

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Giulia Novaes Poli

**DIREITO À MORADIA PARA POPULAÇÃO QUE NÃO TEM
ACESSO ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS BASEADAS NO CRÉDITO
— EM ESPECIAL A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL

São Paulo

2021

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Giulia Novaes Poli

**DIREITO À MORADIA PARA POPULAÇÃO QUE NÃO TEM ACESSO ÀS
POLÍTICAS HABITACIONAIS BASEADAS NO CRÉDITO — EM ESPECIAL A
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Professora Gisela Barroso.

São Paulo

2021

Giulia Novaes Poli

**DIREITO À MORADIA PARA A PARCELA POPULACIONAL QUE NÃO
TEM ACESSO ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS BASEADAS NO CRÉDITO — EM
ESPECIAL A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Professora Gisela Barroso.

Aprovada em ____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Gisela Barroso — PUC-SP

Dr. (a). Professor (a) — PUC-SP

Dr. (a). Professor (a) — PUC-SP

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Gisela Barroso, pela atenção, cuidado e compreensão durante toda a elaboração do presente trabalho.

A todos os meus professores, que com seus ensinamentos me ajudam manter viva a esperança de que há meios para um mundo melhor.

A minha família, Marta, Bruno e Vitor, pela cumplicidade de sempre, que me impulsiona a realizar todos os sonhos que tenho dentro do coração e me fortalece, por saber que terei vocês do meu lado durante todo o percurso.

A minha avó, Palmira, por acreditar em mim e por me ensinar tanto: que a senhora continue pintando paisagens, guardando flores dentro de livros e assobiando canções no céu.

RESUMO

O trabalho em mãos busca estudar a essencialidade do direito à moradia digna e o papel fundamental do Estado na solidificação deste direito com políticas públicas que contemplem a parcela populacional de renda baixíssima, em especial as pessoas em situação de rua, que não consegue garantir sua inclusão nas políticas habitacionais baseadas no crédito, mas precisam ter reconhecido este direito fundamental. Para tanto, analisa-se o histórico de políticas habitacionais do país e seus financiamentos, a hegemonia da construção civil e da indústria financeira no contexto destes programas, e o efeito do protagonismo do setor privado na produção de habitação popular. Examina-se, então, a lógica da promoção do consumo como acesso à direitos sociais e os consequentes limites enfrentados por uma parcela bastante vulnerável da população no acesso a estes direitos. Debruça-se, na sequência, sobre o papel do Poder Público na intervenção no domínio social e seu dever de fornecer meios para que os administrados tenham, de fato, acesso à moradia. Por fim, explora-se o Programa de Locação Social realizado no Município de São Paulo como alternativa promissora capaz de garantir o acesso à moradia digna à população de renda baixíssima, especialmente a população em situação de rua.

Palavra-chave: Direitos sociais. Direito à moradia. Habitação social de mercado. Financeirização da moradia. População em situação de rua. Segregação socioespacial. Intervenção do Estado no Domínio Social. Habitação Social como serviço público. Direito à cidade. Programa de Locação Social.

ABSTRACT

The work at hand seeks to study the essentiality of the right to decent housing and the fundamental role of the State in solidifying this right with public policies that contemplate the low-income population, especially the homeless people, who cannot guarantee their inclusion in housing policies based on credit, but still needs to have recognized this fundamental right. For that, it is analyzed the history of housing policies in the country and their financing, the hegemony of civil construction and the financial industry in the context of these programs, and the effect of the role of the private sector in the production of popular housing. Then, it is examined the logic of promoting consumption as access to social rights and the consequent limits faced by a very vulnerable portion of the population in accessing these rights. In the sequence, it is explored the role of the Public Power in intervention in the social domain and its duty to provide means so that the administrated ones, in fact, have access to a place of residence. Finally, it is explored the Social Leasing Program carried out in the Municipality of São Paulo as a promising alternative capable of guaranteeing access to decent housing for the low-income population, especially the homeless people.

Keyword: Social Rights. Right to adequate habitation. Social Housing Market. Financialization of Housing. Homeless population. Socio-spatial segregation. State Intervention in Social Domain. Social Housing as a Public Service. Right to the city. Social Leasing Program.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS — DOS DIREITOS SOCIAIS: O DIREITO À MORADIA	14
2.1 O direito à moradia digna como corolário lógico do princípio da dignidade humana e o mínimo vital.....	15
2.2 A essencialidade do direito à moradia — o direito de <i>morar</i> antes do direito de <i>deter</i> .	17
3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SEUS FINANCIAMENTOS.....	19
4 HABITAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DA INDÚSTRIA FINANCEIRA	28
4.1 Histórico das habitações sociais na cidade de São Paulo	28
4.2. Redução da política de habitação social como programa de construção.....	30
4.3 Acesso à moradia por meio do crédito imobiliário.....	33
5 LIMITES NO ACESSO À DIREITOS PROMOVIDOS POR MEIO DO CONSUMO	36
6 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO NÃO-CIDADÃOS	37
6.1 O tratamento à população em situação de rua no Município de São Paulo.....	40
6.2 A população que ocupa indevidamente e merece menos	43
7 O PAPEL DA FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA MANUTENÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS	46
7.1. O histórico desigual e racista do acesso à terra no Brasil.....	46
7.2. A financeirização da moradia na manutenção da desigualdade social.....	48
7.3 Formas de inclusão precária e excludente da população pobre nas cidades	49
7.4 Direito à cidade da população pobre	50
8 FUNDAMENTALIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA.....	53

8.1 Descolamento da política de “habitação social de mercado” da pretensão universal de assegurar o direito à moradia.....	53
8.2 Dever do Poder Público em garantir acesso à moradia à população que não tem acesso às políticas habitacionais baseadas no crédito	54
8.3 Habitação social como serviço público	55
9 LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA	59
9.1. A essencialidade da moradia para reinserção na sociedade, sobretudo para a população em situação de rua	60
9.1.1 “Housing first”	61
9.1.2 Programa de Braços Abertos	63
9.2. Programa de Locação Social em São Paulo	65
9.3. Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade	67
9.4. Direito à cidade de fato: acesso ao centro pela população pobre	69
9.5 Próximos passos: melhorias ao Programa de Locação Social.....	70
10 CONCLUSÕES	74
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 6º, dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a *moradia*, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Os direitos sociais surgem como direitos fundamentais dos indivíduos e consistem em prestações positivas do Estado para diminuir as desigualdades sociais e melhorar as condições daqueles em situações de maior vulnerabilidade, propiciando vida digna a todos. Tratam-se de liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social.

O direito à moradia, então, é direito constitucional de natureza social fundamental e serve como pilar para a integração dos indivíduos na sociedade, estando intimamente ligado ao conteúdo mínimo de necessidades básicas de que o indivíduo precisa para ter uma vida digna. Trata-se de um direito extremamente caro ao ordenamento jurídico pátrio porque o lar é o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Destacada a essencialidade deste direito fundamental, tratar-se-á da parte prática do direito à moradia: sua efetivação pelo Poder Público. Tratar-se-á do histórico de programas habitacionais propostos pelo Governo Federal e, principalmente no caso deste trabalho, dos financiamentos necessários para se ter acesso ao direito garantido.

Será destacado, então, como os tradicionais programas habitacionais implementados ao longo da história do país, na maioria das vezes, focaram, antes de qualquer coisa, em dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado de imóveis e estimular o setor da construção civil.

Sob o pretexto de diminuir o déficit habitacional e assegurar o direito fundamental à moradia adequada, foram adotadas medidas de expansão de crédito e apoio aos setores que se encontravam com dificuldades; apostou-se no potencial econômico da produção de habitação em massa e uma série de mecanismos regulatórios acabaram favorecendo a atuação de agentes privados, ampliando o protagonismo do mercado na política habitacional brasileira. Formou-se, assim, uma zona híbrida entre as formas de produção destinadas à produção da habitação de

interesse social e aquelas voltadas para habitação de mercado — a zona que Lúcia Shimbo denomina de *habitação social de mercado*.

Assim sendo, a despeito dos avanços no âmbito habitacional resultados pelas tradicionais políticas de moradia do Brasil, haverá, no presente trabalho, um olhar crítico para o amplo papel do setor privado na promoção das habitações sociais, que coloca o Estado como coadjuvante e garantidor de seus interesses, em total descompasso com a pretensão universal de assegurar o direito à moradia aos que necessitam.

Demonstrar-se-á como o favorecimento dos interesses particulares em detrimento do interesse público é marca evidente nessa lógica de habitação social de mercado, no contexto da hegemonia da construção civil e da indústria financeira, que reduz as políticas habitacionais a programas de construção de casas e promoção de moradia através do crédito imobiliário.

Com a profunda incisão do mercado privado no planejamento urbano da cidade de São Paulo e sua geografia social, será destacada a crescente promoção de projetos urbanísticos permeados pela especulação imobiliária e financeirização do solo na cidade, tornando cada vez mais inviável a existência de uma cidade democrática e ampla para o uso, independente da classe social.

Será exposto, portanto, que a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, ressaltar-se-á o novo arranjo habitacional da cidade de São Paulo, no qual a elite e as classes trabalhadoras passaram a viver geograficamente distantes — uma segregação socioespacial clara: territórios específicos e separados para cada atividade e cada grupo social.

Além do exposto, o presente estudo destaca uma principal crítica à produção de habitação social via mercado: a promoção do consumo para o acesso ao direito à moradia encontra limites em uma parcela da população que não tem condições financeiras de consumir habitação como mercadoria.

Será tratada, então, a dificuldade da efetivação do direito à moradia para a população com renda baixíssima que não consegue ter acesso à habitação através de financiamentos — na lógica de habitação como produto e do lugar como veículo pelo qual o capital financeiro pode expandir.

De fato, a importância do crédito e do fomento de mercados privados para o financiamento e a promoção de políticas habitacionais não devem ser completamente ignoradas, principalmente quando se trata de classes com considerável poder aquisitivo. A

questão na qual se debruçará o presente estudo é que este modelo de política de crédito habitacional não abarca as necessidades de todas as classes sociais — o que confronta o conceito da universalização da habitação *enquanto direito*.

Conforme será ressaltado, essa exclusão de indivíduos nas tradicionais políticas habitacionais baseadas no crédito, atinge, em especial, as pessoas em situação de rua. A solução do Poder Público para a carência de moradia digna dessa parcela populacional se resume, muitas vezes, ao atendimento assistencial em rede de proteção social por meio de abrigo temporário em equipamentos coletivos. Ocorre que essa alternativa não será considerada como uma solução à necessidade de moradia da população em situação de rua porque, para além de todas as críticas cabíveis a estes equipamentos, simplesmente não são atendidas todas essas pessoas.

Diante desse cenário é que será abordada a necessidade do acesso à moradia das pessoas em situação de rua ser visto como um *direito* a ser garantido por meio de programas públicos de necessidade fundamental, ressaltando-se tratar de um direito que deve alcançar *todas* as pessoas que se encontram nessa situação de vulnerabilidade.

Ainda, o trabalho tratará do papel da financeirização da moradia na manutenção das desigualdades sociais, haja vista o histórico desigual e racista do Brasil na questão do acesso à terras.

Então, levando em consideração a questão de que a falta de moradia é um produto necessário de uma sociedade burguesa que precisa da concentração de poder e manutenção dos privilégios da classe dominante, a lógica de favorecer atores que perseguem os interesses privados para a provisão de habitação social não será vista como disruptiva frente ao contexto brasileiro permeado de desigualdade social.

Será demonstrado como, em uma sociedade civil que é fundada na concepção da propriedade como recurso à servidão e, por conseguinte, à desigualdade entre os indivíduos, não parece conveniente o processo de financeirização da moradia como política capaz de garantir habitação social digna para toda a população necessitada. Destacar-se-á, na realidade, como esse processo faz justamente o contrário: promove a continuidade das dinâmicas segregadoras.

Diante disso tudo é que se mostrará a imprescindibilidade da intervenção do Estado na efetivação do direito à moradia para além das políticas habitacionais baseadas no crédito, sobretudo para a população em situação de extrema pobreza que não consegue cumprir com as exigências dos financiamentos exigidos para acessar o direito à moradia pelos tradicionais programas habitacionais.

Para tanto, discutir-se-á a possibilidade constitucional de se garantir habitação social como um serviço público, e não como uma atividade de economia privada. Isto porque, conforme será abordado, o direito à moradia não é somente para quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo. O Estado, assim, não pode se isentar do seu papel de garantir direitos fundamentais, e não somente através do fomento à economia, mas simplesmente em atenção à pretensão universal deste direito tão caro ao ordenamento jurídico brasileiro.

Isto exposto e tendo em vista que a garantia do direito à moradia via expansão de mercados especulativos coloca o Estado como coadjuvante da atuação do setor privado e de seus interesses — em total descolamento da pretensão universal de assegurar o direito à habitação —, demonstrar-se-á imprescindível a criação de uma agenda social que não molde as políticas habitacionais de acordo com as demandas do mercado financeiro.

Nesse cenário, analisar-se-á o Programa de Locação Social realizado no município de São Paulo como uma alternativa capaz de garantir o direito à moradia sem ser na lógica do setor privado, justamente para a parcela da população que não consegue cumprir com os requisitos mínimos dos financiamentos necessários para o ingresso nos programas habitacionais existentes, as pessoas em situação de extrema pobreza, sobretudo as em situação de rua.

Debruce-se no Programa de Locação Social tanto em razão da possibilidade de pagamento de taxas compatíveis com faixas de renda baixíssimas, quanto pela localização central dos empreendimentos, em áreas dotadas de infraestrutura urbana, nos quais é garantido o acesso à cidade de fato à população pobre, que passa a adentrar os centros urbanos, locais repletos de oferta de emprego e serviços públicos.

Também, escolhe-se falar em Locação Social por ser possível enxergá-la como estratégia promissora para a demanda habitacional da população em situação de rua. Afinal, essa parcela da população que não consegue garantir sua inclusão nas políticas habitacionais através do consumo, ainda assim precisa ter reconhecido o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social: o direito à moradia.

Conforme será exposto, apesar das respostas do Estado às necessidades habitacionais da população em situação de rua não serem as melhores, é a moradia que promove a segurança do abrigo e facilita significativamente a readaptação e reinserção dessas pessoas. Diante de tamanha exclusão social, proporcionar acolhimento integral para pessoas em situação de rua, integrado com programas socioassistenciais, é importante alternativa capaz de promover a transição da situação de rua para a vida autônoma.

Isto posto, o presente trabalho abordará o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mario de Andrade, o sétimo empreendimento do Programa de Locação Social no município de São Paulo, sendo o primeiro destinado exclusivamente para pessoas em situação de rua.

Debruçar-se-á neste empreendimento por representar enorme avanço no acesso à moradia pela população vulnerável que reivindica habitação definitiva como forma de saída das ruas, finalmente priorizando um grupo que têm muita dificuldade de acesso a direitos essenciais, sendo comumente marginalizado das políticas públicas sociais, em especial as de habitação social, carecendo de protagonismo e inclusão social.

Para concluir, será inevitável que sejam expostas algumas ponderações para o aperfeiçoamento do Programa de Locação Social do município de São Paulo, tais como o conteúdo do Valor de Referência; o método de seleção dos beneficiários; e a necessidade de expansão da oferta dos empreendimentos — próximos passos para a melhoria de um programa que representa uma revolução na política habitacional ao iniciar um processo de olhar a moradia como serviço.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS — DOS DIREITOS SOCIAIS: O DIREITO À MORADIA

Os direitos fundamentais são posições jurídicas concernentes às pessoas e foram integrados ao texto constitucional em razão do seu conteúdo e importância. Esses direitos oferecem uma peculiaridade que os diferenciam dos demais: prescindem de qualquer fator aquisitivo.

Os direitos fundamentais assumem uma dimensão institucional, na medida em que pontuam a forma de ser e atuar do Estado que os reconhece. O Estado que os proclama e protege assume, portanto, uma formatação específica ditada pela própria pauta de direitos fundamentais que encampa.

A Constituição da República de 1988 trouxe, em seu Título II, os direitos fundamentais como gênero do qual derivam cinco espécies de direitos: os individuais, os coletivos, os sociais, os de nacionalidade e os políticos.

Trata-se, então, de uma categoria jurídica constitucionalmente erigida e vocacionada à proteção da dignidade humana em todas as dimensões, possuindo natureza poliédrica por prestar ao resguardo do ser humano na sua liberdade, com os direitos e garantias individuais; nas suas necessidades, com os direitos sociais, econômicos e culturais; e na sua preservação, com os direitos à fraternidade e à solidariedade (ARAÚJO, JÚNIOR, 2015).

Os direitos sociais surgem, assim, como direitos fundamentais dos indivíduos e consistem em prestações positivas do Estado para diminuir as desigualdades sociais e melhorar as condições daqueles em situações de maior vulnerabilidade, propiciando vida digna a todos.

Tratam-se de liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social, valendo como pressuposto do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao alcance da igualdade real.

Os direitos sociais se integram aos direitos fundamentais e garantem ao indivíduo o mínimo vital porque pressupõem uma demanda de pessoas que não possuem recursos mínimos para subsistência digna, surgindo como premissa ética de convívio, isto é, que todos em sociedade tenham direito a uma parcela dos bens por ela produzidos. O Estado, dessa forma, torna-se responsável pelo equilíbrio das relações sociais, seja através da sua atuação prestacional, seja através da sua atividade normativa reguladora.

Os direitos sociais estão previstos no rol do artigo 6º do Texto Maior, que dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a *moradia*, o transporte, o lazer,

a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Quando da promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, a redação do artigo supracitado não contemplava o direito à moradia. Em razão da evolução da sociedade e da necessidade de se adaptar aos anseios sociais, o artigo 6º foi modificado, em 15 de fevereiro de 2000, com a publicação da Emenda Constitucional nº 26, tendo sido acrescentado o direito à moradia como direito fundamental de todo cidadão.

Referida emenda nasce em um contexto social e político no qual os fundamentos do Estado Democrático de Direitos, que prescrevem o respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana, cumulados com os compromissos internacionais firmados pelo Governo Brasileiro, traduzem a necessidade de garantir à moradia o status constitucional de direito social.

Há de se ressaltar, entretanto, que o constituinte originário sempre se preocupou com a proteção ao direito à moradia. Essa matéria já havia sido contemplada na Carta Magna em outros dispositivos, como os artigos 7º, IV e 23, IX.

No artigo 7º, IV, da Constituição da República, já estava reconhecido o direito à moradia, sendo disciplinado que “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, (...): (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com *moradia*, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (...)”.

O direito à moradia também já era consagrado no artigo 23, X, do Texto Maior, que afirma ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento”.

É dizer, com isso, que ainda que a Emenda Constitucional nº 26/2000 não tivesse destacado a importância do direito constitucional à moradia, esse direito não poderia ser dissociado dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil na erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais. A Emenda Constitucional 26/2000 serve, portanto, para destacar a importância do direito à moradia, reforçando o dever estatal de promover medidas que garantam esse direito.

2.1 O direito à moradia digna como corolário lógico do princípio da dignidade humana e o mínimo vital

O direito à moradia é direito constitucional de natureza social fundamental e serve como pilar para a integração dos indivíduos na sociedade. Trata-se de um direito intimamente ligado

ao conteúdo mínimo de necessidades básicas que o indivíduo precisa para ter uma vida digna — conteúdo essencial que é núcleo intocável e irrestringível dos direitos fundamentais.

É um direito essencial para se alcançar uma existência digna, visto que a moradia não somente proporciona aos indivíduos uma proteção contra as adversidades da natureza, como também exerce uma função psicológica, ao propiciar a noção de espaço pessoal. Trata-se de ocupar um lugar como residência para nele dignamente viver.

Sendo um dos pontos basilares da dignidade da pessoa humana, a efetivação do direito à moradia representa o primeiro passo para a realização de outros direitos conexos. A moradia, dessa forma, não se limita a simplesmente um espaço onde o indivíduo possa se recolher ao final de cada dia, não podendo ser visto apenas como um espaço físico para sobreviver.

Para ser concretizado o direito à moradia digna, é necessária a observância do mínimo existencial, de dimensões adequadas, condições de higiene e comodidade, resguardo da intimidade pessoal e privacidade, bem como que favoreça a inclusão social e o encontro de um posto de trabalho.

A compreensão do direito à moradia como essencial para a dignidade da pessoa humana tem marco referencial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25º, que declara que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que assegure, dentre outros bens, a habitação. O direito a uma habitação condigna é reconhecido como um direito humano e, conforme disciplinado nessa Declaração, toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar, e à sua família, a saúde e o bem-estar, havendo de ser garantido a alimentação, o vestuário, alojamento, assistência médica e todos os serviços sociais necessários.

O direito à moradia também ganha concretude a partir da orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de 1991. Para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo, um teto e quatro paredes apenas.

Referido documento define, então, sete elementos considerados essenciais para a real efetivação do direito à moradia: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse; e custo acessível. Tais elementos devem, portanto, nortear a implementação de qualquer política que pretenda de fato promover a efetivação do direito à moradia adequada.

Nesse mesmo diapasão, o parágrafo 53º da Agenda Habitar, documento resultante do compromisso internacional assumido pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, prescreve que habitação adequada é a moradia sadia, segura,

acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura, com disponibilidade de uso de serviços públicos de saúde, educação, transporte e coleta de lixo.

Ainda, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) quanto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o direito à moradia é incluído como parte do direito a um padrão de vida adequado, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores.

O direito à moradia adequada também está inserido no contexto da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer.

Vislumbra-se com clareza, portanto, que, em razão da evolução do Estado, cada vez mais integrado com os valores democráticos e sociais, existem critérios qualitativos mínimos para a concretização do direito à moradia, que não se realiza somente com a existência de espaço físico para servir à sobrevivência dos indivíduos. Afinal, não há como falar em dignidade se uma família mora em na encosta de um morro, sem acesso ao saneamento básico e à água potável, por exemplo.

2.2 A essencialidade do direito à moradia — o direito de *morar* antes do direito de *deter*

O direito à moradia é um direito extremamente caro ao ordenamento jurídico brasileiro porque o lar é o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

É a moradia digna que promove o espaço apropriado para proteger os indivíduos do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento, de ameaças à saúde e riscos estruturais. É o lar que garante a segurança física e mental de seus ocupantes e representa, assim, o primeiro passo para a realização de outros direitos conexos, sendo corolário lógico do princípio da dignidade humana.

A moradia não é apenas um abrigo formado por paredes e telhados, é a base fundamental para que os cidadãos possam estruturar a vida e ter condições de acessar outros serviços essenciais como saúde, educação, trabalho, segurança e lazer.

Não se pretende, com o direito à moradia, garantir que todos os indivíduos sejam *proprietários* de seus lares. Objetiva-se, isso sim, que todos os cidadãos tenham o direito de ocupar um lugar como residência. Trata-se do direito de todo cidadão ter um local digno para

ocupá-lo como sua morada, podendo nele abrigar sua família, dispor de serviços básicos e ter acesso à condições mínimas para garantir sua dignidade.

Afinal, como ensina Sergio Iglesias Nunes de Souza, o direito à moradia pode ser tido simultaneamente como direito de primeira, segunda e terceira gerações, porque diz respeito ao indivíduo isoladamente considerado, enquanto agente em interação social e porque apresenta uma perspectiva de bem indivisível, um direito humano e fundamental antes mesmo de sua expressa menção no artigo 6º da Constituição da República (2009, p. 135-137).

Há de se desassociar, portanto, a moradia da propriedade. Alçada à direito social, a moradia não pode ser, diante da realidade constitucional brasileira, um reflexo pálido do direito de propriedade. O direito à moradia é sobre todos os cidadãos terem garantido o direito de *viver* nas terras e não sobre *possuir* terras (FONSECA PIRES, 2015).

Essa questão é importante de ser esclarecida porque a sociedade estratifica entre os que *têm* e os que *nada têm*, engrandecendo a propriedade enquanto esfacela a morada (FONSECA PIRES, 2015, p. 39). Sobre isso, inclusive, a criação de Liev Tolstói, na novela *Kholstomér*¹, em que a propriedade é questionada sob a reflexão de um cavalo que não compreende o “baixo instinto animal” presente nos homens. Nela, o cavalo conhecido pelo seu apelido de Kholstomér, conta aos demais cavalos do haras a história de sua vida e seu conhecimento sobre a natureza humana. Ele reflete: “Os homens não orientam suas vidas por atos, mas por palavras. Eles não gostam, tanto da possibilidade de fazer ou não fazer alguma coisa, quanto da possibilidade de falar de diferentes objetos utilizando-se de palavras que convencionam entre si. Dessas, as que mais consideram são ‘meu’ e ‘minha’, que aplicam a várias coisas, seres e objetos, inclusive à terra, às pessoas e aos cavalos. Convencionaram entre si que, para cada coisa, apenas um deles diria ‘meu’. E aquele que diz ‘meu’ para o maior número de coisas é considerado o mais feliz, segundo esse jogo”.

¹ TOLSTÓI, Liev. *Kholstomér*. In: *O Diabo e outras histórias*. Trad. Beatriz Morabito et al. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E SEUS FINANCIAMENTOS

No período de 1930 a 1945, se iniciaram as primeiras iniciativas públicas de produção de moradia, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), órgãos vinculados às diversas categorias profissionais, sendo que cada uma delas contava com seus distintos institutos que atendiam aos trabalhadores formalmente registrados. Tratavam-se de órgãos de gestão independente e, ainda que tivessem orientações mais gerais de atuação, eram providos de autonomia administrativa.

Em 1946, então, é criada a Fundação Casa Popular (FCP), sendo o primeiro órgão federal a centralizar investimentos voltados à produção habitacional. A FCP, contudo, acabou por manter relações clientelistas em sua produção habitacional, não contemplando as classes populares (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

Com o golpe militar, em 1964, tanto os IAPs quanto a FCP foram extintos, optando o governo militar por construir uma instituição que operasse sobre suas próprias bases: o Banco Nacional de Habitação.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4.380, em 21 de agosto de 1964, formulou a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria. Tratou-se de uma política habitacional que difundiu a ideologia da “casa própria” e emergiu com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções.

Quando criado, o BNH teve investimento dos cofres públicos, além da arrecadação permanente de 1% sobre os salários de todos os trabalhadores sujeitos ao regime CLT. A partir de 1967, o Banco passou a receber recursos do Sistema Brasileiro de Empréstimos e Poupanças (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Faziam parte dessa estrutura organizacional os Agentes Financeiros (caixas econômicas, sociedades de créditos imobiliários e associações de poupança e empréstimo); Agentes Promotores (COHABs estaduais ou municipais e cooperativas habitacionais); agentes para atividades complementares (INOCOOPS); e os agentes especiais (SERFHAU, Banco do Brasil e BNDE).

Para o financiamento do BNH, foi definido um agente específico para cada um dos segmentos do mercado. Para o mercado popular, as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos (limite posteriormente ampliado para cinco), os agentes eram as Companhias Habitacionais (COHABs) que poderiam ser estaduais ou municipais. Para o chamado mercado econômico, encarregados a princípio da construção de moradias para mutuários com renda

familiar entre três e seis salários mínimos (limite mais tarde também estendido), haviam as Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), que formavam uma espécie de condomínio, dissolvendo-se após a concretização das obras. Por último, para a renda familiar acima de seis salários mínimos, haviam os agentes privados — Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupanças e Empréstimos (APEs) e Caixas Econômicas (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

No mesmo período da implantação do BNH, foi criado também o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que era composto por dois subsistemas de captação de recursos, cada qual voltado para um segmento social para a provisão habitacional. Um subsistema estava voltado para a promoção privada de unidades habitacionais destinadas às famílias de rendas média e alta, e o financiamento se dava a partir do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou seja, a captação dos recursos para esse segmento formado por sujeitos com crédito bancário eram provenientes dos depósitos em cadernetas de poupança. O outro subsistema de captação de recursos do SFH destinava-se à promoção pública de unidades habitacionais para o segmento social de baixa renda, que, por sua vez, estava fundamentado sobre a captação junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), constituído com base em 8% dos salários do mercado formal de trabalho (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

Em 1986, com o quadro inflacionário de recessão e o aumento de inadimplência que gerou um rombo nas contas do Banco, e também com a ruptura da coalizão de interesses empresariais e políticos que se articularam para a sua criação, o BNH foi extinto, passando para a Caixa Econômica Federal a gestão de recursos para habitação social.

O período que se estende após a extinção do BNH até meados da década de 1990 foi marcado por políticas habitacionais descentralizadas, pontuais e sem muito efeito concreto frente ao problema habitacional existente.

Nesse contexto, o cenário do setor habitacional no Brasil lidava com a falência de muitas construtoras; o crédito limitado e submetido a forte pressão inflacionária; a inadimplência elevada e a baixa liquidez do sistema. Assim, a política habitacional, em especial a produção de moradias populares, passa a ser determinada pela expansão do crédito e a dependência com o capital financeiro é cada vez mais contundente.

As políticas habitacionais do governo do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) evidenciam o consumo da moradia via financeirização, ao invés da produção habitacional, sendo estabelecido o modelo de provimento de moradia com bases mercadológicas. Merece ênfase o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, em que o empreendedor privado era responsável por toda a operação — da compra do terreno até a

construção, passando pela elaboração do projeto —, cabendo aos governos apenas a seleção da demanda e o financiamento direto e subsidiado ao mutuário final pela Caixa Econômica Federal (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

O Programa era destinado aos segmentos de renda situados entre três e seis salários mínimos e cabia aos municípios o papel de serem facilitadores do processo, flexibilizando a legislação urbanística, concedendo incentivos fiscais às empresas privadas responsáveis pelas operações, eventualmente doando terrenos e realizando obras de infraestrutura até reduzir o máximo o custo final dos empreendimentos.

É verdade também que tal Programa acabou por se mostrar positivo do ponto de vista socioespacial por ter conseguido produzir conjuntos habitacionais em áreas centrais, incluindo algumas reformas de edifícios ociosos no centro de São Paulo por meio do PAR-reforma. Há, no entanto, quem argumente que o PAR manteve a exclusão das classes populares por ter sido voltado ao atendimento de uma clientela na faixa entre quatro e seis salários mínimos de renda familiar.

Outro programa de habitação social, ainda que de pequena escala, lançado sob o governo do Fernando Henrique Cardoso, foi o Programa de Subsídio a Habitacional (PSH), de 2001, em que o Estado leiloava subsídios por região e os bancos de segunda linha podiam adquiri-los para, em parceria com os municípios, construir moradias (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

Todas essas iniciativas apresentaram avanços e expressaram uma renovação em relação à forma como a habitação passou a ser tratada pelo governo federal, mas pouco avançavam no sentido de alavancar uma política sólida e consistente, não tendo conseguido enfrentar de forma satisfatória o déficit habitacional acumulado, principalmente dentre as famílias de baixa renda concentradas nas grandes cidades. Ao longo dos dois períodos de governo de FHC, cerca de 78% do total de recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 salários mínimos) onde se encontram 83,2% do déficit quantitativo (BONDUKI, 2008, p. 77).

Com o fim do governo FHC e a eleição de Lula, algumas mudanças radicais foram feitas e três novas medidas foram adotadas na ampliação do crédito habitacional e para a retomada do circuito de venda de moradias: (i) a regulamentação da alienação fiduciária; (ii) uma resolução do Banco Central que obrigou os bancos a aplicarem uma porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários; e (iii) a “Medida Provisória do Bem” que isentava de impostos a venda de imóveis, desde que seu resultado fosse imediatamente aplicado

na compra de outro imóvel residencial. As relações mercadológicas de produção habitacional mantiveram-se intocadas.

Com essas alterações, as aplicações com recursos do SBPE passaram de menos de 2 bilhões de reais, em 2002, para cerca de 18 bilhões de reais, em 2007. E, em 2005, uma resolução do Conselho Gestor do FGTS permitiu ampliar os subsídios oferecidos pelo Governo Federal para dobrar o orçamento da área de habitação para aquele ano (FIX, 2011, p. 134). Foram medidas que impulsionaram o crédito habitacional e introduziram um novo papel para o setor privado na promoção habitacional.

Em 2000, no intuito de constituir um novo rumo para a política habitacional brasileira, Lula, então como presidente do Instituto Cidadania, formulou o Projeto Moradia, que entendia ser necessário desenvolver ações no campo da habitação que produzisse uma residência digna, localizada em terra urbanizada e com acesso a todos os serviços públicos essenciais, fundamentando o Projeto em três eixos principais: a questão fundiária, a de financiamento e a institucional.

O Projeto Moradia propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes federativos que atuavam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério — o Ministério das Cidades. O Conselho Nacional das Cidades e os novos órgãos dos Estados e Municípios se concentrariam na gestão dos fundos habitacionais voltados para subsidiar a população de baixa renda, sendo previsto um mix de recursos não onerosos, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população mais pobre.

Em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, reiterando e detalhando os princípios estabelecidos na Constituição da República de 1988, e estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Na sequência, em 2003, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades, consolidando diferentes políticas que tratam sobre o desenvolvimento urbano e ampliando a participação do Poder Público local no processo da produção habitacional no país. Essa estruturação do Ministério das Cidades é tida como essencial na elaboração de uma proposta concisa para uma política habitacional por ter sido pensado um órgão federal exclusivo para tratar da questão urbana e também porque o Ministério passou a contar, em sua estrutura, com a Secretaria Nacional de Habitação.

Também no ano de 2003 foi estruturado o Conselho Nacional de Cidades, o qual aprovou, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) que, em consonância com a Constituição da República e o Estatuto da Cidade, reconheceu a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática.

A Política Nacional de Habitação definiu grupos de atendimento, utilizando os parâmetros da renda familiar, para o acesso das famílias ao financiamento habitacional. O Grupo 1 era composto por famílias sem renda ou abaixo da linha de financiamento; o Grupo 2 era composto por famílias com rendas informais ou reduzidas e que não poderiam oferecer garantias para o financiamento; o Grupo 3 era composto por famílias com renda mensal que permitia assumir compromisso mensal e ter acesso a financiamento imobiliário, mas não o suficiente para obter uma moradia adequada; o Grupo 4 era composto por famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com rendas estáveis e que poderiam oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos; e, por último, o Grupo 5, que era composto por famílias com renda capaz de dar plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquema de financiamento de mercado.

Merece destaque um dos componentes centrais da PNH: o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab). Foi concebido como um plano estratégico que buscava planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos. Suas propostas, estratégias de ação e metas consideraram a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios e as especificidades regionais e propunha diferentes olhares para cada segmento social. A estratégia exigia ações simultâneas em quatro eixos considerados indispensáveis: (i) financiamento e subsídios; (ii) arranjos institucionais; (iii) cadeia produtiva da construção civil; e (iv) estratégias urbano-fundiárias (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017).

Nesse contexto, para completar a Política Nacional de Habitação, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. O SNHIS era baseado em uma distribuição de competência e atribuições entre os três níveis de governo, nos quais se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação; e o FNHIS consistia em um fundo específico para financiar a produção de moradias.

Com o SNHIS e o FNHIS, foram previstos fundos articulados nos diferentes níveis federativos e ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), considerados obrigatórios aos entes federados que quisessem se habilitar no sistema e receber recursos federais. Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las, devendo propor estratégias condizentes com a realidade territorial para enfrentamento às demandas de habitação de interesse social.

Em 2008, então, a crise financeira que teve origem no mercado de hipotecas norte americano afetou negativamente o quadro macroeconômico internacional e promoveu um retrocesso na formulação da política habitacional de interesse social que vinha sendo construída desde o Projeto Moradia.

Em reação à conjuntura desfavorável e levando em consideração a ascensão da “Classe C” como potencial mercado consumidor, o Governo Federal brasileiro decide adotar medidas de expansão de crédito e apoio aos setores que se encontravam com dificuldades e acolhe a proposta da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Promove-se, assim, no ano de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Para além do enfrentamento das necessidades habitacionais, o MCMV surge, então, como medida emergencial para minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego e o crescimento econômico no Brasil, tendo sido concebido para promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil através do investimento do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além dos recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No MCMV, cada faixa salarial possuía o seu produto habitacional correspondente: famílias da Faixa 1 adquiriam a moradia por meio dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ou, caso estivessem reunidas em uma entidade organizadora (EO), por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As famílias das Faixas 2 e 3 tinham acesso às linhas de financiamento habitacionais da Caixa Econômica Federal (CEF), que foram agrupadas ao MCMV e cujos recursos financeiros tinham como origem o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Na primeira fase do Programa, entre março de 2009 e meados de 2011, a meta quantitativa era de 1 milhão de unidades contratadas, atendendo as três faixas de renda. Na segunda fase, prevista para se estender até o final de 2014, a meta foi dobrada e foi prevista a construção de 2 milhões de novas unidades, havendo, nessa fase, a priorização das faixas de

renda inferiores, para a qual a meta de novas contratações correspondia a 60%. Lançada no ano de 2016, então, houve a terceira fase do Programa, que teve como meta a produção de 2 milhões de moradias até o ano de 2018 (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017).

Entre 2009 e 2018, foram contratadas 5,5 milhões de unidades habitacionais e entregues 4,2 milhões, ou seja, 73,6% das moradias contratadas pelo Programa foram efetivamente entregues². O MCMV contratou, em apenas cinco anos, quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência. Tratou-se, portanto, da maior política habitacional da história do país.

O MCMV foi uma ação do campo econômico-social que articulou a oferta de moradia, demanda histórica, com uma estratégia de crescimento econômico e geração de empregos. Com o Programa, o setor imobiliário e seus investidores foram altamente beneficiados, também tendo sido impulsionado o crédito habitacional, que passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010, e 6,73% em 2013. Além disso, é indiscutível o efeito do MCMV sobre a indústria da construção civil: o setor cresceu 47,1% no período 2003-2013 e foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais (ROLNIK, 2015, p. 304-305).

Tratou-se de política habitacional cujos subsídios para as faixas de renda mais pobres não foram antes vistos em programas habitacionais do gênero. Entre 2011 a 2014, a Faixa 1 do MCMV representava quase metade (44,5%) das unidades habitacionais construídas, tendo sido contratadas 2,75 milhões de unidades, das quais 1,22 milhão foram destinadas às famílias da Faixa 1³. O MCMV teve sucesso, portanto, ao conseguir atingir setores da sociedade que sempre foram negligenciados em suas necessidades pelos programas habitacionais que o antecederam.

Em que pesem os avanços inegáveis que o MCMV possibilitou para o país, há de se destacar que o desenho institucional do Programa, fortemente ancorado no protagonismo do setor privado, colidiu com os princípios do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pautados no papel estratégico do setor público, ignorando, assim, as premissas e os debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) que vinha sendo amplamente discutido desde 2007.

² 10ª Edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME). Divulgado 21/8/2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-2013-programa-minha-casa-minha-vida-edicao-10.pdf>>. Acesso jan/2021.

³ HERMANSON, Marcos. "Governo Bolsonaro corta R\$ 1,9 bilhão do "Minha Casa, Minha Vida" para 2020". Brasil de Fato. São Paulo. 03. set. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>>. Acesso jan/2021.

O que vinha sendo construído progressivamente pelo SNHIS era um modelo que sinalizava às administrações locais a necessidade de investir em capacidade institucional e em abrir espaços participativos na gestão local, o que poderia significar, a médio e longo prazo, a criação de um sistema que fosse mais eficiente no atendimento às demandas locais e que pudesse consolidar práticas mais universalistas de ação local que permitissem a construção de uma política habitacional mais sustentável.

O favorecimento dos interesses particulares em detrimento do interesse público foi evidenciado com a continuidade que o Programa MCMV gerou ao processo de segregação e de periferização na formação dos novos tecidos urbanos, reforçando a cidade no seu valor de troca.

Em 2019, o governo Bolsonaro realizou cortes expressivos e inéditos no orçamento do Programa MCMV, inviabilizando novas contratações e construções e atingindo principalmente a população de renda mais baixa. De 2009 a 2018, a média destinada ao Programa era de 11,3 bilhões por ano, enquanto que no primeiro ano do governo o valor caiu para 4,6 bilhões e, no segundo ano, o gasto final foi de 2,54 bilhões⁴.

No início de 2021, então, foi extinto definitivamente o maior programa habitacional da história do Brasil e o governo apresentou um substituto batizado de Casa Verde e Amarela, que objetiva promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até sete mil reais.

Este novo programa deixou de fora, contudo, as garantias de que a população de renda mais baixa seria beneficiada — fato comum na história das políticas habitacionais do país. As faixas de renda contempladas no Programa Casa Verde e Amarela começam na Faixa 1,5, que é composta pelas famílias com renda bruta de até dois mil reais; havendo também a Faixa 2, com as famílias com renda de até quatro mil reais, e a Faixa 3, composta pelas famílias com renda bruta de até sete mil reais.

O financiamento deste programa é apenas pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que promete ser diferente por reduzir a taxa de juros para a menor da história, atendendo 1,6 milhão de famílias até o ano de 2024.

Apesar dos resultados dos programas habitacionais expostos, há de se falar no amplo papel do setor privado na promoção das habitações sociais que coloca o Estado como coadjuvante na atuação do setor privado e como garantidor de seus interesses, em total descompasso com a pretensão universal de assegurar o direito à moradia aos que necessitam.

⁴ HERMANSON, Marcos. "Governo Bolsonaro corta R\$ 1,9 bilhão do "Minha Casa, Minha Vida" para 2020". Brasil de Fato. São Paulo. 03. set. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>>. Acesso jan/2021.

É preciso, portanto, olhar criticamente para a produção de habitação via mercado e analisar se essa promoção do consumo como acesso ao direito à moradia encontra limites em uma parcela da população que não tem condições financeiras de acessar os financiamentos propostos como etapa para concretizar o *direito* de viver dentro de um lar digno.

4 HABITAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DA INDÚSTRIA FINANCEIRA

4.1 Histórico das habitações sociais na cidade de São Paulo

A habitação social é fruto de uma contradição, que se origina entre a pobreza à qual parte da população é relegada, por parte do mercado capitalista, e a incapacidade dessa população de adquirir moradia digna, devido à baixa — e, às vezes, nenhuma — oferta de moradia a preços acessíveis.

O problema da habitação no Brasil tem suas origens associadas ao período de transição de um modelo socioeconômico agrário-exportador para um modelo urbano industrial. A massiva imigração de trabalhadores para o Brasil, no período de consolidação da economia cafeeira, colocava como condição a produção de moradias para atender às novas demandas.

Essas novas necessidades eram atendidas, sobretudo, por um setor chamado de rentista, por uma iniciativa privada que produzia unidades habitacionais altamente densas em ocupação e caracterizadas por condições insalubres de moradia — os cortiços.

Os cortiços foram a primeira alternativa habitacional quando a cidade de São Paulo começou a se expandir e, a partir disso, o problema da habitação começou a surgir. Sobre a condição dos cortiços, há relatos de insalubridade, infraestrutura de saneamento inexistente, precariedade dos imóveis e exploração — exploração porque os donos de cortiços conseguiam ter maior lucratividade pela situação de vulnerabilidade das pessoas.

Um cortiço de dez metros quadrados na região central de São Paulo custava cerca de 900 reais — um valor que se for comparado com o valor do metro quadrado em outras regiões de classe média em São Paulo, evidencia que os cortiços custavam mais de duas vezes do que unidades habitacionais de classe média. Quer dizer: os cortiços exploravam a situação de pobreza (KOHARA, 2009).

Essas soluções habitacionais somente existiam pela falta de habitação e de políticas públicas, da baixa renda de famílias que não conseguiam acessar moradias em razão de exigências do mercado formal, e também por causa da localização, pois muitos serviços públicos e sociais estão concentrados na região central, e pessoas que buscavam morar em lugar um pouco mais adequado em relação à localização, acabavam sendo reféns da exploração dos cortiços.

Com o surgimento dos cortiços em São Paulo, então, a atenção do Estado para habitação destinada à população de baixa renda que até então não existia, começa a surgir, mas com

propostas higienistas para as cidades, com intervenções que se resumiam à regulação da habitação, muito mais do que sua construção de fato. O discurso oficial para o combate aos cortiços se centrava principalmente na questão da saúde pública.

Durante a República Velha (1889-1930), portanto, a atuação do governo no que tange à produção de moradias foi marcada tão somente pelo estímulo ao capital privado com a não intervenção do Estado nos preços dos aluguéis, tornando a produção de casas com esta finalidade uma forma segura de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana.

No período de predomínio do aluguel sob as classes populares, então, o governo de Getúlio Vargas faz uma das mudanças que mais influenciou a cidade no seu padrão habitacional: foi sancionada, em 1942, a Lei do Inquilinato, que congelou os aluguéis aos valores relativos ao mês de dezembro do ano anterior.

O congelamento, que inicialmente duraria dois anos e acabou sendo renovado até 1964, tendo apenas alguns ajustes relativos à inflação, acabou por aprofundar o problema da habitação, uma vez que, por não poderem ajustar o preço dos aluguéis aos juros e outras valorizações correntes no sistema econômico, os proprietários rentistas acabaram por optar majoritariamente por despejar os inquilinos instalados e vender seu estoque imobiliário.

Em resposta a esse congelamento, então, o mercado de aluguéis da cidade de São Paulo foi minguando, o que obrigou os trabalhadores a se mudarem para zonas periféricas da cidade, onde conseguiriam se firmar em terrenos baratos e irregulares, construindo suas próprias casas. Ao não encontrarem mais aluguéis compatíveis com a sua renda, as classes populares foram relegadas a uma única saída: as favelas.

Formou-se, assim, um novo arranjo habitacional em São Paulo, no qual a elite e as classes trabalhadoras passaram a viver geograficamente distantes, contribuindo para a retenção especulativa de grandes vazios urbanos, localizados entre os centros urbanos consolidados e as mais distantes periferias, gerando um desenvolvimento desigual entre as regiões da cidade em relação à infraestrutura (CALDEIRA, 2011).

Configura-se uma segregação socioespacial clara: territórios específicos e separados para cada atividade e cada grupo social. Trata-se de uma nova geografia social da cidade, na qual os bairros populares têm lotes super ocupados horizontalmente, são formados por becos e vilas, entremeados por galpões industriais, e ocupam as várzeas pantanosas e inundáveis no entorno das ferrovias; e os bairros dos ricos são aqueles cujas mansões são circundada por jardins e se fecham em muros, exibindo sua imponência nas avenidas largas e iluminadas, amplos espaços para uma seleta e íntima vida social (ROLNIK, 2017).

Com a profunda incisão do mercado privado no planejamento urbano da cidade de São Paulo e sua crescente geografia social, tornou-se cada vez mais inviável a existência de uma cidade democrática e ampla para o uso, independente da classe social. Os laços entre os interesses públicos e os interesses privados se estreitaram ao longo do tempo e houve uma crescente promoção de projetos urbanísticos permeados pela especulação imobiliária e financeirização do solo na cidade de São Paulo (ROLNIK, 2007).

No início da década de 1990, então, com o Plano Real, uma série de mecanismos regulatórios acabaram favorecendo a atuação de agentes privados e ampliaram o protagonismo do mercado na política habitacional brasileira. Tais mecanismos constituíram um nicho bastante lucrativo para as grandes empresas: a construção de unidades habitacionais destinadas às famílias de média e baixa renda. Delineia-se, aqui, uma fronteira de indistinção entre as formas de produção destinadas à produção da habitação de interesse social e aquelas voltadas para habitação de mercado, formando uma zona intermediária híbrida — a *habitação social de mercado* (SHIMBO, 2010).

O entusiasmo neoliberal foi responsável, portanto, por carregar a lógica da habitação como frente da acumulação capitalista, e não como um direito social. Incorporou-se a racionalidade das finanças na organização das políticas habitacionais, por meio de instrumentos financeiros, como o crédito imobiliário, distanciando-se do conceito da universalização da moradia enquanto *direito*.

4.2. Redução da política de habitação social como programa de construção

A partir de 2000, há no Brasil uma nova geração de políticas públicas que fomentavam a competitividade entre sistemas regionais de produção, com a finalidade de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Este período ficou refletido pelo poder financeiro dos grandes investidores globais por trás dos agentes imobiliários, contribuindo para as transformações dos espaços urbanos e para as dinâmicas segregadoras no território, que faziam prevalecer o interesse privado frente ao público.

Sob a égide do liberalismo econômico, então, verificam-se as ações estatais no âmbito habitacional. Passam a ser implementadas soluções habitacionais que mais servem para fomentar o setor da construção civil e servir de medida contracíclica para garantir mais empregos e maior crescimento econômico, do que de fato para garantir o direito à moradia digna.

As políticas habitacionais têm como único modelo a *construção* da casa própria e acabam por incorporar os interesses do setor da construção civil e do capital imobiliário e financeiro, não efetivando, necessariamente, o direito à moradia tal como foi pretendido pela Constituição da República.

A lógica estabelecida nessa concepção de política habitacional é a da maximização da apropriação de rendas. Os grandes empreendimentos, com capacidade de levantar somas enormes no mercado de capitais, funcionam como economia de escala, por intermédio dos quais as incorporadoras podem ampliar a diferença entre a renda do solo atual, aquela paga com o proprietário do terreno, e a renda do solo potencial, colocada pela localização do terreno em comparação com a totalidade do tecido urbano (SANFELICI, 2013).

Acontece que, nesse esquema, o problema habitacional persiste porque está vinculado a um pedaço de solo que se valoriza de acordo com os atributos do entorno, estando relacionado, portanto, à renda da terra. A lógica de produzir segregação e desigualdade, portanto, permanece (MARICATO, 2015).

Essa forma específica de produção da habitação, a “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2010), possibilitou às grandes construtoras ganhos de escala, de lucro e de abrangência territorial, estabelecendo uma influência na estrutura de provisão habitacional no Brasil, na qual as decisões tomadas no interior das empresas privadas impactam significativamente na produção do espaço urbano, muitas vezes, sem qualquer intermediação do Poder Público ou de uma agência de regulação.

O êxito econômico dessas empresas pode ser demonstrado justamente pelas estruturas de produção que vão desde o canteiro de obras até as instâncias de gestão e decisão da empresa, pelo seu vínculo com o Estado e com o capital financeiro, e também pela sua estratégia de controle de produção do espaço urbano.

Quer dizer, as grandes empresas de construção civil têm uma estrutura extremamente centralizada na produção das políticas habitacionais de mercado, que perfaz o ciclo completo de realização do produto imobiliário: são, ao mesmo tempo, proprietárias de terras, incorporadoras, construtoras e vendedoras. Essa estrutura permite uma produção em escala e padronizada da habitação, que conta com capital financeiro para sua produção e para sua rentabilidade, e com o apoio do Estado, que garante o seu consumidor por meio de subsídios públicos e de financiamentos habitacionais (SHIMBO, 2010).

Em razão dessa grande estrutura, que compreende todas as etapas de incorporação, construção e comercialização de moradias, é que as empresas puderem, em poucos anos, multiplicar vertiginosamente sua produção de unidades habitacionais, com alta rentabilidade.

Para melhor vislumbrar a dimensão das negociações entre a política pública habitacional e o setor de construção civil, é estimulado que, em 2013, o MCMV chegou a representar 80% do Valor Geral de Vendas das empresas da construção civil no Brasil, podendo ser dado destaque para as ações da MRV Construtora, que representaram o percentual de 0,8% na composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro naquele ano⁵.

Esse controle econômico na produção habitacional pode afetar drasticamente o sucesso das políticas habitacionais em termos sociais. O padrão privado de ação, pautado sempre na lucratividade, faz com que as unidades habitacionais produzidas se adequem aos padrões do mercado, onde o acesso a bens e serviços urbanos e a localização dos conjuntos se definem por critérios puramente econômicos. Esse modelo de solução habitacional, que materializa a política pública pelo setor construtivo através das relações socioeconômicas, acaba por não atender as necessidades da população, visto que moradia não apenas é um local para morar, mas também para viver.

Os interesses do setor da construção civil comumente reiteram o padrão periférico de integração da população mais pobre na cidade. Não há como negar que o objetivo das empresas privadas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão predeterminados pelos seus tetos de financiamentos, de maneira que os ganhos com a produção habitacional só podem ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra — dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011).

O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução dos custos da construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora do mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com a ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011).

⁵ ROCKMANN, Roberto. “Minha Casa Minha Vida gera impacto de 0,8% no PIB”, Revista Valor Econômico, 26 mar. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2013/03/26/minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib.ghtml>. Último acesso jan/2021.

Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Essa ampliação da escala dos empreendimentos tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforçando o processo de periferação, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais.

Fato é, portanto, que a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial traz reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais.

À vista do exposto, é importante discutir a implementação de habitações sociais não somente como um programa de construções de moradias com o auxílio de empresas privadas. As políticas habitacionais não podem se restringir à produção e comercialização de um enorme número de unidades habitacionais pelo mercado privado e à criação de postos de trabalho no setor da construção civil. Afinal, a concretização do direito constitucional à moradia não pode ser reduzida a cálculos meramente econômicos e quantitativos — até porque construir moradias é produzir cidades.

4.3 Acesso à moradia por meio do crédito imobiliário

O histórico de políticas habitacionais no Brasil tem como base a oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada. O objetivo foi, e continua sendo, dirigir o setor imobiliário para atender às demandas habitacionais que o mercado por si só não contempla, fazendo com que o mercado acabe por incorporar setores que até então não tiveram como adquirir uma moradia de modo formal.

Sucedem que o espaço urbano e a habitação social é comumente compreendida pelo setor imobiliário como uma mercadoria para apropriação de lucros. A produção de moradias populares passa a ser determinada pela expansão do crédito, dependendo cada vez mais do capital financeiro, e o estímulo estatal para a financeirização do setor estabelece novos arranjos de produção e consumo da mercadoria habitação. Trata-se da transformação de um direito em mercadoria, sob a égide do capital financeiro (ROLNIK, 2017).

O espaço urbano, nessa concepção mercadológica, é um dos produtos que mais pode gerar lucros. A especulação imobiliária tende a tornar determinadas regiões inacessíveis para a população de baixa renda, na medida que o investimento do Poder Público em áreas que

beneficiam as pessoas em maior vulnerabilidades, pode tornar a valorização dessas áreas em um impositivo para que as pessoas de melhor renda passem a tomá-las para si.

Quando, então, a política habitacional do país é concebida e praticada como um elemento de dinamização econômica para enfrentar crises e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada como uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para a moradia popular, o resultado é um extraordinário aumento no preço das terras e imóveis. Os financiamentos, feitos diretamente para as construtoras como estímulo à produção habitacional de mercado, facilmente podem se transformar em um mecanismo de transferência de subsídios públicos para o preço da terra e dos imóveis, resultando em um descontrole no processo de especulação imobiliária.

Essa visão empresarial da política habitacional com a finalidade de enfrentamento de crises econômicas, portanto, é determinante para um *boom* imobiliário, que contribui para o aumento do preço da terra, resultando na expulsão dos pobres para áreas periféricas, além do espraiamento das cidades (MARICATO, 2015).

A hegemonia do mercado sobre a produção habitacional também tem como consequência a exclusão de classes populares do acesso aos financiamentos. É comum na história das políticas habitacionais do país que somente as classes com maior poder aquisitivo sejam capazes de cumprir com as exigências dos financiamentos exigidos para acessar o direito à moradia, o que faz com que a autoconstrução irregular ganhe cada vez mais espaço.

Em razão desse modelo de “integração pelo consumo”, o padrão urbano de São Paulo passa a ser cada vez mais desigual entre as áreas centrais e as periféricas, visto que a classe média, que consegue cumprir com as exigências dos financiamentos, passa a adquirir moradias, fomentando a criação de grandes empreendimentos imobiliários e a verticalização da cidade. O direito à moradia digna, assim, é convenientemente relegado à condição secundária em virtude da equação da lucratividade dos projetos de intervenção urbanística (ROLNIK, 2017).

Estes modelos de políticas habitacionais podem ser vistos, portanto, muito mais como programas de financiamento que focam no lucro do setor imobiliário, distantes do interesse público, do que como políticas urbanas e habitacionais que zelam pelo bem-estar social e visam garantir o direito à moradia digna.

Nesse cenário, na grande maioria das vezes, as necessidades habitacionais da população de baixíssima renda simplesmente não são atendidas. É preciso parar de reduzir as políticas habitacionais à construção civil e ao crédito imobiliário, e avançar para outras modalidades de programas de moradia. É necessário considerar também a oferta de serviços, como o aluguel subsidiado; a assistência técnica articulada com recursos para a promoção habitacional por

autogestão ou para a compra de materiais de construção; e até a criação de modalidades de financiamento habitacional que não se restrinjam à construção de novas unidades em terrenos não edificados, mas que incorporem as possibilidades de reabilitação de edifícios existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial no centro das cidades, e que podem ser aproveitados para moradias populares (ROLNIK, 2017).

É preciso, portanto, redefinir o papel do Estado na concretização das políticas habitacionais. Um Estado que estimule o bem-estar social, que promova a autonomia dos cidadãos e que se preocupe em distribuir a renda, desvinculando os programas de moradia popular aos mecanismos perversos de valorização imobiliária e à lógica hegemônica do mercado privado nas formas de ocupação do espaço urbano.

5 LIMITES NO ACESSO À DIREITOS PROMOVIDOS POR MEIO DO CONSUMO

A transformação no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas impôs uma nova racionalidade das políticas públicas ao desenho institucional e a política voltada à efetivação do direito à moradia não escapou desse movimento, acabando sendo compreendida na lógica seletiva dos mercados privados e nos novos padrões de acumulação de capital (ROYER, 2009).

A redução das políticas públicas ao discurso financeiro resulta na financeirização da política habitacional e impacta negativamente o acesso à habitação, uma vez que o orçamento público deixa de ser responsável pela universalização das políticas públicas e fica limitado ao atendimento das demandas focadas no fomento das economias de mercado.

Não resta possível, então, efetivamente universalizar a moradia no país, se o Estado enxergar como mercadoria essa sua função constitucional. A efetivação do direito à moradia para todos os cidadãos não dialoga com a mercadorização da habitação, não parecendo um caminho capaz de alcançar uma cidadania social plena e garantir a efetividade social deste direito fundamental (ROYER, 2009).

A promoção do consumo como acesso ao direito à moradia impede a garantia desse direito para todos, visto que a população de renda baixíssima muitas vezes não consegue cumprir com as exigências necessárias para acessar essas políticas. Assim, neste modelo de integração da população à cidade através do consumo, as demandas habitacionais de *muitas* pessoas simplesmente não são contempladas.

É verdade que a importância do crédito e do fomento de mercados privados para o financiamento e a promoção de políticas habitacionais não devem ser completamente ignoradas, principalmente quando se trata de classes com considerável poder aquisitivo. A questão em pauta é que este modelo de política de crédito habitacional não abarca as necessidades de todas as classes sociais — o que confronta o conceito da universalização da habitação *enquanto direito*.

O direito à moradia ainda é direito constitucional a ser garantido a *todos*. Não há de se contentar, portanto, com políticas de habitação social que garantam esse direito tão somente a quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo — afinal, o que está em pauta é direito humano intimamente ligado ao conteúdo mínimo de necessidades básicas de que o cidadão precisa para ter uma existência digna.

6 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO NÃO-CIDADÃOS

Os ninguéns

(...)

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fodidos e mal pagos:

Que não são, embora sejam.

Que não fala idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos humanos.

Que não têm cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa local.

Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata.

(Eduardo Galeano, O Livro dos Abraços)

O Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, define população em situação de rua, em seu artigo 1º, parágrafo único, como “o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporária ou como moradia provisória”.

Fala-se em conjunto heterogêneo porque há pessoas em situação de rua que possuem características e necessidades muito diferentes. Há idosos que não conseguem mais entrar no mercado de trabalho e não possuem proteção previdenciária; famílias com filhos que demandam cuidados e serviços específicos; pessoas com sofrimento mental e usuários de substâncias; grupos com necessidades especiais; grupos de mulheres sós e grupos com diversas orientações sexuais (KOHARA, VIEIRA, 2020).

Para além da sua definição exata, essa parcela vulnerável da população tem em comum a pobreza, os vínculos familiares interrompidos, uma sobrevivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e o não acesso a moradia convencional regular, sendo obrigado a ver a rua como espaço de sobrevivência e sustento.

São pessoas que estão incluídas em um cenário de alto risco e vulnerabilidade social, e são vítimas de um processo socioeconômico excludente e da violência urbana. São trabalhadores desempregados e sazonais, portadores de sofrimento mental, moradores de

favelas expulsos pela violência, egressos do sistema penitenciário, jovens oriundos de instituições reabilitadoras — enfim, cidadãos que buscam *alternativas*.

Por não possuírem um domicílio fixo, as pessoas em situação de rua são excluídas do universo pesquisado nos censos oficiais, são cidadãos invisíveis. Essa parcela populacional, que mais necessita de habitação, por estar em total privação de moradia, não está incluída na contabilização do déficit habitacional simplesmente por este ser calculado com base em pesquisa domiciliar — são os “ninguéns” de Eduardo Galeano.

O órgão oficial de pesquisa do Brasil, um país marcado pela desigualdade, com muitos cidadãos em situação de pobreza extrema, simplesmente não considera a parcela da população que se encontra em situação de rua. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) somente considera em suas pesquisas pessoas em domicílios permanentes⁶, não havendo uma contagem oficial da população em situação de rua em nível nacional.

Tenta-se justificar a não averiguação do número total de cidadãos não domiciliados com a complexidade operacional da pesquisa de campo com pessoas que não possuem endereço fixo. Sucede que essa desconsideração das pessoas em situação de rua dos dados oficiais prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente, reproduzindo a invisibilidade social dessas pessoas.

Estudos que quantificassem as pessoas que se encontram em situação de rua são reivindicados desde o 1º Encontro Nacional da População em Situação de Rua realizado em setembro de 2005. De 2007 a 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário promoveu o 1º Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua e apontou um total de 31.922 pessoas nessa situação nos 71 municípios onde a pesquisa foi realizada (cidades com mais de 300 mil habitantes e capitais), usando dados disponíveis das Secretarias e Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. O Estudo, contudo, não foi feito com o objetivo de estimar o total da população em situação de rua no país⁷.

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua) já solicitou ao IBGE que incluísse a população de rua no Censo de 2020. O IBGE chegou a realizar um pré-teste no município do Rio de Janeiro em 2014, mas apontou dificuldades em incluir este público no próximo censo, em razão da

⁶ MELITO, Leandro. “Reportagem População de rua deve ficar fora do Censo 2020”. Agência Brasil. Brasília. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-09/populacao-de-rua-deve-ficar-fora-do-censo-2020>>. Publicado 22/09/2018. Último acesso fev/2021.

⁷ MELITO, Leandro. “População de rua deve ficar fora do Censo 2020”. Agência Brasil. Brasília. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-09/populacao-de-rua-deve-ficar-fora-do-censo-2020>>. Publicado 22/09/2018. Último acesso fev/2021.

metodologia, por ser necessário um questionário específico sobre o indivíduo, e não em relação ao domicílio, como ocorre normalmente; em virtude do montante de recursos orçamentários que seria necessário para esse levantamento; e pela falta de capacitação dos profissionais para realizar a pesquisa com esse público⁸.

O Decreto Federal nº 7.053/2009 expressamente determinou como objetivo da Política Nacional para a População em Situação de Rua a contagem oficial dessa população, no artigo 7º, III. Não há como ignorar, portanto, que a norma, mais de dez anos depois da sua vigência, ainda não foi cumprida. Mais de dez anos depois do Decreto determinar a contagem oficial da população em situação de rua, o IBGE ainda não desenvolveu estratégias metodológicas eficientes para incluir esses cidadãos nas pesquisas oficiais do país. O censo, portanto, fecha os olhos para a população em situação de rua e invisibiliza ainda mais essas pessoas, sem nenhuma intenção de indicar a realidade do Brasil.

Apesar desse pouco caso na contagem oficial, há outros levantamentos feitos, como o realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do Censo Suas⁹, que averigua se determinado município conhece o número de pessoas em situação de rua no seu território. De acordo com esse levantamento, em março de 2020, haviam 221.869 pessoas em situação de rua no Brasil, número que, em comparação com o mês de setembro de 2012, teve um crescimento de 140% (IPEA, 2020).

A pedido da Prefeitura de São Paulo, em 2019, o Censo da População em Situação de Rua foi executado e constatou-se haver 24.344 pessoas nessa situação na cidade de São Paulo. Destas, 11.693 pessoas estão acolhidas nos serviços socioassistenciais do município e 12.651 se encontram em logradouros públicos ou na rua (QUALITEST, 2019). O último censo feito a pedido da Prefeitura, realizado em 2015, identificou 15.905 pessoas nessa situação¹⁰.

O Censo da População em Situação de Rua de 2019 identificou que 85% da população em situação de rua é composta por homens, sendo que 386 pessoas se declararam transexuais. A faixa etária prevalente é a de 31 a 49 anos, com 46,6% do total. 68% são negros ou pardos e

⁸ Secretaria de Comunicação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. “MPDFT e IBGE debatem a inclusão da população em situação de rua no Censo 2020”. Publicação 10/10/2019. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2019/11335-mpdft-e-ibge-debtem-a-inclusao-da-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-2020>>. Acesso jan/2021.

⁹ Instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais de secretarias e conselhos estaduais e municipais de assistência social, bem como de equipamentos públicos, tais como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP).

¹⁰ “População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas”. G1 SP. Publicação 31/01/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso jan/2021.

28% brancos. O principal motivo que as pessoas declaram para se encontrarem nessa situação de sobrevivência nas ruas foi conflito familiar (50%), seguido pelo uso de drogas ou álcool (33%), o desemprego (23%) e a perda de moradia (13%) (QUALITEST, 2019).

A despeito da invisibilidade da população em situação de rua para os órgãos oficiais do país, que desconsideram sua existência e nada fazem para incluí-los nos dados formais da realidade do Brasil, trata-se de mais de 221.869 pessoas em situação de rua no país, estando 24.344 só na cidade de São Paulo. Não são “ninguéns”, no final das contas. São cidadãos como qualquer outro e que precisam ser vistos. Há de ser colocado um ponto final na indiferença e no desprezo que esse segmento social vive.

6.1 O tratamento à população em situação de rua no Município de São Paulo

A atuação do Poder Público junto à população em situação de rua é comumente marcada por uma visão preconceituosa e estigmatizadora, que em muitas ocasiões enxerga esse grupo social como irrecuperável e descartável. A resposta da Administração Pública para esses cidadãos é quase sempre uma ação repressiva e higienizadora, ou então, assistencialista e emergencial.

A solução do Poder Público para a carência de moradia digna dessa parcela populacional se resume, muitas vezes, ao atendimento assistencial em rede de proteção social por meio de abrigo temporário em equipamentos coletivos. Sucede que essa alternativa não pode ser considerada como uma solução à necessidade de moradia da população em situação de rua porque, para além de todas as críticas cabíveis a estes equipamentos, simplesmente não são atendidas todas essas pessoas.

O próprio Censo da População em Situação de Rua realizado em 2019 a pedido da Prefeitura de São Paulo constatou que das 24.344 pessoas em situação de rua na cidade, somente 11.693 pessoas estão acolhidas nos serviços socioassistenciais do município (QUALITEST, 2019).

O acesso à moradia das pessoas em situação de rua, cabe ressaltar, deve ser visto como um direito a ser garantido por meio de programas públicos de necessidade fundamental para o bem-estar do ser humano, sendo, portanto, um direito que deve alcançar *todas* essas pessoas que se encontram nessa situação de vulnerabilidade.

As ações voltadas para a população em situação de rua devem ser localizadas no âmbito da assistência social. Não à toa a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a Assistência Social, junto com a Saúde e a Previdência Social, integraria a Seguridade Social: para que *todos*

tivessem proteção social, principalmente aqueles que não conseguem superar suas necessidades sozinhos.

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva e relacional. É a garantia de inclusão de todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e, ou, risco social, na rede de proteção social do município. Trata-se de política pública não contributiva, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar.

A temática dos cidadãos em situação de rua, portanto, é questão de políticas públicas e sociais. É possível resgatar da extrema vulnerabilidade esses indivíduos, sendo necessário, para tanto, uma rede de apoio e recolocação social, ressignificando, reconstruindo e recolocando essas pessoas de volta à sociedade que as expulsou.

Não há como negar que a moradia é a base estruturante dessa inclusão social. O acesso a um lar digno possibilita a estruturação da vida familiar e social e avança expressivamente na inserção dessas pessoas. Ter endereço, cama para dormir, lugar para cozinhar, privacidade, representam direitos e conquistas expressivas para quem vive na extrema exclusão, fazendo-as sentirem dignas e cidadãs.

Ocorre que, a despeito de São Paulo se tratar de uma das cidades com maior pessoas em situação de rua do país, contando com mais de 24.344 indivíduos nessa condição¹¹, o Poder Público tem papel ineficiente na formulação de políticas públicas para esse segmento e nega cotidianamente o direito desses cidadãos.

A intervenção da Administração Pública com a população em situação de rua é cercada de ações de perseguição, expulsão das ruas com jatos de água, colocação de grades em praças e embaixo de viadutos, episódios de despejos, intervenções pautadas na força e no controle. A situação de rua é tratada ora como caso de polícia ora com medidas higienistas, e a permanência dessas pessoas nas ruas é vista como ocupação inadequada dos espaços da cidade.

Foi assim com o Projeto Nova Luz que consistia em desapropriar os prédios ocupados por usuários de drogas e pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social para entregá-los a empresas privadas, melhorando a visibilidade e atraindo investimentos do mercado imobiliário para a região. Para tanto, a população em situação de rua da área foi expulsa

¹¹ Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019”. Carta Capital. Edição 31/1/2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019>. Acesso jan/2021.

violentamente e houveram pessoas que foram internadas compulsoriamente e até presas (FERNANDES, 2018).

Episódios de negação de direitos do Poder Público com as pessoas em situação de rua não são esporádicos. Já foram instaladas pedras embaixo de viadutos para evitar que essas pessoas conseguissem dormir no local¹²; foram instaladas grades sob viadutos para evitar essas áreas fossem ocupadas por essa população¹³; foram colocados pisos de paralelepípedo em locais que as pessoas em situação de rua costumavam utilizar para dormir¹⁴; bem como já foram colocados bancos de madeira com divisórias de ferro em praças públicas para impedir que essas pessoas conseguissem deitar¹⁵.

Como se esse tratamento do Estado com essa parcela vulnerável da população não fosse chocante o suficiente, espanta ainda mais que não se pode falar em falta de orçamento público para lidar com a situação dessas pessoas. Pode-se falar, isso sim, em falta de prioridade.

Isso fica evidente quando é destacado que a Prefeitura de São Paulo gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos dois anos. Quer dizer, o Plano de Metas da cidade dos anos de 2019 e 2020 previa um investimento de R\$ 21,8 milhões na temática, mas relatório divulgado pela gestão PSDB indicou que apenas R\$ 1,6 milhão foi executado¹⁶.

A Prefeitura tentou justificar esse investimento insignificante em relação ao orçamento que deveria ser destinado a um tema tão sério e grave da cidade afirmando que as ações previstas no Plano de Metas foram prejudicadas pela mudança de cenário ocasionada pela pandemia da Covid-19. Não foi explicada a razão de deixar de aplicar esses valores para uma

¹² FRAGÃO, Luisa. “Covas manda instalar pedras embaixo de viaduto para evitar moradores de rua”. Revista Forum. Publicação 1/2/2021. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/covas-manda-instalar-pedras-embaixo-de-viaduto-para-evitar-moradores-de-rua/>>. Acesso fev/2021.

MAZZO, Aline. “Para evitar moradores de rua, prefeitura instala pedras sob viadutos na zona leste de SP”. Folha de S. Paulo. Publicação 01/02/2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/02/para-evitar-moradores-de-rua-prefeitura-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp.shtml>>. Acesso fev/2021.

¹³ TEIXEIRA, Larissa. “Subprefeitura na zona leste de SP cerca viaduto para afastar moradores de rua”. Publicação 18/2/2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/02/subprefeitura-na-zona-leste-de-sp-cerca-viaduto-para-afastar-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso fev/2021.

¹⁴ CARDOSO, William. “Prefeitura instala piso para evitar mendigos em viadutos”. Agora Folha Uol. Publicação 20/02/2014. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/02/1414953-prefeitura-instala-piso-para-evitar-mendigos-em-viadutos.shtml>>. Acesso: fev/2021.

¹⁵ TÓFOLI, Daniela. “Reformada, República ganha banco antimendigo”. Folha de S. Paulo. Publicação 22/2/2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200727.htm>>. Acesso fev/2021.

¹⁶ PINHONI, Marina; PAIVA, Paula. “Prefeitura de SP gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos 2 anos”. G1 SP. Publicação: 14/1/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/14/prefeitura-de-sp-gastou-74percent-do-orcamento-previsto-para-reducao-da-populacao-de-rua-nos-ultimos-2-anos.ghtml>>. Acesso jan/2021.

população que, *sobretudo durante a pandemia do coronavírus*, teve sua situação de vulnerabilidade ainda mais agravada.

O tratamento que o Poder Público *escolhe* dar à população em situação de rua requer, portanto, indignação. Existem pessoas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade justamente em razão da ausência de assistência do Poder Público. Viver na rua já é resultado de uma série de violações de direitos e o que a Administração Pública faz perante isso é justamente proporcionar a essas pessoas ainda mais violações, com tratamentos desumanos, discriminatórios e degradantes. Viola-se, frequentemente, os fundamentos normativos da República Federativa do Brasil, que promoveu ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à cidadania status basilar do nosso Estado de Direito.

6.2 A população que ocupa indevidamente e merece menos

A população em situação de rua expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico excludente e desigual. São pessoas que sobrevivem nas ruas, sem nenhuma proteção física adequada, sujeitas a riscos de agressões, doenças, discriminação e diversas outras situações de violações da dignidade humana. Trata-se de um segmento social heterogêneo marcado por preconceitos e estigmatização, bem como pela indiferença e desprezo da sociedade e do Poder Público, que, através de ações repressivas e expulsões violentas dos espaços a pretexto da higienização, violam os direitos desses cidadãos rotineiramente.

Não é de hoje que essa população sofre discriminação. O Estado, com o fim da escravidão, passou a criminalizar expressões da questão social. As ruas passaram a ficar cheias de libertos sem ocupação e os indivíduos que habitavam as ruas passaram a ser considerados perigosos e vadios. Esse grupo, então, passou a ser alvo dos aparatos de controle, rotulação e reclusão (FERNANDES, 2018).

Com o fim da escravidão, muitos nacionais optaram por um estilo de vida que os afastasse do trabalho mediante subordinação, regularidade e ordem pelo fato dessas condições se assemelharem ao exercício do trabalho forçado, preferindo uma agricultura de subsistência na qual inexistia submissão. Instala-se a mendicância entre esses nacionais de várias origens e matizes, permeando-se por uma desclassificação social (KOWARICK, 1994).

A partir dessa construção de vadiagem como elemento intrínseco dos trabalhadores nacionais livres e dos libertos, o Código Penal de 1890 tipificou tanto a vadiagem quanto a mendicância como crimes, servindo, a bem da verdade, como instrumento para construir uma

concepção burguesa do trabalho que obrigasse a população a trabalhar, inibindo o ócio ao penalizar mendigos, ébrios, vadios e até capoeiras (RIBEIRO, 2020).

A vadiagem, que já tinha sido matéria do Código Criminal do Império e continuou sendo na Lei das Contravenções Penais de 1941, nada mais é do que uma saída para criminalizar os pobres. Tamanha era a aversão ao pobre que o Estado, na década de 50, preocupado em “proteger” a população, passou a atuar por meio das Delegacias de Vadiagem e Mendicância (FERNANDES, 2018).

Há evidente relação entre a ocupação dos espaços públicos para sobrevivência e o desemprego e a situação econômica do país. Em períodos de crises econômicas, há trabalhadores expulsos do mercado de trabalho que passam a exercer atividades informais, dependendo de oportunidades que a rua oferece para obter renda. Em períodos sensíveis economicamente, cresce o desemprego, o empobrecimento e a miséria, havendo perdas sobre a capacidade produtiva que indivíduos exerciam na sociedade capitalista, levando-os, em alguns casos, a precisar sobreviver nas ruas.

É um processo de desfiliação social, de ruptura progressiva, no qual o cidadão, ao não cumprir o compromisso social nas relações de trabalho, é excluído pela sociedade, sendo marginalizado com a perda de seus direitos sociais e reduzido a uma pessoa diminuída, preguiçosa, incapaz, menos cidadãos — fortes estigmas das pessoas em situação de rua (CASTEL, 1998).

A pessoa em situação de rua desfilado, estigmatizado, sofre um processo de desumanização, passando a ser um não igual ou uma parte não integrante da mesma espécie. Simplesmente não é mais visto, passa a ser um não-cidadão.

Essa concepção surge com o advento da sociedade burguesa, que desvincula a pobreza dos tradicionais aspectos morais e religiosos e passa a ser compreendida sob o aspecto econômico e social. Os pobres são reduzidos à condição desviante, justamente por estarem fora da lógica da produção. Essa não inserção no processo produtivo, sua “inutilidade”, passa a representar para a sociedade um perigo.

Nesse contexto, a população em situação de rua, que indiscutivelmente se encontra em situação de pobreza extrema, tem seu lugar social demarcado na sociedade capitalista. Essa sociedade, então, que considera que existem empregos para todos e que cada um tem as mesmas condições de competir, direciona seus olhares conservadores e neoliberais para a população em situação de rua, enxergando o “fracasso” como sua responsabilidade (VIEIRA, BEZERRA, ROSA, 1994).

Fundada sob o primado do trabalho, o Brasil resiste à implementação de políticas sociais dirigidas aos pobres aptos para o trabalho que não conseguem exercê-lo. Atribui-se aos indivíduos a responsabilidade pela situação de rua em que se encontram, isentando a sociedade capitalista de sua reprodução e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo. Esquece-se que a pobreza é decorrência de um modo de produção que engendra a exclusão e a desigualdade, e entende-se a pobreza como violação e violência (CARVALHO, 2012).

O Movimento “Me devolva Higienópolis” evidencia de maneira cristalina toda essa lógica: criada por moradores do bairro nobre da cidade de São Paulo, a iniciativa protestou pela “limpeza” das pessoas em situação de rua na região¹⁷. Para demonstrar que não se trata de ação esporádica, esse movimento é bastante semelhante com a reação que ocorreu neste mesmo bairro em 2011, quando moradores se mobilizaram contra a construção de estação do metrô, sob a justificativa de que tal ação ensejaria na circulação de “gente diferenciada” na região¹⁸.

Sabe-se muito bem que essas pessoas “diferenciadas”, que são fortemente indesejadas, são pessoas em situação de vulnerabilidade social, os não-cidadãos, as pessoas invisíveis e à margem, cujos direitos são negados. São cidadãos desiguais, que não se enquadram, não fazem parte, logo, precisam ser afastados ou reintegrados — processo árduo, pois a sociedade não está preparada para seu retorno, ou nem deseja. Estão, portanto, em um “não-lugar” cruel, violento, permanente e sem volta.

¹⁷ CHAPOLA, Ricardo. “Movimento viraliza após pedir “limpeza” de mendigos em Higienópolis”. Veja São Paulo. Publicação 14/1/2019. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/movimento-viraliza-apos-pedir-limpeza-de-mendigos-em-higienopolis/>>. Acesso fev/2021.

¹⁸ CIMINO, James. “Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô”. Folha de S. Paulo. Publicação 13/8/2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>>. Acesso fev/2021.

7 O PAPEL DA FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA NA MANUTENÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS

7.1. O histórico desigual e racista do acesso à terra no Brasil

Não é difícil identificar na história do Brasil como a concepção de riqueza está atrelada à ideia de produtividade e exploração. O valor da terra e as atividades produtivas nela exploradas sempre detiveram lugar de destaque em nosso sistema econômico. Essa noção da terra como ativo econômico, todavia, resulta em restrições historicamente estabelecidas e estruturadas: o acesso às terras pelos mais pobres (RIBEIRO, 2020).

A concepção de propriedade privada e individualista, de propriedade de direitos e exclusividades do seu títulos, surge com a ascensão da burguesia. É o direito de propriedade como sendo uma criação do poder soberano que legalmente estabelece um regramento entre “o meu e o seu”, excluindo o direito de todos os outros indivíduos (MACPHERSON, 1979).

É necessário expor o contexto extremamente racista na noção da terra como mercadoria. Isso porque, com a proximidade do fim da escravidão, a característica de mercadoria pertencente ao escravo foi transferida para a terra, com a finalidade de proteger o monopólio de classe dos senhores (RIBEIRO, 2020). Não é por acaso que a legislação responsável por instituir a mercantilização da terra no país foi editada em 1850, no mesmo ano que foi proibido o tráfico negreiro de forma definitiva.

A propriedade de terra foi transformada em mercadoria, apenas podendo ser ocupada mediante aquisição, com o objetivo de restringir o acesso à terra em um novo cenário de trabalho livre que se aproximava. Limitava-se o acesso à propriedade para que a terra se tornasse altamente concentrada e fossem preservados os latifúndios, como base da estrutura fundiária nacional (RIBEIRO, 2020).

Ora, se o país passasse a ser progressiva e maciçamente povoado por homens livres, ainda que pobres, sobre os quais não recaísse nenhuma interdição racial, social e jurídica para impedir que se tornassem facilmente proprietários de terras, haveria uma ameaça à grande lavoura, fundada no latifúndio porque fundada na escravidão (MARTINS, 2017).

A Lei de Terras, de setembro de 1850, não pretendeu democratizar o acesso à propriedade fundiária, pelo contrário, com a abertura de oportunidades econômicas propiciadas pela liberação de capitais oriundos tanto do fim do tráfico negreiro quanto do fim do sistema escravista que ocorria de forma progressiva, objetivou-se assegurar o monopólio de classe alta sobre a terra em todas as regiões do país (MARTINS, 2017).

Diante das transformações decorrentes do fim do tráfico negreiro que comprometeriam a oferta compulsória de força de trabalho, então, os mecanismos legais e jurídicos nada mais fizeram do que codificar a combinação de interesses dos fazendeiros e comerciantes para manter o padrão da força de trabalho explorado, garantindo minimamente a sujeição ao trabalho que servia de sustentáculo à economia (MARTINS, 2017).

A lógica desse período foi a de que seria impossível obter pessoas dispostas a trabalhar nos latifúndios se o acesso à terra fosse fácil. Criou-se obstáculos à propriedade para que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas grandes fazendas (COSTA, 1999).

Considerando, portanto, o monopólio estabelecido ao elevar à ilegalidade qualquer forma de ocupação que não decorresse da aquisição da propriedade, a estrutura fundiária brasileira passa a ter caráter altamente concentrador. Descortina-se, assim, a interligação entre o fim do tráfico negreiro e a migração do trabalho escravo para o trabalho livre, e a restrição do acesso à terra no Brasil (RIBEIRO, 2020).

Neste cenário desfavorável de integração socioeconômica, a aquisição da propriedade pela população negra é inexpressiva, o que condiciona a periferização dessas pessoas, comprometendo o acúmulo de capital que reverbera nas gerações futuras. A realidade de privilégios mantidos por algumas classes reflete sobre a ocupação dos espaços urbanos de forma a promover a segregação espacial, forte influência da questão fundiária anterior ao processo de urbanização nacional (RIBEIRO, 2020).

Assim, no processo de urbanização da cidade de São Paulo, o quilombo é marginal e sua presença não cabe no projeto de cidade europeia, de forma que o deslocamento da classe dominante acabou por definir novos territórios negros: a região do centro-velho, recém abandonada, que passou a ser “encortiçada”; bem como, aos pés das novas regiões burguesas, os núcleos de habitação coletiva, onde negros ligados ao serviço doméstico moravam com suas famílias (ROLNIK, 2017).

A urbanização das cidades, portanto, nada mais é do que um fenômeno de classe. Os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (HARVEY, 2014). A segregação urbana é uma das faces mais importantes da desigualdade social (e parte promotora da mesma): às moradias vulneráveis, irregulares e localizadas em zonas periféricas somam-se a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura, menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência e discriminações, difícil acesso à justiça oficial e ao lazer (MARTINS, 2017).

Nada de novo sob o sol, portanto: os processos de urbanização das cidades brasileiras somente refletiram características nacionais não superadas, como a concentração de poder e a manutenção dos privilégios nas cidades (MARICATO, 2003). As cidades brasileiras são a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribuísse de forma mais equitativa suas riquezas. É essa a realidade: regiões investidas pelo urbanismo destinada apenas às elites, contraposta a um espaço puramente funcional sem regras onde se misturam o mundo do trabalho e o da moradia dos pobres — segregação espacial clara: territórios específicos e separados para cada atividade e cada grupo social (ROLNIK, 2017).

7.2. A financeirização da moradia na manutenção da desigualdade social

A falta de moradia é produto necessário de uma sociedade burguesa que precisa da concentração de poder e manutenção dos privilégios da classe dominante (ENGELS, 2015). A lógica, então, de favorecer atores que perseguem interesses privados para a provisão de habitação social não pode ser vista como disruptiva frente ao contexto brasileiro permeado de desigualdade social.

Ora, em uma sociedade civil que é fundada na concepção da propriedade como recurso à servidão e, por conseguinte, à desigualdade entre os indivíduos, não parece conveniente o processo de financeirização da moradia como política capaz de garantir habitação social digna para toda a população necessitada. Esse processo faz o contrário: promove a continuidade das dinâmicas segregadoras.

Na sociedade brasileira, em que o acesso às terras e à propriedade é marcado pela desigualdade social, delegar a garantia do direito à moradia de pessoas socialmente vulneráveis para o mercado privado, e exigir como condição de acesso à habitação o financiamento, é capaz de tão somente escancarar ainda mais a desigualdade gritante do país. Nessa lógica, não são levadas em consideração pessoas que não conseguem consumir a moradia como produto.

O acesso do direito à moradia através do consumo esbarra em uma parcela da população de renda baixíssima, em situação de extrema vulnerabilidade social, que simplesmente não consegue cumprir com as exigências necessárias para acessar políticas habitacionais que enxergam a moradia como mercadoria. A financeirização da moradia não se mostra, portanto, solução eficiente para enfrentar as desigualdades sociais e alcançar uma sociedade mais justa, visto que este modelo de crédito habitacional não abarca a realidade de uma significativa parcela da população.

Os programas habitacionais que focam no lucro do setor imobiliário, portanto, se distanciam do interesse público e de políticas habitacionais que serviriam para tutelar o bem-estar social e garantir o direito à moradia digna à quem necessitasse. Caminha-se, portanto, em direção oposta ao fim da desigualdade social que assola o Brasil.

7.3 Formas de inclusão precária e excludente da população pobre nas cidades

O protagonismo do mercado privado nos programas habitacionais resulta na busca inevitável pela maior lucratividade nas construções, o que reflete diretamente na materialização de empreendimentos com exacerbado número de unidades habitacionais, afastados de centralidades, repletos de dificuldades de acesso a serviços públicos essenciais. A lógica neoliberal consagra o direito à propriedade às custas da população pobre isolada em periferias carentes de serviços públicos e equipamentos urbanos.

A terra, por ser fonte de manutenção do poder das elites, dificulta a efetivação das políticas habitacionais tal como foram pensadas. Na fiel busca por lucros cada vez maiores, as empresas privadas elaboram projetos de habitações sociais em áreas periféricas, fora do perímetro urbano, com condições de infraestrutura e acessibilidade precárias. A problemática da habitação, neste molde, persiste porque está vinculada a um pedaço de solo que se valoriza de acordo com os atributos do entorno, relacionado à renda da terra. Basicamente, a ordem urbana vigente tem vantagem em reproduzir a segregação e a desigualdade.

A hegemonia do capital privado na produção de moradia constrói maior fragmentação e hierarquização do espaço urbano: as elites se concentram em bairros onde os investimentos públicos chegam e o Estado é instrumentalizado e beneficia seus interesses; e os pobres ficam com o que lhes restam. Segrega e isola-se socialmente a população pobre, aprofundando as situações de vulnerabilidade e precariedade social desses indivíduos.

A precarização da moradia e expansão das periferias estão, portanto, diretamente relacionadas ao protagonismo do setor privado nas políticas de habitações sociais, que não tem interesse em incluir a população pobre em áreas valorizadas das cidades. Os interesses particulares prevalecem nas transformações dos espaços urbanos, impedindo a realização da inclusão da população pobre, em prol da maximização da apropriação de rendas.

O processo de financeirização da moradia e do solo urbano marca o triunfo dos mercados e promove a continuidade das dinâmicas segregadoras, especialmente para a população de baixíssima renda, para as quais o direito à moradia não se encontra associado à promoção do direito à cidade. Essa dinâmica segregadora do mercado privado ainda obriga os

governos locais a investir em infraestrutura na tentativa de viabilizar os empreendimentos construídos, visto que, caso isso não ocorra, experimenta-se situações de progressiva decadência física e social das construções.

O padrão de produção das cidades, nessa lógica neoliberal, resulta na consolidação de grandes vazios urbanos, criação de bairros monofuncionais, formação de áreas isoladas e desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e grupos sociais. Se mostra, portanto, insustentável na busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Afinal, a construção de moradia como resposta ao déficit habitacional, por si só, não é uma solução. Moradia digna é muito mais que abrigo, é lugar que se tem acesso aos benefícios produzidos pela cidade. Ora, em um local que não permite acesso a transporte adequado e a infraestrutura de serviços públicos essenciais não se tem uma moradia digna (MARICATO, 2015).

7.4 Direito à cidade da população pobre

O Estado brasileiro, desde sua constituição, exerce papel de assegurar as condições de reprodução social da elite brasileira, garantindo a perpetuação do *status quo* oriundo da sociedade colonial. Para tanto, são fundadas aglomerações urbanas de acordo com os requisitos de acumulação da produção de mercadoria à reprodução da força de trabalho, visto que o planejamento, a transformação e o controle do uso do espaço são fundamentais na estruturação do capitalismo (DEÁK, 1989).

Uma estratégia do Estado para consolidar o poder da elite brasileira no espaço urbano, servindo de exemplo, mas que produziu marcas profundas na organização socioespacial das cidades, foi a criação de uma complexa legislação urbanística que configurou normas extremamente rígidas para o uso do solo. Para construir, exigiu-se documentos, diretrizes legais, dominação do aparato técnico-jurídico do desenho e a aprovação de plantas — estipulou-se regras que somente conseguiriam ser respeitadas, ou manipuladas por meio de influência e poder financeiro, por pessoas ricas (FERREIRA, 2005).

O controle dos espaços torna-se um dos instrumentos de reprodução da própria sociedade, para difusão de uma realidade social construída pela classe dominante com o objetivo de facilitar a própria dominação. Estrutura-se, assim, as áreas destinadas às classes ricas e o uso do solo das classes pobres, colocando essas últimas nas áreas que detém os piores investimentos e infraestrutura, garantindo seu distanciamento dos locais destinados à elite.

Na organização socioespacial, portanto, a população pobre e a mão de obra trabalhadora se encontram nos extremos, nas regiões esquecidas pela gestão pública, sendo constantemente

empurrados para os perímetros periféricos da cidade, muitas vezes sob acusações de reproduzirem estilo de vida distante do considerado aceitável, higiênico, belo e rentável aos padrões urbanos da elite brasileira (HELENE, 2009).

Nesse cenário, o mercado, fundamentalmente o mercado imobiliário, define a direção da expansão territorial por meio do capital, e, enquanto isso, o centro da cidade de São Paulo, dotado de complexa rede de infraestrutura e serviços, encontra-se subutilizado, perfurado por vazios. Há na região central da cidade significativa vacância imobiliária, repleta de áreas edificadas vazias, de único proprietário, e desocupadas por períodos superiores a um ano (ROLNIK, 2015).

Esses espaços se encontram vazios muitas vezes por enfrentarem período de transição, de esvaziamento temporário enquanto seus proprietários esperam que a área central da cidade, que ainda não possui as características necessárias e os investimentos suficientes do Estado, valorize, para que as empresas e os moradores da classe alta retornem para seus imóveis, ou façam deles capital (ROLNIK, 2015). A grande maioria dos proprietários, portanto, mantém seus imóveis trancados aguardando a revalorização da região — isso, claro, na cidade que ao menos 24.344 pessoas se encontram em situação de tamanha vulnerabilidade que utilizam as ruas para dormir e sobreviver (QUALITEST, 2019).

Enquanto que existem milhares de imóveis desocupados no centro de São Paulo, às classes sociais menos favorecidas restam ocupar as ruínas de edifícios abandonados numa operação de reconquista do espaço urbano do qual são constantemente excluídas — um processo de reivindicação da cidade (ROLNIK, 2015).

Nesses espaços vazios transitórios, as classes populares exploradas, excluídas e sem acesso à infraestrutura, organizam-se e desenvolvem técnicas e estratégias próprias para *ocupar*. Ocupa-se prédios vazios da região e reivindica-se programas habitacionais *especificamente* na área central da cidade. A luta por moradia é expandida para a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade, pleiteando-se moradias em locais dotados de infraestrutura, equipamentos sociais e emprego (BONDUKI, 2005).

Essas ocupações são, por si só, um confronto com a ordem vigente. Questionam a incongruência do urbanismo, se apoderando de construções sub-utilizadas que estão em áreas extremamente privilegiadas, explicitando os problemas de atuação do capitalismo e ressaltando o desperdício da infraestrutura e a precarização da vida da população pobre em comparação. As ocupações são atos de contestação, nos quais os cidadãos saem do papel de explorado para um sujeito parte do processo decisório da gestão de seu espaço de convívio e moradia (HELENE, DAL'BÓ e TERRA, 2008).

Fato é, portanto, que o centro de São Paulo tem enorme papel instrumental para a organização popular. Ocupar o centro é uma maneira da população pobre lutar contra a exclusão em todas suas facetas: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural. Afinal, é na área central que está localizada a maior oferta de empregos da cidade; é facilitado o desenvolvimento de ofícios improvisados, como de catadores e ambulantes, visto que suas ruas têm enorme circulação de pessoas e, conseqüentemente, uma grande produção de material descartado; é viabilizado o acesso à justiça oficial, ao lazer e ao transporte público em massa. No centro da cidade é garantido condições mínimas de infraestrutura urbana e qualidade de vida e, em comparação com as áreas periféricas destinadas aos pobres, marcadas por profundo esquecimento da gestão pública, compreende-se que, até como estratégia de *sobrevivência*, a população pobre passa a pleitear acesso à região central.

8 FUNDAMENTALIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA

8.1 Descolamento da política de “habitação social de mercado” da pretensão universal de assegurar o direito à moradia

Nas políticas habitacionais moldadas pela “habitação social de mercado”, os interesses do setor da construção civil e do capital imobiliário e financeiro são incorporados, e o Estado acaba se tornando mero coadjuvante da atuação do setor privado, em total descompasso com seu papel garantidor do direito à moradia e a pretensão universal deste direito.

Fato é que não se pode mais aceitar que o direito à moradia seja, nas práticas do Estado, confinado a um aspecto menor, relegado à margem, alojado em grau menor de relevância como se não fosse indispensável ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. Não se pode, portanto, deixar o direito à moradia sucumbir a fórmulas do interesse econômico e a lógica da acumulação capitalista. Ora, a agenda social de um direito fundamental como este não pode ser moldada pelas demandas do mercado privado.

Como já ressaltado, há, sim, relevância no fomento de mercados privados para a promoção de políticas habitacionais, contudo, esse modelo de expansão de direitos civis via expansão de mercado especulativo esbarra nas necessidades das classes mais vulneráveis e confronta o próprio conceito da universalização da habitação enquanto *direito*.

As políticas habitacionais baseadas na lógica da máxima eficiência e mínimo governo desconsideram os cidadãos que não têm condições de acessar as exigências necessárias para adentrar nesses programas. É importante que aqueles que não são contemplados por esses programas habitacionais também tenham moradia garantida pelo Poder Público, afinal, o direito à moradia não é somente para quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo. O Estado não pode se isentar do seu papel de garantir direitos fundamentais, e não somente através do fomento à economia, mas simplesmente em atenção à pretensão universal deste direito tão caro ao ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa lógica de promoção do consumo como acesso à direitos, existem pessoas que têm cobertura ínfima de suas necessidades, numa quase completa exclusão. Existe uma certa seletividade nas políticas habitacionais no Brasil que define critérios formais de escolha para averiguar quem são os eleitos para serem incluídos e terem seus direitos garantidos. Nessas barreiras seletivas, há uma parcela populacional extremamente vulnerável que fica de fora da

cobertura dos programas e dos serviços, à margem, num local de ainda maior invisibilidade e negação de direitos.

Peca-se com os princípios republicanos quando não se cumpre as promessas de igualdade, de ampla participação e garantia de direitos. Não é aceito no ordenamento jurídico pátrio que um direito fundamental seja negado, afinal o direito não se trata de uma mera abstração normativa e o papel do Estado é de intervenção, para prover as necessidades existenciais mínimas dos cidadãos.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, que erradica a pobreza e a marginalização e reduz as desigualdades sociais e regionais, e promove o bem-estar de todos. Esses objetivos norteiam a Administração Pública, que é responsável, portanto, pela implementação dos direitos fundamentais sociais e pela garantia aos indivíduos mais necessitados a um padrão mínimo de dignidade. O direito à moradia, portanto, se aloca aqui: é indispensável ao cumprimento destes objetivos republicanos sendo inadmissível que *somente* seja garantido na lógica do mercado privado.

8.2 Dever do Poder Público em garantir acesso à moradia à população que não tem acesso às políticas habitacionais baseadas no crédito

É sabido que a Constituição da República não é ornamental ou meramente um ideário, ela reclama efetividade real de suas normas. Não é à toa, portanto, que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado Democrático de Direito e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais são um de seus principais objetivos.

A partir dos fundamentos republicanos, compreende-se o dever do Estado de garantir aos indivíduos um patamar mínimo incondicional, em atenção ao princípio da dignidade humana. A interpretação de todo e qualquer direito social, assim, deve ser feita à luz deste princípio, pois ele indicará um mínimo irreduzível, o mínimo vital, que enxerga em todo cidadão uma existência digna não-relativa, que não pode ser sacrificada por interesses secundários do Estado.

O mínimo existencial é, portanto, corolário do princípio da dignidade humana, representando um direito às condições mínimas de existência digna. Trata-se de uma obrigação mínima do Poder Público para que o ser humano basicamente não perca sua condição de humanidade, situação presente quando o cidadão, sem qualquer assistência na moradia, por exemplo, tem confiscada sua autonomia, ficando à mercê das forças do destino. Basicamente,

o mínimo existencial existe para que os direitos fundamentais não percam a função, o conteúdo e o sentido.

Também nesse sentido há a proteção dada pelo artigo 25 da Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, que se refere ao mínimo existencial indicando que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde e o seu bem-estar, especialmente para a alimentação, o vestuário, a *moradia*, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

Mostra-se necessário, portanto, que o Estado forneça aos indivíduos, por meio de um sistema de proteção social, prestações necessárias para que seja possível viver de maneira digna em sociedade. Contudo, em relação ao provimento de acesso à moradia, é importante não confundi-lo com acesso à propriedade. O Estado é responsável pela implementação do direito fundamental à moradia, que faz parte de um padrão mínimo de dignidade, mas não se pode confundir isso com uma obrigação do Estado em garantir a propriedade do bem. Essa confusão corrói as perspectivas financeiras dos projetos públicos de moradia, por ser capaz de atender uma parcela muito pequena da população.

O direito à moradia é uma garantia institucional que preserva a existência digna do indivíduo. Esse direito social tem como objetivo a concretização da igualdade social, sendo por meio do fornecimento desse direito que o Estado é capaz de propiciar uma sociedade justa e solidária. Sem a garantia do acesso à moradia digna, portanto, não se cumpre com os fundamentos e os objetivos do Estado Democrático de Direito, não se erradica a pobreza, a marginalização, muito menos se reduz as desigualdades sociais.

8.3 Habitação social como serviço público

A Constituição da República de 1988 deu ao Estado o papel de provedor dos direitos sociais, para que agisse em prol dos cidadãos corrigindo naturais desvios do individualismo clássico liberal, e, assim, fosse possível alcançar a verdadeira justiça social.

A intervenção estatal no domínio social, portanto, institui um dever inescusável quando essa atuação visa fornecer aos administrados os meios necessários para que tenham acesso a uma existência minimamente digna, acessando educação, saúde, trabalho, segurança, *moradia*.

Já no preâmbulo da Constituição Federal verifica-se a preocupação em se constituir um Estado Social, garantidor dos direitos sociais e prestador de atividades positivas que visam reduzir as desigualdades sociais e regionais existentes. Demanda-se a interferência estatal na

concretização dos direitos sociais para fornecer aos cidadãos condições dignas de existência, propiciando uma sociedade justa e solidária.

Os direitos sociais, então, não podem ser vistos como meros enunciados. A plenitude de seus efeitos foi consagrada expressamente pela Constituição da República, que os constituiu como cláusulas pétreas que possuem aplicabilidade imediata, estando situados no patamar mais alto do ordenamento jurídico (ZOCKUN, 2009).

Todos os direitos sociais têm efetivação por meio do oferecimento de utilidades ou comodidades materiais do Poder Público aos administrados em geral. São os serviços públicos que a Constituição erigiu como atividades de especial relevância para a coletividade que são capazes de concretizar os direitos sociais.

Assim sendo, apesar da Carta Magna ter expressamente tratado do modo de efetivação dos direitos sociais de previdência social, assistência social, seguridade social, educação e saúde, por meio da instituição de seus correlatos serviços públicos, *todos* os direitos sociais são concretizados por serviços públicos, mesmo que não estejam expressamente arrolados na Constituição da República (ZOCKUN, 2009).

É dizer, portanto, que todos os direitos sociais são efetivados, por parte do Estado, através dos serviços públicos, estejam ou não previstos expressamente como tal pela Constituição. Isso porque quando a Constituição estabelece os fins que devem ser atendidos ou determina ao Estado a prestação de determinada atividade, acaba por instituir um serviço público (OLIVEIRA, 2005). Dessa maneira, além dos serviços públicos relativos à educação, saúde, previdência social, assistência social e seguridade social, já expressamente previstos, o Estado também tem o dever de implementar serviços públicos que garantam a fruição do direito ao trabalho, *moradia*, transporte, alimentação, lazer e proteção à maternidade e à infância (ZOCKUN, 2009).

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 699). Por se tratar de atividades imprescindíveis, necessárias ou convenientes para a sociedade, que concretizam direitos caros para a coletividade, os serviços públicos são atraídos para o Estado, retirando-os, salvo exceções, das mãos da iniciativa privada (ZOCKUN, 2009).

A Constituição Federal erigiu como serviços públicos atividades que considerou de especial relevância para a sociedade, dando especial destaque aos que concretizam os direitos sociais, colocando-os como dever inarredável do Estado. São os serviços públicos, afinal, os

instrumentos mais eficazes para a valorização da dignidade humana, bem como para a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

O Estado, então, por meio dos serviços públicos, especialmente os voltados à efetivação dos direitos sociais, fornece aos cidadãos as condições necessárias para uma sobrevivência decente, promovendo sua inclusão social e auxiliando na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que todos possam ter garantida a sua dignidade, bem como possam exercer de forma plena sua cidadania. É o serviço público um instrumento da concretização dos direitos sociais, cuja finalidade última é alcançar a justiça e o bem-estar social, prestigiando, ainda, o princípio da isonomia, ao conferir oportunidades àqueles economicamente menos favorecidos (ZOCKUN, 2009).

Como os direitos sociais fazem parte das normas constitucionais que foram alçadas à efetivação máxima, sua efetivação é um dever inafastável do Estado, que não pode postergar ou diminuir. É dizer, como os direitos sociais são cláusulas pétreas, lhes são conferidos um caráter de essencialidade jurídica que é concretizada no mundo fenomênico por meio dos serviços públicos. Afinal, quando a Constituição alçou à condição de cláusula pétrea os direitos sociais, pretendeu também proteger os instrumentos que os solidificam, visto que nada adiantaria assegurar a existência dos direitos sociais se os meios pelos quais eles são concretizados não gozassem de igual proteção (ZOCKUN, 2009).

Os serviços públicos são, pois, a forma mais importante de intervenção estatal na ordem social e o papel desses serviços na materialização do direito social à moradia é essencial, visto que são capazes de dar consistência à garantia desse direito fundamental, sendo um meio crucial para alcançar os objetivos fundamentais da República.

É verdade que há outra forma de intervenção estatal na ordem social por meio de atividades de fomento, incentivando a atuação do particular na consecução do interesse público, todavia, a despeito do Estado poder fomentar as atividades dos particulares, isto não o desonera de suas missões constitucionais (ZOCKUN, 2009). O Estado, então, tem a faculdade de fomentar as atividades referentes ao direito à moradia, mas isso não o exime de oferecer serviços públicos correspondentes, tendo em vista a missão que lhe foi constitucionalmente imposta e a pretensão universal deste direito.

No final das contas, a Constituição da República de 1988 não prevê obrigação de incentivo ao particular, mas de *garantia* dos direitos sociais. A prestação de serviços públicos que concretizem o direito social à moradia é, portanto, obrigatória para o Estado, que não pode se eximir da sua garantia. Assim sendo, no cenário em que a concretização do direito à moradia digna não se mostra suficiente por meio de atividades de fomento, não contemplando uma parte

significativa da população, o Estado continua tendo o dever de propiciar a moradia digna a quem comprovadamente necessitar, de maneira que a inércia neste dever estatal de adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição da República.

9 LOCAÇÃO SOCIAL COMO ALTERNATIVA

À vista do cenário de políticas públicas baseadas na hegemonia da construção civil e na indústria financeira, é importante encontrar uma alternativa para a garantia do direito à moradia sem ser na lógica do setor privado, justamente para contemplar a parcela da população que não consegue cumprir com os requisitos mínimos dos financiamentos necessários para o ingresso nestes programas habitacionais.

Há, afinal, uma parcela da população que não consegue garantir sua inclusão na ordem social através do consumo, mas que ainda assim precisa ter reconhecido o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social: o direito à moradia.

As políticas habitacionais de mercado tratam a habitação exclusivamente como um bem de consumo, sendo necessário políticas públicas que entendam a moradia como um *serviço*. Para que se avance em uma sociedade mais justa e democrática, é preciso que a produção pública de habitação social deixe de enxergar a moradia como uma mercadoria a ser consumida por aqueles que estiverem habilitados para tanto pelo mercado privado.

É preciso, portanto, rever a concepção do acesso à moradia digna para a população de baixíssima renda, a fim de que se cumpra a habitação social como um serviço público que possibilite todas as condições para o pleno desenvolvimento humano e social. É preciso desenhar políticas públicas que extrapolem a mera provisão de habitação, possibilitando a transformação da realidade social de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, promovendo a cidadania plena.

Neste debate, a Locação Social se encaixa principalmente pela ênfase na acessibilidade econômico-financeira e espacial para as camadas mais pobres da sociedade, para as populações socialmente mais vulneráveis. A Locação Social é alternativa de habitação de interesse social tanto pela possibilidade de pagamento de taxas compatíveis com faixas de renda baixíssimas, quanto pela localização central, em área dotada de infraestrutura urbana, oferta de emprego, serviços públicos, acesso à cultura e lazer e otimização de gastos com deslocamento.

Entende-se como Locação Social a ação do Estado que destina estoque de imóveis para atender as demandas de moradia da população de baixa renda, sem que haja transferência de propriedade do imóvel ao beneficiário, mas, em contrapartida, o pagamento de taxas de aluguel, que podem ou não ser subsidiadas. Trata-se, então, de um serviço público, com protagonismo do Estado, mas que pode contar com a parceria do setor privado – seja na disponibilização de

parque locatício ou na gestão do espaço – em troca da cobrança de taxas ou de benefícios ou incentivos fiscais ou urbanísticos aos proprietários de imóveis (MORAES, 2018).

Ao contrário de outros tipos de políticas públicas de apoio à habitação, a Locação Social, portanto, assegura o direito à moradia sem o vincular à propriedade, divergindo, assim, de políticas de incentivo à aquisição da casa própria que, muitas vezes, não atingem os mais vulneráveis. A Locação Social coloca em xeque a propriedade privada e individual como resposta exclusiva para enfrentar o déficit habitacional brasileiro sobretudo para a população de baixíssima renda, além de se mostrar adequada para atender e incluir a população pobre em áreas valorizadas da cidade, como as áreas centrais.

Trata-se, assim, de alternativa para a população de renda baixíssima acessar a moradia digna em áreas centrais, a baixo custo e sem ter que lidar com a pressão do mercado imobiliário para deixar a habitação, sendo um caminho capaz de contemplar demandas específicas de um grupo heterogêneo de pessoas que tradicionalmente têm o direito à moradia negado.

9.1. A essencialidade da moradia para reinserção na sociedade, sobretudo para a população em situação de rua

Quando se trata de pessoas em situação de rua, sobre-excedem políticas públicas de direcionamento higienista, que evidenciam uma visão sanitarista do Poder Público, que enfrenta as necessidades desses cidadãos como uma questão de saúde pública; ou então ações assistencialistas e emergenciais. As políticas habitacionais para essa parcela da população se resumem, basicamente, ao abrigo, que não individualizam as necessidades desses indivíduos, sendo, pois, incapazes de promover a reinserção. Afinal, a mera construção de estabelecimentos para retirar esses seres humanos das ruas não é solução razoável, é medida paliativa e impermanente.

A resposta do Estado às necessidades habitacionais da população em situação de rua se restringe ao atendimento assistencial da rede de proteção social, por meio de abrigos temporários em equipamentos coletivos, que muitas vezes se preocupam apenas com o pernoite, sem preservar a privacidade de cada indivíduo, nem suas individualidades. Isso tudo além de não atender por completo as demandas desses cidadãos, haja vista que das 24.344 pessoas em situação de rua constatadas em 2019 na cidade de São Paulo, apenas 11.693 estavam acolhidas nesses serviços socioassistenciais do município (QUALITEST, 2019).

A universalidade do direito à moradia é amplamente reconhecida no direito interno e em tratados internacionais de direitos humanos, no entanto, há um abissal descompasso entre

esse caráter universal deste direito e a sua efetivação, principalmente quando se trata das pessoas com renda baixíssima ou em situação de extrema vulnerabilidade social, como a situação de rua. Falta, para essa demanda populacional, programas concretos e eficazes de reinserção social, familiar e no mercado de trabalho.

Tradicionalmente, o acesso à moradia por meio de programas públicos está vinculado à capacidade de pagamento do beneficiário, raramente sendo visto como uma necessidade fundamental para o bem-estar do ser humano e um direito de todos os cidadãos. Sendo a habitação vista como uma mercadoria valiosa, então, não à toa que não se avance em programas habitacionais para a população extremamente pobre que não consegue acessar esses direitos por meio do consumo.

As pessoas que vivem em extrema pobreza nas ruas são cada vez maiores e há cada vez maior descompasso na distribuição de riquezas e oportunidades. Esse cenário degradante faz urgente implementar políticas adequadas de inclusão dessa parcela populacional, com respeito e atenção à autonomia e individualidade de cada indivíduo.

São muitas as determinações e as circunstâncias de cada pessoa para estar em situação de rua, da mesma forma que são diversos os motivos que podem levar esses indivíduos a conseguir sair dessa situação, como conseguir acessar o mercado de trabalho, alugar uma moradia, reconstruir vínculos quebrados, a busca de redução de danos e superação de vícios, dentre muitos outros. Sair da rua não é como cair nela. O processo de se levantar dessa situação extremamente vulnerável é duro.

Apesar de todos os fatores que podem ajudar essas pessoas a saírem das ruas, é inquestionável que a moradia promove a segurança do abrigo e facilita significativamente a readaptação e reinserção dessas pessoas. É dizer, diante de tamanha exclusão social, viabilizar, *em primeiro plano*, moradias para esse grupo vulnerável parece estratégia promissora. Proporcionar acolhimento integral para pessoas em situação de rua, integrado com programas socioassistenciais, é importante alternativa capaz de promover a transição da situação de rua para a vida autônoma.

9.1.1 “Housing first”

Compreendendo a essencialidade da moradia para a reinserção na sociedade de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, sobretudo a situação de rua, tem-se o “*Housing first*”.

“*Housing first*” é um modelo desenvolvido nos anos 1990 pelo psicólogo Sam Tsemberis para políticas públicas orientadas pela concepção de prover, primeiramente, um lar.

O método, cuja tradução livre pode ser “habitação em primeiro lugar”, entende que primeiro é necessário garantir a moradia para as pessoas em vulnerabilidade social, para depois auxiliar com suas demais necessidades, haja vista que, se a pessoa não tiver lugar para morar, não será capaz de providenciar outras necessidades humanas. O modelo pretende, assim, oferecer primeiro o abrigo permanente, para depois oferecer acompanhamento para futura emancipação, com alfabetização financeira, capacitação, terapia, reconexão familiar e inclusão comunitária (FGV, 2017).

“*Housing first*” entende a moradia como a primeira etapa do processo de intervenção. Inverte-se a ordem usual da assistência, priorizando, antes de tudo, alocar as pessoas em situação de rua em uma moradia individualizada. Tradicionalmente, o acesso à habitação é a última etapa de longos e ineficientes processos de reinserção social dessas pessoas, que não levam em consideração a autonomia dos indivíduos. A ideia, então, é focar na estabilidade que a moradia individual proporciona aos cidadãos, gerando oportunidades de integração comunitária e melhorias na saúde física e mental a partir disso.

Esse modelo de acolhimento, bastante difundido no mundo atualmente, segue a premissa da residência como aspecto central. Aloca-se os indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade social em uma residência para que, posteriormente, seja oferecido outros serviços de suporte. Nesse molde, o cidadão é protagonista das próprias escolhas, não estando a oferta da habitação condicionada ao cumprimento de etapas ou metas. Aqui, a autonomia no processo é, em si, a recuperação e reinserção, compreendendo-se que, ao conferir maior estabilidade e qualidade de vida ao indivíduo, são oferecidas melhores condições de escolha e resposta à assistência posteriormente fornecida (FGV, 2017).

Os princípios norteadores do “*Housing First*” basicamente se preocupam com: (i) a garantia do direito fundamental à moradia: acesso imediato à moradia sem necessidade de preenchimento de pré-requisitos — entende-se que a moradia em si é o fator estabilizador, o amparo inicial necessário a pessoas em situação de rua, contrapondo-se, assim, ao “modelo escada”, que apresenta a casa própria como uma espécie de “recompensa” conquistada após vencidas etapas de inclusão social; (ii) o princípio da autonomia do indivíduo: escolhas feitas pelo próprio indivíduo e promoção da sua autodeterminação, cabendo ao indivíduo decidir se e a quais tratamentos submeter-se ou não, administrar seus recursos financeiros etc.; (iii) a disponibilização de serviços de orientação para suporte e auxílio na recuperação dos participantes; (iv) a garantia de um apoio individualizado e adaptado de acordo com quem recebe; e (v) a promoção da reintegração social e comunitária (FGV, 2017).

Esta metodologia, portanto, tem como primeiro passo a promoção de respostas habitacionais imediatas para o grupo social que se encontra em extrema vulnerabilidade social, como é o caso das pessoas em situação de rua. A reinserção dessas pessoas começa com a promoção incondicionada do acesso a habitações, sendo este o ponto de partida e não o ponto de chegada — afinal, como defende o psicólogo fundador do método, Sam Tsemberis, diferentemente de um apartamento compartilhado ou de um abrigo que o indivíduo passa a noite de modo intermitente, a iniciativa de fornecer primeiro a habitação, proporciona “sentimento de pertencimento” a um lugar, a uma comunidade¹⁹.

A readaptação é potencializada, *depois do acolhimento*, quando são ofertados serviços essenciais a esses indivíduos, de saúde física e mental, trabalho e emprego, formação profissional, justiça e direitos humanos, bem como de proteção social. Trata-se, portanto, de uma política intersetorial e integrada para acolher por completo as pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, promovendo, *finalmente*, a transição da situação de rua para a vida autônoma.

9.1.2 Programa de Braços Abertos

No Brasil, a metodologia “*Housing First*” não é muito conhecida e as experiências inspiradas nesse modelo são recentes. O Programa De Braços Abertos é uma dessas experiências.

O Programa de Braços Abertos (DBA) foi implementado em São Paulo no início de 2014 pelo prefeito Fernando Haddad (PT), como programa de resgate social dos usuários de crack por meio do trabalho remunerado, alimentação e moradia digna, com orientação de intervenção não violenta, trazendo um novo olhar para o dependente químico e deixando de tratá-lo como caso de polícia (RUI, FIORE, TOFOLI, 2016).

Foi instituído pelo Decreto nº 55.067 de 18 de abril de 2014, com o objetivo de promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de drogas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais. Tratava-se de uma nova abordagem, uma mudança nas intervenções do Poder Público no que tange ao reconhecimento da situação de vulnerabilidade social desses indivíduos, buscando a redução dos danos à população em situação de rua da região da Luz, no centro de São Paulo, através da

¹⁹ CEBRIÁN, Belén Domínguez. A fórmula finlandesa para salvar os "sem tetos", .El país. 04/11/2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/30/internacional/1567183974_693033.html>. Acesso fev/2021.

construção de um pacote de direitos: moradia, alimentação, trabalho e renda — um concreto projeto de autonomia.

O DBA seguiu as orientações teóricas do método “*Housing First*”, tendo tido como princípio central “primeiro, a moradia”. A habitação, componente essencial do sucesso do De Braços Abertos, se dava pelo convênio entre a Prefeitura e proprietários de hotéis com baixa exigência da região. O aluguel de quartos nos hotéis credenciados retirava as pessoas da situação de rua e oferecia abrigo e recuperação paulatina de vínculos sociais e afetivos. A moradia permitia a personalização dos espaços, ampliação de laços de afetividade, melhoria da autoestima e ressignificação da autonomia; e, ao não exigir o abandono total do uso de drogas, o DBA formalizou seu foco no indivíduo, e não no sintoma ou na substância, possibilitando tratamento singular para cada cidadão necessitado.

Outras concepções teóricas do programa DBA, além do acesso a habitação como primeiro passo, foram a baixa exigência para participação, diminuindo a resistência a mudanças pelos participantes; o reconhecimento da desvantagem e vulnerabilidade dessas pessoas, não focando simplesmente no uso de drogas; bem como o “pacote” de direitos oferecidos, de alimentação, trabalho e renda, para propulsar a autonomia dessas pessoas.

O Programa De Braços Abertos foi estruturado em frente ao trabalho de zeladoria com remuneração por dia, atividades de capacitação, acesso a alimentação e vagas em hotéis da região. A experiência do DBA mostrou, após o primeiro ano de funcionamento, que a oferta de moradia gerou condições para que os direitos pudessem ser exercidos. Neste período de um ano, estima-se que o DBA reduziu o número de usuários de drogas na região da Luz em 80%, tendo tido papel importante também na queda da criminalidade do local²⁰.

O Programa criado em abril de 2014, em dezembro desse mesmo ano já tinha atendido mais de 500 pessoas, 10% das quais retornou para junto de seus familiares, 5% passaram a trabalhar com carteira assinada e outro tanto passou por cursos de capacitação²¹.

Tratou-se, portanto, de política pública efetiva que se preocupou com o acolhimento das subjetividades das pessoas em situação de rua da região da Luz, no centro de São Paulo, que

²⁰ PMSP. Secretaria Especial de Comunicação. “Programa “De braços abertos” completa um ano com diminuição do fluxo de usuários e da criminalidade na região”. Capital SP. Publicação:16/1/2015. Disponível em:<<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-bracos-abertos-completa-um-ano-com>>. Acesso jan/2021.

²¹ LANCETTI, Antonio. “Programa Braços Abertos reduziu uso de crack dos participantes em 70%” CEULP/ULBRA. Publicação 24/06/2014. Disponível em: <<http://ulbra-to.br/cursos/Psicologia/noticia/2014/06/24/Programa-Bracos-Abertos-reduziu-uso-de-crack-dos-participantes-em-70>>. Acesso fev/2021.

adotou medidas individuais, sem propagar a ilusão de soluções de resultado imediato e que, normalmente, se baseiam em repressão e isolamento desses indivíduos.

Diante da efetividade de programas habitacionais que enxergam a essencialidade do acesso à moradia para a reinserção das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, não há mais de se contentar somente com os abrigamentos institucionais tradicionais. O modelo adotado com exigências de contrapartidas e não individualização das necessidades dessas pessoas não é capaz de promover a sua reinserção. Nessa lógica, transforma-se o abrigo em mera solução paliativa e permanente. Passou da hora, portanto, de se pensar alternativas às políticas tradicionais de abrigo institucional para a população em situação de rua.

9.2. Programa de Locação Social em São Paulo

Como alternativa às políticas habitacionais de mercado que geram exclusão da população de renda baixíssima que é incapaz de acessar seus financiamentos, tem-se a Locação Social que desvincula o valor das prestações do custo do imóvel e as vincula às possibilidades de pagamento das famílias, além de manter o imóvel como propriedade pública, impedindo que a população beneficiada seja submetida a pressão do mercado imobiliário e expulsa das áreas centrais em decorrência da sua valorização.

Visando atender a demanda habitacional de baixa renda na área central da cidade, a Locação Social é alternativa de atendimento habitacional, que não utiliza o conceito de propriedade privada nem de transferência da propriedade. Trata-se de programa complementar a política da casa própria, que procura atingir famílias com pouca ou nenhuma condição financeira para a aquisição da moradia ou que tenham o aluguel como opção, permanente ou ocasional.

Ao contrário, então, de outros tipos de políticas sociais de habitação, a Locação Social assegura o direito à moradia desvinculado ao direito à propriedade. Difere das assistências financeiras fornecidas em casos emergenciais, que são políticas assistencialistas; como também difere das políticas habitacionais tradicionais de incentivo à aquisição da casa própria, mas que, muitas vezes, não atingem os mais vulneráveis.

Frente, então, a impossibilidade de acesso da população de baixa renda ao financiamento de imóveis, agravada pelo alto custo da produção habitacional no centro da cidade, os programas de locação social visam finalmente ampliar as possibilidades de acesso à moradia para essas pessoas.

Em São Paulo, o Programa de Locação Social (PLS) foi estabelecido pela Resolução 23, de 12 de junho de 2002, do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Essa política foi destinada a oferecer em locação social unidades habitacionais compatíveis com as necessidades habitacionais e com a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, que não têm possibilidade de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características, não tenham interesse na aquisição.

O Programa é dirigido a pessoas sós e a famílias, cuja renda familiar seja de até três salários mínimos ou que a renda per capita familiar seja inferior a um salário mínimo. É prioritariamente destinado à pessoas acima de 60 anos; em situação de rua; portadoras de deficiência; e aos moradores em áreas de risco e de insalubridade. Pessoas que são proprietárias de imóvel ou que já tenham sido contempladas em programa de habitação definitiva não estão aptas.

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) é responsável pela gestão do Programa e indica os beneficiários e os suplentes de acordo com as especificidades de cada empreendimento. É feita uma avaliação social que expõe a composição familiar e a faixa de renda, indicando a capacidade máxima de endividamento com a locação, definindo o limite a ser pago pelo beneficiário.

O aluguel social é pago pelo beneficiário à Prefeitura e o valor varia entre 10% e 12% da renda das famílias de até três salários mínimos, podendo atingir 15% nos casos de famílias com renda superior a três salários mínimos, mas com renda per capita inferior a um salário mínimo. A avaliação socioeconômica é feita a cada 24 meses para averiguar se os beneficiários se mantêm dentro dos critérios do Programa e se o valor do aluguel social precisa passar por alguma alteração.

De acordo com a Resolução nº 23/2002, o Aluguel Social é calculado a partir do Valor de Referência que leva em consideração (i) a Recuperação Mensal do Investimento; (ii) Taxa de Administração; e (iii) Taxa do Fundo de Manutenção. A recuperação mensal do investimento é o valor investido pela Prefeitura na aquisição, construção ou reforma das unidades habitacionais. A taxa de administração é 10% do valor da recuperação mensal do investimento e é referente à gestão do contrato, cobrança e controle de adimplentes. Por fim, a taxa do fundo de manutenção é 40% do valor da recuperação mensal do investimento e se refere à manutenção de elevadores, sistema de distribuição de água, esgoto, eletricidade, dentre outros gastos dessa natureza.

No caso do valor a ser pago no Aluguel Social pelo beneficiário não alcançar o Valor de Referência almejado, tendo em vista sua capacidade contributiva, a diferença será paga pelo

Fundo Municipal de Habitação (FMH) em forma de subsídio. A Resolução nº 23/2002 destaca, todavia, que o subsídio do FMH não pode exceder 90% do Valor de Referência, ou seja, o valor pago pelo beneficiário no Aluguel Social não pode ser inferior a 10% do Valor de Referência.

Ademais, no PLS, os beneficiários acessam as unidades habitacionais a partir da assinatura do contrato de locação celebrado com Prefeitura, que tem duração de 48 meses, podendo ser sempre renovado por igual período; e os empreendimentos são administrados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), de maneira direta, terceirizada ou até mesmo pelos próprio beneficiários, no modelo de autogestão.

Entre 2004 e 2014, foram inaugurados seis empreendimentos do Programa de Locação Social na cidade de São Paulo. Em 2004, foram implementados o Parque do Gato, com 486 unidades habitacionais para as famílias da Favela do Gato, e o Olarias, com 137 unidades habitacionais para público variado. Em 2007, foi inaugurado o empreendimento Vila dos Idosos, com 245 unidades habitacionais para pessoas com mais de 60 anos. Em 2009, foram criadas, no Senador Feijó, 45 unidades habitacionais que unificaram as Lutas de Cortiços; e no Asdrúbal do Nascimento, 40 unidades habitacionais para o movimento de moradia. Em 2014, então, o Palacete dos Artistas promoveu 50 unidades habitacionais para artistas idosos. Foram, no total deste período, 903 unidades habitacionais disponibilizadas (LIMA, 2020).

No ano de 2019, então, foi inaugurado o primeiro empreendimento do Programa de Locação Social focado nas pessoas em situação de rua: o Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade.

9.3. Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade

O empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade, inaugurado em 23 de fevereiro de 2019, é o sétimo empreendimento de Locação Social no município de São Paulo, sendo o primeiro destinado exclusivamente para pessoas em situação de rua. Trata-se de um grande avanço no acesso à moradia pela população vulnerável que reivindica habitação definitiva como forma de saída das ruas.

Um empreendimento voltado especificamente para a população em situação de rua é principalmente importante no município brasileiro que possui o maior número de pessoas nessa situação: na cidade de São Paulo, há 24.344 pessoas em situação de rua (QUALITEST, 2019).

A situação de rua desses cidadãos é marcada pelo rompimento de vínculos que os expõem à extrema vulnerabilidade, discriminação e violência. Trata-se grupo que tem muita dificuldade de acesso a direitos essenciais, sendo comumente marginalizado das políticas

públicas sociais, em especial as de habitação social, carecendo de protagonismo e inclusão social.

Na cidade de São Paulo, há pouco mais de 13 mil vagas de acolhimento e aproximadamente 90% das vagas estão ocupadas, com 11.693 pessoas acolhidas. Não tem como ignorar que, pelo número de vagas ofertadas ser quase metade da demanda, é surpreendente que haja vagas ociosas. Ocorre que elas existem e esse dado pode ser explicado pela distribuição geográfica dos equipamentos, já que não são muitas as vagas ofertadas na região central, e também pela falta de equipamentos que contemplem as especificidades das demandas de cada pessoa (LIMA, 2020).

Além dessa questão, a maior parte do acolhimento proporcionado pelo Município é considerado equipamento “porta de entrada”, que serve para reestruturar a autonomia do indivíduo, tornando-o apto para os equipamentos “porta de saída”. Há, assim, uma demanda muito maior que a oferta de serviços que propulsionam a saída das ruas, de maneira que o gargalo deste fluxo de autonomia é capaz de bloquear a progressão dos indivíduos, prejudicando toda a lógica socioassistencial destes equipamentos (LIMA, 2020).

Neste complexo cenário de políticas habitacionais que contemplem as pessoas em situação de rua, um empreendimento de Locação Social voltado tão somente para garantir o acesso à habitação digna a esses cidadãos é de extrema relevância. Essa inclusão do acesso à moradia para população tão vulnerável quanto a população em situação de rua representa um avanço no entendimento da política para esse grupo: deixa-se de compreender a população em situação de rua apenas sob o aspecto da tutela da assistência social ou da saúde para englobá-la em políticas permanentes que podem conferir autonomia de fato.

O empreendimento Asdrúbal do Nascimento II, de 11 andares, providenciou, para pessoas em situação de rua, 34 unidades habitacionais, que variam entre 30,8 m² e 44 m², na região central da cidade. Cria-se com o edifício Asdrúbal do Nascimento II uma alternativa mais viável para a conclusão do processo de reinserção social destas pessoas — afinal, habitação não é albergue, não é tratamento, é *autonomia*.

Para a escolha dos beneficiários, foi considerado também outras vulnerabilidades sociais *sobrepostas* à situação de rua, e nos casos de empate, foi definido pelos critérios de maior tempo de rua e maior idade.

No final das contas, foram oferecidas 6 unidades habitacionais para famílias em situação de rua com alguma deficiência ou idosas; 10 unidades habitacionais para famílias em situação de rua com crianças ou adolescentes na composição familiar; 1 unidade habitacional para família em situação de rua sem vulnerabilidade sobreposta; 6 unidades para pessoas em situação

de rua com alguma deficiência ou idosas; 2 unidades para pessoas em situação de rua com alguma vulnerabilidade de gênero; e 9 unidades habitacionais para homens em situação de rua sem nenhuma outra vulnerabilidade (LIMA, 2020).

Por fim, vale dar destaque a duas especificidades do empreendimento Asdrúbal do Nascimento II que demonstram a atenção dada pelo programa às singularidades de cada demanda habitacional. Uma importante medida desenvolvida neste empreendimento foi o trabalho social de acompanhamento realizado *após* a ocupação das unidades, com duração de 24 meses e feito para auxiliar os moradores na estabilização e saída definitiva da situação de rua; e também merece ressaltar a carência dos três primeiros meses do Aluguel Social estabelecida pela Resolução CMH nº 117/2018, que foi criada levando em consideração que as pessoas em situação de rua, ao se tornarem beneficiárias do Asdrúbal do Nascimento II, teriam que arcar com gastos iniciais para a moradia, como aquisição de mobiliários, utensílios domésticos, alimentos etc.

9.4. Direito à cidade de fato: acesso ao centro pela população pobre

Há, no Programa de Locação Social, uma lógica diferente da tradicional política habitacional de aquisição de propriedade: a responsabilidade do Estado não se limita a produzir habitação e selecionar a demanda, mas também de realizar a isenção social da população beneficiária. Sendo assim, para além do programa de enfrentamento ao déficit e da precariedade habitacional, é colocado também como foco a produção do espaço urbano e de cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

Um fator de grande relevância do Programa de Locação Social é que, além do acesso à moradia, também garante uma boa localização no espaço urbano. A locação social é uma alternativa de atendimento habitacional nas áreas centrais a um grupo populacional de baixa renda, que se não fosse dessa maneira, muito provavelmente não conseguiria acessar essas zonas cheias de investimentos públicos. Propõe-se, com esse Programa, o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social — garante-se, finalmente, o direito à cidade da população pobre.

A questão habitacional não se reduz à provisão de moradia, mas se configura como *parte* de problemas urbanos interconectados, como a infraestrutura urbana, mobilidade, trabalho, cultura, lazer. Em razão disso é que o Programa de Locação Social pensa na moradia *também* como forma de inserção e desenvolvimento social.

O fato dos empreendimentos de locação social serem localizados nas áreas centrais da cidade traz vantagens para a população pobre que passa a ter acesso a serviços públicos essenciais, ter acesso a lazer e cultura, a justiça oficial, ao transporte público de qualidade, estar mais próxima do comércio e do trabalho, e até mesmo ter mais oportunidades profissionais.

Sem essa alternativa, a população pobre permaneceria relegada às zonas periféricas, fora do perímetro urbano, onde as condições da infraestrutura e acessibilidade são precárias e o investimento público não alcança.

O Programa de Locação Social é importante, portanto, para a própria função social da cidade, que é atendida na medida que suas políticas públicas reduzem as desigualdades sociais, e melhoram a qualidade de vida de seus habitantes, propiciando acesso às condições básicas para uma existência digna.

9.5 Próximos passos: melhorias ao Programa de Locação Social

A principal crítica feita ao Programa de Locação Social é referente ao Valor de Referência. O aluguel pago pelos beneficiários é calculado a partir do Valor de Referência, que leva em consideração: (i) a Recuperação Mensal do Investimento; (ii) Taxa de Administração; e (iii) Taxa do Fundo de Manutenção. Essa Recuperação Mensal do Investimento é o valor investido pela Prefeitura na aquisição, construção ou reforma das unidades habitacionais.

O Valor de Referência é alvo de questionamentos por incluir o valor a título de recuperação do investimento feito pela Prefeitura, sendo que não há a transferência da propriedade do imóvel para o beneficiário do Programa. Nessa lógica, o morador arca com o valor do investimento do empreendimento, mas nunca adquire a propriedade da unidade habitacional, que continua sendo propriedade pública.

Pleiteia-se, assim, que o empreendimento de Locação Social tenha muito mais caráter de investimento *social* do que de investimento *financeiro*.

Ainda, por incluir a Recuperação Mensal do Investimento, o Valor de Referência fica em um valor mais alto, o que interfere em dois principais pontos: limita o acesso da população em situação de rua ao Programa de Locação Social (em razão da exigência de renda mínima e pelo limite de comprometimento da renda com o aluguel) e aumenta o valor do Aluguel Social.

O alto Valor de Referência barra o acesso ao Programa de uma parte da demanda, pois exige uma renda mínima mais alta, muitas vezes incompatível com a parcela mais vulnerável da população. Isso porque, quanto maior o Valor de Referência, maior será o Aluguel Social, já que este tem que ser, no mínimo, 10% do Valor de Referência. Assim sendo, considerando

que o beneficiário tem um teto de comprometimento com o aluguel que varia entre 10% e 15% da renda familiar, quanto maior o Aluguel Social, maior tem que ser a renda do beneficiário.

A Recuperação Mensal do Investimento, portanto, aumenta o Valor de Referência, que aumenta o Aluguel Social e, conseqüentemente, aumenta a renda mínima para acessar o Programa. Dessa maneira, se mostra necessária a formulação de novo desenho de cálculo do Valor de Referência que não considere a Recuperação Mensal do Investimento, visto que não há transferência da propriedade para o beneficiário morador. Considerando apenas a Taxa de Administração e a Taxa de Manutenção, o Valor de Referência reduz bastante e, conseqüentemente, a renda mínima necessária para se habilitar ao Programa também reduz, fazendo com que sejam contempladas ainda mais pessoas.

Outra questão comumente levantada é a obrigatoriedade de vinculação a equipamentos de acolhimento municipais para acessar ao Programa de Locação Social. Sustenta-se que essa obrigatoriedade restringe o acesso ao Programa, pois o atual percurso de acesso aos centros de acolhimento do município de São Paulo não é democrático; são oferecidos poucos equipamentos considerados “porta de saída”, tornando o sistema de desenvolvimento da autonomia ineficiente; além de que muitas vezes esses equipamentos apresentam condições precárias (LIMA, 2020).

Há reclamações também sobre o método de seleção dos beneficiários, feito pelo cruzamento de dados do Cadastro Único (CadÚnico), que é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essa utilização do CadÚnico é questionada por se tratar de uma plataforma do Governo Federal que tem como função incluir as famílias em programas de benefícios e transferências de renda, como é o caso, por exemplo, do Programa Bolsa Família. Inclusive, é alertado que em muitos casos o cadastro não está atualizado porque com frequência a renda dessas pessoas é informal, instável e irregular.

É proposto um cadastro habitacional de demanda por interesse do próprio Programa de Locação Social. Aspira-se criar uma lista exclusiva de pessoas com interesse especificamente neste programa, com declaração de renda e informações sobre vulnerabilidades existentes. Inclusive, uma vantagem apontada neste cadastro é a celeridade que pode trazer para o processo de substituição de pessoas, conforme os apartamentos se tornem vagos. Nesse caso, haveria mais de uma pessoa apta e pré-cadastrada dentro dos parâmetros do Programa, facilitando a sua gestão.

No geral, as exigências apontadas são questionadas por acabarem restringindo o acesso das pessoas ao Programa. Não há muito como rebater isso, considerando que há 24.344 pessoas em situação de rua no Município de São Paulo, e no primeiro filtro do Empreendimento

Asdrúbal do Nascimento II apenas 1.497 pessoas foram pré-habilitadas, representando apenas 6,1% das pessoas em situação de rua as que se encaixava nas regras do Programa (LIMA, 2020).

Outro ponto de melhoria é a expansão da oferta de empreendimentos do Programa de Locação Social. Isso porque, em 18 anos de Programa, de 2002 a 2020, somente 7 empreendimentos foram inaugurados. Há evidente urgência na expansão do Programa, visto que, enquanto a oferta de unidades habitacionais for baixa para uma demanda tão grande de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, como é o caso de São Paulo, a política pública habitacional do município inevitavelmente será excludente, não conseguindo contribuir efetivamente para a garantia do direito à moradia.

No caso do Edifício Asdrúbal do Nascimento II, exclusivo para a população em situação de rua, essa questão supracitada é ainda mais ultrajante: trata-se de um empreendimento de 34 unidades habitacionais frente uma demanda de mais de 20 mil pessoas. Todo afunilamento é excludente, no final das contas.

Para além de tudo isso, há de ser destacado a vantagem do custo do Programa de Locação Social. A partir dos seis primeiros empreendimentos do Programa, foi calculado o custo médio mensal por unidade habitacional, considerando todos os subsídios (incluindo o Valor de Recuperação Mensal do Investimento) e a gestão do Programa — patrimonial, social, administrativa e condominial. Foi apontado o custo médio de R\$ 671 por unidade habitacional (RIBEIRO, *et al.*, 2019).

A título comparativo, foi feito uma análise dos gastos mensais por pessoa nos Centros de Acolhidas e, considerando as especificidades do público nos tipos de acolhimento, os resultados mostraram que o custo médio no mês varia de R\$ 353 e R\$ 2.623. O custo dos equipamentos tidos como “porta de saída”, que são a última etapa antes da moradia definitiva, varia de R\$ 353 para as Repúblicas (média de quatro pessoas por quarto) e R\$ 1.060 para Autonomia em Foco (quartos individualizados). Os Centros de Acolhida para homens, que representam a maior quantidade de equipamentos de acolhimento, têm custo mensal por pessoa de R\$ 965 (RIBEIRO, *et al.*, 2019).

Diante do exposto, a conclusão a que se chega é que o custo de um empreendimento do Programa de Locação Social é mais baixo do que a maioria dos equipamentos de acolhimento da rede socioassistencial. Mais que isso, deve ser levado em consideração que no Programa de Locação Social há garantia da permanência das famílias de baixa renda em áreas valorizadas e em processo de valorização, combatendo o processo de gentrificação dos espaços urbanos e a garantia da permanência do empreendimento no patrimônio público. Isso além de se tratar de

um programa que permite acessar as demais políticas públicas “embaixo de um teto”, que está disponível àquele indivíduo especificamente (RIBEIRO, *et al.*, 2019).

Não restaram dúvidas da importância do Programa de Locação Social. Trata-se de relevante alternativa aos programas habitacionais de transferência da propriedade, que consegue garantir o acesso à moradia por pessoas de baixíssima renda, garantindo, ainda, uma localização acessível e com infraestrutura e investimentos públicos. É inquestionável: a Locação Social representa uma revolução na política habitacional, iniciando um processo de olhar a moradia como serviço — e não por menos, o direito à moradia é direito social que é *meio* de acesso a outros direitos; é na habitação que se inicia um processo de mudança da própria vida, é possibilitado um sentimento de pertencimento a um lugar e a uma comunidade, e onde as condições mínimas de existência digna são garantidas.

10 CONCLUSÕES

O direito à moradia tem natureza de direito social fundamental, pois a moradia é base estruturante para a promoção do bem-estar social e para a erradicação da pobreza e marginalização, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Trata-se de um direito essencial para se alcançar uma existência humana digna — fundamento do Estado Democrático de Direito.

Os direitos sociais pontuam a forma de ser e de atuar do Estado que os reconhece, assumindo uma dimensão institucional. O Estado que os proclama e protege assume uma formatação específica ditada pela própria pauta de direitos fundamentais que encampa, adquirindo o dever de respeitar e efetivá-los.

Não foi por acaso que a Constituição da República de 1988 conferiu aos direitos sociais tratamento de cláusula pétrea. Ao assim fazer, protegeu os instrumentos que os solidificam: os serviços públicos — instrumentos indispensáveis para a sua realização. Confirmou-se o inescusável dever do Estado de intervir na ordem social para garantir a efetivação destes direitos protegidos pela Carta Magna, evidenciando, assim, a gravidade da inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais e o perigo de elaborar-se uma Constituição sem a vontade de cumpri-la na sua integralidade.

Tendo em vista a importância dada pelo ordenamento jurídico pátrio ao direito à moradia, conclui-se que a concretização deste direito constitucional não pode ser reduzida à cálculos meramente econômicos e quantitativos. As soluções habitacionais que mais se preocupam em fomentar o setor da construção civil e servir de medida contracíclica para garantir mais empregos e maior crescimento econômico, se distanciam do interesse público e de políticas habitacionais que de fato tutelam o bem-estar social e garantem o direito à moradia digna à *todos* que necessitam.

Como já ressaltado, há, sim, relevância no fomento de mercados privados para a promoção de políticas habitacionais, contudo, esse modelo de expansão de direitos civis via expansão de mercado especulativo esbarra nas necessidades das classes mais vulneráveis e confronta o próprio conceito da universalização da habitação enquanto *direito*.

Nessa lógica de promoção do consumo como acesso à direitos, na qual o papel do Estado acaba sendo de mero coadjuvante da atuação do setor privado, delega-se ao mercado o controle dos cidadãos que serão incluídos e terão seus direitos garantidos. Nesse cenário, há uma parcela da população em situação de extrema vulnerabilidade social, que não consegue cumprir com as exigências necessárias para acessar políticas habitacionais que enxergam a

moradia como mercadoria, que fica de fora da cobertura dos programas e dos serviços, à margem, num local de ainda maior invisibilidade e negação de direitos.

A financeirização da moradia se mostra, portanto, solução ineficiente para enfrentar as desigualdades sociais e alcançar uma sociedade mais justa, visto que este modelo de crédito habitacional não abarca as necessidades de uma significativa parcela da população.

O que é destacado no presente trabalho, portanto, é que, neste cenário, em que a concretização do direito à moradia digna não se mostra suficiente por meio de atividades de fomento, não contemplando parte da população, o Estado continua tendo o dever de propiciar acesso a habitação a quem comprovadamente necessitar.

É dever do Estado, assim, assegurar o acesso à moradia pela população de renda baixíssima e que se cumpra a habitação social como serviço público que possibilite a efetivação deste direito a *todos* que necessitarem, e não somente à quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo. É preciso desenhar políticas públicas que extrapolem a mera provisão de propriedades, possibilitando a transformação da realidade social de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, promovendo a cidadania plena.

É dizer, não se pode mais aceitar que o direito à moradia seja, nas práticas do Estado, relegado à margem, alojado em grau menor de relevância como se não fosse indispensável ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. Não se pode admitir, portanto, que o direito à moradia sucumba às fórmulas do interesse econômico e a lógica da acumulação capitalista. É de suma importância uma agenda social que não seja moldada pelas demandas do mercado financeiro e que o acesso a esse direito não tenha que ser necessariamente através do consumo.

Nesse contexto é que o presente trabalho destacou o Programa de Locação Social do município de São Paulo, que representa uma revolução na política habitacional por iniciar um processo de olhar a habitação como *serviço*, garantindo acessibilidade econômico-financeira e espacial para as camadas socialmente mais vulneráveis.

Trata-se de uma importante alternativa que é capaz garantir o acesso à habitação digna a uma parcela populacional em situação de extrema pobreza que frequentemente tem seus direitos negados. Garantir esse acesso à *todos* que necessitem é primordial: o direito à moradia é direito social que é *meio* de acesso a outros direitos; é na habitação que se inicia um processo de mudança da própria vida, é possibilitado um sentimento de pertencimento a um lugar e a uma comunidade, e onde as condições mínimas de existência digna são garantidas.

No final das contas, o papel do Estado na concretização das políticas habitacionais é este: estimular o bem-estar social, promover a autonomia dos cidadãos e se preocupar em

distribuir a renda, devendo ser desvinculado os programas de moradia popular aos mecanismos perversos de valorização imobiliária e à lógica do mercado privado.

Afinal, o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, que erradica a pobreza e a marginalização e reduz as desigualdades sociais e regionais, e promove o bem-estar de todos. Esses objetivos norteiam a Administração Pública, que é responsável, portanto, pela implementação dos direitos fundamentais sociais e pela garantia aos indivíduos mais necessitados de um padrão mínimo de dignidade. O direito à moradia, portanto, se aloca aqui: é indispensável ao cumprimento destes objetivos republicanos sendo inadmissível que *somente* seja garantido na lógica do mercado privado.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). **Ficha Informativa sobre Direitos Humanos nº 21: o direito humano a uma habitação condigna.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/colecoes/dht/mundo/dht07_habitacao_digna.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

AMORE SANTO, Caio e ZANIN SHIMBO, Lúcia e CRUZ RUFINO, Maria Beatriz. **Minha casa...e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Correio da Cidadania: '**Minha Casa, Minha Vida**', o pacote habitacional de Lula. Publicado em 30 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www.correiodacidade.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>>. Acesso em: jan. 2021.

ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BALAZINA, Afra; IZIDORO, Alencar. Folha de S. Paulo: **Serra dá até 5 mil para sem-teto deixar SP.** Publicado em: 07 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u118053.shtml>>. Acesso em: jan. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública.** 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** 3ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. **São Paulo na virada do século XXI: a luta contra a exclusão nas áreas centrais.** Ministério das Cidades: 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Dez. 2020.

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. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: dez. 2020.

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, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, em 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL, **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, Distrito Federal: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/052.pdf>>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **10ª Edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União**, de 21 de agosto de 2019. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, Secretaria Especial de Fazenda e Ministério da Economia. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-2013-programa-minha-casa-minha-vida-edicao-10.pdf>>. Acesso em: nov. 2020.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP 7 Editora 34, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio.; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Souza. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de Política Habitacional**. In: CARDOSO, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, William. Agora Folha Uol: **Prefeitura instala piso para evitar mendigos em viadutos**. Publicado em 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/02/1414953-prefeitura-instala-piso-para-evitar-mendigos-em-viadutos.shtml>>. Acesso em: fev. 2021.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CEBRIÁN, Belén Domínguez. El país: **A fórmula finlandesa para salvar os "sem tetos"**. Publicado em 04 de novembro de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/30/internacional/1567183974_693033.html>. Acesso em: fev. 2021.

CHAPOLA, Ricardo. Veja São Paulo: **Movimento viraliza após pedir "limpeza" de mendigos em Higienópolis**. Publicado em 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/movimento-viraliza-apos-pedir-limpeza-de-mendigos-em-higienopolis/>>. Acesso em fev. 2021.

CIMINO, James. Folha de S. Paulo: **Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô**. Publicado em 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>>. Acesso em: fev. 2021.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

DEÁK, Csaba. **Acumulação entravada no Brasil / E a crise dos anos 80**. Espaço & Debates, 1991.

DEÁK, Csaba. **O Mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista.** Espaço & Debates, 1989.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Boitempo, 2015.

FERREIRA, João S. W. **São Paulo: o mito da cidade-global.** 2003. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FERREIRA, João S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbana em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Bauru, 2005.

FERNANDES, José Alann Rodrigues. **Somos invisíveis para você? População em situação de rua e negação de direitos / José Alann Rodrigues Fernandes.** 2018. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca,** vol. 1. São Paulo: Globo, 2008.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOLHA DE S. PAULO. **São Paulo tem déficit de 474 mil moradias, diz estudo.** Publicado em 07 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: jan. 2021.

FONSECA PIRES, Luis Manuel e ZOCKUN, Maurício. **Intervenções do Estado.** São Paulo: Quartier Latin, 2008.

FONSECA PIRES, Luis Manuel. **Moradia e Propriedade: um breve ensaio sobre conflitos humanos.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FRAGÃO, Luisa. Revista Forum: **Covas manda instalar pedras embaixo de viaduto para evitar moradores de rua.** Publicado em 1 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/covas-manda-instalar-pedras-embaixo-de-viaduto-para-evitar-moradores-de-rua/>>. Acesso em: fev. 2021.

FREHSE, Fraya. **Potencialidade de uma etnografia das ruas do passado.** In: Cadernos de Campo. Revista dos Alunos de Pós Graduação de Antropologia. São Paulo, 2006, p. 229-317.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **População em situação de rua: direitos humanos, políticas públicas e programas de housing first.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19931/Cadernos%20FGV%20Direito%20Rio%20-%20Série%20C1%20C3%20ADnicas%20-%20Volume%209.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em: dez. 2020.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, 2015 — Resultados**. São Paulo: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Prefeitura de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

GALEANO, Eduardo. **O Livro dos Abraços**. Tradução: Eric Nepomuceno. Porto Alegre: L&M POCKET, 2015.

GARCIA, Emerson. **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

G1 SP. **População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas**. Publicado em: 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

G1 SP e TV GLOBO. **População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas**. Publicado em 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

HAGE HUMBERT, Georges Louis. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2014.

HELENE, Diana; DAL'BÓ, André; TERRA, Ulisses. **A ocupação como luta pelo direito à cidade**. Curitiba: Anais do PPLA. Seminário Política e Planejamento: Economia, Sociedade e Território — Estado e Lutas Sociais: intervenções e disputas no território. Área temática: Lutas Sociais e produção do espaço, 2008.

HELENE, Diana. **A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do Centro de São Paulo**. / Diana Helene Ramos. 2009. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HERMANSON, Marcos. Brasil de Fato: **Governo Bolsonaro corta R\$ 1,9 bilhão do "Minha Casa, Minha Vida" para 2020**. Publicado em 03 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>>. Acesso em: jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica nº 73 para estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População em situação de rua**: relatório do teste-piloto. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **Relação entre as condições de moradia e o desempenho escolar**: estudo com crianças residentes em cortiços. 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

KOHARA, Luiz T. **A moradia é base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**: pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. 2018. Programa de Pós-Doutorado da Fundação Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2018.

KOHARA, Luiz; VIEIRA, Maria Antonieta. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos: **População em situação de rua e o direito à moradia em tempos de Covid-19**. Publicado em 20 de abril de 2020. Disponível em: <<http://gaspargarcia.org.br/populacao-em-situacao-de-rua-e-o-direito-a-moradia-em-tempos-de-covid-19/>>. Acesso em: jan. 2021.

KOHARA, Luiz; VIEIRA, Maria Antonieta da Costa. LE MONDE, Diplomatie Brasil: **Ausência de políticas públicas efetivas para população de rua**. Publicado em: 8 de junho de 2020. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/ausencia-de-politicas-publicas-efetivas-para-populacao-de-rua/>>. Acesso em: fev. 2021.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e Vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LANCETTI, Antonio. CEULP / ULBRA: **Programa Braços Abertos reduziu uso de crack dos participantes em 70%**. Publicado em 24 de junho de 2014. Disponível em: <<http://ulbra-to.br/cursos/Psicologia/noticia/2014/06/24/Programa-Bracos-Abertos-reduziu-uso-de-crack-dos-participantes-em-70>>. Acesso em: jan. 2021.

LIMA, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima. **Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II**: projeto piloto locação social para a população em situação de rua no Município de São Paulo / Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima. 2020. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação). Insper, São Paulo, 2020.

LOPES, João Marcos; SHIMBO, Lúcia Zanin. **Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo**: condições e contradições do PMCMV. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAMARI, Fernando G. C. de. **Se morar é um direito, ocupar é um dever!**: As ocupações de sem-teto na Metrópole do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades — Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estud. av.*, São Paulo, vol. 17, n. 48, Ago.2003.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
MARTINS, José de Souza. **O cativo da Terra**. São Paulo: Contexto, 2017.

MAZZO, Aline. Folha de S. Paulo: **Para evitar moradores de rua, prefeitura instala pedras sob viadutos na zona leste de SP**. Publicado em 01 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/02/para-evitar-moradores-de-rua-prefeitura-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp.shtml>>. Acesso em: fev. 2021.

MELITO, Leandro. Agência Brasil: **Reportagem População de rua deve ficar fora do Censo 2020**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-09/populacao-de-rua-deve-ficar-fora-do-censo-2020>>. Publicado em 22 de setembro de 2018. Acesso em: fev. 2021.

MORAES, Ivy Mayumi de. **Locação social em São Paulo entre 2001 e 2016: definição da agenda governamental / Ivy Mayumi de Moraes**. 2018. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 3ª ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Serviços públicos e tributação. Natureza jurídica da contraprestação de serviços concedidos e permitidos. **Serviços públicos e direito tributário**. Heleno Taveira Tôres (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html#8>>. Acesso em: nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana (Habitat III)**, de 20 de outubro de 2016. Quito, Equador. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>>. Acesso em: nov. 2020.

PINHONI, Marina; PAIVA, Paula. G1 SP: **Prefeitura de SP gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos 2 anos**. Publicado em 14 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/14/prefeitura-de->

[sp-gastou-74percent-do-orcamento-previsto-para-reducao-da-populacao-de-rua-nos-ultimos-2-anos.ghtml](#)>. Acesso em: jan. 2021.

PMSP, Secretaria Especial de Comunicação. Capital SP: **Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019**. Publicado em 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019>>. Acesso em: jan. 2021.

PMSP, Secretaria Especial de Comunicação. Capital SP: **Programa “De braços abertos” completa um ano com diminuição do fluxo de usuários e da criminalidade na região**. Publicado em 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-bracos-abertos-completa-um-ano-com>>. Acesso em: jan. 2021.

QUALITEST INTELIGÊNCIA EM PESQUISA. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Prefeitura de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

REIS, Daniela Santos. **O Sistema de Informação da Situação de Rua - SISRUA - Uma contribuição para a Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo**. 2008. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Amanda A *et al.* **Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre o Custo e Subsídios**. XVIII Encontro Nacional da AMPUR. Maio de 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>>. Acesso em: nov. 2020.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROCKMANN, Roberto. Revista Valor Econômico: **Minha Casa Minha Vida gera impacto de 0,8% no PIB**, Publicado em 26 de março de 2013. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2013/03/26/minha-casa-minha-vida-gera-impacto-de-08-no-pib.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na Cidade de São Paulo. 3º ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e das moradias na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito**: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. LE MONDE, Diplomatie Brasil: **As armadilhas do Pacote Habitacional**. Publicado em: 05 de março de 2009. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: jan. 2021.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUI, T.; FIORE, M.; TOFOLI, L. F. **Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'**. Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (PBPD) / Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

SANFELICI, D. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate**. Revista EURE. Santiago do Chile, 2013.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Decreto nº 55.067**, de 28 de abril de 2014. Regulamenta o Programa De Braços Abertos. São Paulo, SP. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55067-de-28-de-abril-de-2014>>. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Instrução Normativa SEHAB nº 01**, de 6 de maio de 2003. Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação - FMH. São Paulo, SP. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003>>. Acesso em: jan. 2021.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei nº 17.252**, de 26 de dezembro de 2019. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua e institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua. São Paulo, SP. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: jan. 2021.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Portaria Intersecretarial nº 003 - SEHAB, SMADS, SMDHC**, de 12 de dezembro de 2018. Estabelece o Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II / Edifício Mário de Andrade como Projeto Piloto do Programa Locação Social para atendimento habitacional da População em Situação de Rua. São Paulo, SP. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-intersecretarial-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-3-de-12-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: jan. 2021.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Resolução CFMH nº 23**, de 12 de junho de 2002. Aprova o Programa de Locação Social no Município de São Paulo. São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Resolução SEHAB/CMH nº 117**, de 13 de dezembro de 2018. Aprova carência dos 3 (três) primeiros meses do aluguel social no empreendimento Asdrúbal II / Mário de Andrade do Programa de Locação Social. São Paulo, SP. Disponível em:

<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-cmh-117-de-13-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: jan. 2021.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **MPDFT e IBGE debatem a inclusão da população em situação de rua no Censo 2020.** Publicado em 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2019/11335-mpdft-e-ibge-debatem-a-inclusao-da-populacao-em-situacao-de-rua-no-censo-2020>. Acesso em: jan. 2021.

SOBARZO, Oscar. **A produção do espaço público: da dominação à apropriação.** In GEOUSP, 19, SÃO PAULO: FFLCH, 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à Moradia e de Habitação.** 2ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado** / Lenio Luiz Streck; José Luis Balzan de Moraes. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

TEIXEIRA, Larissa. Agora Folha Uol: **Subprefeitura na zona leste de SP cerca viaduto para afastar moradores de rua.** Publicado em 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/02/subprefeitura-na-zona-leste-de-sp-cerca-viaduto-para-afastar-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso em: fev. 2021.

TÓFOLI, Daniela. Folha de S. Paulo: **Reformada, República ganha banco antimendigo.** Publicado em 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200727.htm>>. Acesso em: fev. 2021.

TOLSTÓI, Liev. *Kholstomér.* **O Diabo e outras histórias.** Tradução Beatriz Morabito *et al.* São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de Rua:** quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Hucitec, 1994.

ZANCANER ZOCKUN, Carolina. **Da intervenção do Estado no domínio social.** São Paulo: Malheiros, 2009.