



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**AMANDA JUCÁ BEZERRA**

**QUANDO O TETO FLORESCE O DIREITO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS  
JURÍDICOS DO PROGRAMA “MORADIA PRIMEIRO” NA GARANTIA DO  
MÍNIMO EXISTENCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

**FORTALEZA**

**2025**

AMANDA JUCÁ BEZERRA

QUANDO O TETO FLORESCE O DIREITO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS  
JURÍDICOS DO PROGRAMA “MORADIA PRIMEIRO” NA GARANTIA DO MÍNIMO  
EXISTENCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo  
Furtado Filho.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- B469q Bezerra, Amanda Jucá.  
Quando o teto floresce o direito: uma análise dos efeitos jurídicos do programa "Moradia Primeiro" na garantia do mínimo existencial à população em situação de rua / Amanda Jucá Bezerra. – 2025.  
62 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho.
1. Direito à moradia. 2. População em situação de rua. 3. Programa Moradia Primeiro. 4. Mínimo existencial. 5. Segurança ontológica. I. Título.

CDD 340

---

AMANDA JUCÁ BEZERRA

QUANDO O TETO FLORESCE O DIREITO: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS  
JURÍDICOS DO PROGRAMA “MORADIA PRIMEIRO” NA GARANTIA DO MÍNIMO  
EXISTENCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Pedro César da Rocha Neto  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Ma. Vânia Gabryella Gonçalves Ruiz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por entender minha espiritualidade inconstante e, ainda assim, ter me ouvido, me acalentado nas noites de assossego e continuado me abençoando tanto, todos os dias, sobretudo ao colocar em meu caminho as pessoas a quem rendo agradecimentos a seguir.

Aos meus pais maravilhosos, Eveline e Luis Carlos, que, por meio do estudo, da dedicação, da honestidade e dos bons valores, conseguiram me proporcionar uma vida fadada à felicidade. Agradeço, especialmente, ao cuidado que ambos tiveram comigo nos últimos meses: à minha mãe, que sempre me cobria quando eu acabava dormindo, vencida pelo cansaço, de luz acesa, em cima do computador; ao meu pai, que fez minhas refeições com todo o amor e me isentou das tarefas domésticas para que eu pudesse dedicar todo o meu tempo livre aos estudos. Minha aprovação no concurso dos meus sonhos e a conclusão do curso de Direito, materializada neste trabalho, não seria possível sem vocês.

Ao meu irmão e médico particular Gabriel, por ser essa mente brilhante que nasceu fora da curva. Com um QI altíssimo e uma trajetória acadêmica admirável, você sempre foi minha maior referência e desafio. Suas conquistas me impulsionaram a estudar com afinco, a buscar sempre mais, mesmo quando o cansaço queria falar mais alto. Sei que você sempre será "o inteligente", e eu, "a esforçada", mas é justamente essa dupla que vai longe — juntos, apesar de separados por um oceano.

Ao meu namorado, melhor amigo e companheiro de vida Thomas, que me acompanha desde a adolescência e me prova, todos os dias, o quão maravilhoso é viver um amor tranquilo. Eu não teria conseguido equilibrar tantos pratinhos sem a sua escuta ativa, seu alívio cômico e seu carinho. Espero que continuemos sendo os maiores fãs um do outro.

Às minhas melhores amigas, Letícia, Lígia e Marina, minhas meninas, que fizeram todos os dias dos últimos quatro anos e meio serem mais leves, engraçados e memoráveis. Meu coração é quebrado em mil pedacinhos quando lembro que não vamos acabar essa jornada juntas, mas levo comigo cada risada, cada show do Matuê e cada tapiquinha na banca como parte indissociável da minha história.

Ao meu querido Zapisante, minha eterna panelinha da faculdade, formada pelas três cabritinhas já mencionadas, pelo Lucas, pela Laura e pela Amanda. Sempre dissemos que a FD seria insuportável sem a nossa presença, mas, sinceramente, talvez até fique com uma energia mais leve sem nossas reclamações diárias. Mas essa é a nossa marca, e eu não trocaria por nada.

Carrego comigo o maior carinho por cada um de vocês a certeza de que todos seguirão por caminhos tão brilhantes quanto merecem. Foi uma sorte dividir essa jornada com vocês.

Ao escritório Gonçalves Santos Advogados, que agradeço nas pessoas dos meus chefes, Dr. Thiago e Dra. Rebeca, advogados brilhantes com quem tive a honra de conviver e aprender diariamente no nosso tão querido núcleo de Direito Penal Econômico. O GSA foi, durante muito tempo, meu segundo lar — ou talvez até o primeiro, considerando as horas ali vividas —, mas foi também o espaço onde construí amizades sinceras que desejo conservar por toda a vida.

Ao meu estimado orientador, Professor Emmanuel Teófilo, que, mesmo prestes a atravessar o mundo para concluir seu pós-doutorado e em meio à suspensão temporária de suas atividades acadêmicas na UFC, abriu uma exceção generosa e topou o desafio de orientar meu “TCC relâmpago”. Profissionais como o senhor fazem, de fato, a diferença na vida de seus alunos. Se um dia eu me aventurar pela carreira acadêmica, sei que levarei o seu exemplo como referência e inspiração.

Aos membros da banca, Professora Gabryella Ruiz e Professor Pedro Rocha, minha mais sincera gratidão pela generosidade em disponibilizarem seu tempo e conhecimento na avaliação deste trabalho. Suas observações atentas e sugestões valiosas contribuíram significativamente para o aprimoramento do meu texto, me deixando ainda mais satisfeita com o resultado final.

Aos dedicados e incansáveis servidores da Faculdade de Direito, em especial ao querido Nelson e à Professora Geovana Cartaxo, que não mediram esforços para me auxiliar na desafiadora missão de antecipar minha colação de grau, oferecendo apoio até mesmo fora dos dias e horários habituais. A sensibilidade e o comprometimento de vocês fizeram toda a diferença nesse momento tão importante da minha trajetória. Levo comigo uma profunda gratidão e a certeza de que jamais me esquecerei desse gesto.

Aos demais colegas que a UFC me proporcionou, cuja convivência me moldou não apenas como profissional, mas também como ser humano, levo comigo o aprendizado, o afeto e a inspiração de cada encontro.

Mas, se a sociedade não pode igualar os que a natureza criou desiguais, cada um, nos limites da sua energia moral, pode reagir sobre as desigualdades nativas, pela educação, atividade e perseverança.

(Rui Barbosa)

## RESUMO

O presente trabalho analisa os efeitos jurídicos do Programa Moradia Primeiro na garantia do mínimo existencial à população em situação de rua no Brasil, sob a perspectiva do direito à moradia como eixo central para a efetivação de direitos fundamentais. Partindo de uma abordagem interdisciplinar, o estudo examina a relação entre a ausência de habitação digna e a violação sistemática de outros direitos sociais, como saúde, segurança e dignidade humana. A pesquisa adota metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica de fontes jurídicas, políticas públicas e dados sociológicos, além de análise de casos concretos do Programa Moradia Primeiro em Curitiba e Porto Alegre. Demonstra-se que o modelo tradicional de políticas habitacionais no Brasil, baseado em etapas progressivas e condicionalidades, mostrou-se ineficaz para superar a situação de rua crônica. Em contraste, o programa, inspirado no paradigma internacional *Housing First*, assegura moradia permanente e incondicional como primeiro passo para a reinserção social, rompendo com a lógica meritocrática e higienista. Os resultados evidenciam que a garantia imediata de moradia estável promove segurança ontológica, permitindo planejamento de longo prazo e reconstrução de vínculos sociais; redução de vulnerabilidades, com melhoria significativa em saúde mental e física dos beneficiários; e maior efetivação do mínimo existencial, ao viabilizar acesso a trabalho, educação e serviços públicos. Dados das experiências analisadas revelam taxas de permanência superiores a 85% nas moradias, além da diminuição do uso problemático de substâncias psicoativas e internações hospitalares. Conclui-se que o Programa Moradia Primeiro representa um avanço jurídico e social ao reconhecer a moradia como direito-meio indispensável à dignidade humana, conforme preceitua o artigo 6º da Constituição Federal. A pesquisa reforça a necessidade de políticas públicas baseadas em evidências e destaca a urgência de ampliação do programa, superando obstáculos como a invocação da "reserva do possível" e a descontinuidade orçamentária.

**Palavras-chave:** Programa Moradia Primeiro; população em situação de rua; mínimo existencial; direito à moradia; segurança ontológica.

## ABSTRACT

The present study analyzes the legal effects of the Housing First Program in guaranteeing the minimum subsistence level for homeless people in Brazil, from the perspective of the right to housing as a central axis for the realization of fundamental rights. Based on an interdisciplinary approach, the study examines the relationship between the lack of decent housing and the systematic violation of other social rights, such as health, safety, and human dignity. The research adopts a qualitative methodology, with a review of legal sources, public policies, and sociological data, as well as an analysis of specific cases from the Housing First Program in Curitiba and Porto Alegre. It demonstrates that the traditional model of housing policies in Brazil, based on progressive stages and conditionalities, has proven ineffective in overcoming chronic homelessness. In contrast, the program, inspired by the international Housing First paradigm, ensures permanent and unconditional housing as the first step toward social reintegration, breaking with the meritocratic and hygienist logic. The results show that the immediate guarantee of stable housing promotes ontological security, allowing for long-term planning and the reconstruction of social ties; a reduction in vulnerabilities, with significant improvements in the mental and physical health of beneficiaries; and greater effectiveness of the minimum subsistence level, by enabling access to work, education, and public services. Data from the experiences analyzed reveal retention rates of over 85% in the housing units, in addition to a decrease in the problematic use of psychoactive substances and hospital admissions. It is concluded that the Housing First Program represents a legal and social advance by recognizing housing as an indispensable right for human dignity, as provided for in Article 6 of the Federal Constitution. The research reinforces the need for evidence-based public policies and highlights the urgency of expanding the program, overcoming obstacles such as the invocation of the “reserve of the possible” and budgetary discontinuity.

**Keywords:** Housing First Program; homeless population; existential minimum; housing right; ontological security.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relatório de acompanhamento quinzenal do beneficiário do Programa Moradia Primeiro em Porto Alegre/RS.....	50
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
Centros POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
eCR	Equipes de Consultório na Rua
EUA	Estados Unidos da América
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
GBMP	Guia Brasileiro de Moradia Primeiro
InRUA	Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
ObservaDH	Observatório Nacional dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PIB	Produto Interno Bruto
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
STF	Supremo Tribunal Federal
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONCEITO, PERFIL E DADOS ATUAIS.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Panorama qualitativo e quantitativo da população em situação de rua no Brasil</b>	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>Aspectos causais da inserção e manutenção em situação de rua .....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOB A ÓTICA DA CENTRALIDADE DA MORADIA .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>O mínimo existencial e os esforços de definição do indispensável à sobrevivência humana.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.1</b>	<i>Reserva do possível: entre a limitação orçamentária e a proteção dos direitos fundamentais.....</i>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>A falta de moradia digna como um entrave central à garantia do mínimo existencial à população em situação de rua.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.1</b>	<i>Segurança ontológica e a importância da previsibilidade.....</i>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1</b>	<b>Panorama histórico das políticas habitacionais para a população em situação de rua no Brasil.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2</b>	<b><i>Housing First</i>: princípios e impactos na reconfiguração das políticas de moradia .....</b>	<b>42</b>
<b>4.3</b>	<b>Programa Moradia Primeiro no Brasil .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3.1</b>	<i>Quando o teto floresce o direito: impactos do Programa Moradia Primeiro na efetivação do mínimo existencial aos beneficiários .....</i>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A conjuntura enfrentada pela população em situação de rua no Brasil representa uma das manifestações mais contundentes das desigualdades sociais e da omissão estrutural do Estado. Estimativas recentes indicam que mais de 335 mil pessoas se encontram em condição de rua no território nacional, contingente que vem aumentando progressivamente a cada ano, como reflexo do agravamento das crises econômicas, da retração de políticas públicas voltadas à inclusão social e da perpetuação de mecanismos históricos de exclusão. Trata-se, assim, de um grupo social sistematicamente invisibilizado, que ocupa as franjas dos centros urbanos, muitas vezes alijado dessa condição por fatores alheios à sua vontade, notadamente pela ausência persistente de garantias mínimas de cidadania e de proteção estatal efetiva.

Mais do que a mera ausência de um teto, a condição de rua traduz a confluência de diversas ausências estruturais, como a carência de políticas públicas eficazes voltadas à saúde mental, à inserção no mercado de trabalho formal, ao suporte comunitário e, sobretudo, à provisão de moradia digna. Não obstante, tanto o poder público quanto setores da sociedade civil persistem em adotar práticas pautadas pela lógica do controle social e do afastamento, o que se traduz em políticas higienistas e ações que buscam ocultar, em vez de acolher, a população vulnerabilizada. Exemplos claros dessa abordagem são as remoções compulsórias, a crescente militarização dos espaços públicos e a disseminação das chamadas “arquiteturas hostis”, como bancos com divisórias, calçadas inclinadas ou revestidas por grades e a colocação de pedras sob viadutos, medidas arquitetônicas e simbólicas que institucionalizam a exclusão social e negam o direito fundamental à cidade.

Nesta toada, o presente trabalho parte do reconhecimento de que a moradia é um direito-meio: ela não apenas garante proteção contra intempéries e violência, mas estrutura as condições mínimas para o exercício pleno de outros direitos fundamentais, como o acesso à saúde, à alimentação, ao trabalho, à educação e à vida em comunidade. Sem um espaço estável para dormir, guardar documentos, preparar uma refeição ou simplesmente existir, a noção de dignidade torna-se uma promessa constitucional inalcançável – como bem advertiu Rui Barbosa, “quando um direito constitucional desaparece, nenhum dos outros se deve presumir seguro”.

A partir dessa premissa, o presente estudo propõe uma análise jurídica e social do Programa Moradia Primeiro, versão brasileira do modelo internacional *Housing First*, adotado inicialmente nos Estados Unidos e replicado com sucesso em diversos países. O programa inverte a lógica tradicional da assistência social, ainda amplamente utilizada no Brasil, baseada

em um modelo etapista, no qual a moradia é vista como recompensa após o cumprimento de uma série de requisitos, como abstinência, adesão a programas terapêuticos e demonstração de comportamento “adequado”. No lugar disso, o Moradia Primeiro propõe que a estabilidade habitacional seja o primeiro passo, e não o último, confiando na capacidade dos indivíduos de se reestruturarem a partir da segurança de um lar.

A presente pesquisa dialoga, também, com o conceito de segurança ontológica, formulado pelo sociólogo Anthony Giddens, segundo o qual a previsibilidade da vida cotidiana é um elemento essencial para a construção da identidade e da saúde mental. Afinal, os indivíduos em situação de rua encontram-se inseridos em um contexto de vulnerabilidade extrema, no qual a integralidade de seus esforços é direcionada à satisfação imediata de necessidades básicas, em uma dinâmica de subsistência que, não raras vezes, inviabiliza a construção de perspectivas futuras ou a elaboração de um projeto de vida minimamente estável. Assim, a vivência contínua da imprevisibilidade e da desproteção compromete de maneira severa sua constituição subjetiva, seus vínculos sociais e sua capacidade de reivindicar direitos. Nessa perspectiva, a moradia não se reduz à função de abrigo físico, devendo ser reconhecida como condição estruturante da existência digna e como pressuposto indispensável à afirmação da cidadania e à efetivação da dignidade da pessoa humana, nos marcos do Estado Democrático de Direito.

O objetivo do presente trabalho é, portanto, refletir sobre os efeitos jurídicos, sociais e existenciais do Programa Moradia Primeiro na concretização do mínimo existencial, entendido como o núcleo irrenunciável dos direitos fundamentais sociais. Para tanto, adota-se o método qualitativo, com ênfase em pesquisa bibliográfica e documental, dialogando com a literatura jurídica, sociológica e filosófica sobre direitos sociais, políticas públicas e população em situação de rua. Também são utilizados dados empíricos sobre a implementação do programa no Brasil, especialmente nos projetos-piloto de Curitiba e de Porto Alegre.

A estrutura da monografia está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo analisa o perfil da população em situação de rua no Brasil, com ênfase na interseccionalidade de fatores que a compõem, como raça, gênero e classe, e introduz os fundamentos jurídicos e constitucionais do mínimo existencial, debatendo ainda a (in)aplicabilidade da cláusula da reserva do possível diante de situações de extrema vulnerabilidade. O segundo capítulo investiga a função central da moradia como direito fundamental e como pré-requisito para a efetivação de outros direitos, incorporando o conceito de segurança ontológica como chave para compreender a dimensão subjetiva e relacional da habitação. O terceiro capítulo apresenta o modelo *Housing First*, seus fundamentos e resultados, e analisa a sua implementação no

contexto brasileiro por meio do Programa Moradia Primeiro, destacando os desafios, avanços e o potencial transformador dessa política pública.

Conclui-se, por fim, que, ao garantir a moradia como ponto de partida e não como meta inalcançável, o Programa Moradia Primeiro representa um avanço no reconhecimento da dignidade das pessoas em situação de rua, ao mesmo tempo em que tensiona o ordenamento jurídico brasileiro a repensar suas prioridades. A adoção de políticas públicas centradas na dignidade humana, e não na punição ou na mera contenção da pobreza, é condição indispensável para que se possa afirmar, de forma plena, o Estado Democrático de Direito. O direito à moradia, nesse contexto, não é apenas um entre muitos — é a base que sustenta a possibilidade real de todos os demais.

## 2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: CONCEITO, PERFIL E DADOS ATUAIS

O conceito de “população em situação de rua” (PSR) tem raízes em abordagens sociológicas e políticas que acompanham historicamente os mecanismos de exclusão e marginalização sociais e foi definido, oficialmente, pela Política Nacional da População em Situação de Rua (PNPSR), sancionada pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009<sup>1</sup>.

Tal legislação, que reconhece, oficialmente, perante o Estado Brasileiro, a referida categoria, a define como “um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular”<sup>2</sup>. Adiciona, ainda, que a parcela social em comento utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória<sup>3</sup>.

Conforme a conceituação apresentada no Decreto nº 7.053/2009, é possível perceber que a definição adotada possui caráter deliberadamente abrangente e genérico, justamente para contemplar a diversidade de situações e comportamentos que compõem o grupo da população em situação de rua. Essa heterogeneidade é reconhecida como elemento essencial na formulação de políticas públicas e na garantia do acesso a direitos.

Sob uma perspectiva morfossintática e discursiva, o Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (GBMP)<sup>4</sup> chama atenção para a diferença entre as terminologias utilizadas no Brasil e em outros países para se referir à população em situação de rua. No contexto brasileiro, o termo “população em situação de rua” tende a destacar a condição vivenciada de forma provisória, evidenciando a situação como um processo e não como uma identidade fixa. Ou seja, trata-se de uma expressão que põe foco no presente vivido, sem necessariamente reduzir a pessoa à ausência de moradia<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 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: Diário Oficial da União, 24 dez. 2009.

<sup>2</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 2.

<sup>3</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 2.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: MMFDH, 2022. 210 p. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

<sup>5</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 19.

Em contrapartida, é possível observar que, em outros idiomas, os termos comumente empregados carregam forte carga de negatividade, marcada pela ênfase na falta da casa ou do lar. Na língua francesa, por exemplo, termos como “*sans-logis*” (sem lar) e “*sans-abri*” (sem abrigo) remetem diretamente à ausência de habitação. O mesmo ocorre em inglês, com a palavra “*homeless*”, cuja tradução literal também expressa essa ausência. Já no italiano, utiliza-se a expressão “*senza teto*”, com o mesmo sentido de “sem teto”<sup>6</sup>. Todos esses termos priorizam aquilo que está ausente, enquanto a expressão brasileira foca transitoriedade, ainda que esta, nem sempre, se concretize.

Esse debate, como enfatiza o GBMP<sup>7</sup>, ultrapassa o aspecto meramente terminológico. Conforme destaca a ex-titular do extinto Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), o modo como uma realidade social é nomeada influencia diretamente a forma como é percebida e, conseqüentemente, enfrentada. Em trecho do guia, lê-se:

O conceito de população em situação de rua dificulta a compreensão daquilo que deveria ser nosso objetivo último, ou seja, “superar a situação de rua”, superar a circunstância que determina substancialmente a diferença entre o que entendemos como pessoas em situação de rua em oposição àqueles considerados domiciliados. É ou conceitual. Trata-se, em última instância, das ideias subjacentes ao que entendemos como população em situação de rua e como devemos tratar a questão<sup>8</sup>.

Trata-se, portanto, de uma escolha terminológica que carrega implicações políticas e simbólicas relevantes: enquanto algumas línguas realçam a privação da moradia, a terminologia adotada no Brasil opta por ressaltar a possível e desejada brevidade da condição social vivida, o que pode influenciar diretamente a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dessa realidade<sup>9</sup>.

Noutra senda, percebe-se, ainda, que diversos elementos não humanos<sup>10</sup> também interferem e produzem efeitos concretos nas vivências da população em situação de rua. Entre eles, podem ser citadas sobras de comida, quantias em dinheiro, itens reaproveitáveis, vestimentas, cobertores, animais errantes, abrigos improvisados, pontos de ônibus ou entradas de estabelecimentos. Somam-se a esses aspectos as infraestruturas urbanas — já consolidadas

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: MMFDH, 2022. 210 p. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

<sup>7</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 11.

<sup>8</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 11.

<sup>9</sup> DE LUCCA, Daniel. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. São Paulo: USP, 2007. Dissertação de mestrado.

<sup>10</sup> LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012.

ou em formação — que, de modo explícito ou sutil, condicionam os trajetos, as permanências e as formas de interação desses sujeitos com a cidade.

Historicamente, a presença de pessoas em situação de rua no Brasil se intensificou especialmente entre as décadas de 1950 e 1970, em um contexto marcado por acelerado processo de urbanização, crescimento desordenado das cidades e ausência de políticas habitacionais eficazes<sup>11</sup>. Esse fenômeno resultou na migração de populações do campo para os centros urbanos, impulsionadas pela promessa de melhores condições de vida, mas que, muitas vezes, encontraram desemprego, subemprego e exclusão social. O avanço do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, aliado à concentração fundiária e à fragilidade das redes de proteção social, agravou o quadro de vulnerabilidade, contribuindo para o surgimento de bolsões de miséria e para o aumento do número de pessoas vivendo nas ruas<sup>12</sup>.

Desde tal período, observa-se um crescimento exponencial e uma diversificação significativa da população em situação de rua, que deixou de se restringir a perfis específicos para abranger diferentes faixas etárias, gêneros, etnias e trajetórias de vida. Tal complexificação reforça a necessidade de se aprofundar no mérito da quantidade de pessoas que vivem nessa condição, bem como na compreensão de seus perfis sociais e das múltiplas causas que as levaram à rua.

## 2.1 Panorama quantitativo e qualitativo da população em situação de rua no Brasil

Em 2024, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e com o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH), divulgou o Relatório Preliminar População em Situação de Rua<sup>13</sup>, no qual são explorados, em síntese, seis aspectos dessa categoria: (I) quantidade, (II) perfil, (III) evolução da violência, (IV) características da violência, (V) acesso a políticas públicas e (VI) índice de capacidade institucional para a PSR.

<sup>11</sup> SILVA, Maria Luisa Pires da; SANTOS, Ranna Madalena de Sousa; FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de. **O fenômeno da situação de rua e as desigualdades histórica e socialmente construídas no Brasil**. In: FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de; COSTA, Teresa Cristina Moura (orgs.). População em situação de rua e questão social no Brasil: contribuições ao debate. Teresina: EDUFPI, 2022. p. 19-35. Disponível em: [https://ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/edufpi/Livro\\_POPULA%C3%87%C3%83O\\_EM\\_SITUA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_RUA\\_E-BOOK.pdf](https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/edufpi/Livro_POPULA%C3%87%C3%83O_EM_SITUA%C3%87%C3%83O_DE_RUA_E-BOOK.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

<sup>12</sup> SILVA; SANTOS; FRANÇA, *op cit*, p. 35.

<sup>13</sup> BRASIL. **Pessoas em situação de rua no Brasil. Painel interativo**. Power BI, [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQtNWRhZC00ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 23 mai. 2025.

Referida pesquisa, que colheu dados até o mês de julho de 2023, contabilizou o total de 221.113 pessoas vivendo em situação de rua no Brasil. Destas, 46% estão concentradas em seis capitais, quais sejam São Paulo – que, sozinha, aporta um quarto (1/4) do número total –, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. No que tange às regiões, o Sudeste desponta com o maior aporte da categoria, enquanto o Norte contempla a menor quantidade de pessoas morando nas ruas.

Tal contraste, *per si*, demonstra a verossimilhança da tese sociológica e geopolítica de que a concentração de riqueza é, muitas vezes, intrinsecamente relacionada à pobreza extrema<sup>14</sup>. Isso porque os estados sudestinos, ainda que concentrem a maior parcela do Produto Interno Bruto (PIB) nacional<sup>15</sup>, abrigam, de forma igualmente expressiva, a maioria da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica extrema, reflexo de um modelo de urbanização dissociado da equidade mínima na distribuição de recursos<sup>16</sup>.

Consoante o relatório, o perfil da população em situação de rua é, majoritariamente, composto por homens (87,9%), com idade entre 20 e 49 anos (71,4%), pretos ou pardos (68,3%), alfabetizados (90,26%), que já exerceram atividades com carteira assinada (67,6%) e que vivem sozinhos nas ruas, sem a companhia da família (92,9%).

No que se refere às atividades profissionais realizadas por essa parcela populacional, o Guia de Atuação Ministerial na Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua<sup>17</sup>, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), revelou que, não obstante indivíduos em situação de rua sejam, frequente e pejorativamente, categorizados como mendigos, apenas 15% do grupo é pedinte, enquanto 72% tem como fonte de renda as atividades no mercado informal, tais como coleta de material reciclável e vigilância de carros.

Já no que diz respeito à escolaridade do grupo, dados do CadÚnico indicam que 92,7% não frequenta atualmente qualquer instituição de ensino, apesar de já tê-lo feito em algum momento da vida; 5,3% nunca frequentou uma escola, e apenas 2% mantém algum

<sup>14</sup> OXFAM BRASIL. **Nós e as desigualdades**: 4ª edição. Relatório, São Paulo: Oxfam Brasil, set. 2022. 14 p. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2022/09/LO\\_relatorio\\_nos\\_e\\_as\\_desigualdade\\_datafolha\\_2022\\_vs02.pdf](https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/09/LO_relatorio_nos_e_as_desigualdade_datafolha_2022_vs02.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

<sup>15</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais 2021: Sudeste responde por mais da metade do PIB do país**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38539-contas-regionais-2021-sudeste-responde-por-52-4-do-pib-do-pais>. Acesso em: 16 mai. 2025.

<sup>16</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

<sup>17</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação Ministerial: Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015. 141 p. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia\\_Ministerial\\_CNMP\\_WEB\\_2015.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

vínculo educacional ativo — número destoante, sobretudo diante do fato de que 4% da população em situação de rua encontra-se em idade escolar.

Entretanto, a despeito do amplo levantamento estatístico, observa-se que o dado bruto, por si, não esclarece as dinâmicas causais que conduzem indivíduos à situação de rua. Assim, para além da caracterização objetiva do fenômeno, é necessária uma abordagem mais aprofundada acerca das causas estruturais e conjunturais que levam à perda de vínculos familiares, sociais e habitacionais.

## 2.2 Aspectos causais da inserção e da manutenção em situação de rua

A produção acadêmica sobre o tema aponta, de forma consistente, que os fatores que levam à entrada e à permanência de pessoas em situação de rua constituem um fenômeno de alta complexidade e natureza multifatorial. Essa complexidade envolve uma interação entre dimensões pessoais, relacionais e estruturais, o que torna indispensável uma perspectiva interdisciplinar para sua análise adequada.

Conforme destaca Natalino<sup>18</sup>, a depender da área do conhecimento que se debruça sobre o tema, determinados aspectos tendem a ser privilegiados na análise. As ciências sociais, por exemplo, enfatizam majoritariamente fatores estruturais<sup>19</sup>, como o déficit habitacional, o desemprego, a baixa escolaridade, a pobreza e os cortes em políticas públicas e programas sociais. Já a literatura proveniente do campo da saúde costuma concentrar-se com maior frequência em aspectos de vulnerabilidade individual<sup>20</sup>, a exemplo de experiências de negligência e abuso na infância, doenças crônicas, transtornos mentais e o uso abusivo de substâncias psicoativas.

Em uma análise multidisciplinar e multifatorial, o Relatório Preliminar População em Situação de Rua<sup>21</sup> elencou os principais motivos pelos quais os indivíduos passaram a morar

<sup>18</sup> NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **A população em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Texto para Discussão (TD) 2944, 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao\\_expressa\\_TD\\_2944\\_A\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao_expressa_TD_2944_A_populacao_em_situacao_de_rua.pdf). Acesso em: 25 mai. 2025.

<sup>19</sup> ZHAO, Emo. **The key factors contributing to the persistence of homelessness**. International Journal of Sustainable Development & World Ecology, v. 30, n. 1, p. 1-5, 2023.

<sup>20</sup> LEE, Barrett A.; TYLER, Kimberly A.; WRIGHT, James D. **The new homelessness revisited**. Annual Review of Sociology, v. 36, p. 501-521, 2010.

<sup>21</sup> BRASIL. **Pessoas em situação de rua no Brasil. Painel interativo**. Power BI, [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQ0ODhhLWYyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 23 mai. 2025.

na rua como sendo, respectivamente, problemas familiares (44%), desemprego (28%), alcoolismo e/ou vício em drogas (28%) e perda de moradia (24%).

Tal dado, que contraria o estigma social de que a situação de rua é, necessariamente, intrínseca à dependência de tóxicos, revela a íntima conexão entre vulnerabilidades sociais e trajetórias de ruptura, demonstrando que fatores como desagregação familiar, desemprego e ausência de políticas habitacionais eficazes desempenham papel central na condução dos indivíduos à rua.

No que diz respeito ao primeiro e principal fator apontado como determinante da situação de rua — a desavença familiar —, observa-se que os dados da pesquisa mencionada indicam que 61,4% dos entrevistados nunca ou quase nunca mantêm contato com seus parentes, apesar de mais da metade (51,9%) declarar residir no mesmo município que seus familiares<sup>22</sup>.

Em relação ao período em que permanecem em situação de rua, 48,8% dos indivíduos relataram estar há mais de dois anos vivendo nas ruas ou em unidades de acolhimento. Esse prolongado tempo de exposição à rua tende a intensificar situações de vulnerabilidade, sendo um dos fatores que contribuem para a recorrência de episódios de violência.

Conforme os dados apurados, apenas no ano de 2022 foram contabilizadas 6.268 notificações de episódios de violência cometidos a população em situação de rua — revelando que, nesse período, aproximadamente 3 em cada 100 pessoas do grupo foram violentadas<sup>23</sup>. Dentre esses registros, 88% corresponderam a agressões físicas, 14% a violências de natureza moral e 4% a violência sexual. Em 97% dos casos, não houve qualquer tipo de intervenção legal, mesmo diante da formalização das denúncias junto aos órgãos competentes de segurança pública<sup>24</sup>.

Ante o exposto e em face da complexidade e da patente vulnerabilidade que permeiam essa parcela da população, torna-se imperiosa a análise do arcabouço jurídico que lhe confere direitos fundamentais e garante, mesmo que teoricamente, condições mínimas de existência digna. Nesse diapasão, a reflexão acerca da legislação específica aplicável a esse grupo, assim como do conceito do mínimo existencial, mostra-se indispensável para a

<sup>22</sup> BRASIL. **Pessoas em situação de rua no Brasil. Painel interativo**. Power BI, [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQ0ODhhLWYyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 23 mai. 2025.

<sup>23</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 5.

<sup>24</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 6.

compreensão dos instrumentos normativos vigentes e dos desafios que permeiam a efetiva concretização desses direitos, os quais serão objeto de aprofundamento no próximo tópico.

### **3 A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOB A ÓTICA DA CENTRALIDADE DA MORADIA**

A garantia do mínimo existencial no Brasil tem sido pautada por um duplo movimento: de um lado, o fortalecimento do reconhecimento jurídico e institucional desse princípio como núcleo essencial dos direitos fundamentais; de outro, os obstáculos concretos à sua efetivação, especialmente quando se observa a realidade de grupos historicamente vulnerabilizados, como a população em situação de rua. A promessa constitucional de um Estado Democrático de Direito, capaz de assegurar condições dignas de vida a todos, frequentemente se choca com a precariedade da oferta de políticas públicas essenciais, como saúde, alimentação, educação e, notadamente, moradia.

Nesta senda, este capítulo se propõe a examinar o atual estágio de efetivação do mínimo existencial no Brasil, com foco especial na realidade vivenciada pela população em situação de rua. Busca-se explorar de que forma os avanços institucionais têm moldado o reconhecimento desse direito e quais são os principais desafios que ainda se impõem à sua concretização. A partir da análise das políticas públicas destinadas a essa população e da atuação estatal na garantia de serviços básicos, pretende-se compreender em que medida o mínimo existencial tem sido realmente promovido de forma universal, ou se, ao contrário, a exclusão social segue sendo naturalizada e perpetuada.

No primeiro tópico, discute-se o conceito de mínimo existencial e sua consolidação como parâmetro jurídico de proteção aos direitos fundamentais, bem como a (in)oponibilidade da cláusula da reserva do possível quando se trata da garantia de condições mínimas para uma vida digna. Em seguida, analisa-se a moradia como direito-meio essencial, cuja ausência se apresenta como entrave estruturante à concretização dos demais pressupostos, sobretudo no contexto da população em situação de rua. Por fim, aprofunda-se a noção de segurança ontológica como elemento indispensável à dignidade humana, refletindo sobre a importância da estabilidade, da previsibilidade e da construção de vínculos em realidades marcadas pela vulnerabilidade extrema.

#### **3.1 O mínimo existencial e os esforços de definição do indispensável à sobrevivência humana**

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, inciso III, estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos pilares fundamentais do Estado

brasileiro<sup>25</sup>. O artigo 3º, inciso III, por sua vez, consagra como um de seus objetivos primordiais a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a diminuição das desigualdades de ordem social e regional<sup>26</sup>. A partir desses preceitos, extrai-se o conceito de “mínimo existencial”, que representa o conjunto de direitos e condições essenciais para que o indivíduo possa desfrutar de uma vida com dignidade.

Não obstante não estar explícito na Carta Magna brasileira, tal conceito vem sendo amplamente utilizado na doutrina e na jurisprudência, especialmente frente à dificuldade de harmonizar os direitos fundamentais e a necessidade de respeitar a reserva orçamentária. Nesse sentido, o mínimo existencial, referenciado por Silva<sup>27</sup> como “mochila da dignidade humana”, busca definir o núcleo essencial de prestações estatais indispensáveis à garantia de condições básicas de sobrevivência.

A criação do referido instituto contou com forte influência dos dizeres da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>28</sup> (DUDH), promulgada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), cujo artigo 25 elenca os direitos básicos que devem ser garantidos a todos os seres humanos, nos seguintes termos:

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

Longe de constituir um rol taxativo, o dispositivo supramencionado tem sido amplamente utilizado como fundamento em decisões do Poder Judiciário brasileiro voltadas à proteção de direitos sociais, sobretudo diante da ausência de legislação específica ou da inefetividade de políticas públicas voltadas à concretização de garantias mínimas<sup>29</sup>. Desse modo, pode-se afirmar que, ainda que de forma implícita, o mínimo existencial constitui um

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2025

<sup>26</sup> BRASIL, *op cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> SILVA, Suzana Tavares da. **Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efetiva dos administrados**. Revista de Direito Público e Regulação. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n. 5, p. 129, 29 mar. 2010.

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 1 jun. 2025.

<sup>29</sup> ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **A doutrina do mínimo existencial**. Aracaju: Interfaces Científicas, jun. 2017. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Interf-Hum\\_v.6\\_n.1.10.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Interf-Hum_v.6_n.1.10.pdf). Acesso em: 1 jun. 2025.

instituto jurídico consolidado no ordenamento pátrio — o que, paradoxalmente, não assegura sua efetivação plena.

Cumprido destacar que, para Torres<sup>30</sup>, um dos precursores da literatura brasileira sobre o tema, o mínimo existencial não se confunde com os direitos sociais e econômicos tradicionalmente associados à promoção da justiça social, cuja concretização depende integralmente da atuação legislativa e das condições econômicas do país. Isso porque, consoante o autor, os direitos sociais correspondem a prestações estatais voltadas à melhoria do bem-estar, definidas conforme escolhas políticas e limitações financeiras, enquanto o mínimo existencial se refere ao conjunto de condições básicas que devem ser garantidas de forma imediata e inegociável, asseguradas a despeito de quaisquer omissões do legislador, por serem indispensáveis à sobrevivência e à dignidade da pessoa humana.

Filho<sup>31</sup>, por sua vez, assevera que o referido instituto, ao objetivar a proteção contra a insuficiência, deve ser compreendido como ponto de partida, não de chegada, impondo-se, assim, que as políticas públicas não se restrinjam à mera garantia do mínimo, mas se direcionem à sua progressiva ampliação. Destaca o autor:

A defesa de um mínimo existencial, fundamentado em uma ideia de proibição de insuficiência, não pode reduzir os direitos sociais a padrões mínimos de existência, tendo por corolário a acomodação dos gestores públicos e decisores políticos [...] Ora, a proibição da insuficiência tem que ser interpretada como um conceito dinâmico, como um verdadeiro ponto de partida, e não como um local de chegada. A partir dela, a efetivação dos direitos fundamentais em sua perspectiva social, não se entendendo que a efetivação de tais direitos termine com ela e nem que tal postulada trate apenas de garantir um mínimo vital. Por conseguinte, o cânone do mínimo existencial não tem, em sua matriz, uma proposta estática ou de acomodação, havendo de ser interpretado como um marco inicial, tendo por meta o estabelecimento de políticas públicas no sentido de, progressivamente, tornar cada vez mais digna e feliz a vida daqueles que vivem em um Estado de Direito que se propõe a ser Democrático e Social.

Há, ainda, uma tentativa institucional de quantificação do mínimo existencial. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 11.567, de 19 de junho de 2023<sup>32</sup>, ao dispor sobre a prevenção,

<sup>30</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2.ed. Rev.e Amp. 2ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

<sup>31</sup> ISMAIL FILHO, Salomão. **Mínimo existencial: um conceito dinâmico em prol da dignidade humana**. ConJur, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-05/mp-debate-minimo-existencial-conceito-dinamico-prol-dignidade-humana/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

<sup>32</sup> BRASIL. **Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF,

o tratamento e a conciliação de situações de superendividamento decorrentes de dívidas de consumo, estabeleceu o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) como quantia mínima necessária à subsistência do devedor, de forma que eventuais cobranças de dívidas não poderão comprometer referido montante, essencial para assegurar a manutenção das condições mínimas de existência.

Repise-se, todavia, que, embora o valor de R\$ 600,00 esteja previsto legalmente como referência para o mínimo existencial, sua suficiência tem sido amplamente questionada. Conforme dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>33</sup>, esse montante não é suficiente sequer para a aquisição de uma cesta básica em ao menos quinze capitais brasileiras, o que demonstra sua inadequação para assegurar o atendimento das necessidades mais elementares<sup>34</sup>.

À vista disso, diversos tribunais pátrios têm adotado valores superiores ao estipulado pelo decreto como parâmetro para o mínimo existencial. Como exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em decisão proferida em novembro de 2024, fixou o mínimo existencial em um salário mínimo mensal<sup>35</sup>, reconhecendo que o montante de R\$ 600,00 é insuficiente para garantir uma existência digna ao devedor.

Dessa forma, embora o mínimo existencial represente um marco jurídico de proteção à dignidade humana, sua efetivação ainda enfrenta entraves práticos, especialmente quanto à implementação de políticas públicas. Entre os principais obstáculos, destaca-se a recorrente invocação do instituto da reserva do possível como justificativa para a limitação de prestações estatais, argumento que, embora fundado em restrições orçamentárias, não pode se sobrepor ao dever constitucional de garantir direitos fundamentais — contraste que será analisado a seguir.

---

p. 17–18, 20 jun. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

<sup>33</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Valor da cesta básica aumenta em 13 capitais em janeiro**. São Paulo: [s.n.], 6 fev. 2025. Publicação online. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2025/202501cestabasica.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

<sup>34</sup> ISMAIL FILHO, Salomão. **ADPF questiona decreto que fixa mínimo existencial de R\$ 600**. Consultor Jurídico (ConJur), 25 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-25/adpf-questiona-decreto-que-fecha-minimo-existencial-de-r-600/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

<sup>35</sup> DA REDAÇÃO. **TJ/SP define mínimo existencial de 1 salário-mínimo em ação de dívidas**. Migalhas Quentes, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/420561/tj-sp-define-minimo-existencial-de-1-salario-minimo-em-acao-de-dividas>. Acesso em: 2 jun. 2025.

### *3.1.1 Reserva do possível: entre a limitação orçamentária e a proteção dos direitos fundamentais*

A noção de “reserva do possível” surgiu na Alemanha, na década de 1970, quando o Tribunal Constitucional do país passou a limitar a efetivação de direitos sociais frente à escassez de recursos públicos<sup>36</sup>. Um caso emblemático que marcou a consolidação desse entendimento foi a decisão da Corte alemã que recusou impor ao Estado a obrigação de criar novas vagas no ensino superior, fundamentando-se na alegada limitação orçamentária para atender à crescente demanda estudantil<sup>37</sup>.

Dessa maneira, instituiu-se um mecanismo jurídico de limitação à concretização de garantias sociais, inclusive daquelas inseridas no mínimo existencial, ao condicioná-las à capacidade financeira estatal. Tal instituto, todavia, não ficou circunscrito ao território europeu: a reserva do possível foi recepcionada pela doutrina e jurisprudência brasileiras a partir da década de 1990 como um argumento de defesa do Estado diante do avanço de ações judiciais voltadas à efetivação de direitos como saúde, educação, moradia e assistência social.

Nesta senda, impende destacar que autores divergem sobre a aplicabilidade do instituto no Brasil. Sarlet<sup>38</sup>, por exemplo, adota uma posição favorável à aplicação da reserva do possível, desde que conjugada com a noção de mínimo existencial. Para o doutrinador, é legítima a consideração de limites financeiros na efetivação de direitos fundamentais sociais, sobretudo quando demonstrada, de forma concreta e proporcional, a real indisponibilidade de recursos públicos – circunstância que, se ignorada, poderia comprometer a continuidade e a qualidade de outras políticas públicas igualmente relevantes à coletividade.

Por outro lado, Torres<sup>39</sup> se posiciona contra a aplicação da reserva do possível como justificativa para a não concretização dos direitos sociais. Consoante leciona o autor, a possibilidade fática de garantir os direitos fundamentais é permanente, uma vez que o Estado sempre dispõe de meios para ampliar suas receitas, por exemplo, por meio da tributação. Em suas palavras, “faticamente é impossível a tal reserva do possível fática”, razão pela qual a

<sup>36</sup> FILCHTNER FIGUEIREDO, Mariana. **Reserva do possível: origem, conceito e ordens**. Jusbrasil, 12 jun. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/reserva-do-possivel-origem-conceito-e-ordens/197458820>. Acesso em: 2 jun. 2025.

<sup>37</sup> MATSUSHITA, Thiago Lopes. **Reserva do possível**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/508/edicao-1/reserva-do-possivel>. Acesso em: 3 jun. 2025.

<sup>38</sup> SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001.

<sup>39</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 624 p. v. 3.

suposta escassez de recursos não pode ser aceita como uma barreira automática à concretização dos direitos constitucionalmente garantidos.

Da mesma forma, Grau<sup>40</sup> adota uma postura crítica à utilização indiscriminada da reserva do possível como justificativa para a omissão estatal na efetivação de direitos fundamentais sociais. Para o jurista, a alegação de limitação orçamentária não pode ser utilizada de maneira genérica, especialmente porque os recursos voltados à preservação do funcionamento dos serviços públicos essenciais não podem, em quaisquer hipóteses, ser comprometidos, não cabendo, portanto, a análise da disponibilidade financeira como critério para o cumprimento de direitos sociais.

Fato é que, no texto constitucional, existem dispositivos que conferem respaldo ao fundamento da reserva do possível. O artigo 167 da Constituição Federal (CF)<sup>41</sup>, em seus incisos I e II, veda “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, o que evidencia a preocupação do legislador constituinte com a observância da responsabilidade fiscal e o respeito aos limites do orçamento público.

Contudo, quando disposições de previsão orçamentária colidem com aquelas que asseguram direitos sociais à coletividade, faz-se necessária a resolução de qual norma deve prevalecer mediante métodos de ponderação e harmonização. Isso porque as normas constitucionais, especialmente as oriundas do processo constituinte originário, não possuem hierarquia entre si, tampouco são facilmente submissíveis aos critérios clássicos de especialidade ou cronologia<sup>42</sup>, de forma que, muitas vezes, cabe ao Poder Judiciário compatibilizar os comandos constitucionais em conflito.

Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) tornou-se o espaço institucional responsável por decidir, em muitos casos, se prevalecem os direitos sociais ou as limitações orçamentárias. Tais decisões, todavia, estão longe de refletir uma orientação pacífica ou um entendimento previamente consolidado – ao contrário, observa-se que a Corte, em regra, pauta-se pelas particularidades do caso concreto, o que inviabiliza a formação de uma jurisprudência

---

<sup>40</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>41</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2025

<sup>42</sup> SILVA, Leny Pereira da. *Direito à saúde e o princípio da reserva do possível*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [s.d.]. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO\\_a\\_SAUDE\\_por\\_Leny.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO_a_SAUDE_por_Leny.pdf). Acesso em: 3 jun. 2025.

estável e uniforme sobre a matéria, especialmente no que tange ao direito à moradia, tema sobre o qual se debruça este trabalho.

A título de ilustração, cita-se o Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.324.079/SP<sup>43</sup>, julgado em 19 de outubro de 2021. No caso, a parte autora pleiteava a concessão de auxílio-aluguel ou outra forma de atendimento habitacional por parte do Município de São Paulo, sob a justificativa de se encontrar em situação de vulnerabilidade social por estar desempregada, ser portadora do vírus HIV e ter como única fonte de renda um benefício assistencial. A autora sustentava que, diante de sua condição, o Poder Público teria o dever de garantir-lhe o direito à moradia, nos termos do art. 6º da Constituição Federal.

O pedido já havia sido julgado improcedente pelas instâncias ordinárias, sob o fundamento de inexistência de previsão legal para a prorrogação do benefício já concedido por 24 meses, prazo máximo permitido pela regulamentação da assistência, e pela impossibilidade de se deferir um direito subjetivo à moradia individualizada sem respaldo normativo específico, especialmente diante da limitação orçamentária da Administração e da necessidade de observância da política pública vigente.

Ato contínuo, o STF, ao analisar o agravo, manteve a decisão do Tribunal e negou seguimento ao recurso extraordinário, por entender que não houve violação direta à Constituição Federal. A Corte ressaltou que o direito à moradia, embora previsto no art. 6º da CF, não assegura a cada indivíduo, de forma isolada, a exigibilidade de prestação específica, sobretudo quando a Administração Pública já adotou mecanismos de política habitacional. Acrescentou-se, ainda, que a pretensão extrapolava os limites da reserva do possível, pois a garantia de direitos sociais dependeria da disponibilidade orçamentária e de escolhas discricionárias do Poder Público, as quais o Judiciário não pode substituir, em respeito à separação de poderes.

Posição diversa adotou a Suprema Corte no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.381.819/PR<sup>44</sup>, em 13 de maio de 2022. Na ocasião, o STF analisou um pedido de reintegração de posse relativo a uma área situada no município de Guarapuava, no Estado do Paraná, ocupada por diversas famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.324.079/SP**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19 out. 2021, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 21 out. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1246195/false>. Acesso em: 4 jun. 2025.

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.381.819/PR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13 maio 2022, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 16 maio 2022. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 4 jun. 2025.

A ação foi proposta por proprietários privados que alegavam a ocupação irregular dos terrenos por núcleos familiares e requeriam, ao final, a desocupação da área.

Embora não figurasse como parte autora na demanda, o Município de Guarapuava foi instado judicialmente a atuar na proteção das famílias afetadas e, em sua manifestação, sustentou a impossibilidade de implementar medidas de realocação imediata, invocando a reserva do possível e a limitação de recursos públicos como fundamentos para justificar o não cumprimento da ordem judicial. Alegou-se, em síntese, que não havia disponibilidade orçamentária suficiente para atender à determinação de forma célere e ampla<sup>45</sup>.

Tal argumento, entretanto, não foi acolhido pela Suprema Corte, a qual reconheceu que, embora o direito à propriedade seja constitucionalmente protegido, ele não pode prevalecer de forma absoluta quando confrontado com situações que colocam em risco o mínimo existencial. Assim, o STF<sup>46</sup> manteve a decisão do Tribunal de origem, que havia determinado ao Município a elaboração e implementação de um plano de realocação para as famílias atingidas, ressaltando que a simples alegação de escassez orçamentária não é suficiente para afastar a obrigação estatal de garantir condições mínimas de moradia digna.

Vislumbra-se, portanto, que, não obstante esteja, ainda que indiretamente, presente na Constituição Federal, o conflito de normas constitucionais e o protagonismo do Poder Judiciário – que não conta, até o momento, com uma tese pacífica sobre o tema – fazem com que o instituto da reserva do possível não tenha plena regulamentação quanto à sua aplicabilidade no Brasil. A ausência de critérios objetivos e uniformes para sua invocação resulta em uma jurisprudência oscilante<sup>47</sup>, na qual a efetivação dos direitos fundamentais sociais englobados pelo mínimo existencial fica condicionada não apenas à análise concreta da disponibilidade orçamentária, mas também a uma ponderação casuística entre valores constitucionais em tensão.

Entretanto, a invocação da reserva do possível está longe de ser o único impasse à efetivação do mínimo existencial para a população em situação de rua, sendo apenas um dos inúmeros fatores que dificultam a efetivação de direitos fundamentais a essa parcela. No tópico a seguir, serão analisados outros desafios que se impõem à garantia desse núcleo essencial de

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.381.819/PR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13 maio 2022, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 16 maio 2022. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 4 jun. 2025.

<sup>46</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 37.

<sup>47</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 39.

direitos ao grupo em questão, com ênfase nas barreiras enfrentadas para a concretização do direito à moradia digna.

### 3.2 A moradia como direito-meio e sua ausência como entrave central à garantia mínimo existencial à população de rua

A Constituição Federal consagra um catálogo de direitos sociais<sup>48</sup> cuja efetivação pressupõe a existência de condições materiais mínimas. Foi-se percebendo, entretanto, que a centralidade dessa estrutura essencial se pautava, principalmente, na moradia – afinal, não é possível assegurar o direito à saúde sem um espaço seguro e estável onde viver, à alimentação digna sem um local para prepará-la de acordo com as necessidades individuais, tampouco à proteção do indivíduo sem a segurança de ter um lugar para se abrigar e preservar sua integridade<sup>49</sup>.

Essa centralidade foi sendo reconhecida, inclusive, no plano internacional, com a criação, em 1978, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), agência especializada da Organização das Nações Unidas voltada à promoção do direito à moradia. Um dos lemas da entidade reforça esse caráter instrumental do direito em questão: “Deixar de reconhecer, proteger e satisfazer o direito à moradia adequada resulta na violação de uma infinidade de direitos fundamentais, incluindo o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à segurança”<sup>50</sup> (tradução nossa)<sup>51</sup>.

No âmbito nacional, as políticas públicas passaram, gradualmente, a também reconhecer a moradia como condição essencial para o gozo dos demais direitos fundamentais<sup>52</sup>. A título de ilustração, o Projeto Moradia, elaborado em 1999 pelo Governo Federal com o objetivo de estabelecer as bases para a política habitacional do novo século, afirmava, já em sua introdução, que “o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania”<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>49</sup> FERNANDES, Edésio. **O direito social à moradia e a função social da propriedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

<sup>50</sup> UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Housing Rights**. Disponível em: <https://unhabitat.org/programme/housing-rights>. Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>51</sup> No texto original: “Failing to recognise, protect, and fulfil the Right to Adequate Housing results in the violation of a plethora of fundamental rights including the Right to Work, Education, Health, and Security”.

<sup>52</sup> SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da Silva. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão, São Paulo, v. 40, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>53</sup> INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

Posteriormente, Comparato<sup>54</sup> inaugurou o termo “direito-meio” para se referir à propriedade e à habitação digna, no sentido de que estas não têm um fim em si mesmas, mas funcionam como instrumentos indispensáveis à realização de outros direitos fundamentais. Nas palavras do autor:

A concepção privatista da propriedade [...] tem levado, frequentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais.<sup>55</sup>

Tal complacência, todavia, não foi acompanhada de olhares específicos à população em situação de rua. Em verdade, pode-se afirmar que a política habitacional foi sendo, ao longo dos anos, cada vez mais adversa a essa parcela da população, orientando-se por uma lógica predominantemente higienista<sup>56</sup>. Não é raro observar, nas grandes capitais brasileiras, a proliferação de “arquiteturas hostis” — como pedras sob viadutos, grades em bancos de praças e estruturas inclinadas em calçadas —, ordenada por chefes do Executivo, cuja função velada é impedir que pessoas em situação de rua ocupem espaços visíveis das cidades<sup>57</sup>.

No âmbito legislativo, também se verificam iniciativas alinhadas a essa racionalidade excludente. Tramita atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 1.251/2024<sup>58</sup>, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri, que propõe vedar a permanência de pessoas em situação de rua em vias e praças públicas sempre que houver, no município, disponibilidade de vagas em unidades de acolhimento — desconsiderando que muitos desses equipamentos impõem critérios restritivos de acesso e não atendem às particularidades e vulnerabilidades específicas dessa população, como a presença de animais de estimação, vínculos afetivos, identidade de gênero ou religião<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

<sup>55</sup> COMPARATO, *op. cit.*, p. 86.

<sup>56</sup> SEVERINI, Valéria Ferraz; NUNES, Gabriela Parreira. **Arquitetura hostil: cidade para quem?**. Cadernos CERU, São Paulo, v. 33, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ceru/article/view/207099/190512>. Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>57</sup> SEVERINI, NUNES, *op. cit.*, p. 22.

<sup>58</sup> KATAGUIRI, Kim. **Projeto de Lei n. 1251, de 15 de abril de 2024**. “Dispõe sobre a população em situação de rua.” Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2411070&filename=Avulso%20PL%201251/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2411070&filename=Avulso%20PL%201251/2024). Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

Ocorre que população em situação de rua representa, de forma particularmente evidente, a centralidade da moradia enquanto direito-meio. Isso porque, nesse grupo, é visível a correlação entre a ausência de habitação e a impossibilidade de exercício dos diversos outros direitos englobados pelo mínimo existencial: conforme já elucidado no tópico de qualificação dessa população, a maioria das pessoas em situação de rua não enfrenta apenas a falta de um domicílio, mas também condições severas de insegurança alimentar, o que compromete o direito à alimentação; acesso extremamente limitado à educação formal e acadêmica, o que evidencia a negação do direito à educação; bem como vivem em um cenário de permanente exposição a situações de violência, vulnerabilidade e discriminação, comprometendo, assim, o direito à segurança, à proteção e à dignidade humana<sup>60</sup>.

Ilustrando essa realidade, destaca-se a pesquisa realizada por Tavares<sup>61</sup>, em 2021, em sua dissertação de mestrado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), intitulada “Moradia Para Quem?”. Nela, a autora conduziu entrevistas com pessoas que anteriormente viviam em situação de rua e que, à época da pesquisa, encontravam-se em moradias estáveis, com o fito de compreender os principais impactos da habitação na trajetória dessas pessoas.

Em um dos depoimentos colhidos, uma entrevistada, que permaneceu anônima, expressou os efeitos concretos da moradia segura em sua vida: “Poder dormir uma noite assim, cansado, sem medo que alguém atire gasolina e bote fogo, sem medo de ser estuprado, sem medo de alguém vir me chutar, sem medo de vir alguém e roubar tuas coisas, matar teu cachorro, sabe?”<sup>62</sup>. Tais palavras ilustram, de maneira visceral, a máxima de Bulos<sup>63</sup>, segundo a qual, sem os direitos fundamentais, não se vive, não se convive, e, em alguns casos, não se sobrevive.

Há, ainda, uma vertente sociológica que aprofunda a correlação entre o direito à moradia e a efetivação do mínimo existencial, a partir da noção de que a estabilidade do lar constitui condição essencial à previsibilidade cotidiana, possibilitando, assim, o planejamento

---

<sup>60</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>61</sup> TAVARES, Selena Comerlato. **Moradia para quem? Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/231621>. Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>62</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 93.

<sup>63</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023.

individual e o desenvolvimento progressivo da vida. Trata-se da chamada segurança ontológica<sup>64</sup>, conceito que será devidamente explorado no tópico subsequente.

### ***3.2.1 Segurança ontológica: a importância da previsibilidade***

Em 1991, o sociólogo Anthony Giddens criou o conceito de segurança ontológica, que se refere à necessidade humana básica de estabilidade e continuidade na vida cotidiana, garantida por rotinas, confiança em sistemas sociais e uma narrativa coerente de identidade<sup>65</sup>. Para o autor, tal estabilidade é fundamental para que os indivíduos desenvolvam não apenas um sentimento de pertencimento à sociedade em que vivem, mas também a capacidade de planejamento futuro, alicerces sem os quais seria ainda mais difícil enfrentar as incertezas radicais da modernidade<sup>66</sup>.

De acordo com o supracitado escritor, a segurança ontológica, para ser assegurada, depende de um equilíbrio entre três dimensões fundamentais: a manutenção de rotinas cotidianas previsíveis, que fornecem estrutura básica para a experiência diária; a confiança nas instituições e nos sistemas abstratos, que permitem projetar ações no futuro; e a construção de uma narrativa identitária coerente, essencial para o reconhecimento social<sup>67</sup>. A conjugação desses elementos, consoante o sociólogo, proporciona aos indivíduos um senso de continuidade existencial, conferindo-lhes a sensação de controle sobre suas trajetórias de vida e a confiança necessária para agir no mundo de maneira reflexiva e projetiva. Em outras palavras, a segurança ontológica atua como fundamento psíquico e social indispensável para que o sujeito se perceba como agente de sua própria história, sendo capaz de se orientar no tempo e de estabelecer vínculos duradouros com o espaço e com os outros<sup>68</sup>.

Referido pressuposto buscou destacar o papel da previsibilidade como elemento estruturante da experiência social do indivíduo e foi, ao longo dos anos, muito debatido no âmbito do direito à cidade<sup>69</sup>, tradicionalmente em estudos que exploram a relação entre moradia fixa e a construção da identidade pessoal. Entretanto, nos últimos anos, a literatura sociológica tem destacado com crescente ênfase sua importância no contexto inverso, qual seja a situação

---

<sup>64</sup> GIDDENS, Anthony. **Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age**. Stanford: Stanford University Press, 1991.

<sup>65</sup> GIDDENS, *op. cit.*, p. 3.

<sup>66</sup> GIDDENS, *op. cit.*, p. 4.

<sup>67</sup> GIDDENS, *op. cit.*, p. 4.

<sup>68</sup> GIDDENS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>69</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

de rua<sup>70</sup>, na qual a ausência da estabilidade mínima necessária se revela, ao mesmo tempo, como causa e consequência da problemática<sup>71</sup>.

Isso porque, como já observou Bourdieu<sup>72</sup>, a previsibilidade constitui um privilégio socialmente distribuído de forma desigual: enquanto as classes favorecidas estabelecem rotinas estáveis e projetos de longo prazo, as populações em situação socioeconômica vulnerável enfrentam a incerteza cotidiana quanto a necessidades básicas, tais como alimentação e moradia. No âmbito da situação de rua, tal circunstância revela-se ainda mais sensível, uma vez que a exigência de assegurar a própria subsistência no presente compromete, de forma significativa, a possibilidade de formulação e concretização de projetos voltados ao futuro<sup>73</sup>.

Nessa lógica, a ausência de um lar fixo submete a referida categoria a um cotidiano fragmentado, marcado pela constante mobilidade, pela insegurança e pela ausência de um território próprio onde possam exercer algum controle<sup>74</sup>. A rotina é substituída por deslocamentos incertos, e o risco de sofrer agressões físicas ou verbais torna-se uma constante, realidade que revela uma experiência temporal voltada exclusivamente ao instante presente, na qual pensar o sobre o futuro se torna algo cada vez mais distante e abstrato.

Em meio a tais adversidades, tanto o bem-estar físico quanto a construção da autoimagem ficam comprometidos, pois, se o sujeito não encontra condições mínimas para sequer cuidar de si, manter seus pertences ou resguardar sua intimidade, tampouco conseguiria, na lógica de Giddens<sup>75</sup>, criar planos para buscar ativamente uma melhor qualidade de vida, seja por meio do trabalho ou da educação formal.

À vista disso, foram desenvolvidas, em território nacional, pesquisas voltadas a compreender os impactos da moradia fixa na reconstrução da segurança ontológica de pessoas que anteriormente vivenciaram a situação de rua. Dentre elas, destaca-se o estudo conduzido por Lima, Souza e Ferro<sup>76</sup>, cujos autores se valeram de metodologias qualitativas, especialmente por meio da escuta ativa e de entrevistas, com o intuito de captar, a partir dos

---

<sup>70</sup> LIMA, Vanessa; SOUZA, Rafaella Riesemberg de; FERRO, Luís Felipe. **Segurança ontológica e previsibilidade: o impacto da moradia estável no programa Moradia Primeiro em Curitiba**. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, 20 jan. 2025. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/14299/8064>. Acesso em: 10 jun. 2025.

<sup>71</sup> LIMA, SOUZA, FERRO, *op. cit.*, p. 3.

<sup>72</sup> BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

<sup>73</sup> LIMA, SOUZA, FERRO, *op. cit.*, p. 5.

<sup>74</sup> LIMA, SOUZA, FERRO, *op. cit.*, p. 5.

<sup>75</sup> GIDDENS, Anthony. **Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age**. Stanford: Stanford University Press, 1991.

<sup>76</sup> LIMA, SOUZA, FERRO, *op. cit.*, p. 2.

relatos dos participantes, as transformações subjetivas e práticas decorrentes da conquista de um espaço estável de moradia.

Um dos entrevistados, homem de 40 anos que vivenciou mais de uma década em situação de rua, enfrentando o alcoolismo e uma perda auditiva severa, descreveu o impacto da mudança com as seguintes palavras:

Eu levantava cedo, saía para trabalhar, sabendo que eu voltaria para cá. Eu tinha para onde voltar, minhas coisas todas aqui, sem chance de alguma farofa roubar igual era nos albergues ou no hotel social. [...] voltar a ter planos foi o que mais me marcou depois que eu saí da rua.<sup>77</sup>

Outra participante, em condições semelhantes ao último citado, afirmou: “Antes, eu só pensava em sobreviver. Agora, eu consigo planejar. Estou tentando arrumar um emprego, pensando no que quero fazer daqui pra frente”<sup>78</sup>. Esses e outros relatos, conforme evidenciado na referida pesquisa, demonstram de maneira concreta como o acesso a uma habitação estável possui o potencial de transformar profundamente as condições de vida da população em situação de rua, reconfigurando não apenas suas práticas cotidianas, mas também sua percepção de futuro, identidade e pertencimento.

Tais constatações, conforme será visto a seguir, têm embasado, em diversos países, a formulação de políticas públicas que colocam a moradia como ponto de partida — e não de chegada — no processo de reintegração social. Nesse sentido, programas pioneiros como o *Housing First*, implementado inicialmente nos Estados Unidos da América e, mais recentemente, adaptado no Brasil, passaram a oferecer moradia permanente à população em situação de rua sem a exigência de requisitos prévios, tais como abstinência de substâncias ou comprovação de emprego, partindo do entendimento de que a estabilidade habitacional é condição indispensável para a superação das demais vulnerabilidades sociais, e não o contrário. Referidas políticas, que rompem com paradigmas tradicionais de atendimento à população em situação de rua, serão apresentadas e analisadas com maior profundidade no tópico a seguir, a fim de demonstrar seus fundamentos, métodos e impactos sociais concretos.

---

<sup>77</sup> LIMA, Vanessa; SOUZA, Rafaella Riesemberg de; FERRO, Luís Felipe. **Segurança ontológica e previsibilidade: o impacto da moradia estável no programa Moradia Primeiro em Curitiba**. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, 20 jan. 2025. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/14299/8064>. Acesso em: 10 jun. 2025.

<sup>78</sup> LIMA, SOUZA, FERRO, *op. cit.*, p. 15.

## 4 O PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Conceituada a moradia como um direito-meio, com o condão de impulsionar a realização dos demais direitos fundamentais, parte-se, agora, para a análise do Programa Moradia Primeiro e de seus efeitos jurídicos na garantia do mínimo existencial à população em situação de rua, seu público-alvo. Trata-se de uma política pública que rompe com a lógica tradicional etapista ao assegurar acesso imediato à moradia digna, reconhecendo-a não como mero benefício assistencial, mas como pressuposto ontológico e primário para a efetivação da dignidade humana e da inclusão social.

Para aprofundamento desta análise, impõe-se revisitar o histórico das políticas habitacionais brasileiras voltadas à população em situação de rua, marcadas por abordagens graduais e condicionalistas, muitas vezes insuficientes para superar o ciclo de vulnerabilidade. Examina-se, ainda, os entraves estruturais dessas políticas, como a burocratização e a descontinuidade, e as alternativas emergentes, em especial a adoção do paradigma *Housing First*, que redefine a moradia como primeiro passo (e não último) na reinserção social.

Assim, nos próximos tópicos, serão apresentados os antecedentes das políticas públicas de moradia no Brasil, predominantemente pautadas por um modelo etapista, os fundamentos do *Housing First*, programa pioneiro desenvolvido nos Estados Unidos que influenciou a elaboração do Guia Brasileiro de Moradia Primeiro, e uma análise jurídica do programa à luz do princípio do mínimo existencial, avaliando sua eficácia na concretização de direitos constitucionais à população em situação de rua.

### 4.1 Panorama histórico das políticas habitacionais para a população em situação de rua no Brasil

Antes de adentrar na análise do Programa Moradia Primeiro, é necessário examinar a problemática que motivou sua criação: o reiterado insucesso das políticas públicas habitacionais brasileiras no enfrentamento da crescente população em situação de rua ao longo das últimas décadas. Dados do CadÚnico<sup>79</sup> demonstram que, em dezembro de 2024, essa parcela social era quatorze vezes superior à registrada no mesmo período de 2013, totalizando cerca de 337 mil pessoas em situação de rua em todo o país.

---

<sup>79</sup> G1. **Brasil tem mais de 335 mil pessoas em situação de rua, aponta levantamento.** G1 Minas Gerais, 14 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/04/14/brasil-mais-de-335-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-levantamento.ghml>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Tal circunstância foi acompanhada de diversas tentativas institucionais de controle nas áreas englobadas pela assistência social. A título de ilustração, cita-se o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009<sup>80</sup>, que determinou a criação de Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP) em todo o território nacional, com o fito de oferecer atendimento especializado, garantir o acesso a serviços essenciais e promover a articulação intersetorial voltada à reinserção social dessa categoria.

Ainda, em 2011, foram criadas as equipes de Consultório na Rua (eCR)<sup>81</sup>, formadas por profissionais de múltiplas áreas da saúde que desenvolvem, *in loco*, ações de atenção primária voltadas à população em situação de rua, juntamente com os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)<sup>82</sup>, responsáveis por ofertar cuidado contínuo e integral em saúde mental, especialmente para pessoas em sofrimento psíquico grave, com ou sem uso problemático de substâncias psicoativas.

No âmbito da moradia, entretanto, observa-se que, em regra, os serviços não são acessados diretamente pelas pessoas em situação de rua, mas sim por meio de encaminhamentos realizados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)<sup>83</sup> ou pelos Centros POP, que remetem os indivíduos para unidades de acolhimento – as quais variam entre abrigos, casas de passagem, repúblicas e alugueis sociais.

Os abrigos e as casas de passagem são voltados, predominantemente, ao acolhimento emergencial e provisório, oferecendo pernoite em estruturas coletivas, com capacidade previamente estabelecida, além de refeições durante o período de permanência. Trata-se, portanto, de uma resposta assistencial imediata, mas de caráter transitório e limitado em termos de autonomia para o usuário<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>81</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012**. Define as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html). Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>82</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 1.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>84</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

Já as repúblicas e os programas de aluguel social, por sua vez, constituem modalidades mais estáveis de acolhimento, geralmente direcionadas àqueles que, após acompanhamento individualizado nos serviços anteriores, são identificados como detentores de maior autonomia e comprometimento com seus chamados “projetos de vida”<sup>85</sup>, evidenciados por meio da inserção no mercado de trabalho, da adesão a tratamentos de saúde ou do enfrentamento de dependências.

A partir disso, percebe-se o caráter notadamente etapista – referenciado internacionalmente como modelo de degraus ou “*staircase model*”<sup>86</sup> – da política de habitação brasileira à PSR: quanto mais próximo o indivíduo está do padrão esperado de comportamento, mais rápido ele terá acesso aos serviços qualificados de moradia<sup>87</sup>. Ou seja, aqueles que apresentam melhor estado de saúde mental, maior funcionalidade nas atividades diárias e condutas consideradas socialmente adequadas tendem a ser priorizados para vagas em unidades mais estáveis e que provêm um maior grau de autonomia.

Esse critério, entretanto, acaba por privilegiar aqueles que já possuem maior grau de inserção social e funcionalidade, reproduzindo uma lógica que associa “merecimento” à capacidade de adaptação e autocuidado. Por outro lado, aqueles que enfrentam maiores dificuldades, seja em razão de transtornos mentais mais severos, dependência química ou outras vulnerabilidades, permanecem restritos a serviços emergenciais e provisórios, que oferecem pouca individualidade e privacidade<sup>88</sup>.

Sobre tal contraste, aduz Cristiane Britto<sup>89</sup>, ex-Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos:

De forma indireta, a lógica do modelo etapista configura uma situação em que se espera que as pessoas consigam superar diversos problemas de difícil resolução, tais como desemprego, transtornos mentais e dependência de substâncias psicoativas em condições de vida extremamente difíceis. A impossibilidade de contar com a infraestrutura ideal em uma moradia dificulta dramaticamente os demais aspectos da vida. Imagine-se buscando formas de se manter empregado sem condições de acesso a água ou mesmo de conseguir dormir em segurança, sofrendo com doenças como diabetes ou pressão alta e não poder regular a alimentação segundo as restrições nutricionais, contando exclusivamente com a doação de alimentos como única

<sup>85</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>86</sup> BAPTISTA, Isabel; MARLIER, Eric. **Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: a study of national policies**. European Social Policy Network (ESPN), 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>87</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 19.

<sup>88</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 19.

<sup>89</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 22.

maneira de se alimentar, lidando com transtornos mentais severos na rua, sem espaço para guardar os remédios, sem horários regulados, cuidados de terceiros ou mesmo sem um espaço de repouso ou garantia de segurança.

Assim, não é incomum que indivíduos em situação de rua transitem, reiteradas vezes, por diferentes unidades de acolhimento mais estáveis, sendo, entretanto, desligados desses espaços em virtude da perda de vínculo empregatício, de recaídas no uso de substâncias psicoativas ou da dificuldade em manter rotinas previstas como condição para permanência<sup>90</sup>. A exemplo, dados da pesquisa Dinâmicas de Retorno<sup>91</sup>, realizada em 2021, demonstraram que 60,3% dos egressos de aluguéis sociais reingressaram em serviços emergenciais em período inferior a dois anos.

Tal dinâmica evidencia que o modelo etapista não contempla a possibilidade de retrocessos nos percursos individuais<sup>92</sup>, operando com base em uma lógica linear e progressiva, como se a trajetória dessas pessoas não fosse marcada por conflitos complexos, interseccionais e multifatoriais. Há, em verdade, uma lógica meritocrática implícita no referido sistema de acolhimento, que reflete, em última instância, uma visão punitivista<sup>93</sup> da vulnerabilidade.

Nesta toada, compreende-se por que grande parte das unidades de acolhimento no Brasil, sobretudo as de moradia estável, opera com vagas ociosas e aquém da capacidade prevista<sup>94</sup>. A justificativa frequentemente apresentada é a de que significativa parcela das pessoas em situação de rua não estaria apta a utilizar esses serviços, de forma que se consolida um ciclo de exclusão: ao se negar o acesso com base em uma suposta inaptidão, impede-se justamente a chance de superá-la<sup>95</sup>, perpetuando a marginalização da categoria em comento.

<sup>90</sup> PINHO, Roberta Justel do; PEREIRA, Ana Paula Fernandes Barão; LUSSI, Isabela Aparecida de Oliveira.

**População em situação de rua, mundo do trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centro POP): perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva.**

Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, São Carlos, v. 27, n. 3, p. 480–495, jul./set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/S4yZL3jDCvju4ztXFHNLPYN/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

<sup>91</sup> SILVA, Mariana; ALMEIDA, Rafael. **Dinâmicas de retorno: um estudo longitudinal sobre população em situação de rua.** São Paulo: Ed. Unifesp, 2021.

<sup>92</sup> CAGNIN, José Guilherme. **A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo *Housing First* (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública.** Franca: Repositório UNESP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>93</sup> SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social: de ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 10, dez. 2007.

<sup>94</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

**Centro SUAS 2024: Vigilância Socioassistencial.** Brasília, DF: MDS, 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 10 jun. 2024.

<sup>95</sup> OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Olhares sobre o direito à assistência social.** Brasília: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/livros/olhares\\_sobre\\_direito\\_assistencia\\_social.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/olhares_sobre_direito_assistencia_social.pdf). Acesso em: 15 jun. 2025.

Ocorre que esta problemática não se dá tão somente no Brasil. Há, na realidade, uma vasta literatura internacional que tece críticas contundentes à adoção do modelo de degraus em diversas regiões do globo, como a Europa, a Oceania e, notadamente, a América do Norte<sup>96</sup>. Foi nos Estados Unidos, em especial, que emergiu uma proposta inovadora voltada à superação desse paradigma: a inversão da lógica tradicional de acesso à moradia.

Em vez de submeter os indivíduos em situação de rua a uma série de pré-requisitos e etapas progressivas, a nova abordagem propunha assegurar, de forma imediata e incondicional, o acesso a uma moradia digna, para que, somente a partir disso, os beneficiários fossem avaliados em relação ao grau de autonomia e funcionalidade que adquiriram.

Referida metodologia, denominada *Housing First*, exerceu expressiva influência na formulação de políticas públicas análogas em diversos países, inclusive no Brasil. Seus fundamentos e impactos, de grande relevância para o campo da assistência social, serão objeto de análise no tópico subsequente.

#### **4.2 *Housing First*: princípios e impactos na reconfiguração das políticas de moradia**

Remonta-se a origem do *Housing First* ao ano de 1992, quando teria sido criado pelo psicólogo Sam Tsemberis<sup>97</sup>, na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América (EUA). Entretanto, a ideia embrionária do projeto surgiu da assistente social Tanya Tull<sup>98</sup>, que, ainda na década de 1980, ao atuar em unidades de acolhimento em Los Angeles, desenvolveu as bases da proposta que viria a inspirar o programa.

Tanya, diante da constatação de que os serviços de acolhimento emergencial dos EUA estavam sendo utilizados de forma contínua por pessoas em situação crônica de rua, compreendeu que o modelo vigente era insuficiente para promover a superação dessa condição. Percebeu, assim, a necessidade de reordenar as políticas habitacionais, criando soluções permanentes e específicas para esse público, de modo a evitar que os abrigos se tornassem estruturas precárias e permanentes para quem mais necessitava de estabilidade<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> CAGNIN, José Guilherme. **A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo *Housing First* (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública**. Franca: Repositório UNESP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content>. Acesso em: 14 jun. 2025.

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>98</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 35.

<sup>99</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 36.

Com essa perspectiva, Tull foi responsável por iniciativas como o *L.A. Family Housing*, em 1983, que integrava moradia definitiva e acolhimento emergencial, e os projetos *A Community of Friends* e *Beyond Shelter*, ambos em 1988, voltados à oferta de moradia com suporte para pessoas com transtornos mentais e famílias em situação de rua<sup>100</sup>. Essas ações consolidaram os fundamentos do que viria a ser a abordagem *Housing First*, priorizando o acesso imediato à moradia como estratégia de enfrentamento da exclusão habitacional.

Inspirado por essa lógica, o psicólogo Sam Tsemberis aprofundou o modelo no início da década de 1990, ao perceber, com base em escuta direta das pessoas em situação de rua em Nova Iorque, que a principal demanda era a obtenção de uma moradia segura e autônoma<sup>101</sup>. Em 1992, estruturou formalmente o *Housing First*, rompendo com os critérios de acesso tradicionalmente impostos, como a abstinência ou a adesão prévia a tratamentos, e instituindo um modelo centrado na moradia como ponto de partida<sup>102</sup>.

Assim, com a formalização do programa, houve, também, a estruturação de seus princípios<sup>103</sup>. Estes são cinco, e funcionam como pilares que sustentam a proposta da iniciativa, tanto em sua dimensão filosófica quanto prática. O primeiro princípio estabelece o acesso imediato à moradia, sem impor quaisquer exigências prévias. A moradia, nesse contexto, é concebida como um direito básico e o primeiro passo para que a pessoa possa iniciar um processo de recuperação, autonomia e reintegração social. A segunda premissa diz respeito à oferta de habitação permanente e individualizada, garantindo que os beneficiários tenham acesso a moradias estáveis, onde possam viver com autonomia e independência, sem a imposição de coabitação forçada.

O terceiro pressuposto defende uma distribuição integrada das moradias, ou seja, que os imóveis estejam localizados em áreas residenciais comuns, de modo a evitar a criação de guetos e favorecer a convivência comunitária. O quarto princípio assegura o direito de escolha, permitindo que cada pessoa decida onde e com quem deseja morar, além de selecionar os serviços que melhor atendam suas necessidades e preferências, fortalecendo a autonomia individual. Por fim, o quinto preceito trata dos apoios individualizados voltados à recuperação

---

<sup>100</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>101</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 36.

<sup>102</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 37.

<sup>103</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 37.

e inclusão social, com foco em ajudar os moradores a reconstruírem seus vínculos sociais, acessarem recursos públicos e se sentirem parte ativa da comunidade.

Nesta toada, após sua implementação inicial nos EUA, a abordagem *Housing First* demonstrou resultados promissores, o que incentivou sua expansão para outras cidades e países. A eficácia do modelo, especialmente no enfrentamento da situação de rua crônica, despertou o interesse de diferentes governos e organizações internacionais, que passaram a adotá-lo com as devidas adaptações aos seus contextos locais. A seguir, serão apresentados alguns dos principais impactos observados a partir da aplicação dessa estratégia em distintas realidades.

As primeiras evidências da eficácia do modelo *Housing First* foram observadas em Nova Iorque<sup>104</sup>, em 2000, onde um estudo pioneiro comparou os resultados de manutenção de moradia entre participantes desse programa e de outros modelos tradicionais de acolhimento voltados a pessoas em situação de rua. A pesquisa acompanhou cerca de 1.841 indivíduos ao longo de cinco anos, sendo 241 atendidos pelo *Housing First* e os demais por alternativas convencionais. Todos apresentavam transtornos mentais e cerca da metade lidava com o uso problemático de substâncias.

Enquanto os beneficiários do programa de priorização de moradia imediata foram alojados em habitações individuais e distribuídas pela comunidade, o grupo de comparação teve acesso, em sua maioria, a abrigos coletivos. Ao final do período, 88% dos integrantes do *Housing First* mantiveram-se estavelmente em suas casas, ao passo que apenas 47% dos outros participantes conseguiram o mesmo<sup>105</sup>.

Posteriormente, outra pesquisa experimental, também em Nova Iorque, em 2004, avaliou a efetividade do modelo com 206 pessoas em situação crônica de rua. Os indivíduos foram divididos aleatoriamente entre o grupo atendido pelo *Housing First* e outro que seguiu para os serviços habituais, como albergues e residências coletivas. Após dois anos, observou-se que aqueles vinculados ao *Housing First* permaneceram, em média, 80% do tempo em moradias estáveis, enquanto os demais estiveram apenas 30% do tempo em situação habitacional estável<sup>106</sup>.

Resultados semelhantes foram observados em outras localidades dos Estados Unidos, como Denver, Vermont, Seattle, San Diego e Washington, em que taxas de

---

<sup>104</sup> ORNELAS, José; DUARTE, Maria Teresa. **Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua**. Madrid: EuroSocial, 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/joint-activity/decriminalization-homelessness/subm-decriminalization-homelessness-extreme-sta-brazil-annex-2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>105</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 46.

<sup>106</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 46.

permanência em moradias independentes variaram entre 77% e 84%. Um exemplo especialmente expressivo foi registrado no estado de Utah<sup>107</sup>, onde a iniciativa abrangeu quase toda a população em situação de rua, resultando em uma redução de 91% nesse contingente, dado destacado por Lloyd Pendleton, ex-diretor da Força-Tarefa para Pessoas em Situação de Rua de Utah (*Utah's Homeless Task Force*), durante uma palestra no TED Talks<sup>108</sup>.

Fora dos Estados Unidos, o maior estudo sobre o modelo Housing First foi realizado no Canadá, em 2014, envolvendo mais de duas mil pessoas em situação de rua distribuídas entre cinco grandes cidades. Ao longo de dois anos<sup>109</sup>, observou-se que os participantes inseridos no programa Housing First permaneceram, em média, 73% do tempo em moradias estáveis, enquanto aqueles que acessaram os serviços convencionais registraram uma permanência significativamente inferior, de apenas 32%<sup>110</sup>.

Outro levantamento relevante foi realizado no âmbito de um projeto europeu envolvendo nove países, com quase 520 pessoas em situação de rua entrevistadas. O estudo apontou que os participantes vinculados ao *Housing First* passaram cerca de 87% do tempo dos últimos seis meses em moradias próprias, enquanto os demais estiveram, em média, apenas 18% do tempo em situação habitacional estável<sup>111</sup>.

Tais pesquisas, todavia, não se limitaram à análise da taxa de permanência dos beneficiários em moradias estáveis. Os estudos também evidenciaram melhorias significativas em diversos outros aspectos da vida dos participantes<sup>112</sup>, como, por exemplo, uma expressiva melhora na saúde física e mental dos atendidos, acompanhada da redução considerável do número de atendimentos em serviços de emergência, bem como da diminuição — ou mesmo eliminação — do consumo de álcool e outras substâncias psicoativas.

Também foi constatado que uma parcela significativa dos beneficiários do *Housing First* conseguiu reinserir-se no mercado de trabalho<sup>113</sup>, passando a obter renda própria. Além disso, os relatos apontam para um maior engajamento em atividades educacionais, profissionais, de lazer ou outras, bem como para o restabelecimento e o fortalecimento de

<sup>107</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 47.

<sup>108</sup> TED. **The Housing First approach to homelessness | Lloyd Pendleton** [vídeo]. YouTube, 15 mai. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5nys6iebjHw>. Acesso em: 18 jun. 2025.

<sup>109</sup> ORNELAS, José; DUARTE, Maria Teresa. **Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua**. Madrid: EuroSocial, 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/joint-activity/decriminalization-homelessness/sub-decriminalization-homelessness-extreme-sta-brazil-annex-2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>110</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 55.

<sup>111</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 55.

<sup>112</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 57.

<sup>113</sup> ORNELAS, DUARTE, *op. cit.*, p. 65.

vínculos sociais, com o crescimento do sentimento de pertencimento à comunidade, elemento essencial para a efetiva reintegração social das pessoas em situação de rua.

Dessa forma, foi-se percebendo que, de fato, havia uma taxa considerável de sucesso na estratégia de subverter a lógica tradicional das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, ao assegurar, como primeiro passo, o acesso incondicional à moradia. A proposta de inverter a ordem dos requisitos convencionais, ao oferecer habitação antes de exigir adesão a tratamentos ou mudanças comportamentais, demonstrou resultados práticos expressivos, tanto em termos de estabilização habitacional quanto de efetiva inclusão social.

Tal constatação não passou despercebida pelos países da América Latina, especialmente pelo Brasil. A partir de 2018, iniciaram-se as primeiras experiências nacionais inspiradas no modelo *Housing First*, intitulado nacionalmente de Moradia Primeiro, cuja trajetória, especificidades e impactos serão analisados nos tópicos seguintes.

### 4.3 Programa Moradia Primeiro no Brasil

Diferentemente dos demais países mencionados neste trabalho, a implementação da metodologia Moradia Primeiro é extremamente recente em território nacional, não completando, até o momento, sequer uma década de existência. Ainda assim, já é possível identificar dados relevantes acerca de seus impactos práticos e de sua efetividade enquanto política pública voltada à população em situação de rua.

A primeira iniciativa formal nesse sentido foi implantada em 2018<sup>114</sup>, na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná, em um contexto marcado pelo expressivo crescimento do número de pessoas em situação de rua na capital paranaense, que, à época, figurava entre as três maiores concentrações do país. Porém, de maneira diversa do que se observa em outros municípios que adotaram o Moradia Primeiro, o projeto curitibano não contou com financiamento público.

Tratou-se, na realidade, de uma ação promovida exclusivamente por meio da iniciativa privada<sup>115</sup>, viabilizada pela parceria entre o Instituto Nacional de Direitos Humanos

---

<sup>114</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível o *Housing First* no Brasil? Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil.** Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>115</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 119.

da População em Situação de Rua (INRua), a Mitra da Arquidiocese de Curitiba e a Casa de Acolhida São José, que, frente à ausência de engajamento por parte do poder público estadual e municipal<sup>116</sup>, decidiram iniciar, de forma autônoma, a construção de uma alternativa humanizada às vulnerabilidades da PSR no município.

A parceria foi formalizada da seguinte forma: a Mitra da Arquidiocese de Curitiba comprometeu-se a realizar o repasse dos valores necessários à manutenção do projeto, enquanto ao INRua coube a execução direta das ações, compreendendo a seleção dos beneficiários, o acompanhamento social contínuo e a prestação de contas. Estipulou-se, à época, o valor de R\$ 800,00 por unidade habitacional, destinado a cobrir despesas com aluguel, condomínio, água, luz e gás. Já os custos relacionados à mudança dos beneficiários e à aquisição de mobília foram viabilizados por meio de parcerias adicionais com outros entes vinculados à Igreja Católica.

No início do projeto, no primeiro trimestre de 2019, o orçamento disponível era suficiente para a manutenção de até cinco moradias, totalizando R\$ 4.000,00 mensais. Todavia, em junho de 2025, data da elaboração deste trabalho, o projeto já contemplava oito moradias ativas na cidade de Curitiba, abrigando um total de doze moradores: três mulheres, quatro homens — sendo um deles idoso — e dois casais, um dos quais com um bebê de colo<sup>117</sup>.

Tais beneficiários apresentam perfis bastante distintos entre si. Alguns já possuíam certo grau de autonomia e não demandavam acompanhamentos frequentes nas áreas de saúde física ou mental; outros, por sua vez, haviam passado por múltiplas internações hospitalares, lidavam com dependência severa de álcool e/ou outras drogas e eram diagnosticados com transtornos psiquiátricos. Contudo, o critério de seleção dos participantes não se pautou pelas diferenças, mas por um ponto comum essencial: todos viviam em situação de rua de forma crônica, há pelo menos três anos.

Referido critério foi amplamente debatido à época da implantação do projeto, justamente por contrariar um estigma social ainda presente: o de que pessoas em situação de rua há muitos anos seriam incapazes de se adaptar a um estilo de vida convencional, por supostamente “preferirem” a liberdade das ruas e a ausência de regras. Os resultados concretos

<sup>116</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível o *Housing First* no Brasil? Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>117</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (*Housing First*)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

da iniciativa em Curitiba, como será demonstrado adiante, revelaram, de forma inequívoca, que tal preconceito não se sustenta na realidade, evidenciando que, quando assegurado o direito à moradia digna de forma incondicional, mesmo indivíduos em situação de vulnerabilidade crônica extrema são plenamente capazes de reconstruir suas trajetórias com autonomia e dignidade.

Para além do subsídio financeiro destinado à manutenção da moradia, cada beneficiário conta com o apoio contínuo de uma equipe multidisciplinar composta por três profissionais<sup>118</sup>, disponibilizados pelas três entidades parceiras do projeto. Essa equipe é responsável por assegurar o acompanhamento individualizado dos participantes, prestando suporte em diversas esferas de suas vidas, como organização doméstica, cuidados com a saúde, inserção no mercado de trabalho, acompanhamento psicossocial e orientação financeira.

O objetivo principal dos atendimentos é favorecer a estabilidade habitacional, o bem-estar integral e a reintegração social dos beneficiários. Ademais, é elaborado um plano de manejo de crises, adaptado às necessidades específicas de cada pessoa. Durante o primeiro mês após o ingresso na moradia, as visitas domiciliares ocorrem de duas a três vezes por semana, frequência que, posteriormente, passa a ser semanal ou quinzenal, conforme o grau de autonomia e as demandas apresentadas por cada participante.

Desde sua implementação, em 2019, o projeto Moradia Primeiro em Curitiba tem se mantido estável, embora siga sendo integralmente financiado por meio de recursos da iniciativa privada. Não obstante, os diretores da iniciativa seguem engajados em ações de ativismo político junto à Câmara Municipal de Curitiba, à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e ao terceiro setor local, com vistas à institucionalização do programa e à obtenção de financiamento público que possibilite sua ampliação, conforme se aduz da rede social principal do projeto, qual seja o perfil “*Moradia Primeiro Curitiba*”<sup>119</sup> na plataforma Instagram.

Projeto semelhante foi desenvolvido na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, onde, também no ano de 2018, foram iniciadas políticas de habitação permanente voltadas à população em situação de rua, fundamentadas na premissa da concessão

---

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível o *Housing First* no Brasil? Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>119</sup> MORADIA PRIMEIRO CURITIBA. **Perfil de rede social**. Instagram, 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/moradiaprimeiro/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

incondicional de moradia<sup>120</sup>. A iniciativa porto-alegrense, entretanto, diferentemente da curitibana, contou desde o início com financiamento público, viabilizado por meio de repasses federais à Prefeitura Municipal, mediante o Convênio nº 854075/2017<sup>121</sup>, originalmente firmado com o Ministério da Justiça e, atualmente, vinculado ao Projeto Mais Dignidade, sob responsabilidade do Ministério da Cidadania.

Por receber um maior aporte financeiro – de acordo com Tavares<sup>122</sup>, o projeto já auferiu, aproximadamente, um milhão de reais –, o Programa Moradia Primeiro em Porto Alegre dispõe de capacidade de atendimento significativamente superior àquela observada na experiência curitibana. Conforme dados disponíveis no Portal da Transparência<sup>123</sup> da capital gaúcha, até março de 2021, a iniciativa já havia contemplado 112 pessoas em situação de rua.

A principal modalidade adotada pelo programa em Porto Alegre é denominada "Aluguel Solidário", por meio da qual se realiza o repasse mensal de um valor equivalente ao de um aluguel popular, fixado em R\$ 800,00, diretamente à conta do proprietário do imóvel. A formalização se dá por meio de contrato firmado entre o beneficiário e o locador, e os proprietários interessados cadastram voluntariamente seus imóveis, sendo submetidos a critérios como a disponibilidade de água encanada, energia elétrica, um cômodo privativo para o morador e a regularização jurídica do imóvel.

A localização do bem também é avaliada, exigindo-se que esteja afastado de zonas marcadas pelo tráfico ou consumo de drogas e, preferencialmente, próximo à região de convivência anterior da pessoa em situação de rua, com o intuito de preservar vínculos sociais e comunitários, bem como garantir segurança, estabilidade e permanência no novo lar do beneficiário. A Prefeitura Municipal, por sua vez, atua como fiadora da locação.

---

<sup>120</sup> ORNELAS, José; DUARTE, Maria Teresa. **Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua**. Madrid: EuroSocial, 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/joint-activity/decriminalization-homelessness/subm-decriminalization-homelessness-extreme-sta-brazil-annex-2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

<sup>121</sup> BRASIL. **Convênio nº 854075/2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jul. 2019. Seção 1, p. 8. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=530&pagina=8&data=05/07/2019&captchafiled=firstAccess>. Acesso em: 18 jun. 2025.

<sup>122</sup> TAVARES, Selena Comerlato. **Moradia para quem? Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/231621>. Acesso em: 21 jun. 2025.

<sup>123</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de atividades 2020**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/sites/default/files/usudoc/uploads/smpae/2021/03/relatorio-atividades-2020/relatorio-atividades-2020.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Antes de ingressar efetivamente no Moradia Primeiro em Porto Alegre, o indivíduo em situação de rua deve formalizar sua adesão ao programa mediante a assinatura de um instrumento denominado Plano de Cuidados Comuns. Nesse documento, o beneficiário se compromete a zelar pelo imóvel, observar eventuais normas de convivência estabelecidas e manter acompanhamento contínuo por meio da rede de atenção psicossocial, especialmente em unidades do CAPS.

Além disso, o programa integra a garantia da moradia ao acompanhamento sistemático realizado por equipes de servidores municipais das áreas de assistência social e saúde. Tais profissionais realizam visitas quinzenais aos beneficiários, com foco na construção de um plano de apoio individualizado que favoreça a autonomia, a reintegração social e o fortalecimento da autodeterminação. Ainda, busca-se ampliar o acesso a serviços públicos essenciais, como saúde e assistência social, bem como facilitar a inserção em oportunidades de qualificação profissional, geração de renda e acesso ao mercado de trabalho. Abaixo, acosta-se o relatório que deve ser preenchido quinzenalmente pelos profissionais responsáveis por acompanhar o beneficiário.

Figura 1 – Relatório de acompanhamento quinzenal do beneficiário do Programa Moradia Primeiro em Porto Alegre/RS.

ACOMPANHAMENTO QUINZENAL DO MORADIA PRIMEIRO – Versão Final (30 de Abril de 2019)							
A. Acompanhamento do autocuidado, do cuidado da moradia, relações interpessoais e integração comunitária (FASC & SMS)							
			Caracterização da situação				
			( ) 4 Extremamente comprometido (e.g., usuário extremamente emagrecido/prostrado e aparência pessoal extremamente descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	( ) 3 Muito comprometido (e.g., muito emagrecida/prostrada, aparência pessoal muito descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	( ) 2 Moderadamente comprometido (e.g. emagrecida/prostrada e aparência pessoal descuidada ( roupas, cabelos, unhas))	( ) 1 Levemente comprometida (e.g. pouco emagrecida/prostrada e aparência pessoal relativamente preservada (roupas, cabelos /unhas))	( ) 0 Preservado
1. Cuidados de Si	Todos os usuários	Nos últimos 15 dias...	( ) 4 Extremamente comprometido (e.g., usuário extremamente emagrecido/prostrado e aparência pessoal extremamente descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	( ) 3 Muito comprometido (e.g., muito emagrecida/prostrada, aparência pessoal muito descuidada (roupas/cabelos e/ou unhas))	( ) 2 Moderadamente comprometido (e.g. emagrecida/prostrada e aparência pessoal descuidada ( roupas, cabelos, unhas))	( ) 1 Levemente comprometida (e.g. pouco emagrecida/prostrada e aparência pessoal relativamente preservada (roupas, cabelos /unhas))	( ) 0 Preservado
2. Cuidados com a alimentação (compra, preparo e armazenamento)	Todos os usuários	Nos últimos 15 dias...	( ) 4 Sem planejamento algum da compra, preparo e armazenamento de comida (totalmente dependente de ajuda ou doação)	( ) 3 Planejamento mínimo na compra, preparo e armazenamento de comida (quase totalmente dependente de ajuda ou doação)	( ) 2 Alguns planejamentos mínimos na compra, preparo e armazenamento de comida (parcialmente dependente de ajuda ou doação)	( ) 1 Planejamento quase autônomo na compra, preparo e armazenamento de comida (precisa de ajuda/doação ocasional)	( ) 0 Totalmente autônomo na compra, preparo e armazenamento de comida
3. Cuidados com a moradia	Todos os usuários	Nos últimos 15 dias...	( ) 4 Extremamente comprometido (e.g., lixo no chão, acumulação, roupas jogadas no chão, móveis em péssimo estado de conservação)	( ) 3 Muito comprometido (e.g., roupas jogadas no chão, móveis em mau estado de conservação)	( ) 2 Moderadamente comprometido (e.g., móveis em mau estado de conservação, alguma desordem)	( ) 1 Levemente comprometido (e.g., pequena desordem)	( ) 0 Moradia com cuidado preservado
4. Relações interpessoais	Todos os usuários	Nos últimos 15 dias...	( ) 4 Isolamento social (extremamente comprometido em estabelecer relações sociais e/ou comunitárias (inquieto/vizinhança))	( ) 3 Estabelece relações sociais muito frágeis	( ) 2 Estabelece relações sociais que são majoritariamente conflituosas	( ) 1 Estabelece relações de amizade, românticas, familiares que são eventualmente conflituosas.	( ) 0 Bom relacionamento interpessoal

Fonte: Katz (2019, p. 19).

Já o público-alvo dessa política são jovens e adultos, de 18 a 59 anos, que se encontrem em situação de extrema vulnerabilidade pessoal e social, inclusive com histórico de

dependência de substâncias psicoativas<sup>124</sup>. Tais indivíduos são identificados e selecionados pelas equipes intersetoriais de saúde e assistência social do município de Porto Alegre, responsáveis pela realização dos serviços de abordagem e atendimento diretamente nos espaços públicos da cidade.

A análise das experiências de Curitiba e Porto Alegre evidencia que, mesmo em contextos distintos de financiamento e estrutura, o Programa Moradia Primeiro tem sido capaz de produzir impactos concretos na vida de pessoas historicamente excluídas do acesso a direitos básicos. Mais do que uma inovação administrativa, trata-se de um marco de reconhecimento da moradia como direito fundamental e condição primeira para o exercício de outros tantos. É justamente a partir da compreensão de que o lar pode florescer como espaço de dignidade e cidadania que se propõe, a seguir, uma reflexão jurídica sobre os efeitos do programa na efetivação do mínimo existencial para a população em situação de rua.

#### ***4.3.1 Quando o teto floresce o direito: impactos do Programa Moradia Primeiro na efetivação do mínimo existencial aos beneficiários***

Parte-se, agora, para a análise dos efeitos jurídicos concretos do Programa Moradia Primeiro, especialmente à luz da garantia do mínimo existencial enquanto desdobramento. Busca-se examinar de que forma a concessão incondicional de moradia, tal como implementada nas experiências de Curitiba e Porto Alegre, contribui para a superação da situação de rua e promove avanços significativos na saúde física e psíquica dos beneficiários no Brasil.

No caso do projeto implementado em Curitiba, pioneiro no cenário nacional, observa-se uma escassez de dados quantitativos oficiais e sistematizados, o que se deve, em grande parte, ao fato de a iniciativa ter sido integralmente financiada por recursos da iniciativa privada. Todavia, apesar da limitada divulgação institucional de resultados, informações veiculadas nas redes sociais do perfil oficial do projeto afirmam que todas as famílias atualmente contempladas continuam inseridas nas unidades habitacionais disponibilizadas, o

---

<sup>124</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível o *Housing First* no Brasil? Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf). Acesso em: 17 jun. 2025.

que revela uma taxa de permanência de 100%<sup>125</sup> e, por consequência, um índice absoluto de superação da situação de rua entre os participantes.

Além disso, dados do Governo Federal<sup>126</sup> indicam melhorias significativas na qualidade de vida dos beneficiários. Pesquisas acadêmicas sobre a experiência curitibana apontam, ainda, que os participantes relataram sentimentos de pertencimento, estabilidade emocional e retomada de perspectiva de futuro — elementos que se expressam na busca por educação formal e inserção no mercado de trabalho. Tais constatações demonstram que a moradia opera, nesse contexto, como um elemento estruturante da reorganização da vida cotidiana, permitindo que os indivíduos saiam do estado de mera sobrevivência e passem a projetar o futuro com autonomia.

Os resultados observados, ainda que informais ou qualitativos, corroboram as estatísticas internacionais amplamente documentadas em experiências consolidadas do *Housing First*, que indicam a alta eficácia do modelo na reversão da situação de rua e na reconstrução da dignidade de seus beneficiários<sup>127</sup>.

O projeto em Porto Alegre, por sua vez, embora ligeiramente mais recente, apresenta indicadores relevantes que reforçam a efetividade da política Moradia Primeiro na promoção do mínimo existencial. Dados do relatório da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC)<sup>128</sup> apontam que, até outubro de 2019, o programa havia garantido 10.801 dias de moradia estável aos 70 beneficiários atendidos até então, o que representa não apenas a superação prolongada da situação de rua, mas também a redução de episódios de crise que, anteriormente, demandavam internações clínicas e psiquiátricas frequentes. A estabilidade residencial alcançada se reflete, ainda, na taxa de permanência aproximada de 85% entre os participantes.

Observa-se também impacto relevante na área da saúde mental e do uso de substâncias psicoativas<sup>129</sup>: 19% dos beneficiários em Porto Alegre relataram cessação total do

<sup>125</sup> MORADIA PRIMEIRO CURITIBA. **Perfil de rede social**. Instagram, 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/moradiaprimeiro/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

<sup>126</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>127</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>128</sup> FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (FASC). **Relatório de atividades**. Porto Alegre: FASC, 2019.

<sup>129</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 155.

uso, enquanto 26% passaram a usar de forma não problemática. Por outro lado, 29% estavam em tratamento ativo e apenas 3% permaneciam sem acompanhamento terapêutico, o que evidencia uma relevante evolução no enfrentamento das dependências e no fortalecimento da rede de cuidado. Outro dado relevante diz respeito à inserção social e produtiva dos beneficiários, uma vez que, embora não existam levantamentos quantitativos sistematizados sobre emprego ou renda, foram registrados casos de participantes que conseguiram retornar ao mercado de trabalho após a conquista de moradia estável.

Repise-se que os resultados alcançados pelas experiências de Curitiba e Porto Alegre vêm influenciando outras cidades brasileiras, que passaram a estudar e desenvolver iniciativas inspiradas na metodologia Moradia Primeiro. Em Recife<sup>130</sup>, por exemplo, a implementação de um projeto-piloto, articulado com o Comitê Intersetorial da Prefeitura e com o apoio da Defensoria Pública da União, demonstrou resultados promissores, com expressiva redução no consumo de substâncias psicoativas e diminuição das internações por agravos relacionados à saúde mental.

No Rio de Janeiro<sup>131</sup>, o modelo passou a ser considerado como referência para a reformulação das políticas de acolhimento da população em situação de rua, conforme diretrizes estabelecidas no Guia Brasileiro de Moradia Primeiro<sup>132</sup>. Já em Ponta Grossa<sup>133</sup>, município do interior do Paraná, houve a elaboração de um anteprojeto habitacional voltado à população em situação de rua, inspirado nos princípios do *Housing First*, com previsão de unidades coletivas e oficinas socioeducativas.

Vê-se, assim, que a implementação da política Moradia Primeiro representa mais do que o simples provimento habitacional: configura-se como a abertura de uma porta concreta para a reconstrução do mínimo existencial em sua dimensão substancial. Ao assegurar, de forma incondicional, o direito à moradia, compreendido como direito-meio, os projetos supracitados

<sup>130</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Projeto Moradia Primeiro busca dar habitação digna para população de rua.** Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/projeto-moradia-primeiro-busca-dar-habitacao-digna-para-populacao-de-rua>. Acesso em: 19 jun. 2025.

<sup>131</sup> ALVES, Júlia de Queiroz Pereira Luiz. **Arquitetura do cuidado: Moradia Primeiro como ferramenta de reinclusão social no Centro do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ENANPUR, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-13.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

<sup>132</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First).** Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, dez. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 24 mai. 2025.

<sup>133</sup> SUPERINTENDÊNCIA DE DIÁLOGO E INTERAÇÃO SOCIAL (SUDIS). **Ponta Grossa avança na construção de moradias populares com recursos do PMCMV Entidades.** Governo do Paraná, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.sudis.pr.gov.br/Noticia/Ponta-Grossa-avanca-na-construcao-de-moradias-populares-com-recursos-do-PMCMV-Entidades>. Acesso em: 20 jun. 2025.

permitiram que os beneficiários pudessem, a partir dessa base material, acessar outros direitos fundamentais, como saúde, trabalho, educação e convivência social. A alta taxa de permanência nas habitações, os indicadores de melhora da saúde mental, a retomada de vínculos sociais e os relatos de inserção produtiva demonstram que a garantia da moradia precede e viabiliza a efetivação de uma existência digna.

A partir dessa base estável, observa-se o fortalecimento daquilo que a teoria da segurança ontológica identifica como condição fundamental para o florescimento da vida em sociedade, qual seja a previsibilidade do cotidiano, a estabilidade emocional e a possibilidade de construir narrativas coerentes sobre o futuro. Nesse sentido, o acesso à moradia não apenas resgata um direito constitucional negligenciado historicamente à população em situação de rua, mas também reacende nos indivíduos o senso de pertencimento e a capacidade de gerir autonomamente seus projetos de vida, elementos que integram, de maneira indissociável, a noção de mínimo existencial.

Trata-se, portanto, da eficácia prática de uma ruptura com a lógica tradicional do modelo etapista. Ao inverter a ordem dos fatores, o Moradia Primeiro reafirma o princípio da dignidade da pessoa humana como núcleo irradiador dos direitos sociais e se concretiza, nacionalmente, como uma alternativa que resgata e acolhe aqueles historicamente excluídos, oferecendo-lhes a oportunidade real de reconstruir suas vidas com dignidade.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como ponto de partida a inquietação diante da permanência e do agravamento de um fenômeno social historicamente marginalizado: a situação de rua no Brasil. Ao longo das últimas décadas, observou-se a consolidação de uma verdadeira crise habitacional crônica, cuja face mais dramática manifesta-se nas calçadas, praças e viadutos das grandes cidades brasileiras, refletindo a insuficiência das políticas públicas em responder às necessidades básicas de uma parcela vulnerabilizada da população.

Foi com esse pano de fundo que o trabalho se propôs a analisar os efeitos jurídicos do Programa Moradia Primeiro, à luz da centralidade do direito à moradia na arquitetura normativa do Estado Democrático de Direito. A problemática que orientou a pesquisa, qual seja a eficácia do acesso imediato à moradia permanente, desvinculado de condicionalidades, e sua repercussão jurídica na efetivação do mínimo existencial à população em situação de rua, revelou-se especialmente relevante em um cenário marcado por políticas públicas episódicas, fragmentadas e pautadas em lógicas de controle social, que historicamente reproduziram padrões higienistas e meritocráticos.

Adotando uma abordagem qualitativa, com fundamentação teórico-documental e análise empírica de experiências concretas em cidades como Curitiba e Porto Alegre, o estudo buscou examinar, de forma crítica, em que medida o Programa Moradia Primeiro rompe com o modelo tradicional de políticas habitacionais brasileiro, estruturado em etapas e exigências prévias, e inaugura um novo paradigma jurídico-político, que reconhece a moradia não como prêmio, mas como ponto de partida para a reconstrução da vida e o florescimento da cidadania.

A análise desenvolvida permitiu concluir que o Programa Moradia Primeiro, ao inspirar-se no modelo internacional *Housing First*, apresenta um potencial transformador não apenas nos resultados mensuráveis, como a alta taxa de permanência dos beneficiários nas moradias, a redução expressiva de internações hospitalares e o declínio do uso problemático de substâncias psicoativas, mas, sobretudo, por representar uma inflexão teórica e prática no modo como o Estado reconhece e opera o direito à moradia. Não se trata apenas de assegurar abrigo físico, mas de promover segurança ontológica, conforme formulado por Anthony Giddens, permitindo que os sujeitos em situação de rua transcendam a lógica da sobrevivência imediata e possam reconstruir vínculos, identidades e projetos de vida por meio da estabilidade.

A moradia, nesse contexto, revela-se um direito-meio, nos termos de Fábio Konder Comparato, por meio do qual se torna viável o exercício de outros pressupostos fundamentais, como saúde, alimentação, educação, trabalho e convivência comunitária. A partir da análise dos

relatos de beneficiários e dos dados empíricos disponíveis, torna-se evidente que o acesso à habitação estável proporciona o reencontro do indivíduo com sua própria subjetividade e potencializa sua capacidade de agência e inserção social. O que se opera, portanto, é mais do que a oferta de um imóvel: é a restituição simbólica e concreta do pertencimento social, condição sem a qual a dignidade humana não se efetiva senão de forma retórica.

Do ponto de vista jurídico, a adoção do Programa tensiona categorias consolidadas do ordenamento, como a cláusula da reserva do possível, que historicamente tem sido invocada para justificar omissões estatais frente à efetivação dos direitos sociais. A análise jurisprudencial demonstrou, no entanto, que a aplicação dessa cláusula deve ceder quando em conflito com o núcleo duro da dignidade humana. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em decisões paradigmáticas, tem reconhecido que a escassez orçamentária não pode ser argumento absoluto quando colocada em contraposição à proteção do mínimo existencial, especialmente em situações de extrema vulnerabilidade.

Ainda assim, permanece o desafio de ampliar a escala do Programa Moradia Primeiro, enfrentando entraves orçamentários, resistências institucionais e a descontinuidade das políticas públicas em razão de mudanças de gestão. Tal expansão requer, além de vontade política, uma reconfiguração ética e normativa do papel do Estado, uma vez que é preciso reconhecer que as políticas habitacionais não devem servir ao mercado, mas às pessoas, especialmente àquelas historicamente alijadas do pacto civilizatório.

O estudo realizado também destaca a importância de consolidar políticas públicas baseadas em evidências, com articulação intersetorial e participação ativa dos sujeitos beneficiários. A superação da situação de rua não se fará por meio de ações pontuais, mas mediante a construção de um sistema de proteção social robusto, contínuo e comprometido com os fundamentos constitucionais da dignidade, da igualdade e da cidadania.

Portanto, ao final desta pesquisa, reafirma-se que a moradia não é um bem de luxo nem uma meta futura, mas uma condição indispensável para que qualquer ser humano possa simplesmente existir em sua plenitude. O Programa Moradia Primeiro representa um passo promissor, ainda que incipiente, na direção de um Estado que reconhece o direito à cidade e à vida digna como prerrogativas inalienáveis de todos, inclusive (e sobretudo) daqueles que, por muito tempo, foram tratados como invisíveis.

Diante disso, torna-se imperioso repensar as bases jurídicas, políticas e morais que sustentam o atual modelo de gestão da pobreza no Brasil. Uma sociedade que naturaliza corpos deitados nas calçadas e vidas reduzidas à mendicância é uma sociedade que ainda não realizou os compromissos constitucionais que assumiu consigo mesma. Que este trabalho, portanto,

contribua para fomentar o debate, iluminar caminhos possíveis e reforçar o imperativo ético de que nenhum direito pode florescer onde falta um teto.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Júlia de Queiroz Pereira Luiz. **Arquitetura do cuidado: Moradia Primeiro como ferramenta de reinclusão social no Centro do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ENANPUR, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-13.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.
- BAPTISTA, Isabel; MARLIER, Eric. **Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: a study of national policies**. European Social Policy Network (ESPN), 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação Ministerial: Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015. 141 p. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia\\_Ministerial\\_CNMP\\_WEB\\_2015.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2025.
- BRASIL. **Convênio nº 854075/2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jul. 2019. Seção 1, p. 8. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=530&pagina=8&data=05/07/2019&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 18 jun. 2025.
- BRASIL. **Decreto n. 11.567, de 19 de junho de 2023**. Altera o Decreto n. 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, p. 17–18, 20 jun. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.
- 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: Diário Oficial da União, 24 dez. 2009.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 8

dez. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: MMFDH, 2022. 210 p. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012**. Define as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html). Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Pessoas em situação de rua no Brasil. Painel interativo**. Power BI, [s.d.]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQ0ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.324.079/SP**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19 out. 2021, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 21 out. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1246195/false>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.381.819/PR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13 maio 2022, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 16 maio 2022. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 4 jun. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023.

CAGNIN, José Guilherme. **A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo *Housing First* (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública**. Franca: Repositório UNESP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content>. Acesso em: 14 jun. 2025.

**Centro SUAS 2024: Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

DA REDAÇÃO. **TJ/SP define mínimo existencial de 1 salário-mínimo em ação de dívidas**. Migalhas Quentes, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/420561/tj-sp-define-minimo-existencial-de-1-salario-minimo-em-acao-de-dividas>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Projeto Moradia Primeiro busca dar habitação digna para população de rua.** Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/projeto-moradia-primeiro-busca-dar-habitacao-digna-para-populacao-de-rua>. Acesso em: 19 jun. 2025.

DE LUCCA, Daniel. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** São Paulo: USP, 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Valor da cesta básica aumenta em 13 capitais em janeiro.** São Paulo: [s.n.], 6 fev. 2025. Publicação online. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2025/202501cestabasica.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **A doutrina do mínimo existencial.** Aracaju: Interfaces Científicas, jun. 2017. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Interf-Hum\\_v.6\\_n.1.10.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Interf-Hum_v.6_n.1.10.pdf). Acesso em: 1 jun. 2025.

FERNANDES, Edésio. **O direito social à moradia e a função social da propriedade.** Belo Horizonte: Fórum, 2002.

FILCHTNER FIGUEIREDO, Mariana. **Reserva do possível: origem, conceito e ordens.** Jusbrasil, 12 jun. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/reserva-do-possivel-origem-conceito-e-ordens/197458820>. Acesso em: 2 jun. 2025.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (FASC). **Relatório de atividades.** Porto Alegre: FASC, 2019.

G1. **Brasil tem mais de 335 mil pessoas em situação de rua, aponta levantamento.** G1 Minas Gerais, 14 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/04/14/brasil-mais-de-335-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-levantamento.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.

GIDDENS, Anthony. **Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age.** Stanford: Stanford University Press, 1991.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais 2021: Sudeste responde por mais da metade do PIB do país.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38539-contas-regionais-2021-sudeste-responde-por-52-4-do-pib-do-pais>. Acesso em: 16 mai. 2025.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** São Paulo: Instituto Cidadania, 2000  
ISMAIL FILHO, Salomão. **ADPF questiona decreto que fixa mínimo existencial de R\$ 600.** Consultor Jurídico (ConJur), 25 nov. 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-nov-25/adpf-questiona-decreto-que-fixa-minimo-existencial-de-r-600/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Mínimo existencial: um conceito dinâmico em prol da dignidade humana**. ConJur, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-05/mp-debate-minimo-existencial-conceito-dinamico-prol-dignidade-humana/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

KATAGUIRI, Kim. **Projeto de Lei n. 1251, de 15 de abril de 2024**. “Dispõe sobre a população em situação de rua.” Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2411070&filenome=Avulso%20PL%201251/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2411070&filenome=Avulso%20PL%201251/2024). Acesso em: 20 jun. 2025.

LATOURE, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba, 2012.

LEE, Barrett A.; TYLER, Kimberly A.; WRIGHT, James D. **The new homelessness revisited**. Annual Review of Sociology, v. 36, p. 501-521, 2010.

LIMA, Vanessa; SOUZA, Rafaella Riesemberg de; FERRO, Luís Felipe. **Segurança ontológica e previsibilidade: o impacto da moradia estável no programa Moradia Primeiro em Curitiba**. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, 20 jan. 2025. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/14299/8064>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MATSUSHITA, Thiago Lopes. **Reserva do possível**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/508/edicao-1/reserva-do-possivel>. Acesso em: 3 jun. 2025.

MORADIA PRIMEIRO CURITIBA. **Perfil de rede social**. Instagram, 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/moradiaprimeiro/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **A população em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Texto para Discussão (TD) 2944, 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao\\_expressa\\_TD\\_2944\\_A\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao_expressa_TD_2944_A_populacao_em_situacao_de_rua.pdf). Acesso em: 25 mai. 2025.

OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/livros/olhares\\_sobre\\_direito\\_assistencia\\_social.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/olhares_sobre_direito_assistencia_social.pdf). Acesso em: 15 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ORNELAS, José; DUARTE, Maria Teresa. **Subsídios para a implantação do modelo no Brasil e as condições de vida das mulheres em situação de rua**. Madrid: EuroSocial, 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/joint-activity/decriminalization-homelessness/subm-decriminalization-homelessness-extreme-sta-brazil-annex-2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

OXFAM BRASIL. **Nós e as desigualdades**: 4ª edição. Relatório, São Paulo: Oxfam Brasil, set. 2022. 14 p. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2022/09/LO\\_relatorio\\_nos\\_e\\_as\\_desigualdade\\_datafolha\\_2022\\_vs02.pdf](https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/09/LO_relatorio_nos_e_as_desigualdade_datafolha_2022_vs02.pdf). Acesso em: 23 mai. 2025.

PINHO, Roberta Justel do; PEREIRA, Ana Paula Fernandes Barão; LUSI, Isabela Aparecida de Oliveira. **População em situação de rua, mundo do trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (Centro POP): perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva**. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, São Carlos, v. 27, n. 3, p. 480–495, jul./set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/S4yZL3jDCvjw4ztXFHNLPYN/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de atividades 2020**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/sites/default/files/usudoc/uploads/smpae/2021/03/relatorio-atividades-2020/relatorio-atividades-2020.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2001.

SEVERINI, Valéria Ferraz; NUNES, Gabriela Parreira. **Arquitetura hostil: cidade para quem?**. Cadernos CERU, São Paulo, v. 33, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ceru/article/view/207099/190512>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SILVA, Leny Pereira da. **Direito à saúde e o princípio da reserva do possível**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [s.d.]. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO\\_a\\_SAUDE\\_por\\_Leny.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO_a_SAUDE_por_Leny.pdf). Acesso em: 3 jun. 2025.

SILVA, Maria Luisa Pires da; SANTOS, Ranna Madalena de Sousa; FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de. **O fenômeno da situação de rua e as desigualdades histórica e socialmente construídas no Brasil**. In: FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de; COSTA, Teresa Cristina Moura (orgs.). **População em situação de rua e questão social no Brasil: contribuições ao debate**. Teresina: EDUFPI, 2022. p. 19-35. Disponível em: [https://ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/edufpi/Livro\\_POPULA%C3%87%C3%83O\\_EM\\_SITUA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_RUA\\_E-BOOK.pdf](https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/edufpi/Livro_POPULA%C3%87%C3%83O_EM_SITUA%C3%87%C3%83O_DE_RUA_E-BOOK.pdf). Acesso em: 25 mai. 2025.

SILVA, Mariana; ALMEIDA, Rafael. **Dinâmicas de retorno: um estudo longitudinal sobre população em situação de rua**. São Paulo: Ed. Unifesp, 2021.

SILVA, Suzana Tavares da. **Revisitando a garantia da tutela jurisdicional efectiva dos administrados**. Revista de Direito Público e Regulação. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n. 5, p. 129, 29 mar. 2010.

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da Silva. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão, São Paulo, v. 40, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 10, dez. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE DIÁLOGO E INTERAÇÃO SOCIAL (SUDIS). **Ponta Grossa avança na construção de moradias populares com recursos do PMCMV Entidades**. Governo do Paraná, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.sudis.pr.gov.br/Noticia/Ponta-Grossa-avanca-na-construcao-de-moradias-populares-com-recursos-do-PMCMV-Entidades>. Acesso em: 20 jun. 2025.

TAVARES, Selena Comerlato. **Moradia para quem? Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/231621>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TED. **The Housing First approach to homelessness | Lloyd Pendleton** [vídeo]. YouTube, 15 mai. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5nys6iebjHw>. Acesso em: 18 jun. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. 2.ed. Rev.e Amp. 2ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Os Direitos Humanos e a Tributação: Imunidades e Isonomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 624 p. v. 3

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Housing Rights**. Disponível em: <https://unhabitat.org/programme/housing-rights>. Acesso em: 20 jun. 2025.

ZHAO, Emo. **The key factors contributing to the persistence of homelessness**. International Journal of Sustainable Development & World Ecology, v. 30, n. 1, p. 1-5, 2023.