindo cidadania.

Adotando esse modelo, a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos Humanos, prevê expressamente que os entes federados passem a planejar as suas ações sob o modelo do *Housing First*, estipulando, em seu artigo 29, que os entes da federação devem estruturar o planejamento de ações no estudo de experiências exitosas do modelo Moradia Primeiro, desenvolvidas em vários países europeus, norte-americanos e sul-americanos (BRASIL, 2020b).

Com o advento da Lei nº 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, aumentou-se consideravelmente o volume de recursos para o enfrentamento de déficit habitacional. A opção por esse modelo representa um avanço na política pública habitacional. Repensar essa política incluindo as metodologias de *Housing First*, aluguel social e casas de passagem de caráter transitório para os municípios de pequeno porte I e II, em primeiro plano, são alternativas que devem ser contempladas.

Apesar dos pontos positivos alinhados, importante destacar algumas considerações feitas por Stefan G. Kertesz e outros (2009, p. 1) em comunidades dos Estados Unidos onde o método fora aplicado. Análise e estudos comparativos e relatórios de séries de casos demonstram que a metodologia da *Housing First* apresenta uma excelente retenção de moradia, apesar da quantidade limitada de dados referentes a pessoas sem-teto com dependência ativa grave. Vários programas lineares citam reduções na gravidade do vício, mas apresentam deficiências no sucesso e na retenção de moradias a longo prazo, todavia os formuladores de políticas devem ser cautelosos

ao generalizar os resultados dos estudos *Housing First* disponíveis para pessoas com dependência ativa quando ingressam em programas habitacionais.

Na Finlândia, desde 2008, o programa *Housing First* é aplicado. Annalisa Sannino (2018, p. 3) explana que a estratégia finlandesa é um caso valioso de ampla mobilização de ações que fazem a diferença no combate ao estigma da falta de moradia. Afirma a pesquisadora que o principal desafio para a implementação do princípio *Housing First* é disponibilizar unidades habitacionais.

Para ela, as concepções generalizadas de déficit associadas à condição de sem-teto são tão prejudiciais quanto os obstáculos objetivos econômicos e relacionados à saúde para superar essa condição. Os bairros não querem ser “infestados” por grupos desordeiros; proprietários preferem os apartamentos vazios em vez de alugá-los aos sem-teto; forças políticas e contribuintes resistem à ideia de manter ou aumentar os recursos públicos para esse grupo, pois são vistos como parasitas que em nada contribuem para o desenvolvimento econômico (SANNINO, 2018).

E sintetiza que mudar essas concepções é essencial para erradicar a falta de moradia (SANNINO, 2018). Trata-se de um trabalho educativo a ser realizado em larga escala na sociedade civil, com eventos públicos, projetos e iniciativas que visam transmitir o que a falta de moradia significa para o indivíduo e para a sociedade e o que é necessário para superá-la. Mas, além de conscientizar, é preciso se mobilizar, como no caso da estratégia finlandesa.

São reflexões importantes para que a metodologia da *Housing First* não seja desvirtuada, e sim implantada para gerar maior integração comunitária e se dê articulada a outros programas sociais de forma intersetorial e participativa, já que a vida nas ruas agrava outros problemas para quem vivencia essa situação. A superação das mais variadas fragilidades e mudanças que afetam as pessoas em situação de rua, na perspectiva da autonomia, exige um percurso de tempo com suporte e apoio conforme cada situação específica.

Assegurar a sustentabilidade financeira dos projetos constitui um dos maiores desafios enfrentados pelas instituições promotoras. Contudo, os bons resultados

alcançados possibilitam demonstrar a eficácia e a validade dessa nova proposta de acesso à moradia para as pessoas em situação de rua, com a forte participação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e de outras instituições, criando condições para viabilizar a continuidade dos projetos e potencializar o crescimento da metodologia de *Housing First* como proposta de emancipação para essas pessoas.

Além disso, a previsão de casas de passagem nos municípios, além de servir de suporte aos serviços de abordagem social, pode auxiliar no atendimento das pessoas que estejam transitoriamente nas ruas.

O Ministério Público pode valer-se, nesse cenário de forte exclusão social, de mecanismos extrajudiciais que estimulam a incorporação, nos orçamentos do Fundo Municipal de Assistência Social, de rubricas destinadas ao acolhimento de pessoas em situação de rua. É o que se verá no próximo capítulo.

2 A CONDIÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – A RUA COMO LUGAR DA CONTRADIÇÃO: DA INVISIBILIDADE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS E VISIBILIDADE INCÔMODA PARA A SOCIEDADE

Segundo o artigo 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, esse grupo populacional é assim definido:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009a).

As pessoas em situação de rua começaram a contar com uma legislação que lhes garantisse assistência social após a edição da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, dando nova redação ao artigo 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ao dispor que “Na organização dos serviços de Assistência Social serão criados programas de amparo [...] às pessoas que vivem em situação de rua” (BRASIL, 2005b). Assim, a inserção dessa população na organização dos serviços de assistência social e o acesso ao CadÚnico representaram, de certo modo, conquistas importantes, já que passou a integrar a agenda e o orçamento público de forma articulada nos níveis federal, estadual, municipal e distrital.

A criação e o fortalecimento dos Consultórios na Rua, de acordo com a Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2011), e dos Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros POP) também contribuíram para restaurar e preservar a integridade e a autonomia dessa população.

A Resolução nº 7, de 7 de junho de 2010, da CIT/Ministério da Saúde, pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a expansão dos serviços socioassistenciais de 2010 (BRASIL, 2010a). Foram destinados, pela primeira vez, recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para

Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua em municípios com mais de 250 mil habitantes e no Distrito Federal.

Já a Resolução CIT nº 2, de 27 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a) criou o Plano Operativo de Saúde para a População em Situação de Rua, com fins de garantir o acesso aos serviços de saúde por meio do Consultório na Rua, estratégia de efetivação da entrada no Sistema Único de Saúde (SUS), vislumbrando dar cobertura, assistência e acolhimento através de um serviço multiprofissional de atenção primária às pessoas em situação de rua, incluindo o uso problemático de álcool e outras drogas por meio da busca ativa e do compartilhamento de ações com demais pontos da rede e outros setores.

Por meio da Resolução CIT nº 31, de 30 de novembro de 2017, ficou normatizado o II Plano Operativo (2017-2019) das ações de saúde previstas na Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito do SUS, considerando a pactuação ocorrida na 11ª Reunião Ordinária da CIT, de 30 de novembro de 2017:

Art. 3º O II Plano Operativo (2017-2019) é estruturado pelos seguintes eixos estratégicos:

- I - Acesso à saúde Integral da População em Situação de Rua;
- II - Promoção e Vigilância em Saúde;
- III - Educação Permanente e Educação Popular em Saúde;
- IV- Mobilização, Articulação, Participação e Controle Social;
- V - Monitoramento e avaliação das ações de saúde para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2017).

Outras normatizações e estratégias foram criadas para dar maior amparo às pessoas em situação de rua, destacando-se: a Portaria nº 122/2011 (BRASIL, 2011) e a Portaria nº 123/2012 (BRASIL, 2012), ambas do Ministério da Saúde, que preveem a implantação e o financiamento de serviços de Consultório na Rua com equipes que possuam em seu quadro agentes sociais com trajetória de vida nas ruas; a Resolução nº 87/2009, do Ministério das Cidades, que cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e aponta como princípio das mediações a garantia do direito à cidade e à moradia, conceituando o conflito fundiário urbano como a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia

do direito humano à moradia e à cidade (BRASIL, 2009b); a Nota Técnica Conjunta nº 1, de 16 de setembro de 2015, da Secretaria de Atenção à Saúde e da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, ambas do Ministério da Saúde, contendo "diretrizes e fluxograma para a atenção integral à saúde das mulheres e das adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de crack/outras drogas e seus filhos recém nascidos", que aponta para a importância da garantia do direito à convivência familiar e comunitária de mães e filhos/as (BRASIL, 2015).

Além dessas, há a Resolução Conjunta nº 1, de 15 de dezembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda (2016), que dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua e inclui o subitem 4.6, no item 4, do Capítulo III do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”; a Resolução Conjunta nº 1, de 7 de junho de 2017, também do CNAS e do Conanda (2017), que estabelece as diretrizes políticas e metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social; a Resolução nº 187, de 23 de maio de 2017, do Conanda (2017), que aprova o documento Orientações Técnicas para Educadores Sociais de Rua em Programas, Projetos e Serviços com Crianças e Adolescentes em Situação de Rua; a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2018), que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflito fundiário coletivos rurais e urbanos, entre outras.

Apesar dos avanços normativos representados pela instituição de políticas voltadas para as pessoas em situação de rua, observa-se, no plano concreto, que essa população vivencia limites de acesso a direitos sociais e constitucionais básicos. Há um olhar negativo prévio e excludente sobre essa população, o que contribui para o não cumprimento do princípio da integralidade do SUS e da Política Nacional de Humanização (PNH), o que a torna ainda mais vulnerável e invisível.

Os percalços enfrentados na concretização dos eixos estratégicos do Plano Operativo de Saúde não são diferentes quando se avalia a falta de acesso ao direito fundamental à moradia dessas pessoas. Enquanto a política de atendimento habitacional para a

população de baixa renda for, em regra, como via de aquisição subsidiada de moradia – financeirizada, não há alcance às pessoas em situação de rua, pouco alterando a exclusão habitacional estrutural (MENEZES, 2017, p. 206-207).

Por outro lado, as políticas habitacionais também não são acessíveis às famílias de faixa de renda mais baixa, com rendimentos instáveis. O Programa Minha Casa, Minha Vida trouxe condições atrativas para financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias com renda familiar bruta de até R\$ 7 mil por mês.

A partir de 26 de agosto de 2020, as operações de financiamento contratadas com recursos do FGTS integram o Programa Casa Verde e Amarela, conforme Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (BRASIL 2021), mantendo a renda mensal de até R\$ 7 mil em áreas urbanas e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84 mil.

Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4 mil e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48 mil.

Observa-se que a mercantilização da moradia para atender a um mercado financeiro globalizado alijou muitas pessoas do acesso a esse direito, como aponta Raquel Rolnik (2019, p. 32):

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação de moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza.

Se essas políticas não chegam à população em situação de rua, está-se muito distante de uma equação mais aceitável para essas pessoas, inclusive para aquelas que são empurradas pela instabilidade da vida a alienar seu único bem para satisfazer outras necessidades, retornando ao aluguel ou à condição de sem-teto. Caso não tenha

renda suficiente para um aluguel, nem apoio familiar ou social, habitar nas ruas será a única saída (MENEZES, 2017, p. 207-208).

Rolnik (2019, p. 46), ao se referir à política de moradia no Reino Unido, explana que “[...] o crédito para a compra da casa própria tornou-se a principal ferramenta de política habitacional, o que conectou, cada vez mais, a moradia aos setores financeiros”.

Para Isabella Viegas Moraes Sarmiento (2020), vários fatores influenciam para que as pessoas passem a viver em situação de rua. Ela pondera que:

Grande parte da população em situação de rua assim se encontra por ter sido acometida de fatores estruturais como ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social, bem como de fatores biográficos, ligados à história de vida de cada indivíduo. Contudo, fatores ainda mais comuns são a ruptura dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais, morte de grande parte dos familiares e fuga do país de origem (SARMENTO, 2020, p. 31).

Esse agrupamento social que não tem mínimas condições de adquirir a “mercadoria” moradia e que está bem à margem dos critérios mínimos de renda exigidos de qualquer programa estatal de moradia compõe a população em situação de rua e, com isso, perpetua-se a exclusão social e a invisibilidade.

Esse ser invisível foi retratado por Fernando Braga da Costa (2004, p. 104) quando, vestido de gari, experienciou durante nove anos, uma vez por semana ao menos, o dia a dia de homens que são garis na Cidade Universitária de São Paulo, sob as mais diversas condições. Num dos relatos, narra que atravessou o bloco de aulas da Universidade de São Paulo (USP) sem ser cumprimentado, mesmo que discretamente. Os olhares o tangenciavam. Relata um mal-estar súbito, estava invisível:

Sentir-se invisível atordoa. O que brota da percepção de não aparecer para os outros é a sensação de existirmos como coisa, um esvaziamento. Passamos a contar como se fôssemos um item paisagístico. Um posto, uma árvore, uma placa de sinalização de trânsito, um orelhão, uma pessoa em uniforme de gari na atmosfera social: todos parecem vale a mesma coisa (COSTA, 2004, p. 104, grifo do autor).

Essa invisibilidade pública é uma espécie de desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens, marcados pela degradação e pelo servilismo (COSTA, 2004, p. 49). O conceito de invisibilidade pública cabe muito bem nas palavras de Gonçalves Filho, ao prefaciando a obra de Costa (2004, p. 17), para quem a invisibilidade pública é expressão que resume diversas manifestações de um sofrimento político: a humilhação social, um sofrimento longamente aturado e ruminado por gente das classes pobres.

A invisibilidade pública não se constitui como fenômeno óptico. A invisibilidade pública é a forma mais aterrorizante de alguém se sentir visível (COSTA, p. 158). Ela tem o poder de secar os corpos (COSTA, p. 210). Está-se diante de pessoas que, confundidas com coisas, recebem olhares, mas não são vistas e, quando vistas, são por lentes opacas que pouco constroem ou reconhecem ali uma figura humana, sujeito de direito especialmente quando lhes é negado acesso às políticas públicas.

Boaventura de Sousa Santos (2018, p. 639-640) explica que as distinções invisíveis são estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos. Esse pensamento moderno ocidental continua a operar mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de modo que princípios de humanidade não são postos em prática por causas desumanas.

Esse pensamento moderno ocidental é abissal e assenta a sua hegemonia na produção de ausências e invisibilidade. A modernidade ocidental, em vez de significar o abandono do estado de natureza e a passagem à sociedade civil, significa a coexistência da sociedade civil com o estado de natureza, separados por uma linha abissal que, com o olhar hegemônico, localizado na sociedade civil, deixa de ver e declara efetivamente como não existente o estado de natureza. Conforme o autor:

O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as invisíveis fundamentam as visíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o universo “do outro lado da linha”. A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente (SANTOS, 2018, p. 639).

Tem-se, pois, que a inexistência significa não existir sob qualquer forma de ser relevante ou compreensível. Tudo o que é produzido como inexistente é excluído de forma radical, eis que permanece exterior ao universo. O pensamento abissal caracteriza-se fundamentalmente pela impossibilidade da presença simultânea dos dois lados da linha. Para além do lado da linha, há apenas inexistência, invisibilidade e ausência não dialética (SANTOS, 2018, p. 640).

O conhecimento e o direito modernos representam as manifestações do pensamento abissal e nos dão conta das duas principais linhas abissais globais dos tempos modernos. No direito moderno, este lado da linha é determinado por aquilo que conta como legal ou ilegal de acordo com o direito oficial do Estado ou com o direito internacional. Explana ainda Santos (2018, p. 642):

O legal e o ilegal são as duas únicas formas relevantes de existência perante a lei, e, por esta razão a distinção entre ambos é uma distinção universal. Esta dicotomia central deixa de fora todo um território social onde esta dicotomia seria impensável como princípio organizador, isto é, o território sem lei, fora da lei, o território do a-legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com os direitos não oficialmente reconhecidos.

Portanto, para o autor, existe uma cartografia moderna dual: a cartografia jurídica e a cartografia epistemológica. Ele esclarece:

O outro lado da linha abissal é um universo que se estende para além da legalidade e ilegalidade, para além da verdade e da falsidade. Juntas, estas formas de negação radical produzem uma ausência radical, a ausência de humanidade, a sub-humanidade moderna. Assim, a exclusão torna-se simultaneamente radical e inexistente, uma vez que seres sub-humanos não são considerados sequer candidatos à inclusão social (SANTOS, 2018, p. 646-647).

As pessoas em situação de rua se encaixam perfeitamente no outro lado da linha abissal, que se estende para além da legalidade e ilegalidade – uma exclusão simultaneamente radical e inexistente –, quando não são consideradas sequer candidatas à inclusão social. O direito à moradia, reconhecido constitucionalmente como elemento fundamental a uma vida digna, não conseguiu proporcionar aos sub-humanos do lado de lá da linha abissal acesso a esse direito, pois permanecem invisibilizados aos olhos do direito hegemônico do Estado, sendo tratados como não cidadãos, apesar de o serem formalmente.

Indesejáveis nas cidades hegemônicas, construídas segundo ideais de modernidade, civilização e mercado, as pessoas em situação de rua vivem de forma precária, sujeitas a remoções e retenção de seus pertences, verdadeiros nômades sem lugar. É a denominada crise da contratualização moderna. Ela consiste, segundo Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 327-328):

Na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão. Estes últimos ainda vigoram e até em formas avançadas que permitem a compatibilização virtuosa dos valores da modernidade, mas confinam-se a grupos cada vez mais restritos que impõem a grupos muito mais amplos formas de exclusões abissais.

Os processos de exclusão apresentam-se sob duas formas: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. No primeiro, grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso, passando da condição de cidadãos a de servos. No pré-contratualismo, há um bloqueio do acesso à cidadania por parte dos grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela aceder (SANTOS, 2010, p. 328).

As duas formas de exclusão – pós-contratuais e pré-contratuais –, são radicais e inelutáveis, a tal ponto que os que a sofrem, apesar de formalmente cidadãos, são de fato excluídos da sociedade civil e lançados num estado de natureza hobbesiano. Em termos sociais, o efeito cumulativo de ambos é a emergência de uma subclasse de excluídos, maior ou menor consoante a posição periférica ou central da sociedade no sistema mundial (SANTOS, 2010, p. 328-332).

Produz-se, nesse cenário de exclusão e segregação, a emergência do fascismo social. Não se trata de um regime político, mas um regime social e civilizacional. É um fascismo pluralista e, por isso, uma forma de fascismo que nunca existiu, um tipo fascista de socialidade, dentre eles o fascismo do *apartheid* social, em que ocorre a segregação social dos excluídos através de uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas (SANTOS, 2010, p. 333-334).

As zonas selvagens são as zonas do estado de natureza hobbesiano. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens. Para se defenderem, transformam-se em

castelos neofeudais, os enclaves fortificados que caracterizam as novas formas de segregação urbana (cidades privadas, condomínios fechados, *gated communities*) (SANTOS, 2010, p. 334).

A divisão entre zonas selvagens e zonas civilizadas transforma-se num critério geral de sociabilidade, um novo espaço-tempo hegemônico que atravessa as relações sociais, econômicas, políticas e culturais. E acentua Santos (2010, p. 334) que, nas zonas civilizadas, o Estado age democraticamente, como Estado protetor, ainda que ineficaz ou não confiável, ao passo que, nas zonas selvagens, o Estado age como fascista, predador, sem qualquer veleidade de observância, mesmo aparente, do direito.

Além da forma do fascismo do *apartheid* social, uma outra se encaixa no desiderato do presente estudo. Está-se falando do fascismo da insegurança, em que há uma manipulação discricionária da insegurança das pessoas e grupos sociais vulnerabilizados pela precariedade do trabalho, ou por acidentes ou acontecimentos desestabilizadores, produzindo-lhes elevados níveis de ansiedade e insegurança quanto ao presente e ao futuro. Como esclarece Santos (2010, p. 335):

No domínio deste fascismo, o *lebensraum* dos novos *führers* é a intimidade das pessoas e a sua ansiedade e insegurança quanto ao presente e ao futuro de si próprias e de suas famílias nas áreas básicas da sobrevivência e da qualidade de vida. Opera pelo accionamento duplo de ilusões retrospectivas e de ilusões prospectivas e é hoje particularmente saliente no domínio da privatização das políticas sociais de saúde, da segurança social, da educação e da habitação.

No caso das políticas de habitação, o fascismo da insegurança, ao levar para o mercado e, com isso, financeirizando o acesso à moradia, mantém do lado de lá da linha abissal as pessoas em situação de rua, perpetuando o quadro de exclusão.

A financeirização, além de contribuir para a falta de acesso à moradia às pessoas em situação de rua, agrava substancialmente o quadro de desigualdade social. Quando Engels (1975, p. 64) escreveu sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, acentuou:

Mas no fim de contas, os que possuem um teto, seja ele qual for, ainda são felizes ao pé daqueles que nem isso tem. Em Londres levantam-se todas as manhãs 50 000 pessoas sem saberem onde repousarão a cabeça na noite seguinte. Os mais felizes dentre eles são os que conseguem conservar 1 ou

2 pence até a noite e ir para os «dormitórios públicos» (Lodging-house) que existem em grande número em todas as grandes cidades e onde lhes é dado asilo em troca do seu dinheiro. Mas que asilo! (...) E os que não podem pagar esse alojamento? Pois bem, esses dormem em qualquer lugar, nas esquinas, sob as arcadas, num recanto qualquer, onde a polícia e os proprietários os deixem dormir tranquilos; alguns vivem em asilos construídos aqui e ali por obras de beneficência privadas, outros dormem nos bancos dos parques, mesmo debaixo das janelas da Rainha Vitória.

A descrição de Engels, de certa forma, aplica-se aos processos urbanos contemporâneos. O mais inquietante é que essa situação perdura, e com reflexos ainda maiores com a pandemia de covid-19¹¹, quando se trata de pessoas vulneráveis e sem-teto. Os números da extrema pobreza mostram o horror da fome e escancaram a exclusão do sujeito em situação de rua, dentre as pessoas mais vulneráveis. Apesar da atuação dos órgãos que compõem o Suas, que dispõem de programas, benefícios e serviços específicos, em paralelo com o SUS, o estado de vulnerabilidade permanece.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (NERY, 2019), o Brasil tinha, em 2018, 13,5 milhões de pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 145 (ou U\$S 1,9) por dia, critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza. Embora o percentual tenha ficado estável em relação a 2017, subiu de 5,8%, em 2012, para 6,5%, em 2018, um recorde em sete anos.

Além disso, a Síntese de Indicadores Sociais (NERY, 2019) também retratou que:

Embora um milhão de pessoas tenham deixado a linha de pobreza – rendimento diário inferior a US\$ 5,5, medida adotada pelo Banco Mundial para identificar a pobreza em países em desenvolvimento como Brasil – um quarto da população brasileira, ou 52,5 milhões de pessoas, ainda vivia com menos de R\$ 420 per capita por mês. O índice caiu de 26,5%, em 2017, para 25,3% em 2018, porém, o percentual está longe do alcançado em 2014, o melhor ano da série, que registrou 22,8%.

¹¹ Sobre os impactos da pandemia no direito à moradia, ver: SANTOS, Paulo Junio Trindade dos; MARCO, Cristhian Magnus de; MÖLLER, Gabriela Samrsl. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 775-819, abr. 2021. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52800>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Os dados do IBGE (NERY, 2019) ainda mostram que a pobreza atinge sobretudo a população preta ou parda, que representa 72,7% dos pobres, em números absolutos, 38,1 milhões de pessoas. E as mulheres pretas ou pardas compõem o maior contingente, 27,2 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza.

No que concerne às condições de moradia e saneamento, 56,2% (29,5 milhões) da população abaixo da linha da pobreza não têm acesso a esgotamento sanitário; 25,8% (13,5 milhões) não são atendidos com abastecimento de água por rede; e 21,1% (11,1 milhões) não têm coleta de lixo (NERY, 2019). Tanto em relação às inadequações habitacionais como em relação à ausência de saneamento, as proporções registradas são maiores entre pretos e pardos do que entre brancos. Entre pretos e pardos, 42,8% (49,7 milhões) não são atendidos com coleta de esgoto; 17,9% (20,7 milhões) não têm abastecimento de água por rede; e 12,5% (14,5 milhões) não têm acesso a coleta de lixo (NERY, 2019).

O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (REDE PENSSAN, acesso em 18 jun. 2022) mostra que só quatro entre dez famílias conseguem acesso pleno à alimentação. Dados divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, acesso em 18 jun. 2022) evidenciam que a escalada da fome no Brasil está expressa em pratos cada vez mais vazios, olhares cada vez mais preocupados e números em permanente e rápida ascensão.

São 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome em pouco mais de um ano. A pesquisa mostra ainda que mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome) (REDE PENSSAN, acesso em 18 jun. 2022). O país regrediu para um patamar equivalente ao da década de 1990.

A covid-19 trouxe ainda mais sofrimento às pessoas em situação de rua. Segundo informações da Fiocruz (MONTEIRO, 2021), a pandemia mudou o perfil de população em situação de rua e, conforme dados da pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, 31% das pessoas estão nas ruas há menos de um ano. Dessas, 64% estão nessa condição por perda de trabalho, moradia ou renda. A estimativa do

número total de pessoas em situação de rua no Brasil é de aproximadamente 221.869 indivíduos, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020).

Pesquisa divulgada sobre a população em situação de rua em Vitória (ES), pela Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (VITÓRIA, 2022), por meio de aplicação de questionário estruturado para um grupo de 144 pessoas em situação de rua, aponta que 94% (135) responderam que desejam sair das ruas e 6% (9) responderam que não. Isso significa que a grande parte das pessoas que fazem das ruas seu espaço de moradia desejam sair dessa condição. Há, nesse caso, a necessidade de ampliação do acesso e atendimento de outras políticas, como trabalho, renda e moradia, como também do aluguel social.

Outro dado importante da pesquisa é que, das nove respostas negativas, as principais colocações dizem respeito a: adaptou-se à rua e não se sente só, não consegue ficar em uma casa, não tem onde morar, uso intenso de substância psicoativa e trabalha na rua (VITÓRIA, 2022).

Na mesma investigação, foi citado que o emprego representa 82 vezes como uma possibilidade para que a pessoa em situação de rua superasse essa violação, o qual daria a possibilidade de autonomia para suprir suas necessidades básicas. Em segundo lugar, retratou que 62 respostas se relacionam à política habitacional como porta de saída das ruas (VITÓRIA, 2022).

Observa-se a relevância que a moradia e a família se apresentam como formas e estímulos de saída das ruas para a maioria dos entrevistados. Investimentos nessas políticas, tanto de habitação quanto de fortalecimento de vínculos, são fortes aliados para a superação da condição de rua.

O levantamento de dados e os diagnósticos pelos municípios para a tomada de decisões sobre os investimentos em políticas públicas são extremamente importantes. Em nível nacional, inclusive, é preciso que haja inclusão dessa população no censo,

até o ano de 2010 ignorada pelo IBGE.¹² Significa dizer que a invisibilidade também é institucional e ofusca o quadro de realidade da exclusão e desigualdade social.

A visibilidade incômoda, por outro lado, surge do que se poderia caracterizar como a indesejável presença dessas pessoas em certos locais e pontos da cidade, especialmente no centro. Nesse cenário de desigualdade extrema e injustiça, as ruas dão visibilidade ao invisível e, mesmo que invisíveis, resistem e existem. É a presença do invisível, ao escancarar o estigma da visão negativa prévia. Em situação de rua, o ser humano perde basicamente tudo: dignidade, esperança, família, emprego, moradia, alimentação, privacidade, autoestima etc., não restando quase nada, além das marcas de uma sociedade excludente, carregada de preconceitos e discriminações.

Há, na verdade, um comportamento contraditório dos órgãos governamentais com relação às políticas públicas que lidam com a população em situação de rua. Não se trata de desmerecer todo o trabalho desenvolvido pelos órgãos públicos e organizações não governamentais e religiosas para atenuar a condição da pessoa em situação de rua, mas de observar que a melhoria da condição de vida dessa população é encarada como problema que deve ser combatido, e não como resultado da complexa engrenagem social que marginaliza esse grupo populacional, relegando-o ao esquecimento e à penúria (LEITE, 2020, p. 27).

A população em situação de rua é duplamente vítima: porque incomoda e, por ser consumidor falho, não produz e não consome. Incomoda ver pessoas que passam fome, que não têm lugar para dormir, que, por vezes, estão sujos e deprimidos. A sociedade, muitas vezes é assim, incomoda-se, enxerga o imediato, sem considerar as causas efetivas que determinam estar em situação de rua. São também vítimas de ações extremamente higienistas, o que se verá no item seguinte.

¹² Sobre as estimativas da população, ver <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>.

2.1 AÇÕES HIGIENISTAS: A QUEBRA DAS REDES DE SUSTENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO E A PERMANÊNCIA DA DESIGUALDADE EXCLUDENTE

Ao lado de políticas públicas e atos normativos que de certa forma buscam promover assistência, está-se longe de alcançar os resultados desejados. Vivencia-se modelos e práticas excludentes que perpetuam o isolamento das pessoas em situação de rua e, assim, não há superação efetiva dessa condição social. Ou seja, esse ciclo repetitivo de exclusão se retroalimenta com ações higienistas e reproduz marginalização social.

Os serviços relacionados ao acolhimento temporário foram elencados no artigo 8º do Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009a), por meio do qual se estabelece a correlação entre qualidade, segurança e conforto, limite da capacidade, regras de funcionamento, convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, além de prever o direito de permanência dessas pessoas, de preferência nas cidades ou centros urbanos.

O problema é que essa população não é ouvida ou, quando ouvida, mantém-se invisibilizada e está praticamente ausente do debate democrático. O MNPR, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento das Políticas Públicas para a PopRua e os conselhos estaduais e municipais, apesar dos esforços, encontram barreiras para a efetivação de políticas. Em muitos casos, as pessoas em situação de rua sequer são permitidas a adentrar em ambientes onde há discussão das políticas públicas, ou seja, nos espaços de contestabilidade e de realização da democracia.

A miserabilidade, elemento que caracteriza a pessoa em situação de rua, não é fortuita, nem tampouco reversível por políticas assistencialistas e de fundo higienistas. Ela é o resultado da construção sociocultural que culpabiliza a vítima pelo próprio fracasso e é esquecida nesse plano neoliberal. Jessé Souza (2009, p. 17) compartilha do entendimento segundo o qual

A crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por recursos

escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autorresponsabilidade. Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média.

Observa-se que, diante dessa visão economicista, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, responsáveis por si pelos fracassos do destino. Para sair dessa exclusão, basta uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa andar com as próprias pernas (SOUZA, 2009, p. 17).

Sob outro enfoque, interessante a observação feita por Zygmunt Bauman (1998, p. 24), ao falar sobre a sociedade de consumo excludente, daqueles que não se incluem no mercado consumerista, os denominados “consumidores falhos”, não possuindo acesso às políticas e benesses contemporâneas. Segundo o autor:

Uma vez que o critério da pureza é a aptidão de participar do jogo consumista, os deixados de fora como um “problema”, como a “sujeira” que precisa ser removida, são *consumidores falhos* – pessoas incapazes de responder aos atrativos do mercado consumidor porque lhes faltam os recursos requeridos, pessoas incapazes de ser “indivíduos livres” conforme o senso de “liberdade” definido em função do poder de escolha do consumidor. São eles os novos “impuros”, que não se ajustam ao novo esquema de pureza. Encarados a partir da nova perspectiva do mercado consumidor, eles são redundantes – verdadeiramente “objetos fora do lugar” (BAUMAN, 1998, p. 24, grifo do autor).

Esse mesmo consumidor falho não tem o devido acesso às políticas públicas inclusivas, num jogo permanente de manutenção do *status quo* e de exclusão do indesejado. O alcance de moradia por consumidores falhos, se não for impossível, está muito longe de sua concretização. Essa lógica do mercado que necessita de consumidores “livres”, ao mesmo tempo, exclui os que são considerados “falhos”, que não possuem chance alguma de se emancipar, alinha-se ao Estado neoliberal e se distancia de ações concretas de inclusão e de políticas públicas de acesso aos bens vitais.

Se a falta de moradia viola os direitos humanos, é preciso que haja um processo de construção e de lutas por garantia de vida digna. Joaquim Herrera Flores (2009, p. 17) parte da ideia de que os direitos humanos são construídos a partir de lutas. Afasta-se das formas transcendentais e abstratas que separam a existência dos direitos das

condições de sua realização. Deve-se libertá-los da jaula de ferro na qual foram encerrados pela ideologia de mercado e sua legitimação jurídica formalista e abstrata.

A principal tarefa do jurista não seria a definição dos direitos nunca realizados, mas o conhecimento e o engajamento nas lutas que elevam os homens a serem portadores desses direitos em simbiose com a função emancipadora. Para Herrera Flores (2009, p. 18):

O direito não vai surgir, nem funcionar, por si só. As normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o “que ocorre em nossas realidades” se as colocarmos em funcionamento – a partir de cima, mas sobretudo a partir de baixo –, assumindo desde o princípio uma perspectiva contextual e crítica, quer dizer, emancipadora.

Por isso mesmo, os direitos humanos não são categorias prévias à ação política ou às práticas econômicas (HERRERA FLORES, 2009, p. 19). A partir desse pensamento, pode-se assentar que não se está diante, como abordado, de um constitucionalismo dirigente de normas programáticas e declarações de boas intenções ou postulados metafísicos que exponham uma definição da natureza humana isolada das situações vitais. Constituem, pois, os direitos humanos a luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado em sua comunidade – vista como sistema coletivo de lutas.

O constitucionalismo dirigente, superando a ideia de normas meramente programáticas, teve como base normativa a Constituição portuguesa de 1976, elaborada por José Joaquim Gomes Canotilho.

Lênio Luiz Streck (2002, p. 106-107) menciona que o legado do constitucionalismo do Estado democrático (e social) de direito trouxe a lume a ideia de força normativa da Constituição, o constitucionalismo dirigente, a superação da ideia de Constituição (meramente) programática, da importância dos princípios e da materialidade da Constituição, além de um novo paradigma de interpretação dos textos das constituições. Vale dizer: às normas programáticas é reconhecido um valor jurídico idêntico aos demais preceitos da Constituição.

O Professor Nelson Camatta Moreira (2008, p. 99) enfatiza que os compromissos assumidos pela Constituição brasileira de 1988 – especialmente aqueles previstos em seus três primeiros artigos – fazem com que esta seja classificada, segundo a sua estruturação, como Constituição dirigente, eis que não se resume a um mero ordenamento político, mas também como ordenamento econômico e social, e busca afastar de vez qualquer dúvida em relação à aplicabilidade das normas programáticas. E sintetiza o autor:

Nessa visão, em síntese, desvaloriza-se a ideia clássica de Constituição como estatuto delimitador do Poder, para que se confira um grande valor às normas programáticas e aos objetivos de mudança econômica e social que, na ótica da Constituição portuguesa, visariam à transição gradativa para o socialismo (era o que dispunha o art. 1º, atualmente revogado, da Constituição portuguesa de 1976) (MOREIRA, 2008, p. 100).

A Constituição deixa de ser simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos – Constituição garantia do *status quo* –, e passa a ser uma Constituição que aspira transformar-se num plano global que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade. A esse respeito, explana Gilberto Bercovici (1999, p. 38):

A Constituição deixa de ser instrumento de governo, definidor de formas e competências para o exercício do poder, insistindo-se na programática (tarefas e fins do Estado). As tarefas e fins do Estado inseridos no texto constitucional e os princípios constitucionais são propostas de legitimação material da Constituição de um país.

As normas constitucionais, inclusive as programáticas, são dotadas de eficácia vinculante e irradiam efeitos jurídicos. Determinam ao Estado um dever jurídico constitucional de realização da justiça social.

A força normativa da Constituição, para Konrad Hesse (1991, p. 19), não se limita tão-somente na sua adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição impõe tarefas que devem ser efetivamente realizadas, convertendo-se em força ativa presente na consciência geral, especialmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional. Isso se dará somente existindo não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Esse novo paradigma da força normativa da Constituição em tensão com a própria inefetividade dos direitos sociais e fundamentais, aqui no Brasil, leva o próprio Canotilho a declarar que o constitucionalismo dirigente morreu. Mas esclareceu que a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias (STRECK, 2002, p. 107-111).

Há aqui uma questão interessante levantada por Lenio Streck (2002, p. 112) de que não é possível falar de uma teoria geral da Constituição. Significa dizer que a Constituição depende de sua identidade nacional. Do mesmo modo, não há um constitucionalismo, mas vários constitucionalismos.

A tese de uma Constituição dirigente e compromissária partiu da ideia da própria Lei Maior portuguesa com caráter fortemente revolucionário, rumo ao socialismo, o que acabou por desnaturar-se diante das revisões a que fora submetida, ao contrário da Carta brasileira, que se limitou a transformação do modelo de Estado democrático de direito, restringindo-se no plano econômico a estabelecer as bases de um Estado social.

Streck (2002, p. 111) explana que postas, ainda que resumidamente, as novas teses de Canotilho, torna-se necessária uma reflexão crítica acerca do seu alcance, dimensão e repercussão no campo jurídico-constitucional, especialmente em países de modernidade tardia como o Brasil. E acrescenta:

Com efeito, embora reconheça que o texto constitucional continue a constituir uma dimensão básica da legitimidade moral e material e, por isso, possa continuar sendo um elemento de garantia contra a deslegitimação ética e desestruturação moral de um texto básico através de desregulações, etc., por outro lado considera que esse texto básico (a Constituição) não mais pode servir de fonte única nem tampouco pode ser o alfa e o ômega da constituição de um Estado (STRECK, 2002, p. 111).

É de se ressaltar que não seria possível vislumbrar uma teoria da Constituição desprezando-se as conquistas civilizatórias próprias do Estado democrático de direito, assentado no binômio democracia e direitos humanos-fundamentais. É necessário que se entenda a teoria da Constituição enquanto uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional, o que Streck (2002, p. 113)

denominou de núcleo de direitos sociais-fundamentais plasmados em cada texto que atenda ao cumprimento das promessas da modernidade. Merece destaque o que o citado autor sintetizou:

Uma teoria da Constituição adequada a países de modernidade tardia deve tratar, assim, das condições de possibilidade para o resgate das *promessas da modernidade incumpridas*, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito. A ideia de uma teoria da Constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia implica uma interligação com uma teoria do Estado, visando à construção de um espaço público, apto a implementar a Constituição em sua materialidade. O que permanece da noção de Constituição dirigente é a vinculação do legislador aos ditames da materialidade da Constituição, pela exata razão de que, nesse contexto, o Direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas (STRECK, 2002, p. 113, grifo do autor).

Mesmo diante do direito fundamental à moradia estar longe da realidade brasileira, importante registrar que a Constituição é e se mantém num forte instrumento de implementação de políticas públicas, rememorando o que Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 104-105) concluiu: “[...] no fim e ao cabo, o direito não pode ser nem emancipatório, nem não emancipatório, porque emancipatórios e não-emancipatórios são os movimentos, as organizações e os grupos cosmopolitas subalternos que recorrem à lei para levar as suas lutas adiante”.

O direito como processo e práticas de luta foi definido por Herrera Flores (2009, p. 75) como algo que expressa uma potência e a capacidade de atuar no mundo, contrapondo-se a uma realidade – uma ontologia da passividade – que não se pode modificar porque está acima da capacidade de atuar em sociedade: o “mundo” concebido sob a forma do existente, do determinado, do hegemônico, de modo a reduzir o campo do político-estratégico àquilo logicamente compatível com a ideia de uma objetividade social fechada em si mesma. E, assim, explicita o citado autor que

Para construir uma teoria crítica e complexa dos direitos, precisamos de outra forma de entender a ação social. Nós a denominamos ontologia da potência, que significa a ação política cidadã sempre em tensão com as tendências dirigidas a reificar, quer dizer, a coisificar as relações sociais. Uma ontologia assim permite compreender e colocar em prática o político-estratégico de um modo socialmente compatível com uma política democrática de textura aberta. O ser não é estático, o ser é aquilo que se entende sob a forma do possível. [...] devemos fazer uso da nossa imaginação e da nossa capacidade genérica de fazer e desfazer mundos (FLORES, 2009, p. 75-76).

Nessa perspectiva, Herrera Flores considera que os direitos humanos devem funcionar como processos culturais de emancipação a partir da abertura para novos mundos, novas possibilidades e experiências e capacidade de transformação social e uma democracia de textura aberta, longe dos limites impostos pelo contratualismo que bloqueia a potência de atuar no mundo.

Por sua vez, explana José Geraldo de Sousa Junior (2011, p. 29) que o próprio Direito Constitucional passa a recuperar, no dizer de Canotilho, o impulso dialógico e crítico que hoje é fornecido pelas teorias políticas da justiça e pelas teorias críticas da sociedade, sob pena de restar definitivamente prisioneiro de sua aridez formal e de seu conformismo político. Propõe, com isso, um olhar vigilante das exigências do direito justo e amparadas num sistema de domínio político-democrático materialmente legitimado.

Entender o direito como prática social e os compromissos com formas alternativas do direito oficial como a do chamado direito achado na rua. Os direitos humanos, como estalão, operam nos limites de paradigmas que se esgotam e se renovam em contraponto à riqueza da experiência social (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 30). E isso leva Boaventura de Sousa Santos a pleitear a dimensão emancipatória do Direito, que vai recuperar a condição transformadora operada pelos direitos humanos.

E conclui José Geraldo de Sousa Junior (2011, p. 31) que os direitos humanos, em suma, vão configurar a legitimidade distintiva do que é emancipatório e do que não é emancipatório na ação dos movimentos, das organizações e dos grupos sociais que recorrem a normatividades e a estratégias regulatórias para levar as suas lutas por diante.

Trata-se, de fato, de compreender que protagonismos sociais conduzem lutas por satisfação de necessidades e por autonomia, por reconhecimentos de direitos, e expressam ações de cidadania que indicam estratégias e formas de organização para defender modos de convivência, construir alianças, garantir direitos e projetos de vida (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 31-32).

O sociólogo Jessé Souza (2006, p. 103), em suas pesquisas sobre o processo de modernização excludente e a (re)produção de subcidadãos no Brasil, traz ideias a respeito da subcidadania relacionada com o “habitus precário”, em que indivíduos e grupos sociais se tornam invisíveis, vítimas da precariedade. Para o autor,

Em sociedades periféricas como a brasileira, o “habitus precário”, que implica a existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, e isso, sob a forma de uma evidência social insofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade, é um fenômeno de massa e justifica minha tese de que o que diferencia substancialmente esses dois tipos de sociedades é a produção social de uma “ralé estrutural” nas sociedades periféricas (SOUZA, 2006, p. 103).

Essa permanente desigualdade nas sociedades periféricas foi analisada no contexto da naturalização das desigualdades, ligada não apenas aos efeitos da marginalização histórica de grupos sociais, mas também à reprodução e manutenção desses à margem de uma ordem produtiva objetiva, moderna, que exige personalidade e comportamento específicos (SOUZA, 2006, p. 103).

A naturalização das desigualdades é apresentada por Souza (2006, p. 105) como uma das feridas profundas promovidas pelo exercício da ideologia do desempenho, considerada autodestrutiva para os grupos afetados pelo “habitus precário”, que os conduz para aquilo que Taylor compreende como sendo a ausência do reconhecimento social, que se situa para além da “falta do devido respeito a alguém”. E ele conclui: uma dessas formas de feridas profundas parece-me a aceitação da situação de precariedade como legítima e até merecida e justa, fechando o círculo do que gostaria de chamar de “naturalização da desigualdade”, mesmo de uma desigualdade abissal como a da sociedade brasileira.

Essa desigualdade naturalizada faz emergir o que Giorgio Agamben (2002, p. 16) chamou de vida nua, isso é, a vida matável e insacrificável do *homo sacer*, uma figura do direito romano arcaico cuja pertinência será objeto de análise. Para o autor, o protagonista do livro é

A vida nua, isto é, a vida *mável* do *homo sacer*, cuja função essencial na política moderna pretendemos reivindicar. Uma obscura figura do direito romano arcaico, na qual a vida humana é incluída no ordenamento unicamente sobre a forma de sua exclusão (ou seja, de sua absoluta

matalidade), ofereceu assim a chave graças à qual não apenas os textos sacros da soberania, porém, mais em geral, os próprios códigos do poder político podem desvelar os seus arcanos (AGAMBEN, 2002, p. 16, grifos do autor).

O conceito de *homo sacer* trazido por Giorgio Agamben (2002, p. 80-81) abrange aquele que cometeu determinado crime para o qual não há punição determinada, tornando-se “indesejado” tanto no sistema de justiça humano quanto no âmbito divino. Está se falando de alguém que não poderá ser submetido a sacrifícios, pode ser morto sem que tal seja tipificado como crime. O *homo sacer* é excluído da esfera de ser sacrificado (veto de sacrifício) – quesito de insacrificabilidade –, mas capturado pela possibilidade de ser morto (impunidade da sua morte) – quesito da matalidade.

O *homo sacer* está alcançado pela dupla exclusão em que se encontra preso e pela violência à qual se encontra exposto. Essa morte não é classificada nem como sacrifício, nem como homicídio (AGAMBEN, 2002, p. 90):

Aquilo que define a condição de *homo sacer*, então, não é tanto a pretensa ambivalência originária da sacralidade que lhe é inerente, quanto, sobretudo, o caráter particular da dupla exclusão em que se encontra preso e da violência à qual se encontra exposto. Esta violência – a morte insancionável que qualquer um pode cometer em relação a ele – não é classificável nem como sacrifício e nem como homicídio, nem como execução de uma condenação e nem sacrilégio.

Segundo o próprio Agamben (2002, p. 90), “[...] nós já encontramos uma esfera-limite do agir humano que se mantém unicamente em uma relação de exceção. Esta esfera é a da decisão soberana, que suspende a lei no estado de exceção e assim implica nele a vida nua”. Se o conceito de Agamben for relacionado à vida das pessoas em situação de rua, será possível perceber que a submissão à sociedade civil e ao Estado – visão do soberano – o expõe a todo tipo de violência e descaso com repercussões individuais e coletivas. Abandonadas à própria sorte e à vulnerabilidade incomparável, as pessoas em situação de rua vivenciam a fragilidade da vida nua e resistem.

Estar-se-ia, por assim dizer, identificada uma relação de inclusão excludente (relação de estar dentro e fora ao mesmo tempo – zona de indistinção entre externo e interno, exclusão e inclusão), já que o indivíduo posto em bando é remetido à própria separação e entregue à mercê de quem o abandona, como explicita Giorgio Agamben (2002, p. 116, grifo do autor):

A relação de abandono é, de fato, tão ambígua, que nada é mais difícil do que desligar-se dela. O *bando* é essencialmente o poder de remeter algo a si mesmo, ou seja, o poder de manter-se em relação com um irrelato pressuposto. O que foi posto em bando é remetido à própria separação e, juntamente, entregue à mercê de quem o abandona, ao mesmo tempo excluído e incluso, dispensado e, simultaneamente, capturado.

Ao pôr em observação a vida do *homo sacer*, Giorgio Agamben (2002, p. 189) traz elementos que podem ser aplicados às pessoas em situação de rua, pois excluído de uma comunidade e de toda vida política, qualquer um pode matá-lo sem cometer homicídio, uma vida nua despojada de todo direito, uma perene relação com o poder que o banuiu, ele é pura “zoé”¹³, porém capturada como tal no “*bando*”:

Observemos agora a vida do *homo sacer*, ou aquelas, em muitos aspectos similares, do bandido, do *Friedlos*, do *acquae et igni interdictus*. Ele foi excluído da comunidade religiosa e de toda vida política: não pode participar dos ritos de sua *gens*, nem (se foi declarado *infamis et intentabilis*) cumprir qualquer ato jurídico válido. Além disto, visto que qualquer um pode matá-lo sem cometer homicídio, a sua inteira existência é reduzida a uma vida nua despojada de todo direito, que ele pode somente salvar em uma perpétua fuga ou evadindo-se em um país estrangeiro. Contudo, justamente por ser exposto a todo instante a uma incondicionada ameaça de morte, ele encontra-se em perene relação com o poder que o banuiu. Ele é pura zoé, mas a sua zoé é capturada como tal no *bando* soberano e deve a cada momento ajustar contas com este, encontrar o modo de esquivá-lo ou de enganá-lo (AGAMBEN, 2002, p. 189, grifos do autor).

Eis o retrato de uma pessoa em situação de rua: abandonada à própria vida, presa e liberta, inserida numa zona de indistinção entre dentro e fora, faz parte da sociedade, mas desprovida da ideia de pertencimento tanto na cidade quanto nas relações cotidianas, pode ser morta, diante do Estado detentor do poder de “fazer viver ou deixar morrer”¹⁴ na atual estrutura capitalista.

¹³ Zoé significa vida em grego. Esse termo teve muitas implicações filosóficas e é objeto de uma discussão dos filósofos interessados em biopolítica (termo usado por Michel Foucault, que diz que as grandes questões políticas do nosso tempo já não têm a ver com uma política de ideias, mas com os processos de inserção da vida dos indivíduos na massa global – questões, em suma, que dizem respeito ao nascimento, à morte, à doença, às políticas demográficas, às questões do aborto e da eutanásia, à regulamentação da higiene pública, às legislações de caráter sanitário, às medidas de segurança preventiva, à guerra contra o terrorismo, à migração de massas: todos estes fenômenos que falam de um paradigma do poder). Disponível em: <https://zoeatelier.com.br/blogs/news/falando-um-pouco-sobre-zoe-vamos-filosofar>. Acesso em: 5 set. 2022.

¹⁴ No antigo regime, a centralização estava nas mãos dos déspotas, com o poder de “fazer viver ou fazer morrer”. Com o advento da estrutura capitalista e as transformações da sociedade, a lógica se inverte, estando agora o Estado com o poder de “fazer viver ou deixar morrer”.

Segundo Michel Foucault (1999, p. 286-287), o efeito do poder soberano sobre a vida só se exerce a partir do momento em que o soberano pode matar:

[...] o direito de matar é que detém efetivamente em si a própria essência desse direito de vida e de morte: é porque o soberano pode matar que ele exerce seu direito sobre a vida. É essencialmente um direito de espada. Não há, pois, simetria real nesse direito de vida e de morte. Não é o direito de fazer morrer ou deixar viver. Não é tampouco o direito de deixar viver e de deixar morrer. É o direito de fazer morrer ou de deixar viver. O que, é claro, produz uma dissimetria flagrante. [...] O direito de soberania é, portanto, o de fazer morrer ou deixar viver. E, depois este novo direito é que se instala: o direito de fazer viver e de deixar morrer.

Em Estados modernos, as decisões dos governos têm mais do que o caráter meramente de exercício do poder estatal. Elas, na verdade, definem quem vive e quem morre, quem pode usufruir dos direitos e quem não pode. A biopolítica preconizada por Foucault se traduz na inserção da vida natural do homem nos cálculos de poder do Estado, onde se equaciona as vantagens e desvantagens de cada decisão ao implementar políticas públicas.

Assim, é perfeitamente possível a materialização, não por meios físicos, mas através de um total afastamento da possibilidade de acesso aos direitos fundamentais, que o “soberano” pode fazer viver ou deixar morrer.

Se na figura do *homo sacer* o direito não era aplicado ao marginalizado sob a forma de sua exclusão, hoje o direito alcança as pessoas em situação de rua, porém uma promessa incumprida. Se o artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao prever o direito fundamental à moradia, exige atuação positiva do Estado para a sua materialização, resta questionar o porquê de ainda existirem tantas pessoas sem qualquer direito concretizado, respeitado ou assegurado, como as pessoas em situação de rua.

Faz sentido essa indagação se ela for alçada no ambiente da biopolítica, do conceito de vida matável e da percepção do necropoder, pois o espaço territorial da cidade, na maior parte organizado pelo Estado, principalmente após a revolução industrial, foi e é um espaço de segregação socioespacial, tudo isso sob os olhos do “soberano”, uma relação de inimizade tal qual tratada por Achille Mbembe (2018, p. 16-17):

Após apresentar uma leitura da política como o trabalho da morte, tratarei agora da soberania, expressa predominantemente como o direito de matar. Em minha argumentação, relaciono a noção de biopoder de Foucault a dois outros conceitos: o estado de exceção e o estado de sítio. Examino essas trajetórias pelas quais o estado de exceção e a relação de inimizade tornaram-se a base normativa do direito de matar.

Assim, mesmo que em campos distintos, a ausência de políticas públicas ou a inércia na sua implementação pode se transformar numa relação de inimizade do Estado e num extermínio sub-reptício de sujeitos relegados à própria sorte, sem que com isso se importe a sociedade que adere a essa posição de “livrar-se” do infortúnio, uma vida matável, como se a naturalização da condição degradante também a alcançasse e a tornasse inimiga diante da “ameaça”. Essa política da morte está dirigida às pessoas que se encontram nas ruas. Nas palavras de Mbembe (2018, p. 19-20):

A percepção da existência do Outro como um atentado contra minha vida, como uma ameaça mortal ou perigo absoluto, cuja eliminação biofísica reforçaria meu potencial de vida e segurança, é este, penso eu, um dos muito imaginários de soberania, característico tanto da primeira quanto da última modernidade.

No contexto escancarado pela desigualdade social, fome e exclusão, agravados pela pandemia de covid-19, parece que se está diante de um inimigo, citado por Mbembe (2018, p. 62):

Em grande medida, o grau mais baixo da sobrevivência é matar. [...] O horror experimentado sob a visão da morte se transforma em satisfação quando ela ocorre com o outro. É a morte do outro, sua presença física como um cadáver, que faz o sobrevivente se sentir único. E cada inimigo morto faz aumentar o sentimento de segurança do sobrevivente.

O contexto de violência às pessoas em situação de rua é causado não apenas pela falta de amparo do Estado, mas também pela visão higienista, materializada na arquitetura hostil¹⁵ construída nas cidades através de técnicas como a colocação de pinos, grades, pedras pontiagudas, bancos sem encosto, desníveis, cercas elétricas, arames farpados, grades em perímetro de praças e gramados, bancos com larguras inferiores ao recomendado, bancos curvados, bancos com formas geométricas irregulares, lanças em muretas, guarda-corpos, traves metálicas em portas de comércio, pedras em áreas livres, gotejamento de águas em intervalos programados

¹⁵ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/arquitetura-hostil-anatomia-da-cidade-proibida>.

sob marquises e outras mais, que servem para afastar as pessoas em situação de rua de determinados locais e, com isso, ofuscando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e gerando ainda mais o sentimento de aporofobia.

Explana Adela Cortina (2020) que é o pobre que incomoda, o sem recursos, o desamparado, o que parece que não pode trazer nada de positivo ao Produto Interno Bruto do país em que chega ou em que vive há muito tempo, o que, aparentemente, pelo menos, não trará mais do que complicações.

Os pobres são aqueles que não têm a possibilidade de dar algo em troca em um mundo baseado no jogo de dar e receber. E quem são os “sem poder”? Explicita Cortina (2020) que podem ser os descapacitados psíquicos, os doentes mentais, os pobres de solenidade, os sem papéis, os descartáveis, os sem amigos bem situados. Esse é o terreno fértil, biológico e social da aporofobia, da aversão aos *áporoi*, aos que nada têm de bom a oferecer em troca.

Nesse cenário, as pessoas em situação de rua, além de trazer consigo o que é visivelmente indesejável, a sua aparência, são postas em um estado de exceção advindo do poder governamental, a partir do qual passam a ser tratadas como vidas nuas, podendo ser eliminadas, portanto, matáveis e insacrificáveis.

O mesmo Estado que “desampara” pode também, através de políticas inclusivas, não higienistas, prever nas leis de planejamento (PPA, LDO e LO) rubricas destinadas a esse grupo vulnerável com a finalidade de reconhecer concretamente os direitos sociais desses indivíduos, fazendo-os efetivamente viver. É o que será enfrentado no próximo capítulo.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: INSTRUMENTOS E PROPOSTAS PARA UMA ATUAÇÃO INTERSETORIAL E REGIONAL

O Ministério Público encontra a sua essencialidade no próprio texto constitucional. Encarregou-se o art. 127 de defini-lo como “[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

O texto, aparentemente explicativo, exige-nos um pensar com profundidade, típico da dialética e dos desafios contemporâneos, propugnado pelo que se convencionou de movimento resolutista¹⁶, o que tem influenciado, inclusive, o Ministério Público brasileiro na busca de maior conexão com o tecido social legitimador e destinatário primeiro de suas ações.

Essa mesma tessitura social nos provoca a indagar se a sua essencialidade tal qual plasmada no texto constitucional é suficiente para dialogar com os diversos desafios do século XXI, especialmente quando se fala nas afirmações dos direitos fundamentais. Em outros termos, como tem nos alertado Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado (2021, p. 15):

Se por um lado inexistem maiores questionamentos acerca da importância do Ministério Público para o funcionamento do estado brasileiro, por outro, o truísmo causado por uma análise superficial pode enfraquecer a fundamentação para o enquadramento da Instituição Ministerial como cláusula pétrea.

O Ministério Público, por assim considerar, tem importância construtiva para a democracia econômica e social numa sociedade complexa dentro de um feixe de

¹⁶ Trata-se do “[...] movimento teórico-prático que se orienta na perspectiva daquilo que se convencionou chamar de Ministério Público resolutivo e que tem por objetivo contribuir na retomada do desenvolvimento da Instituição. Esse movimento se fortaleceu inicialmente como corrente teórica e, posteriormente, na sua atuação prática, recolocou os temas institucionais na ordem do dia, pautando o debate nacional com um elenco de pontos capitais para o resgate da efetividade e legitimidade perdidas. Passou a influenciar decisões de instâncias superiores do Ministério Público brasileiro, especialmente o Conselho Nacional do Ministério Público [...]” (MACHADO, 2021, nota de rodapé 2, p. 12).

atribuições institucionais. Marcelo Pedroso Goulart (2021, p. 102) traduz essa missão institucional a partir do surgimento da Nova República com a Constituição de 1988:

Ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual seja, a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos.

A transição histórica do Ministério Público, antes agente da Coroa, prosseguiu nas monarquias parlamentares e nos regimes republicanos, não mais em nome do rei, mas em nome da Administração – dos grupos sociais detentores dos aparelhos burocráticos do Estado. Com o avanço da cidadania e o aprofundamento da democracia, o Ministério Público passa a defender os interesses da sociedade (GOULART, 2021, p. 106).

A aplicação das categorias do Estado ampliado autoriza a conclusão feita por Goulart (2021, p. 106, grifos do autor):

O Ministério Público historicamente transita da sociedade política para a sociedade civil. Em outras palavras: o Ministério Público desvincula-se do *aparelho coercitivo do Estado* (do aparato burocrático responsável pela *dominação via coerção*) para integrar a sociedade civil e nela participar, em aliança com outros sujeitos políticos coletivos, da *guerra de posição*, elaborando, difundindo e defendendo os valores que compõem uma concepção de mundo democrática e transformadora.

O Ministério Público, como instituição essencial à implantação do projeto de democracia substantiva, vincula a sua atuação aos objetivos fundamentais da República numa relação imbricada, tornando-os estrategicamente como uma instituição construtora da sociedade livre, justa e solidária.

A sua missão peculiar de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis é utilizada em dois sentidos para dar concretude ao objetivo estratégico da República. Trata-se de missão histórica de largo e profundo alcance, implicando intervenção transformadora da realidade. A palavra “missão” aqui é utilizada em dois dos seus sentidos: (i) como “poder dado a alguém

para fazer alguma coisa; encargo, incumbência”; e (ii) como “compromisso, obrigação, dever imposto ou contraído” (GOULART, 2021, p. 133).

A partir dessa missão histórica e do conhecimento da realidade, das possibilidades de transformação e de composição com as forças sociais aliadas, pode e deve o Ministério Público construir uma nova ordem social. Isso porque o projeto de emancipação social exige essa visão dual prática: a de construir um novo direito e, ao mesmo tempo, desconstruir o velho direito que não mais se harmoniza com a nova ordem democrática, num pulsante processo dialético. Nas palavras de Goulart (2021, p. 134, grifo do autor):

O projeto de emancipação social exige dos operadores jurídicos uma dupla atuação. Por um lado, coloca-se a tarefa de desconstruir o velho direito; aquele direito que está em desconformidade com o projeto e se apresenta, diante da nova realidade em construção, como um *não direito*. Por outro lado e concomitantemente, põe-se a tarefa de construir o novo, assim o fazendo a partir da negação “do arcaico e do retrógrado”, assimilando, dialeticamente, o que de positivo nele possa existir, para constituir e concretizar, em um patamar superior, como síntese, o novo direito em consonância com o projeto.

A luta pela construção de um novo direito se dá em três planos, entendidos de forma relacional, enquanto tipos-ideais não encontrados em estado puro na realidade, mas em intersecção, ou em complementação, ou por vezes em oposição. São eles: (I) o plano da legalidade sonogada; (II) o plano da legalidade relida; (III) o plano da legalidade negada (GOULART, 2021, p. 134).

O plano da legalidade sonogada busca a efetividade da norma jurídica de teor democrático e em consonância com o projeto de emancipação social, mas tais normas jurídicas não se efetivam na prática porque não são cumpridas ou são interpretadas de forma restritiva.

No plano da legalidade relida, trabalha-se com o direito estabelecido, interpretando-o e aplicando-o à luz dos princípios e valores democráticos, sendo a Constituição a matriz e o norte hermenêutico. O desafio nesse plano é transformar a leitura e as práticas dessa vanguarda em posturas hegemônicas nas respectivas instituições, ou seja, institucionalizar a hermenêutica transformadora.

O plano da realidade negada é o da criação do direito ainda não reconhecido formalmente pelo ordenamento. Nas palavras de Goulart (2021, p. 135, grifo do autor):

O direito que, como sentimento e conteúdo de luta política, busca esse reconhecimento e efetividade. O direito que, embora ainda não positivado e a *estabelecer-se*, emerge das práticas transformadoras inerentes à abertura e dinamicidade do processo de implementação do projeto de emancipação (direito emergente).

A Constituição de 1988, ao definir o perfil transformador do Ministério Público, lançou-o no cenário político nacional como agente da vontade política transformadora. Bem por isso, Goulart (2021, p. 17) enfatiza que, do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), o Ministério Público estruturou-se para cumprir a função de promover os valores democráticos, como instituição catártica, universalizante, não corporativa.

O Ministério Público é, pois, dotado de funções constitucionais como agente promocional dos direitos fundamentais. Assim, representa uma instituição também de garantia dos direitos fundamentais; garante a tutelas destes quando ocorrem as disfunções políticas por parte do Estado (ZANETI JÚNIOR, 2018, p. 49).

A função política de transformador social com a finalidade de implantar mudanças no aparato social e no fortalecimento da democracia foi delineada por Marcelo Pedroso Goulart (2013, p. 138-144), para quem o órgão ministerial integra a esfera do Estado para nela cumprir o papel de agente da vontade política transformadora, responsável pela construção da hegemonia democrática e dos interesses essenciais à realização prática do projeto constitucional de emancipação social.

Decorre, pois, da vontade política transformadora, o princípio-essência impositivo da transformação social. Adverte Goulart (2021, p. 79) que a Constituição de 1988 não recepciona uma determinada ordem política, econômica e cultural, cristalizando-a e impondo-a como um modelo engessado, já que é fruto de um processo que nela não se iniciou – de luta dos movimentos sociais pela democratização do país – e nela não se esgota – a construção de uma democracia substantiva – participativa, econômica e social.

Como Constituição aberta e dinâmica, projeta as linhas gerais da nova ordem social a ser construída e define os objetivos que devem ser cumpridos nessa construção. Não são promessas vazias, aconselhamentos ou conteúdos formais. Essa força transformadora interage com a democracia participativa e se reverte em prol da coletividade – num processo permanente de legitimação que impede a corrosão da democracia.

O princípio da transformação social, como macroprincípio impositivo e de estratégia constitucional, ao mesmo tempo, obriga o cidadão, a sociedade e as instituições estatais a implementarem ações e políticas públicas voltadas para a transformação democrática das estruturas sociais e econômicas e fundamenta e legitima as reivindicações sociais voltadas às prestações positivas, um *facere*, do Estado e, uma vez conquistadas ou implementadas, estão vinculadas ao princípio da proibição do retrocesso social.

Esclarece Goulart (2021, p. 80) que tanto o princípio da transformação social quanto o da proibição do retrocesso social apresentam-se como elementos de interpretação e vincula os tribunais nas demandas quando provocados pelas pessoas e grupos sociais:

Não se pode perder de vista, também, que o princípio da transformação social e o correlato princípio da proibição do retrocesso social apresentam-se: (i) como elementos de interpretação, informando a atuação do legislador, da administração e dos tribunais; (ii) como fundamento das pretensões jurídicas das pessoas e dos grupos sociais.

E não é só isso. O princípio do desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável, além de representar um dos objetivos da República brasileira, compõe a estratégia da Constituição na implementação das políticas públicas. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, proclamada pela ONU (1986), assim o define:

Artigo 1º

1 O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2 O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos

Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

O direito ao desenvolvimento sustentável, além de ser intergeracional e condição de transformação social na implementação de políticas públicas, está ligado às realizações práticas dos direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e coletivos, bem como à superação dos obstáculos que impedem o seu alcance, como a fome, a pobreza, o analfabetismo, a violência estrutural, a desigualdade social, a falta de moradia, a degradação do meio ambiente, entre outros.

Os instrumentos e espaços da democracia participativa, pela sua fragilidade e desilusão social, exigem do Ministério Público redobrada atenção, nos quais as forças hegemônicas tentam inibir iniciativas que tenham por objetivo dar acesso à participação popular, implantando, assim, a cultura da participação, em especial a gestão orçamentária participativa, e das audiências públicas; a criação, a instalação e o funcionamento regular dos conselhos municipais de definição de políticas públicas nas áreas sociais (saúde, assistência social, criança e adolescente, juventude, idoso, meio ambiente etc.); e a realização periódica das conferências populares, como instâncias competentes para avaliação das políticas públicas sociais e para a proposição de diretrizes orientadoras dessas políticas.

Para que se alcance máxima efetividade na concretização dos direitos fundamentais, importante destacar que esse processo exige ações planejadas pelo município. As competências municipais, responsabilidades, objetivos, metas e programas devem estar refletidos nas leis do sistema orçamentário, sendo elas o PPA e as LOs – Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Nessas leis, devem estar garantidos os recursos necessários, a vontade política institucional, os instrumentos e a mobilização que garantam o cumprimento dos ODS – Agenda 2030¹⁷ e das suas respectivas metas.

¹⁷ A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é fruto de um acordo estabelecido entre 193 países, que, convocados pelas Nações Unidas, estabeleceram um roteiro de sustentabilidade que deverá ser cumprido até o ano de 2030. A Agenda 2030 consiste em uma declaração com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas e está pautada em cinco áreas de importância (ou 5 Ps): pessoas, prosperidade, paz, parcerias e planeta. Para mais informações, ver https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm_source=google_pago&utm_medium=&utm_content=&gclid=Cj0KCQIAkMGcBhCSARIsAIW6d0DDWqvkH0L0VBHetEaiIX6KFeScOUmXmpxV1M6AKVqr52aHPMBIMkaAiyFEALw_wcB. Acesso em: 13 nov. 2022.

A implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se apresenta como um desafio e requer atuação e parcerias globais, com projetos e investimentos a cargo dos entes de todos os níveis, sociedade, organismos internacionais, setor privado, instituições de ensino e mídia.

Ancorar a agenda dos ODS às ações transformadoras estimuladas e assumidas pelo Ministério Público trará benefícios importantes, especialmente os ODS 1, 3 e 11, erradicação da pobreza, saúde e bem-estar, e cidades e comunidades sustentáveis, respectivamente, relacionados à temática deste trabalho de pesquisa.

Se for considerado o *ranking* dos municípios que integram o Polo Regional X, observa-se que o cumprimento das metas está distante e exige ações e planos de atuação integrada. Essa realidade pode ser constatada na tabela a seguir:

Tabela 15 – Cumprimento dos ODS pelos municípios do Polo Regional X

CIDADE	CLASSIFICAÇÃO NACIONAL	CLASSIFICAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO	PONTUAÇÃO
Mantenópolis	977	20	53,23
Vila Pavão	1263	29	51,71
Água Doce do Norte	1800	40	49,59
Nova Venécia	2352	56	47,91
Águia Branca	2687	64	46,84
Barra de São Francisco	3325	75	44,92
Ecoporanga	4515	78	41,15

Fonte: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings>. Acesso em: 25 set. 2022.

A Tabela 15 mostra que, dos 78 municípios capixabas, Ecoporanga está na pior colocação, se for considerada a pontuação geral, seguido de Barra de São Francisco, Águia Branca e Nova Venécia.

Se avaliarem-se os dados no desempenho dos ODS 1, 3 e 11, observa-se que os municípios pesquisados caem ainda mais na média nacional (Tabela 16),

considerando que as cidades estão classificadas pela pontuação geral, que mede o progresso total para o cumprimento de todos os 17 objetivos. A pontuação varia de zero a cem, sendo que cem é o limite máximo e indica um desempenho ótimo no cumprimento dos ODS.

Tabela 16 – Cumprimento dos ODS 1, 3 11 pelos municípios do Polo Regional X

CIDADE	ODS 1 - ERRADICAÇÃO DA POBREZA	ODS 3 - SAÚDE E BEM-ESTAR	ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
Mantenópolis	54,50	74,94	80,40
Vila Pavão	46,95	72,01	76,67
Água Doce do Norte	51,10	76,80	63,59
Nova Venécia	53,77	71,82	65,58
Águia Branca	45,69	72,41	82,75
Barra de São Francisco	47,19	64,71	47,87
Ecoporanga	52,10	59,07	55,90

Fonte: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings>. Acesso em: 25 set. 2022.

Assim, para que o Ministério Público alcance mais eficiência e resolutividade, é preciso que seja avaliado o plano estratégico institucional e criados planos de ações para as Promotorias Regionais voltadas para os 17 ODS, considerando as realidades locais, principalmente se as Leis Orçamentárias se adequam ao plano macro de cumprimento desses objetivos.

Importante registrar que os indicadores de investimentos em habitação urbana e rural foram analisados na seção 1.3 deste trabalho e apontaram para ausência importante de aplicação de recursos, o que certamente impacta na qualidade de vida, no bem-estar e na busca por cidades e comunidades sustentáveis, tarefa que cabe a todos os atores sociais investirem em ações integradas na busca de melhores resultados.

Cabe aqui uma observação importante. O Ministério Público não é o único ator legitimado a promover transformações sociais. A Defensoria Pública também é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe como expressão do regime democrático a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

A Defensoria Pública, com o advento da Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009, assume uma nova dimensão e um importante papel na concretização da democracia e promoção da inclusão das classes sociais que historicamente ficaram bem distantes do acesso à Justiça e da concretização dos direitos fundamentais sociais.

Registre-se que a Defensoria Pública da União ingressou com uma ação civil pública com pedido de antecipação de tutela em que requer a concessão de subsídio ou auxílio para moradia à população em situação de rua em todo o país. A ação foi ajuizada na Subseção Judiciária Federal de Porto Alegre em face da União, do Estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre.¹⁸

Retomando-se sobre a essencialidade do Ministério Público, importante que a instituição, dadas as incertezas e impermanências da pós-modernidade, como todas as formas líquidas¹⁹ se apresentam, deve se mover na fluidez das transformações sociais.

A legitimação do Ministério Público como indutor de políticas públicas e ator de transformações sociais e democráticas vem da práxis exercida no tecido social. E não é de agora as constantes tentativas em reduzir o seu papel social pelo parlamento brasileiro, podendo citar o movimento pela aprovação da PEC 37²⁰ e do Projeto de Lei que trata dos crimes de abuso de autoridade cometidos por agentes públicos.²¹

Na sociedade líquida, as organizações sociais devem ser necessariamente adaptáveis, atentas às transformações sociais e elegendo estratégias para se manterem na rede de interlocução com a comunidade. Aliás, já advertiu Zygmunt Bauman (2007, p. 7):

¹⁸ Ver <https://deyvsonhumberto.jusbrasil.com.br/noticias/328317439/a-defensoria-publica-da-uniao-pede-subsidio-de-moradia-para-a-populacao-de-rua-de-todo-o-pais-em-acao-civil-publica>.

¹⁹ O sociólogo Zygmunt Bauman possui diversas obras com abordagem do tema da “liquidez” como adjetivo para a pós-modernidade: “Modernidade Líquida”, “Tempos Líquidos”, “Vigilância Líquida”, “Mal-estar da Pós-modernidade” etc.

²⁰ PEC 37/2011: acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Na sessão do dia 25/06/2013, ela foi rejeitada e arquivada.

²¹ PLS 85/2017 no Senado e PL 7.596/17 na Câmara: o texto foi aprovado no Senado em abril de 2017. A lei com vetos e promulgação de partes vetadas foi publicada no Diário Oficial da União de 05/09/2019 e retificado em 18/09/2019 – Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.

Em primeiro lugar, a passagem da fase “sólida” da modernidade para a “líquida” – ou seja, para uma condição em que as organizações sociais (estruturas que limitam as escolhas individuais, instituições que asseguram a repetição de rotinas, padrões de comportamento aceitável) não podem mais manter sua forma por muito tempo (nem se espera que o façam), pois se decompõem e se dissolvem mais rápido que o tempo que leva para moldá-las e, uma vez reorganizadas, para que se estabeleçam.

O ser permanente da instituição não é paradoxal à impermanência. Ao contrário, inovando-se com as transformações sociais e da dinâmica da democracia, deve participar do processo decisório, fortalecer a democracia participativa e caminhar junto com os atores sociais coletivos, ao mesmo tempo dando-lhes autonomia da representatividade que ostentam no núcleo da sociedade. Essa, inclusive, é uma das formas adequadas de manter viva a organização e existência das entidades sociais.

Há, portanto, uma constante tensão entre a essencialidade e a permanência prevista na Constituição com as forças e transformações sociais pós-modernas. E, para continuar a ser permanente, o Ministério Público deve participar do processo de construção, desconstrução e reconstrução contínua da sociedade (MACHADO, 2021, p. 69).

Esse agir do Ministério Público reforça a ideia de que a atuação extrajudicial, mediada e fora dos gabinetes é autêntica forma de reconstrução permanente à constante impermanência da pós-modernidade. Isso transforma as membras e membros em efetivos agentes políticos, superando a atuação meramente processual. Nas palavras de Alexandre Castro Coura (2015, p. 102):

A atuação do Ministério Público extrapola os limites dos gabinetes. Como ator, social e político, cabe debater e promover a discussão, aproximar-se das pessoas e de outros organismos estatais e privados. Escutar argumentos, apresentar propostas e prestar contas de atividades desenvolvidas. Essa afinidade abstém-se de arranhar a autonomia e a independência funcionais e, na realidade, visa renovar, em cada contexto, a legitimidade institucional decorrente da Constituição.

Ao Ministério Público compete desobstruir frentes que privam acessar o regime democrático, atuando de forma proativa tanto nas esferas extrajudicial, com implementação de políticas públicas pautadas na realização de seminários e audiências públicas, expedição de notificações recomendatórias, celebração de

termos de ajuste de conduta, ou mesmo na esfera judicial, com a propositura de ações civis públicas (COURA, 2015, p. 122).

A participação popular poderá encontrar dificuldades inerentes ao sistema de exclusão vivenciado pelas pessoas vulneráveis e que não tiveram acesso adequado às redes de emancipação social. Essa observação ganha contornos importantes no que se refere ao processo discursivo. O Ministério Público, nessa dicção, é instituição instrumental, por defender, em seu nome, mas representando a sociedade, direito alheio, resgatando diretamente os afetados como fator de sua legitimação social. E pontua Coura (2015, p. 130):

A inserção dos excluídos em processo discursivo é, realmente, um desafio e o grande objetivo de propostas emancipatórias, tal qual a defendida por Habermas. Nessa linha, tal autor demonstra que, mesmo em contextos precários, políticas assistencialistas devem ser analisadas criticamente e submetidas a constante (re)avaliação, sob pena de servirem apenas a propósitos eleitoreiros e consolidarem o estado de hipossuficiência que pretendem combater. Nesse contexto, a proteção coletiva não deve se limitar a aliviar o indivíduo pela representação ou contentar-se com um fatalismo em torno do sistema da democracia representativa; imprescindível, progressivamente, engajar os titulares na articulação de seus interesses, em prol de sua autonomia. Deve-se repelir a criação de macrossujeitos, detentores de uma moral prevalecente e, ao mesmo tempo, qualificar as pessoas pela educação para que exponham e defendam seus pontos de vista.

Essa incumbência constitucional de velar pelos direitos de relevância social e individuais indisponíveis não pode ser compreendida no campo da desconsideração da sociedade supostamente incapaz de exercitar os seus direitos, mas sim de uma instituição que serve de ponto de contato para uma atuação qualificada, abstendo-se de posições centralizadoras e incentivando outras arenas discursivas (COURA, 2015, p. 132).

Assim, deve-se atuar para erradicar os ciclos de pobreza e exclusão social. Não se trata de medidas assistencialistas nem tampouco de invadir esfera de competência do Poder Executivo ou excluir outros legitimados, mas sim de promover atividades extrajudiciais ou judiciais que reduzam o déficit de cidadania da parcela vulnerável da comunidade. As noções de igualdade de oportunidades ou igualdade de pontos de partida são pressupostos inafastáveis do princípio da igualdade material proposto pela

Constituição. Como se verá na seção seguinte, vários são os instrumentos de atuação que legitimam o Ministério Público na defesa dos direitos sociais.

3.1 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL RESOLUTIVA – A FUNÇÃO DE OMBUDSMAN

O Ministério Público, como instituição que integra em caráter permanente a organização política do Estado, deve cumprir os objetivos fundamentais da República expressamente previstos na Constituição (art. 3º, incisos I a IV). No Espírito Santo, a estratégia institucional, bem como a missão, a visão e os valores são representados no Mapa Estratégico 2020-2023 do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES (2020), nos seguintes termos:

A missão: defender a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos sociais e individuais indisponíveis para a concretização do pleno exercício da cidadania e o desenvolvimento sustentável. A visão: ser uma instituição resolutive na defesa dos direitos da sociedade. Um dos resultados para a sociedade está o de defender os direitos humanos, em especial, das crianças e dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, das vítimas de violência de gênero contra as mulheres e das demais pessoas em situação de vulnerabilidade social. A eficiência operacional contempla dois eixos em destaque: (i) promover a atuação integrada com setores público e privado e com a sociedade civil; (i) potencializar a resolutividade extrajudicial por meio do estímulo ao diálogo e à autocomposição de conflitos.

A missão institucional delimita o campo de atuação do Ministério Público e concretiza-se por meio do cumprimento das suas funções institucionais, ou seja, das atividades pelas quais o órgão a realiza e contribui para a efetivação dos objetivos da República.

As funções institucionais essenciais são as atividades fundamentais indispensáveis ao cumprimento da missão institucional e constituem o núcleo de atuação institucional. Encontram-se previstas no artigo 129 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), sendo elas: (I) persecução penal; (II) zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública; (III) promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (IV) defesa da constitucionalidade das leis; (V) defesa dos direitos e interesses das populações indígenas; (VI) expedição de notificações e requisição de documentos; (VII) controle externo da atividade policial; e (VIII)

requisição da instauração de inquérito policial. Sem esgotar o tema, destacam-se algumas delas.

Ao Ministério Público, foram conferidas as atribuições de *Ombudsman*²², com a função de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Nas palavras de Eduardo Cambi e Letícia Andrade Porto (2021, p. 10-11):

O exercício da função de *Ombudsman* pelo Ministério Público busca a sua resolutividade, a partir de interações com a sociedade, por meio de sua “escuta ativa”. O papel de transformador social potencializa a sua atuação, guardando pertinência com a atuação preventiva, pelo acompanhamento de políticas públicas, a partir da utilização de meios judiciais, sobretudo os extrajudiciais disponíveis.

Tanto é assim que a ouvidoria popular é um forte mecanismo de controle popular. O Estado social é resultado das lutas e demandas das classes subalternas que ampliaram as suas possibilidades de participação na política e conquistaram o reconhecimento formal de amplo catálogo de direitos sociais.

O reconhecimento e a universalização desses novos direitos obrigam o Estado a criar programas e serviços que lhes garantam efetividade. A sua verificação se dá por meio de instrumentos de controle social das políticas públicas, e as ouvidorias são meios de participação popular, além de propiciarem o *accountability*²³ institucional.

A defesa dos interesses difusos e coletivos é uma das funções precípuas do Ministério Público, como construtor e potencial transformador de uma sociedade livre, justa e solidária, de natureza eminentemente emancipatória. Aqui o membro do Ministério

²² Essa figura, criada na Suécia, serve como um meio de controle da Administração Pública, uma vez que a sua função primordial diz respeito à escuta aos cidadãos, a fim de apurar reclamações contra autoridades e serviços públicos, atentando-se ao interesse popular. Em Portugal, por exemplo, a figura do *Ombudsman* não se encontra limitada à defesa da legalidade, mas também condiz à reparação de condutas advindas de injustiças, frutos de ilegalidade, parcialidade ou mesmo má administração (CAMBI; PORTO, 2021, p. 10).

²³ *Accountability*: é um conjunto de mecanismos que permitem que os gestores de uma organização prestem contas e sejam responsabilizados pelo resultado das ações. Tem como objetivo, ainda, reduzir os riscos da concentração de poder e garantir que a população participe da tomada de decisão dos governos. É um conceito importante quando se fala em participação democrática. Disponível em: <https://www.pontotel.com.br/accountability/>. Acesso em: 5 nov. 2022.

Público tem que ter maior foco e atenção e não se limita ao restrito espaço do sistema de administração da Justiça, sob pena da ineficácia social do seu trabalho. Tanto o Ministério Público como os demais grupos sociais comprometidos com a construção da democracia devem estar e permanecer articulados.

O sucesso desse trabalho depende, muitas vezes, de um conjunto de medidas, antes da instauração de procedimentos preparatórios ou inquéritos civis para se projetar além do próprio processo judicial, em permanente acompanhamento das medidas. Isso pressupõe um plano estratégico geral, plano de ação e definição de táticas, sendo que estas se traduzem nas diferentes e alternativas formas de executar o plano estratégico geral, a depender do tipo de causa identificada, dos instrumentos políticos e jurídicos disponíveis, e cabíveis, das alianças formadas no âmbito da sociedade civil e do modo de agir em face dos antagonismos.

A importância da compreensão da função política do Ministério Público e das ações planejadas tática e estrategicamente foi observada por Marcelo Pedroso Goulart (2021, p. 194), pois

Sem a compreensão da função política da Instituição, do seu papel constitucional e sem a definição de estratégia e tática, não há como cumprir as tarefas que ao Ministério Público foram atribuídas pela sociedade, mormente no âmbito da defesa dos interesses difusos e coletivos. Sem esses pré-requisitos, tampouco é possível fazer diminuir a distância entre os planos da legalidade democrática declarada e da realidade existente, da igualdade jurídico-formal e das desigualdades econômicas.

A função política da instituição deve estar em constante vigilância das transformações sociais referidas anteriormente, em sintonia com o poder de agenda da Instituição Ministerial para eleger ou reconfigurar as suas prioridades tanto no plano estratégico e quanto nos planos de ações das Promotorias de Justiça, especialmente se regionalizadas.

Na busca da resolutividade, a Constituição atribuiu aos membros e membras legitimidade para a defesa, judicial e extrajudicial, dos mais relevantes interesses sociais. Conferiu-lhes, também, instrumentos hábeis para o exercício eficiente desse poder de iniciativa, como a ação penal, a ação civil pública e o inquérito civil.

Concedeu, ainda, ao próprio Ministério Público, independência e autonomia financeira, administrativa e orçamentária.

Nesse contexto e a fim de exercer as atribuições relativas ao Ministério Público de maneira mais efetiva, foi instituída a Carta de Brasília, documento aprovado pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em setembro de 2016. A Carta estabelece diretrizes para uma atuação mais eficiente, com o objetivo de atribuir aos membros e membras o papel de agente de transformação social e defesa dos interesses metaindividuais, além de profissionalizar a gestão e a adoção de parâmetros técnicos (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016a).

As diretrizes estruturantes da Carta de Brasília contemplam o desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, o Planejamento Estratégico e o estabelecimento de planos, programas e projetos que definam metas precisas e pautadas com o compromisso de efetividade – Diretriz “B”, item 1, tópicos “a”, “b”, “c” e “p”:

- a) Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social;
- b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;
- c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988); [...]
- p) Adoção de medidas para a superação da insuficiência da divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias, considerando, para tanto, a necessidade premente de: 1) reequilíbrio da distribuição do número de unidades com atuações intervenientes judiciais em cotejo com as unidades voltadas às atividades investigativas e à defesa da tutela coletiva e do patrimônio público; 2) implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016a).

No item 2 das diretrizes referentes aos membros do Ministério Público, a Carta previu atuação proativa, postura resolutiva, atuação preventiva e mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais, acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução de conflitos, controvérsias e problemas.

Além disso, trouxe a realização periódica de audiências públicas a fim de permitir ao cidadão acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, viabilizando a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado. Ainda, a realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social; e coordenação e/ou participação em projetos sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016a).

Já a Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016, do CNMP (2016b), traz propostas para o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, a fim de definir planos e executar as metas fixadas. Cada unidade e ramo do Órgão Ministerial deve instituir unidades de governança, que visam avaliar, direcionar e monitorar a gestão da estratégia institucional, e unidades de gestão estratégica, que objetivam coordenar o processo de elaboração do plano estratégico, monitorá-lo e produzir diagnósticos, estudos e relatórios de desempenho.

Como forma de tornar mais efetiva a atuação ministerial, a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do CNMP (2017), dispôs sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público, em observância do princípio da independência funcional, visando à ação preventiva, ponderando o olhar atento a problemas sociais que possam ensejar demandas litigiosas futuras. As chamadas “Promotorias de Projetos”, formadas a partir de planejamentos, planos e programas de atuação, elegem prioridades de demandas e conflitos. Adotam atividades “sociomediadoras”, também conhecidas como a resolução de conflitos extrajudicialmente.

Seguindo essa tendência pró-resolutiva, o CNMP (2015), a partir do Decreto nº 7.053/2009, produziu o Guia de Atuação Ministerial e Ação Nacional, em defesa dos direitos fundamentais, elucidando acerca da legislação e o regime jurídico que protegem as pessoas em situação de rua, bem como balizando as diretrizes de atuação e os instrumentos para melhor fiscalização das políticas públicas, por meio de recomendações, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas.

Feitas essas considerações, observa-se que o Ministério Público tem mecanismos de atuação eficientes que podem ser utilizados mediante estratégias emancipadoras e de valorização do ser humano. Isso depende de planejamento e uso das ferramentas e instrumentos acessíveis às Promotorias de Justiça. Alguns instrumentos de atuação serão expostos a seguir.

3.1.1 Inquérito civil, audiência pública, recomendação ministerial, termo de ajustamento de conduta e ação civil pública

Os membros e membras do Ministério Público com atribuições para atuarem nos procedimentos e processos judiciais relacionados às pessoas em situação de rua têm ao seu dispor diversos instrumentos para a sua defesa: a esfera judicial e a extrajudicial. A extrajudicial se destaca pela amplitude da atuação mediadora e na cobrança dos gestores municipais quanto ao efetivo cumprimento dos deveres constitucionais, especialmente a execução orçamentária das prioridades aprovadas pela Câmara de Vereadores.

O Ministério Público, desde a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (BRASIL, 1985), portanto, antes das transformações constitucionais contemporâneas, é o titular exclusivo do inquérito civil público, instrumento extrajudicial que tem por finalidade inicial colher elementos de convicção para o ajuizamento de ações por responsabilidade por danos patrimoniais e morais causados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

Passados três anos desde a edição da referida lei, a Constituição previu a possibilidade de o Ministério Público presidir inquéritos civis para promover a proteção

do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A abertura semântica trazida pelo texto constitucional com a fórmula ampliativa para a proteção de outros interesses difusos e coletivos possibilitou a atuação em áreas até então não atingidas pelo texto restritivo do artigo 1º da Lei de Ação Civil Pública.

A partir de informações que imponham a sua atuação, os membros e membras do Ministério Público têm o dever de, entendendo serem suficientes para formar a convicção negativa sobre eventual lesão ao interesse que tutela, promover imediatamente o arquivamento das peças, sem a necessidade de até mesmo instaurar o inquérito civil.

Por outro lado, sendo as informações levadas ao Órgão Ministerial suficientes para formar a convicção positiva, ou se complementadas através de notícia de fato ou procedimento preparatório, instaurar o inquérito civil, procedimento no qual poderá valer-se de instrumentos de solução consensual evitando-se eventual ajuizamento de demanda judicial.

Instaurado o inquérito civil, é dever do Ministério Público trazer para os autos o máximo de informações possível sobre o evento investigado, tanto trazidos pelos possíveis lesados quanto pelo causador do dano. Assim, é fundamental que requirite documentos de que tenha conhecimento e que se relacionem com a matéria, ouvindo o máximo de pessoas que possam impactar na formação do convencimento, e carrear ao inquérito, sempre que possível, relatórios técnicos ou laudos periciais.

O inquérito civil, então, mostra-se instrumento hábil com a finalidade de fomentar a implantação das políticas públicas para atendimento das pessoas em situação de rua, bem como sindicat fatos e condutas que violem os interesses desse grupo, tais como a falta de implementação dos serviços ou o seu fornecimento em desacordo com as normas e regulamentos, além de eventuais desvios de verbas destinadas ao atendimento dessa população.

A depender do direito tutelado e do objeto da investigação, o número de possíveis lesados é tão grande que a celeridade do inquérito poderia ficar prejudicada. Surge,

então, outro instrumento eficaz, especialmente nas questões relacionadas às pessoas em situação de rua, qual seja, a audiência pública.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dispõe que, para seus misteres, poderá o Ministério Público promover audiências públicas, conforme art. 27, inciso IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993a). Essa ferramenta é instrumento de grande eficiência em termos de governança, sensibilização e mobilização social, cuja essência é colocar a democracia em prática. Além disso, constitui mecanismo de participação popular no processo decisório e espaço democrático para a coleta de informações e construção de propostas de enfrentamento das questões debatidas.

Por ser uma estratégia de atuação institucional, as audiências públicas constituem um meio válido para a abordagem extrajudicial de certos assuntos e definição dos modos de atuação. Dessa forma, o órgão poderá exercer com maior legitimidade o seu dever constitucional, mobilizando outras instituições, entidades, organizações e governos, ouvindo os titulares desses direitos, especialmente os grupos de pessoas que poderão sofrer os reflexos de suas ações, na busca de soluções democráticas dos problemas. Como esclarece Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2015, p. 72):

Praticar boa governança no bojo de inquéritos civis, seja valendo-se das audiências públicas, seja valendo-se dos ouvidores, abrindo consultas públicas, seja com os *amicus curie* ou qualquer outra forma de participação em suas atividades, redundará em melhor desempenho das atividades extrajudiciais do Ministério Público, que terá ao seu lado os titulares dos direitos em tese violados, os mesmos que, por outro turno, farão o controle social das medidas tomadas. Isso acaba por, também, promover a cidadania, função institucional do Ministério Público.

Quando o Ministério Público se utiliza de instrumentos com forte densidade participativa está-se gerando multilateralidade de audiências, exigindo não apenas motivação para posterior tomada de decisão, mas, antes, ponderação, no sentido de dar às opiniões colhidas equalização que lhes dê a máxima efetividade, verdadeira atividade ministerial participativa (RIBEIRO, 2015, p. 73-74).

A audiência pública se realiza dentro do inquérito civil após prévia publicidade do edital ou regulamento, com dia, hora e local, formas de participação. Finda a audiência, será lavrado termo em que, considerando todas as opiniões colhidas, motivadamente, tomará o membro ou a membra do Ministério Público uma das possíveis medidas

(arquivamento, recomendação, ajustamento de conduta ou ajuizamento de ação civil pública).

Obtidos dados suficientes para formar o convencimento é fundamental que se busque, antes do ajuizamento de qualquer medida judicial, eventual solução consensual do problema investigado, que será formalizado por meio de recomendações.

A recomendação encontra previsão no artigo 26, inciso VII, da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993a) e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 (BRASIL, 1993c). Para expedir recomendações é importante uma investigação prévia dos fatos, em que o procedimento preparatório ou o inquérito civil são os instrumentos que inauguram a atuação extrajudicial, até porque, para que se expeça uma recomendação, é necessário que o Órgão Ministerial tenha elementos probatórios para demonstrar que os serviços públicos, serviços de relevância pública ou interesses e bens que lhe cabem tutelar necessitem de adequação.

Além disso, a recomendação não possui caráter vinculante ou impositivo, pois quem a recebe fica ciente das conclusões a que chegou o Ministério Público sobre aqueles fatos, bem como serve para antever que o não acatamento da recomendação poderá acarretar o prosseguimento do procedimento, resultando, inclusive, se não houver solução adequada, em uma ação civil pública.

Expedida a recomendação e não obtido êxito na solução do conflito, ainda terá à sua disposição outro instrumento de solução extrajudicial, qual seja, o termo de ajustamento de conduta. O Termo consiste na forma pela qual o Ministério Público e os possíveis causadores de danos aos interesses metaindividuais, com o fim de sanar ou reparar a lesão, firmam obrigações de fazer e não fazer, fixando sanções para o caso de descumprimento, com força de título executivo.

Importante também observar que o artigo 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, após alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, permitiu ao Ministério Público, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da

ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória (BRASIL, 1992b).

Esgotadas as possibilidades de solução consensual, deverá o Ministério Público ajuizar a competente ação civil pública, conforme determinado na Lei nº 7.347/1985 (BRASIL, 1985). O artigo 25, IV, da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993a) prevê que a ação civil pública é o instrumento adequado para a proteção, prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Inicia-se com o ajuizamento no foro competente, e o pedido pode variar de acordo com o que se pretende, destacando-se as obrigações de fazer com o propósito de implementação de equipamentos ou recursos humanos ausentes ou deficientes, seja para reaver recursos públicos indevidamente aplicados ou até mesmo as omissões nos orçamentos das políticas públicas aprovadas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Esses instrumentos de atuação, se bem utilizados, podem transformar a atuação ministerial na temática relacionada às pessoas em situação de rua para que seus direitos sejam reconhecidos e respeitados, num quadro de omissão histórica dos investimentos locais nessa política, especialmente o direito à moradia adequada, o aluguel social, a implantação de serviços de acolhimento, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Creas, os serviços de abordagem social, entre outros. A seguir, serão apresentadas propostas para políticas públicas na perspectiva intersetorial e regional.

3.2 PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CONTRA-HIGIENISTAS – UMA PERSPECTIVA INTERSETORIAL E REGIONAL VOLTADA PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

A Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) prevê a promoção de direitos civis, sociais, econômicos etc., bem como o acesso aos

serviços e programas de diversas políticas públicas, dentre elas educação, saúde, moradia e assistência social. Há uma certa prioridade nas políticas da estrutura da rede de acolhimento temporário do Sistema de Assistência Social pelo que se observa da leitura do artigo 8º da referida normativa BRASIL, 2009a).

O decreto evidencia também que os objetivos da Política Nacional e os meios de articulação entre o Suas e o SUS (art. 7º, X), todavia não é observado, no ato regulamentar, um detalhamento sobre as articulações e diretrizes de outros programas e serviços com destaque para a moradia.

É inegável que a integração das políticas de assistência social e saúde são portas de entrada para outras políticas e são de extrema relevância. Entretanto, a intersectorialidade depende de outras políticas articuladas e com destinação orçamentária específica, inclusive nos Planos Plurianuais, por se tratar de matéria de interesse local, como afirmado anteriormente, de modo a emancipar a pessoa em situação de vulnerabilidade.

Nesse panorama, constitui um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que, até 2030, haja um chamado universal para a ação contra a pobreza, para a proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade, em especial quanto à Meta 3, de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades, e à Meta 11, que propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015).

Aí surge o importante papel do Ministério Público como indutor de políticas públicas e de garantia dos direitos fundamentais, criando alternativas de saída, uma visão pós-institucionalização ou Centros POP, exigindo que a agenda dos municípios garanta o direito à cidade, à terra, à moradia e ao território, a inserção em oficinas de acesso ao trabalho, aos serviços de aprendizagem profissional, ao empreendedorismo e ao cooperativismo, sem prejuízo de buscar a reparação desses direitos quando violados.

Nessa perspectiva, deve o Ministério Público cuidar para que os poderes políticos e de mercado respeitem os limites e vínculos determinados pelos direitos fundamentais, inclusive nas omissões quanto ao cumprimento de políticas públicas e dos direitos

sociais. Como instituição política e transformadora da realidade, deve articular ser com o dever ser e pautar-se por uma práxis reflexiva e criadora, e seguir no sentido da implementação do projeto democrático definido, em 1988, como vontade geral do povo brasileiro (GOULART, 2021, p. 19).

Se é certa a atuação ministerial na efetividade dos direitos fundamentais, deve-se atentar para os desafios contemporâneos a exigir ações planejadas e estratégicas. A potencialidade do poder de agenda em poder definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer (ZANETI JÚNIOR, 2018, p. 162) concede ao Ministério Público uma vantagem institucional marcante.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993a) dispõe que, para exercer os seus misteres, poderá promover audiências públicas, verdadeiros instrumentos de governança. O uso de instrumentos participativos dota o Ministério Público de maior capilaridade junto à comunidade. Nas palavras de Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2015, p. 80-81):

Se o Ministério Público, na defesa dos interesses metaindividuais, tutela interesses de toda gente, com muita justeza deverá ouvir os titulares desses direitos e os grupos de pessoas que poderão sofrer os reflexos de suas ações. Ninguém melhor do que eles para dizer se estão ou não sendo lesados e como estão.

Utilizando-se como ponto de partida a defesa dos direitos fundamentais e o poder de agenda, a participação do Ministério Público em ações intersetoriais e regionais como estratégia de macroatuação é fator positivo para a concretização dos direitos da população em situação de rua. São ações ampliadas e articuladas para a efetividade máxima dos direitos sociais.

Nesse campo, o Ministério Público deve atuar como fomentador da cultura da participação, estimulando, postulando ou exigindo, dentre outras coisas, o uso da gestão orçamentária participativa; fortalecer a atuação intersetorial do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho de Assistência Social e do Conselho de Direitos Humanos, para criarem uma agenda que contemple representações da população em

situação de rua²⁴, além de fazer cumprir as determinações da política nacional na instituição e manutenção dos comitês gestores intersetoriais para acompanhamento e monitoramento das ações, pactuando políticas locais de acordo com as especificidades de cada território e com o perfil local dessa população.

Além disso, deve o Ministério Público, nas ações intersetoriais, cuidar para que o município cumpra e execute planos de superação da situação de rua, adotando estratégias que tenham como centralidade o acesso imediato dessa população à moradia digna, segura, dispersa no território e integrada à comunidade, vinculados às ações de trabalho e renda e outros benefícios e subsídios.

É imprescindível que haja uma abordagem ampla e interdisciplinar. Uma atuação do Ministério Público como agente transformador da realidade social, que articule Secretarias de Assistência Social, Secretarias de Educação, Secretarias de Saúde, Secretarias de Esporte, Conselhos Municipais, entidades, órgãos e pessoas da comunidade interessadas na promoção desses direitos, o que demanda um trabalho de acompanhamento criterioso, cuidadoso e continuado.

O artigo 31 da Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993b) estabelece que é atribuição do Ministério Público zelar pela efetividade dos direitos ali previstos. Para tal fim, poderá utilizar de mecanismos legais previstos na legislação, dentre eles, audiências públicas, recomendações e instauração de inquérito civil e ações civis públicas.

O Órgão Ministerial deve velar para que os serviços que compõem a proteção social básica e especial sigam as regras definidas pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS, que tratou da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais com serviço especializado em abordagem social; serviço de acolhimento institucional e serviço de acolhimento em república (BRASIL, 2009c).

Os planos de atuação por promotoria regional na área social e habitação também devem ser implementados de modo que se alcance a dignidade da pessoa humana,

²⁴ Art. 4º, parágrafo único, da Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos Humanos (BRASIL, 2020b).

inserindo-se numa política de inclusão e pertencimento voltada para as pessoas em situação de rua.

Devem compor também a estratégia ministerial o mapeamento e a estruturação da rede de proteção no município, para que operem de acordo com as definições legais; a garantia da implantação de ações de segurança alimentar e nutricional; e a garantia da observância da Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, especialmente no que tange à aplicação dos recursos oriundos dos fundos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal de habitação de interesse social e à fiscalização da execução orçamentária e financeira do município, referente às ações e metas cujo público-alvo sejam as pessoas em situação de rua, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, transparência e participação popular (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Deve atentar-se o Órgão Ministerial para que as Secretarias de Assistência Social e Secretarias de Planejamento dos municípios apresentem projetos diretamente aos governos federal e estadual, visando a projetos de estruturação de unidades de serviços de acolhimento e outros equipamentos públicos destinados à política de atenção às pessoas em situação de rua.

O modelo de atuação proposto, além de não se conformar com a realidade presente, bem reflete o papel do Ministério Público como instituição política constitucionalmente responsável por uma intervenção transformadora da realidade e na implementação do projeto democrático e de emancipação previsto na Constituição.

Para Paz e Taboada (2010, p. 37),

As políticas públicas no Brasil foram marcadas, nos diferentes períodos da história, pela setorização, fragmentação, dispersão e sobreposição, e estruturadas para funcionarem isoladamente e de acordo com negociações e loteamentos políticos de cargos diretivos. Cada uma tem os seus planejamentos, orçamentos, normatizações, procedimentos, equipamentos, recursos humanos, etc., onde a gestão é pensada, via de regra, em função do grau de especialização de cada área.

Políticas econômica e social devem ser vistas como uma totalidade e, por serem políticas públicas, não se pode analisar uma ou outra sem se remeter às questões relativas a economia, projeto político, demandas sociais ou desenvolvimento econômico e social (PAZ; TABOADA, 2010, p. 37).

Assim, para que o Estado desempenhe com eficiência seu papel de atendimento à população em situação de rua com vistas a promover a emancipação e a inclusão social, é necessária a articulação de diferentes áreas do saber, de forma não hierarquizada, que preconizem estratégias para a erradicação da exclusão social e envolvam a recuperação desses sujeitos de direito.

Ao contrário, se for isolada a atuação em algumas dimensões da pobreza não fará com que se interrompa ou supere os seus mecanismos de reprodução. É preciso ir além de uma abordagem por setores e residual, para um modelo intersetorial de intervenção, pela qual a dimensão assistencial inclusiva possa sustentar as outras políticas públicas.

É importante considerar que a perspectiva da intersetorialidade se expressa não somente na cultura organizacional, mas também nos mecanismos de destinação dos recursos, pois grande parte dos repasses, especialmente os relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social, destinam-se a fortalecer ações setoriais fundadas na descentralização. Para Paz e Taboada (2010, p. 38):

A articulação entre políticas públicas potencializa os resultados e melhora substancialmente as condições de vida da população. Possibilita melhor utilização dos recursos, compartilha e define responsabilidades e atribuições. O pressuposto dos processos de articulação entre políticas públicas é de que a intersetorialidade e a complementaridade entre serviços são fundamentais para produzir alteração na qualidade de vida e no ambiente urbano.

Por isso mesmo, os órgãos municipais devem articular-se de modo a buscar maior eficiência na execução dos fluxos de atendimento às pessoas em situação de rua. Através de ações setoriais e articuladas entre as mais variadas atribuições na estrutura administrativa, será possível maior resolutividade e possibilidade de saída da situação de rua, ou pelo menos, amenizar os efeitos da exclusão a que está submetido esse grupo de sujeitos.

De acordo com Junqueira (2005, p. 4),

[...] a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Observa-se que a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua foi elaborada em uma perspectiva interdisciplinar e integral, possuindo duas bases distintas na sua estrutura. A primeira é relativa à verticalidade federativa – ações federais, estaduais e municipais que se complementam. A segunda base se refere à interdisciplinaridade e intersetorialidade de sua atuação, tornando imprescindível o trabalho em conjunto das diversas áreas governamentais, além de instituições e de movimentos da sociedade civil (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Assim, pode-se construir uma agenda intersetorial que dialoga com diversas áreas, podendo-se citar: direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano e habitação, assistência social, educação, cultura, segurança alimentar e nutricional, saúde. A integração dessas áreas é primordial para superar a fragmentação das políticas voltadas para as pessoas em situação de rua conforme delineado na cartilha “A tutela da população em situação de rua”, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2015, p. 68):

A integração entre diferentes áreas almeja superar a fragmentação das políticas, reforçando também a ideia de isonomia material. Para que a intersetorialidade alcance efetividade é necessária uma mudança de valores e perspectivas, que permita que os atores organizacionais e os grupos populacionais atuem como sujeitos com capacidade de entendimento de suas dificuldades de forma integrada, identificando soluções apropriadas à sua realidade local. Deve ser lembrado que a população de rua se caracteriza também por sua complexidade, dessa forma estabelecer rígidos protocolos de atuação por parte dos agentes públicos ou qualquer método pré-estabelecido genericamente pelas diferentes áreas de conhecimentos envolvidas no tratamento desses cidadãos infringiria o que se foi levantado como princípios norteadores da ideia da intersetorialidade.

Mesmo considerando as diferentes áreas, a intersetorialidade deve considerar cada indivíduo nas suas necessidades específicas e de acordo com a realidade local. Isso não significa a impossibilidade de se estabelecer um uniforme fluxo intersetorial.

Figura 1 – Fluxo intersetorial



Fluxograma apresentado pelo Movimento da População de Rua na 1ª Reunião de Trabalho do Projeto Ministério Público em Defesa das Pessoas em Situação de Rua do Conselho Nacional do Ministério Público - Brasília - DF - Julho/2015

Fonte: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2015, p. 69).

A criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas estruturas, órgãos e agentes públicos e privados é fundamental para articular e atender de forma integrada e planejada a demandas locais, e requer esforço e diálogo entre as diferentes áreas. Nas palavras de Paz e Taboada (2010, p. 38):

A atuação intersetorial requer o esforço de planejamento e diálogo de diferentes áreas, não se baseia em decisões pessoais, mas sim profissionais, institucionais e políticas. Para isso é necessário investir em mecanismos que favoreçam a articulação, comunicação e relacionamentos e mudar a cultura organizacional, no sentido de estabelecer novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando a adesão dos profissionais envolvidos para o trabalho cooperativo e compartilhado.

O atendimento das peculiaridades e necessidades das pessoas em situação de rua necessita dessa comunicação interna que compõe a estrutura organizacional e até mesmo de alterá-la, adotando-se a cultura da hospitalidade, do cuidado e da superação do estigma negativo prévio a que na maioria das vezes está submetido esse grupo.

Como informa Junqueira (2005, p. 6): “[...] essas mudanças só serão efetivas quando houver nova maneira de olhar a realidade social, de lidar com ela, o que significa mudar práticas organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura das organizações”.

A intersectorialidade constitui uma forma adequada para a gestão pública com maior eficiência e resultados mais promissores quanto à efetividade das políticas públicas, evitando sobreposição de ações dos órgãos multidisciplinares.

Tal como defendido por Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 46), que, para confrontar com êxito o fascismo social e dar resposta às necessidades da sociedade civil incivil é preciso um outro direito e uma outra política: o direito e a política da globalização contra-hegemônica e do cosmopolitismo subalterno. O citado autor inclui lutas sociais neste vasto conjunto de políticas de tipo confrontacional e explana que, não obstante essas lutas terem uma incidência local ou nacional, revelam estar conectadas de diferentes modos com lutas paralelas travadas noutros lugares. Em conjunto, elas constituem o que ele denominou de globalização contra-hegemônica.²⁵

Para a Professora Gilsilene Passon P. Francischetto, ao prefaciar a obra de Santos (2007, p. 8), o potencial emancipatório do Direito passa a interessar a todos os que veem na globalização hegemônica neoliberal uma política de exclusão e acreditam num possível movimento contra-hegemônico. Explica que um primeiro passo consiste em “des-pensar” o direito, de maneira a adequá-lo às reivindicações dos grupos sociais subalternos e dos seus movimentos, resgatando concepções e práticas que foram marginalizadas pelas concepções liberais que se tornaram dominantes.

Na busca de uma aproximação desse cenário de repensar as formas de atuação, na subseção seguinte serão destacados instrumentos e formas participativas de que pode se valer o Ministério Público em audiências públicas, jornadas e seminários de

²⁵ A globalização contra-hegemônica centra-se no combate contra a exclusão social, um combate que, nos seus termos mais *latos*, inclui não só as populações excluídas, mas também a natureza. A erradicação do fascismo social constitui, desse modo, o objetivo número um, e daí que a sociedade civil incivil surja como a base social privilegiada dos combates contra-hegemônicos (SANTOS, 2007, p. 47).

forma dialógica com diversos setores, especialmente os que se encontram na esfera de articulação do Polo Regional X de Assistência Social – região noroeste do Espírito Santo, sendo coordenadora a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Venécia.

3.2.1 Da participação em audiências públicas, jornadas e seminários: política de atenção às pessoas em situação de rua

3.2.1.1. I Jornada de Capacitação do Serviço Especializado da Política de Atenção à População em Situação de Rua

No dia 19 de novembro de 2021, com início às 7 horas, no auditório da Câmara Municipal de Nova Venécia, foi realizada a 1ª Jornada de Capacitação do Serviço Especializado da Política de Atenção à População de Rua.

Nesse evento, foram convidados para palestrar os segmentos: o Conselho Estadual de Assistência Social e a Promotoria de Justiça de Nova Venécia, com o tema: A importância da atuação do Ministério Público frente às práticas de atendimento à população de rua; a Coordenação do MNPR, com o tema: A política para a população de rua e a intersetorialidade; o Centro POP de Vitória e a assistente social do Creas, com o tema: Abordagem social; e, por fim, a advogada e assistente jurídico do Creas, tratando do tema: Internação compulsória, voluntária e involuntária – aspectos jurídicos e negligência: tutela da população em situação de rua, responsabilidade da família.

Importante destacar que o evento contou com a participação presencial de pessoas em situação de rua e outros que, após serem inseridos em programas de atenção especializada, deixaram as ruas e foram integrados aos seus familiares.

O objetivo do evento foi capacitar os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social para a atuação comprometida com a pessoa em situação de rua. Além disso, trouxe estratégias e metodologias de trabalho para a promoção de efetivação dos direitos humanos, incluindo essa população em específico.

O público-alvo do seminário foram promotores de justiça, servidores, Secretaria de Assistência Social, Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, Hospital São Marcos, Associação e Amparo Social, Educacional e de Reabilitação de Dependentes Químicos de Nova Venécia, Cáritas Diocesana de São Mateus, Câmara dos Dirigentes Lojistas, trabalhadores do Suas, conselheiros municipais e estaduais de Assistência Social, Colegiado de Gestores Municipais do Estado do Espírito Santo, MNPR, usuários do Suas, agentes de segurança pública municipal e estadual, e demais interessados.

O encerramento da 1ª Jornada se deu às 16 horas, quando foi credenciada a palavra aos participantes para perguntas e respostas. A jornada de capacitação foi muito importante para o polo regional, eis que foram discutidos temas de grande relevância para a atenção às pessoas em situação de rua, além de dar enfoque especial à necessidade de se implantar um atendimento intersetorial e regional, de forma articulada com os municípios que integram a rede do Polo Regional X Noroeste-ES.

3.2.1.2 Audiência pública no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0015790-30.2020.8.08.0000

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo realizou, no dia 6 de abril de 2022, audiência pública com a finalidade de ouvir os interessados acerca da eventual inconstitucionalidade da Lei nº 6.278, de 13 de dezembro de 2019, do município de Vila Velha (2019), que dispõe sobre a contratação de pessoas em situação de rua por empresas vencedoras de licitação pública no município e dá outras providências.

A citada norma prevê, em seu artigo 1º, que aos órgãos da administração pública direta e indireta do município de Vila Velha ficam facultados à criação de mecanismos, nos projetos básicos e executivos de obras e serviços, visando à contratação de pessoas em situação de rua por empresas vencedoras de licitações públicas, em percentual não inferior a 3% do pessoal contratado.

A audiência pública foi realizada nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0015790-30.2020.8.08.0000, no dia 6 de abril de 2022, via aplicativo Zoom²⁶. A ação foi proposta em 6 de dezembro de 2021, pelo município de Vila Velha, em face da Câmara Municipal de Vila Velha. O processo tramita no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, tendo como órgão julgador o Tribunal Pleno.²⁷

Destacou o desembargador relator na abertura da audiência que dados do SUS mostram um aumento de 35% das mulheres em situação de rua. Disse que o problema é grave e, com a pandemia, ficou ainda mais, e exige ações mais contundentes e coordenadas por parte de todos nós. “A ação é um misto de controle abstrato de constitucionalidade com uma demanda estrutural de litígio complexo que exige a participação de todos para obtermos um resultado mais justo”, ponderou.

Seguindo a ordem dos inscritos, a audiência contou com a participação de várias entidades representativas de movimentos sociais e autoridades. A participação do Ministério Público se deu através da Procuradoria de Justiça e da 3ª Promotoria de Justiça de Nova Venécia, na qual este autor é designado, sustentando-se a constitucionalidade da lei municipal respectiva, entre outros segmentos.

3.2.1.3 Audiência pública na Câmara Municipal de Nova Venécia: propostas ao Projeto de Lei nº 50/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023

Em 22 de agosto de 2022, a Câmara Municipal de Nova Venécia realizou audiência pública com a finalidade de colher sugestões ao Projeto de Lei nº 50/2022, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023 do município de Nova Venécia.

A abertura dos trabalhos se deu às 9 horas, conduzida pelo vereador presidente da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento. O Ministério Público se fez presente e se inscreveu para uso da palavra.

²⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Iw7gTNH0tqQ>. Acesso em: 7 nov. 2022.

²⁷ Andamento disponível em: http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_12_instancias/descricao_proces.cfm. Acesso em: 7 nov. 2022.

Duas situações cruciais ocorreram: i) a ausência marcante da comunidade na audiência pública; e ii) a baixa adesão dos parlamentares no debate das metas e prioridades apresentadas no Projeto de Lei nº 50/2022 pelo Poder Executivo para o exercício de 2023.

A presença e atuação do Ministério Público foi proveitosa. Chamou-se a atenção para as prioridades elencadas no projeto de lei, já que apenas três foram expressamente previstas, e para a falta de projetos e atividades voltadas para o acolhimento das pessoas em situação de rua e a política de moradia subsidiada e aluguel social.

Na audiência pública, foram feitos encaminhamentos, sendo o mais importante a convocação das secretarias municipais para apresentarem as metas prioritárias que seriam incluídas na LDO para a elaboração da Lei Orçamentária do exercício de 2023, de acordo com o PPA.

Como resultado, várias emendas foram apresentadas pelos vereadores, dentre elas a proposta de construção de serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua no município de Nova Venécia, resultando em aprovação unânime da Casa de Leis em sessão extraordinária do dia 23 de setembro de 2022, incluindo proposta de construção de serviços de acolhimento às pessoas em situação de rua para o orçamento de 2023.

3.2.1.4 Audiência pública sobre o orçamento participativo do município de Nova Venécia para o exercício financeiro de 2023

A audiência pública do orçamento participativo para o exercício financeiro de 2023 do município de Nova Venécia aconteceu no dia 5 de outubro de 2022. O evento se iniciou às 18h30, no Auditório da Secretaria Municipal de Educação, com a presença do prefeito municipal, das Secretarias Municipais, do Ministério Público, de vereadores, da Federação das Associações de Moradores e das Associações de Moradores convidadas.

Antes da realização da audiência, o município elaborou um questionário para a colheita de sugestões diretamente no sítio da Prefeitura de Nova Venécia. Interessante é que, no formulário, era possível acessar e sugerir vários projetos, sem limitação e por áreas específicas.

O Ministério Público, além de participar do questionário *on-line*, inscreveu-se na audiência e ressaltou a importância do orçamento participativo e da participação popular na elaboração da Lei Orçamentária. Destacou a presença das Associações de Moradores e da Federação respectiva. Por fim, pleiteou-se a inclusão, na Lei Orçamentária de 2023, de atividades e projetos voltados para a política de habitação urbana e rural, oportunidade em que foi feita explanação sobre os investimentos regionais ínfimos nessa política com base nos dados obtidos nos Portais da Transparência.

A audiência se encerrou por volta das 20 horas, com as propostas e encaminhamentos coletados pela Secretaria Municipal de Finanças de Nova Venécia e remessa do Projeto de Lei à Câmara Municipal em data próxima.

3.2.1.5 Audiência pública realizada no dia 29/11/2022, nos autos do Procedimento Administrativo MPES nº 2022.0007.7458-76

O Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por meio da 3ª Promotoria de Justiça de Nova Venécia, realizou audiência pública, em formato híbrido, a fim de definir estratégias intersetoriais e regionais para o desenvolvimento de ações voltadas ao atendimento de pessoas em situação de rua. O evento aconteceu no dia 29 de novembro, das 8h30 às 11h30, no auditório do campus de Nova Venécia do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). A audiência foi aberta para as pessoas em situação de rua que tiverem interesse em participar, entidades representativas, além das comunidades dos municípios de Água Doce do Norte, Mantenópolis, Águia Branca, Barra de São Francisco, Vila Pavão e Ecoporanga.

O objetivo da audiência foi promover a discussão sobre a política municipal para as pessoas em situação de rua, com ênfase na prestação de serviços socioassistenciais, consistente em: abordagem social, serviço especializado para pessoas em situação

de rua, acolhimento institucional com diferentes tipos de equipamentos, metas municipais, moradia, dotação orçamentária e atuação do Ministério Público como indutor de políticas públicas e agente de transformação social.

Também foi apresentado aos participantes o *ranking* dos municípios do Polo Regional X no cumprimento dos 17 ODS – Agenda 2030 da ONU.

Estiveram presentes na audiência 76 pessoas e 23 participações remotas. Ao final, foram efetuados quatro encaminhamentos para serem atendidos pelos municípios do Polo Regional X, com propostas de fluxo de atendimento, políticas de moradia, inclusão de verba orçamentária para moradia no exercício financeiro de 2023 e implantação de serviços de acolhimento às pessoas em situação de rua.

O resultado da audiência foi positivo, pois, além de mostrar a realidade dos municípios do Polo Regional X, também foi uma oportunidade de discutir a política de atendimento às pessoas em situação de rua, com foco na moradia, nas unidades de acolhimento e na maior inclusão social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da atuação engendrada na Promotoria de Justiça Cumulativa de Nova Venécia, constatou-se um crescimento desordenado na cidade, especialmente na formação de loteamentos irregulares e assentamentos informais de longas datas, sem infraestrutura básica. Foi preciso um grande esforço para que os municípios de Nova Venécia e Vila Pavão se adequassem a uma nova forma de enfrentá-los, desde a fiscalização maciça dos loteamentos em fase inaugural e a notificação dos proprietários dos empreendimentos, até a implantação da Regularização Fundiária Urbana, prevista na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Conhecendo mais de perto essa realidade, percebeu-se que várias pessoas que chegavam ao município de Nova Venécia à procura de trabalho ou que eram trazidas pelos agricultores do ramo do café no período de safra permaneciam nas ruas e se ajuntavam às que já faziam da rua a sua morada. Sem perspectivas, engrossavam as filas da exclusão social e da falta de moradia ou de unidades de acolhimento temporárias, para além das abordagens de rua e fornecimento de passagens encetadas pela Secretaria de Assistência Social.

Diante desse cenário, surgiu a necessidade de buscar alternativas que pudessem minorar o sofrimento das pessoas em situação de rua no município de Nova Venécia. Por fazer parte do Polo Regional X de Assistência Social, cujos problemas são compartilhados entre os integrantes, ora pela contiguidade, ora pela identidade de fatores regionais que se inter-relacionam, iniciou-se um diálogo entre os municípios do Polo: Nova Venécia (coordenador), Água Doce do Norte, Mantenópolis, Águia Branca, Barra de São Francisco, Vila Pavão e Ecoporanga. Foi, então, que se desencadeou a pesquisa objeto deste trabalho.

Os problemas enfrentados levaram à busca de elementos e dados que apontassem os investimentos dos municípios que integram o Polo Regional X na política pública de moradia e serviços de acolhimento às pessoas em situação de rua. Além disso, procurou-se demonstrar se a participação do Ministério Público nas audiências públicas, por ele realizadas e nas de iniciativa dos municípios, especialmente as relacionadas às Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LO), pode ser um caminho para que

os gestores atentem para o problema da falta de moradia subsidiada e passem a investir e formular projetos estruturais nessa política com amparo às pessoas em situação de rua.

Ao longo desse percurso, procedeu-se à análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária disponíveis nos Portais da Transparência e, sem muita surpresa, foi possível verificar que os investimentos em moradia de todos os municípios do Polo Regional X, apesar de contemplarem alguns valores nas rubricas orçamentárias, eram insignificantes diante da magnitude do déficit habitacional, que não difere da realidade brasileira, segundo dados da Fundação João Pinheiro.

Se a falta de investimentos em moradia – ora transformada em bem de consumo pela financeirização e do sonho da “casa própria” – tanto no território urbano quanto no rural, não alcança as pessoas com baixa renda, muito pior para aqueles que não as têm, a exemplo das pessoas em situação de rua, postos em completa invisibilidade, apesar dos esforços de vários movimentos sociais e das políticas públicas executadas pelo Cras, pelo Creas, pelos Centros POP, por igrejas e outras unidades de acolhimento espalhadas pelo estado.

Nesse caminhar, adotaram-se referenciais teóricos que refletissem a necessidade de uma pesquisa crítica sobre os direitos humanos, a partir das teorias de Joaquim Herrera Flores e Boaventura de Sousa Santos, que se compõem nas lutas sociais emancipatórias, na emergência de um fascismo social e no potencial emancipatório do direito.

Desse modo, trabalhou-se com a corrente de, ao assumir o compromisso de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia, os direitos sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público passa a figurar no cenário nacional como agente da vontade política transformadora, cuja essencialidade e princípios norteadores a Constituição cuidou minuciosamente de contemplar. Por óbvio, a essencialidade não o coloca na esfera de exclusividade, dada a presença de outros robustos legitimados, a exemplo da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil e de associações, na defesa desses interesses tal qual previsto na Carta Constitucional.

Outrossim, demonstrou-se que o direito fundamental à moradia é responsabilidade do Estado, mas que não se desincumbiu desse desiderato de forma eficiente, apesar dos avanços da política econômica – dentre eles, o aumento de gasto público no setor de habitação e saneamento – e das promessas de descentralização e de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, deixando marcas indeléveis do modelo predatório e discriminatório de cidade ainda vigente, no que se denominou de crise urbana.

Essa crise urbana afeta diretamente as pessoas em situação de rua, pois a sua origem está envolta na permanência e persistência de um modelo excludente, predatório, patrimonialista e marcado por ações segregadoras e higienistas, que expõem ainda mais esse grupo invisível para as políticas emancipatórias e visíveis como incômodo social. Ao serem obrigadas a buscar alternativas de moradias em zonas selvagens, realçaram muito bem essa realidade, o que Boaventura de Sousa Santos definiu como “fascismo do *apartheid* social”.

Buscou-se, assim, trazer à constatação de que o pensamento moderno ocidental, segundo Boaventura de Sousa Santos, é um pensamento abissal num sistema de distinções visíveis e invisíveis, através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo desse lado da linha e o universo do outro lado da linha. Discutiu-se o potencial emancipatório do Direito e a crise do contrato social marcada pelo predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão.

O direito como processo de práticas de luta, assim definido por Joaquim Herrera Flores, é algo que expressa uma potência e a capacidade de atuar no mundo, contrapondo-se à ontologia da passividade, que não se pode modificar porque está acima da capacidade de atuar no mundo, hegemônico, reduzindo-se o campo estratégico compatível com a ideia de uma objetividade social fechada em si mesma. Os direitos humanos, então, nessa perspectiva, devem funcionar como processos culturais de emancipação a partir da abertura de novos mundos, novas experiências e capacidade de transformação social e uma democracia de textura aberta, bem distante dos limites impostos pelo contratualismo que bloqueia a potência.

A desigualdade e sua naturalização são apresentadas por Jessé Souza como chagas profundas promovidas pela ideologia do desempenho, autodestrutiva para os grupos afetados pelo “habitus precário” e uma ausência de reconhecimento social.

O texto trouxe, a todo tempo, a reflexão sobre a figura do *homo sacer*, aquele que cometeu determinado crime para o qual não há punição determinada, tornando-se “indesejado” tanto no sistema de justiça humano quanto no divino. O que se aproxima do sofrimento imposto às pessoas em situação de rua, abandonadas à própria vida, excluídas da sociedade e da vida política, sem “eira nem beira”, sem documento, sem identidade.

Refletiu-se sobre a pertinência de se aplicar nas políticas locais a metodologia da *Housing First*, trazendo exemplos de práticas internacionais bem-sucedidas e outras que aqui no Brasil se desenvolveram. Não se deixou de evidenciar os percalços dessa metodologia, já que se trata de um grupo heterogêneo que tem demandas e peculiaridades desafiadoras e de alta complexidade que exigem intervenções multidisciplinares, intersetoriais e regionais.

Abordou-se, ainda, a condição da população em situação de rua em um contexto de invisibilidade, no auge da pandemia de covid-19, com enfoque nas ações higienistas, desde o olhar estigmatizante até chegar à hostilidade das construções, que se convencionou chamar de arquitetura hostil.

A partir das pesquisas, constatou-se que a participação do Ministério Público nas audiências públicas, quando da elaboração das leis de planejamento, são decisivas para reconfigurar e sensibilizar os gestores municipais da importância dos investimentos em políticas públicas de acolhimento às pessoas em situação de rua, mostrando quão grave é a realidade vivenciada no chão frio da rua por esses sujeitos de direito.

Os resultados apresentados demonstram que a hipótese foi confirmada, e as conclusões permitiram expandir os horizontes de possibilidades de intervenção do Ministério Público na esfera extrajudicial, utilizando-se de inquéritos civis, audiências públicas, recomendações, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas e

outras formas de estimular a participação popular diante de conselhos municipais, foros de discussão, reuniões e conferências municipais a respeito de vários temas, como educação, saúde, esportes, infância e juventude, pessoa idosa, urbanismo e meio ambiente. Além disso, constatou-se a importância de cuidar para que os municípios incluam os ODS – Agenda 2030 nas leis de planejamento.

É bem verdade que a participação popular fragmentada da comunidade provocada pela desilusão nos rumos da política representa um obstáculo difícil de ser transposto. Acredita-se no engajamento das associações e entidades representativas de grupos sociais em participar dos debates públicos nos espaços de contestabilidade, mesmo que, no primeiro momento, sejam intermediários das vozes das ruas.

A audiência pública realizada no dia 29 de novembro no município de Nova Venécia mostrou que a participação da comunidade, embora aquém do esperado, teve adesão de vários segmentos e grupos sociais, dentre eles a Defensoria Pública – Núcleo de Nova Venécia; a Ordem dos Advogados do Brasil – 15ª Subseção de Nova Venécia; o prefeito de Nova Venécia; as Secretarias de Assistência Social dos municípios do Polo Regional X; o presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia; o Corpo de Bombeiros Militar; a Polícia Militar; o diretor do Ifes – Nova Venécia; o Centro de Apoio Operacional de Defesa Comunitária do MPES; a Federação das Associações de Moradores de Nova Venécia; a Associação de Moradores de Nova Venécia; os representantes dos municípios do Polo Regional X; o promotor de justiça de Mantenópolis; o promotor de justiça de Conceição da Barra, entre outras autoridades, o que encoraja para a realização de outras audiências públicas regionais e para o fortalecimento da política de moradia a esse grupo vulnerável.

Nesse caminho, construiu-se uma reflexão importante, trazendo dados sobre a necessidade de os municípios se adequarem aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. A Agenda 2030 propõe elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. Não se está aqui ancorando a solução das necessidades das pessoas em situação de rua a um modelo estatista de concretização dos direitos sociais, mas se está dando ênfase ao fortalecimento dos grupos sociais e da comunidade como expressão da vontade popular, que, organizada dentro da

perspectiva dos ODS, pode criar sinergia necessária às transformações sociais emancipatórias. E o Ministério Público faz parte dessa luta.

A Agenda 2030 traz outras possibilidades e iniciativas do Ministério Público rumo à resolutividade em pleno e constante movimento de se reencontrar, na liquidez cada vez maior dos sólidos na atual modernidade global. O ser permanente do Ministério Público não se conflita com a necessidade constante da sua impermanência.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun.1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/474>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 14 de jun. 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, 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11258.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 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, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, 1993c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572830>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida.** Brasília, 2020a. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?** Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.eubrdialogues.com/documentos/proyectos/adjuntos/1af6e1_DHUM0117_21x26cm_WEB_VF.pdf. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020.** Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 7, de 7 de junho de 2010.** Brasília, 2010a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=113947#:~:text=Pactua%20crit%C3%A9>

rios%20de%20expans%C3%A3o%20qualificada,para%20Servi%C3%A7os%20Sociais%20assistenciais%20em%202010. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 2, de 27 de fevereiro de 2013**. Brasília, 2013a. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2013/res0002_27_02_2013.html. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 31, de 30 de novembro de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.poderesaude.com.br/novosite/images/Publica%C3%A7%C3%A3o_3_-_22.12.2017.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 123, de 25 de janeiro de 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0123_25_01_2012.html. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde; Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Nota Técnica Conjunta nº 1, de 16 de setembro de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://dequemeestebebe.files.wordpress.com/2017/04/ministc3a9rio-da-sac3bade-nota-tc3a9cnica-diretrizes-e-fluxograma-mulher-situac3a7c3a3o-de-rua-2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Brasília, 2009b. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, 2009c. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-843-de-28-de-dezembro-de-2010/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa**: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília, 2013b. Disponível em: https://eubrdialogues.com/sites/default/files/acoes/documentos/publicacao_dialogos_

sobre_a_populacao_em_situacao_de_rua_no_brasil_e_na_europa.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048-DF**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602344>. Acesso em: 9 out. 2022.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia Andrade. **Ministério público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Coleção Ministério Público Resolutivo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Resolução Conjunta nº 1, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-conjunta-no-1-de-15-de-dezembro-de-2016-2/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Resolução Conjunta nº 1, de 7 de junho de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.inclusao.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/CNAS-2017-001-07.06.2017-Resolu%C3%A7%C3%A3o-Conjunta-CNAS-e-CONANDA-n%C2%BA-1-de-2017.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Carta de Brasília**. Brasília, 2016a. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 9 de set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Guia de atuação ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf. Acesso em: 9 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016**. Brasília, 2016b. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf. Acesso em: 9 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Resolução nº 187, de 23 de maio de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.escoladeconselhospe.com.br/site/livro/resolucao-no-187-conanda/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (Brasil). **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view. Acesso em: 18 jun. 2022.

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

COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis**: relatos de uma humilhação social. São Paulo: Globo, 2004.

COURA, Alexandre de Castro. **Ministério Público Brasileiro**: entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra**. Tradução de Analia C. Torres. Porto: Afrontamento, 1975.

EVANS, Sara. **Crack**: reduzir danos. Lições brasileiras de saúde, segurança e cidadania. Open Society Foundations, 2017. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/9eae2067-620e-47a6-980c-509f4a4a0318/crack-reduzir-danos-20170313.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

FABRIZ, Daury Cesar. **A eficácia dos direitos sociais após duas décadas da Constituição brasileira de 1988**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2008.

FERNANDES, Marlene. **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso no College de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do ministério público**. 2. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **V Relatório Luz da Sociedade Civil – Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil**. 2021. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VI Relatório Luz da Sociedade Civil – Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**

– Brasil. 2022. Disponível em:
https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf.
 Acesso em 10 nov. 2022.

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

HERRERA FLORES, Joaquim. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. **Nota Técnica nº 73** – Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Brasília, jun. 2020. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, oct. 2005. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <https://silo.tips/download/articulacoes-entre-o-servicio-publico-e-o-cidadao>. Acesso em: 18 set. 2022.

KERTESZ, Stefan G. *et al.* Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching? **The Milbank Quarterly**, v. 87, n. 2, p. 495-534, 2009.

LEITE, Bruno Rodrigues. **A condição da população em situação de rua**. Curitiba: CRV, 2020.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido** – desafios para o século XXI. Coleção Ministério Público Resolutivo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1, 2018.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Mapa Estratégico MPES 2020-2023**. Vitória, 2020. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/8fbd2c0a-3f5c-4b97-8fd5-c0bb21e5b2a2.png>. Acesso em: 18 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania. **A tutela da população em situação de rua** – cartilha de orientação. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_tutela_populacao_situacao_rua_para_grafica_2.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

MONTEIRO, Danielle. Pandemia de covid-19 muda perfil de população em situação de rua. **Portal de notícias da Fiocruz**, Rio de Janeiro, 20 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 12 jun. 2022.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada**: perspectivas de efetivação como direito fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/54>. Acesso em: 2 out. 2022.

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Santos do. População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* **O Direito achado na rua**. Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. v. 9.

NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. **Agência de Notícias do IBGE**, Rio de Janeiro, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 jun. 2022.

NOVA operação marca 25º dia desde a intervenção na região da Cracolândia. **UOL**, São Paulo, 2 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/06/02/cracolandia-tem-12-operacao-em-20-dias-com-desmonte-de-bancas-de-droga.htm>. Acesso em: 18 set. 2022.

ONU. **Agenda 2030** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>. Acesso em: 31 out. 2022.

ONU. **Agenda 21** – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 9 out. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 4 dez. 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em: 18 set. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PAGNAN, Rogério; VERPA, Danilo. Polícia faz megaoperação de combate ao tráfico na Cracolândia. **Folha**, São Paulo, 21 maio 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886022-policia-faz-megaoperacao-de-combate-ao-trafico-na-cracolandia.shtml>. Acesso em: 18 set. 2022.

PAZ, Rosângela D. O. da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília, 2010. Disponível em https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos direitos sociais prestacionais**: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição brasileira. Curitiba: Juruá, 2011.

REDE PENSSAN. **Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério público** – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANNINO, Annalisa. Counteracting the stigma of homelessness: The Finnish Housing First strategy as educational work. **Educação**, v. 41, n. 3, p. 385-392, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2018.3.32025>. Acesso em: 4 nov. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as epistemologias do sul**: antologia essencial. Volume I: Para um pensamento alternativo de alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poderá o direito ser emancipatório?** Vitória: FDV; Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. **A ineficácia das políticas públicas destinadas à população em situação de rua**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o direito achado na rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica** – uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VILA VELHA (Cidade). **Lei nº 6.278, de 13 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a contratação de pessoas em situação de rua por empresas vencedoras de licitação pública no município de Vila Velha e dá outras providências. Vila Velha, 2019. Disponível em: <https://processos.vilavelha.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/L/L62782019.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

VITÓRIA (Cidade). Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Proteção Social e Especial de Média Complexidade e Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. **Pesquisa com população em situação de rua**. Vitória, 2022.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **O Ministério Público e o novo processo civil**. Salvador: Juspodivm, 2018.