

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO  
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,  
PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL

**LATUSSA LARANJA MONTEIRO**

**SANDRA MARA PEREIRA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA – ES

2023

**LATUSSA LARANJA MONTEIRO**

**SANDRA MARA PEREIRA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito final para aprovação.

Professora: Carolina Portugal Motta

VITÓRIA – ES

2023

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Latussa Laranja Monteiro

Sandra Mara Pereira

## **Resumo**

Este trabalho trata da questão da moradia para a população em situação de rua (PSR) no estado do Espírito Santo. O acesso à moradia é fator primordial para a garantia de outros direitos. Portanto, políticas públicas de habitação devem atender à parcela da população caracterizada por vulnerabilidade extrema. O objetivo é investigar como a moradia para a PSR comparece na formulação da política habitacional capixaba, por meio da pesquisa documental apoiada por revisão bibliográfica do tema, visando a contribuir para a formulação de políticas públicas que equacionem as necessidades específicas da PSR. Os resultados apontam a necessidade de integração de iniciativas e de ampliação da participação social em instâncias de planejamento. Também é destacada a adoção de modelos que escapem à visão tradicionalmente etapista da provisão habitacional de interesse social, atualmente apontada em iniciativas nacionais.

## **Abstract**

This paper deals with the issue of housing for the homeless population in the state of Espírito Santo. Access to housing is a key factor in guaranteeing other rights. Therefore, public housing policies must address the part of the population characterized by extreme vulnerability. The aim is to investigate the role of housing for the homeless in the design of Espírito Santo's housing policy, through documentary research supported by a literature review on the subject, in order to contribute towards the formulation of public policies to meet the specific needs of the homeless. The results point to the necessary integration of initiatives and the widening of social participation in planning processes. It also highlights the need to adopt models that avoid the traditionally phased approach of providing housing of social interest, which is currently pointed out in national initiatives.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA TÊM DIREITO À MORADIA? .....	6
3. POLÍTICA HABITACIONAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	12
4. DISCUSSÃO: .....	20
5. CONSIDERAÇÕES .....	23
REFERÊNCIAS .....	24

## 1. INTRODUÇÃO

A habitação esteve desde sempre na posição primordial para uma condição de vida digna e sua ausência significa tanto estar desabrigado frente às intempéries quanto desalojado do lar, o lugar onde se acende o fogo simbólico da proteção e onde se refazem as forças de vida, materiais e imateriais. Do ponto de vista do pacto social brasileiro, a moradia é um direito social gravado no artigo 6o. da Constituição Federal.

No Brasil, a habitação como política pública, ou seja, a habitação social ou de interesse social, tem sua origem sob Vargas (1930-1954), quando o Estado passa a intervir tanto na produção de unidades, quanto na regulação dos aluguéis<sup>1</sup>, como a contraparte urbana da estratégia de transformação da sociedade em urbano-industrial, da qual faz parte a regulamentação da relação entre trabalho e capital do período nacional-desenvolvimentista.

O período do Banco Nacional de Habitação (1964-1986), caracterizado por “gestão centralizada, ausência da participação comunitária, ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, localização periférica e projetos medíocres” (BONDUKI, 1998, p.319) foi em grande medida a tônica da produção de moradias no país, repetida em períodos recentes com o Programa Minha Casa Minha Vida e seu sucessor de menor impacto, o Casa Verde e Amarela.

Em comum, os períodos mostram que embora sejam teoricamente destinados a prover moradia para a população de baixa renda, a maior parte da produção foi direcionada aos setores de renda média, persistindo a demanda dos mais vulneráveis, notadamente inseridos na parcela da População em Situação de Rua (PSR).

A partir disso, este artigo tem como objetivo investigar como a questão da moradia para População em Situação de Rua (PSR) comparece na legislação vigente, planos e ações previstas pelo Estado do Espírito Santo, considerando as diretrizes da Política Nacional

---

<sup>1</sup> As principais medidas no sentido da produção forma a criação da carteira imobiliária dos Institutos da Aposentadoria e Pensões (1937) e da criação da Fundação Casa Popular (1946); quanto com a regulação dos aluguéis, a partir do congelamento dos valores disposto no Decreto-Lei n. 4598 de 1942.

para População em Situação de Rua – PNPSR (Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009).

Compõe a análise uma pesquisa bibliográfica acerca de conceitos organizados em dois pilares principais, a saber: (i) as **dimensões sociais**, em que se enquadram os temas do Racismo Estrutural; Desigualdade social; Extrema pobreza e População em situação de Rua e (ii) os **Instrumentos de intervenção**, em que se enquadram Políticas Públicas, a Política de habitação e, especificamente, a Habitação de Interesse Social. Os dois conceitos sublinhados são o foco central da análise, os demais servem como enquadramento teórico-conceitual mais amplo.

Realizou-se uma pesquisa documental em instrumentos oficiais do estado, como o Plano Estadual de Habitação 2030 (Pehab 2030) e a Política Estadual para a População em Situação de Rua, identificados como relevantes para a compreensão do tema.

A pesquisa, portanto, tem um caráter qualitativo e visa contribuir para a compreensão e formulação de políticas públicas de habitação com focalização na população em situação de rua (PSR), o que lhe confere uma perspectiva aplicada.

Desse modo, o artigo está estruturado nas seguintes seções, além desta introdução: a segunda seção, cujo título é *Pessoas em situação de rua têm direito à moradia?* se propõe a contextualizar o fenômeno das PSR, trazendo indicadores atuais sem perder de vista um enquadramento histórico mais amplo, considerado fundamental. A terceira seção, por sua vez, busca sumarizar as relações entre a *Política Nacional para População em Situação de Rua e a questão da Moradia*, incluindo uma breve análise do Plano Estadual de Habitação do ES (Pehab 2030). Na quarta seção apresenta-se uma *Discussão* a partir dos resultados observados e a compreensão das autoras sobre o tema proposto. Por fim, nas *Considerações*, aponta-se alguns caminhos de pesquisa que se configuram como importantes para o fortalecimento das políticas públicas para as PSR.

## **2. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA TÊM DIREITO À MORADIA?**

Um breve olhar para a história do Brasil pode nos indicar que o fenômeno da população de rua não é recente e guarda relações diretas com aspectos estruturais de nossa formação. No final do século XIX, milhares de negros e negras escravizadas desde o Brasil

colônia e anos posteriores foram “libertos(as)” das lavouras brasileiras sem nenhuma retaguarda que possibilitasse suas sobrevivências de forma digna, levando grande parte a ocupar as ruas – um processo que certamente coaduna com o Marx descreveu como alienação do trabalhador dos meios de produção em seu texto sobre a acumulação primitiva (Marx, 1996). A chamada abolição da escravatura não pressupôs nenhuma indenização às violências sofridas pelas pessoas escravizadas, o que reduziu sobremaneira o potencial de melhoria das vidas impactadas. Pesquisas indicam que a maioria das pessoas em situação de rua hoje são as pessoas pretas e pardas (IJSN, 2018), reflexo sem dúvida deste quadro histórico mais amplo.

O histórico de tratamento da população em situação de rua pelo Estado brasileiro é marcado pela repressão e invisibilização desse segmento. Uma semana após a abolição da escravatura, o Ministério da Justiça enviou um “projeto de repressão à ociosidade”, buscando reprimir a circulação dos outrora escravizados pelo espaço urbano. Como aponta Chalhoub (1983, p.55), tal projeto foi votado quase que unanimemente pela Câmara, sendo saudado como “de salvação pública... exatamente porque tinha como objeto principal a ‘população nacional’, ou seja, o liberto”. Tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 e a Lei de Contravenções Penais de 1941 estipulavam penas para a “vadiagem”. Embora estas legislações possam parecer distantes no tempo, na verdade o artigo da Lei de Contravenções Penais de 1941 que trata da mendicância “por ociosidade ou cupidez” só foi revogado no ano de 2009 (NATALINO, 2022, p. 4-5).

Adicionalmente, esse fenômeno cresceu no país significativamente a partir da década de 1970 com o processo de intensificação da urbanização dos espaços. A industrialização das cidades exerceu uma força atrativa de contingentes populacionais expressivos, sem a contrapartida de políticas públicas que viabilizem a incorporação adequada desses contingentes populacionais ao tecido social. Tal expansão continuou nas décadas mais recentes. Segundo estudo realizado pelo IPEA estimou-se que existiam, em 2022, 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil. O crescimento deste segmento observado na última década é superior a 200% (NATALINO, 2023).

Estima-se que, em 2022, existam 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil. O número é 38% maior que o valor estimado em 2019, e 211% superior ao estimado uma década atrás, em 2012. Para os anos de 2020 e 2021, os números estimados são de 214.451 e 232.147 pessoas, respectivamente (NATALINO, 2023, p.11).

Apesar do cenário de crescimento descrito acima, foi apenas na década de 2000 que a PSR conquistou espaço na agenda das políticas públicas. A publicação do Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, instituindo a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR) foi uma conquista importante para o segmento ao elencar princípios associados à dignidade da pessoa humana, ao respeito à vida e à cidadania.

Entretanto, na prática, o que se observou desde a publicação do decreto até os dias de hoje, é o direcionamento prevaletente da PSR para os serviços de assistência social, sem o devido comprometimento de outras áreas governamentais. Com exceção da área de saúde, cuja Política Nacional de Atenção Básica em 2011 instituiu os Consultórios na Rua - um serviço específico direcionado à PSR (Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011; Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012), a pauta da PSR, em geral, é considerada como tarefa da assistência social.

As políticas de habitação de interesse social (HIS) do mesmo período, por exemplo, passaram ao largo de uma das principais demandas da PSR, que é o acesso à Moradia. Mesmo a Política Nacional de Habitação que abordava a questão habitacional brasileira em termos de pagamento da dívida social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seus instrumentos (Brasil, 2005) que buscavam organizar o atendimento de modo descentralizado e integrado nos três níveis federativos, não lograram contemplar a população em situação de rua.

O Programa Minha Casa Minha Vida, principal indutor da produção de moradias da história no país, tampouco contribuiu no sentido de prover habitação à PSR, não obstante *a possibilidade* de priorizar a condição de vulnerabilidade social, na forma de *critério local* de atendimento, complementar aos *critérios nacionais*, para candidatos

[...] que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento socioassistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.” (MCIDADES, 2010)”.

Os critérios locais deveriam ser no máximo 3 e aprovados nos conselhos locais de habitação ou apreciados nos Conselhos de Assistência Social, nos casos de inexistência dos primeiros, o que era o comum para os municípios do Espírito Santo, conforme



diagnosticado quando da elaboração do Plano Estadual de Habitação. Em todos os casos, os critérios locais deveriam ser aprovados no Conselho Estadual e divulgados nos meios de comunicação dos municípios onde se localizariam os empreendimentos. Ou seja, ainda que possível, era tratado mais como exceção que como regra. Não foi possível identificar tal iniciativa para o ES.

Têm-se, portanto, como hipótese, a existência de uma lacuna relacionada à provisão de moradia para a PSR, ou seja, o direito à moradia para a População em Situação de Rua não é assegurado na política estadual de habitação, ferindo um direito assegurado na Constituição Federal do Brasil e condição para autonomia e dignidade da pessoa humana.

Compreender as circunstâncias específicas de vida desses indivíduos e como o poder público pode enfrentar esta questão social é uma tarefa importante e urgente. A Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional 976, emitida recentemente pelo STF, explicitou o caráter de inconstitucionalidade permanente vivenciado por este segmento (ADPF 976, julho 2023).

A população em situação de rua, de inquestionável extrema vulnerabilidade expressa em renda e falta de acesso a serviços públicos e majoritariamente negra, carrega as consequências do racismo estrutural que caracteriza a sociedade brasileira. Por esse motivo, a PSR deve ser entendida em sua condição plena de sujeitos de direito e, portanto, público prioritário na focalização das políticas públicas, como uma das ações de reparação frente aos séculos de escravidão que construíram as bases da desigualdade racial no país.

Pelo viés da habitação de interesse social, a discussão é oportuna por contribuir em um momento de reconstrução da principal política pública em nível federal, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em que se estabelece as famílias em situação de rua como público prioritário da ação estatal para provisão subsidiada de unidades habitacionais (Lei N° 14.620, de 13 de julho de 2023).

Espera-se que o novo PMCMV se apoie nas evidências acumuladas e cumpra o papel fundamental de reversão de carências históricas (CARDOSO e AMORIM, 2013) e que os

demaiores federados se adequem às novas possibilidades de instrumentos e de financiamento.

Ademais, o programa Moradia Primeiro, inspirado no *Housing First*, enquanto uma política de atendimento habitacional direcionado às PSR também tem se desenhado como uma alternativa no Brasil, com normativas específicas estabelecidas pelo Governo Federal e com atuação de entidades da sociedade civil organizada. Tal programa tem como premissa que a moradia, vista como um direito básico a ser assegurado, pode ser o alicerce primeiro para o resgate de autonomia e acesso a outros direitos por parte da PSR.<sup>2</sup> O Plano Nacional Ruas Visíveis, que se constitui em um plano de ação e monitoramento para efetivação da Política Nacional Para a População em Situação de Rua, publicado em dezembro de 2023, reforça esta perspectiva e insere a habitação com um dos seus sete eixos de atuação.<sup>3</sup>

Nesse sentido, o Estado do Espírito Santo deverá amadurecer com agilidade seu arcabouço legal e normativo. Embora o ES assuma uma posição intermediária entre Brasil e Região Sudeste em relação à extrema pobreza, em 2022, segundo dados da PnadC mostrados no Gráfico 1, o número de extremamente pobres correspondeu a 169.128 pessoas (ou seja, 4,1% da população do estado). Vale observar uma oscilação atípica a partir 2021, possivelmente devido à pandemia de Covid19 e as ações subsequentes para mitigar o quadro pandêmico e seus efeitos socioeconômicos.

No caso das pessoas em situação de rua, infelizmente, não temos esta informação pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua - PnadC. Mas, a consulta a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal indica a existência no estado de 2.012 pessoas em situação de rua. Um número que provavelmente não abarca a totalidade das pessoas nesta condição, uma vez que uma parcela significativa da PSR nem chega a acessar os serviços de assistência. Desse total

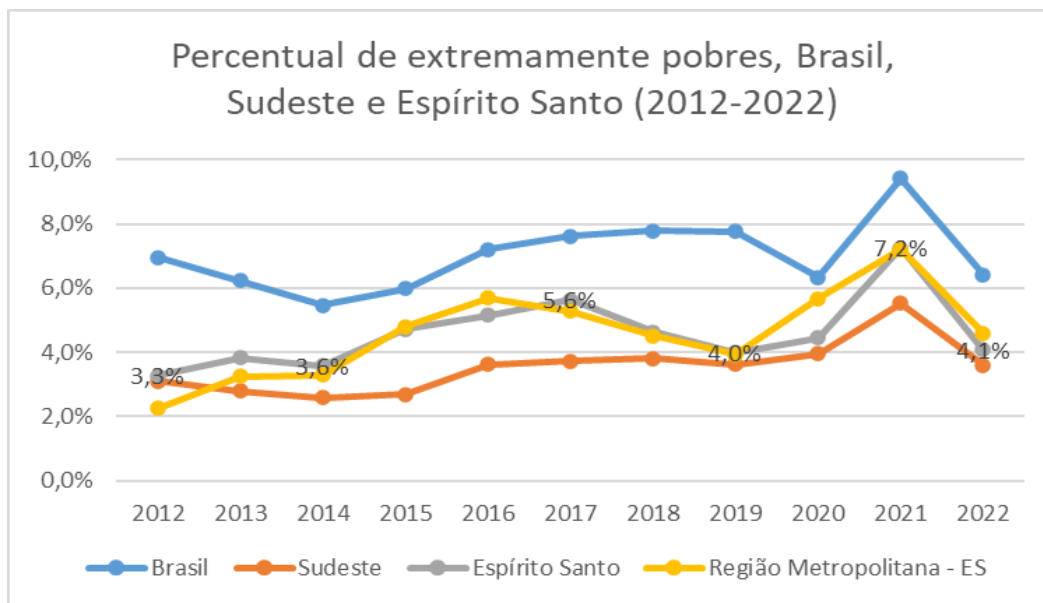
---

<sup>2</sup> Para maiores informações, acesse o : Guia Brasileiro de Moradia Primeiro, publicado pelo Governo Federal, disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5\\_of\\_Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf) Acesso em 04/01/2024.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-vestimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2\\_of\\_V3\\_plano\\_acoes\\_populacao\\_de\\_rua1.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-vestimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf) Acesso em 12/12/2023.

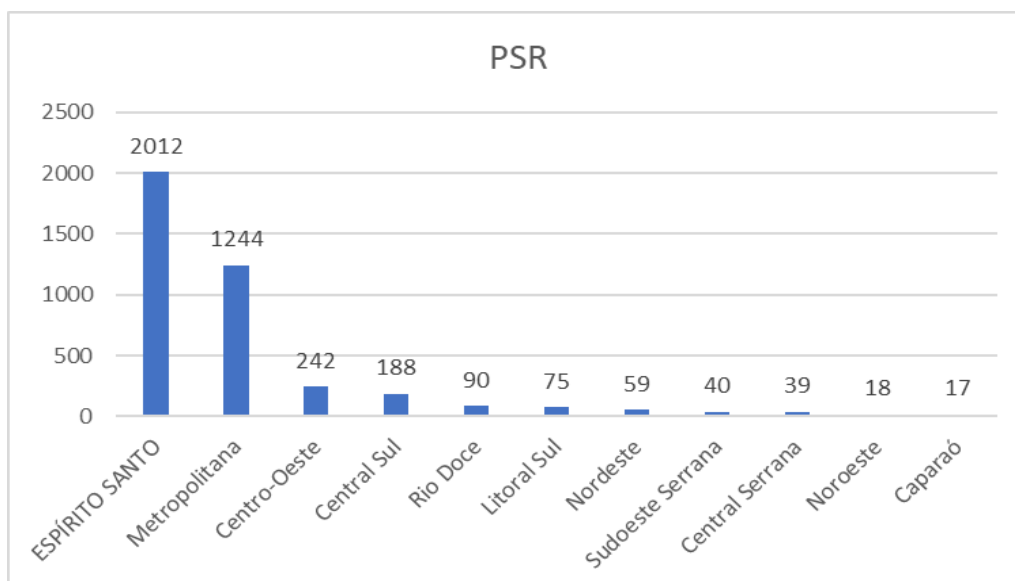
de 2.012 pessoas em situação de rua, a maioria concentra-se na Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV (61,8%), conforme demonstra o Gráfico 2, que traz a distribuição da PSR por microrregião. Nesse mesmo ano (2022), dos 78 municípios do estado, 66 (84,6%) indicaram ter PSR, o que denota a abrangência do fenômeno, mesmo que em proporções diferenciadas.

**Gráfico 1** - Percentual de extremamente pobres. Brasil, Sudeste, ES e RMGV, 2012-2022



Fonte: CadÚnico, janeiro de 2022. Elaboração: Coordenação de Estudos Sociais - CES/IJSN

**Gráfico 2** - Pessoas cadastradas em situação de rua no Espírito Santo, por microrregião, 2022.



Fonte: CadÚnico, janeiro de 2022. Elaboração das autoras.

No campo das políticas públicas, cabe observar que as ações endereçadas à PSR e à moradia seguem rumos próprios e não integrados, talvez por serem configuradas por setoriais diferentes, oriundas de campos teóricos distintos. Desta forma, a discussão aqui proposta pode servir de ponto de apoio a novas interfaces entre os operadores públicos da infraestrutura urbana e habitação e os responsáveis pela assistência social.

É importante que o campo da formulação de políticas públicas voltadas à PSR incorpore propostas que enfoquem o acesso à moradia como condição fundamental e primeira para a garantia de direitos pelos quais se configura a cidadania plena.

### **3. POLÍTICA HABITACIONAL E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

A PNPSR, publicada como um decreto presidencial em 2009 (Decreto Nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009), é resultado dos esforços de anos de luta da população em situação de rua e de várias organizações da sociedade civil parceiras do movimento. A década de 2000, marcada por luto<sup>4</sup> e muita luta, teve como culminância da mobilização social a publicação da PNPR. A Política Nacional consolidou “princípios, diretrizes e objetivos de uma Política que reconhece os direitos deste segmento e regulamenta e orienta os órgãos administrativos e entidades públicas e privadas responsáveis pelo atendimento destas pessoas” (MACHADO, 2017, p.119). Esta perspectiva inclusiva pode ser observada nos objetivos elencados no item I:

São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (BRASIL, 2009)

A PNPRS traz a marca da intersetorialidade e sinaliza a importância de se assegurar diversos direitos. Ela trouxe a questão da população em situação de rua para o contexto dos direitos e das políticas públicas sociais, superando em termos normativos a concepção assistencialista prevalecente na história do Brasil.

---

<sup>4</sup> Referência ao chamado massacre da Praça da Sé ocorrido em 19 de agosto de 2004, onde várias pessoas em situação de rua foram brutalmente assassinadas, dando origem ao Dia Nacional de Luto e Luto da População em Situação de Rua.

No âmbito do estado do Espírito Santo, a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo - POLEPOP/ES, instituída pela Lei 11.248 de 17 de abril de 2021, segue a mesma perspectiva sinalizando para a intersectorialidade. O termo moradia comparece em 4 momentos: no artigo 3º, que caracteriza a PSR, e nos artigos 8º e 10º, que versam respectivamente sobre os objetivos da política e sobre as Competências do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da política - CIAMOPOP/ES.

Entretanto, embora haja o entendimento de que o direito à moradia seja um direito humano básico, e, no Brasil, um direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ele ainda está distante de ser visto como um direito que deve ser viabilizado pelas políticas públicas setoriais para os sujeitos que vivenciam a situação de rua, caracterizada por extrema vulnerabilidade. Tanto a política nacional quanto a política estadual para a PSR compreendem a importância da PSR ser atendida em seus diversos direitos, para além da área da assistência social. Contudo, esta perspectiva não se afirma nas diferentes formulações políticas de modo a assegurar a este segmento o acesso amplo e simplificado aos serviços e programas que integram as áreas de saúde, educação, trabalho e renda, moradia, dentre outras.

Para traçar um paralelo entre a PNPSR e o tema da moradia é preciso pontuar que a construção da Política Nacional de Habitação de 2004, formulação sistêmica e articulada, que trazia consigo o legado de décadas de discussão no tema, é indissociável das pautas da Reforma Urbana, do Direito à Cidade e da redução das desigualdades e, ainda assim, não cita, explicitamente, a PSR. Mesmo tendo sido paulatinamente desarticulada entre 2019 e 2023, a tendência é que se retome a habitação como motriz da redução de iniquidades sociais e urbanas e que inclua a atenção específica requerida por pessoas em situação de rua.

Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que a competência constitucional para a formular políticas públicas de habitação é atribuída aos três níveis federativos, cabendo à União as Regras e Planos Gerais; aos municípios a gestão no nível local, sobretudo a relação com o Plano Diretor, que deve regular de maneira abrangente o desenvolvimento urbano com base na função social da propriedade. Aos estados cabe

o papel de articular as ações do setor no território estadual; de promover a integração regional dos planos municipais de habitação, articulando intervenções intermunicipais nas áreas complementares à habitação e, finalmente, de apoiar a implantação de programas e políticas de subsídios aos municípios pequenos e administrativamente mais frágeis. Por esse motivo, a PSR deve ser público-alvo tanto de planos e programas federais quanto estaduais e municipais.

Um segundo ponto de atenção é o fato de que a Habitação de Interesse Social se recuperava, em 2004, de um lapso quase absoluto em termos de diretrizes da União após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH - 1964-1986) e foi retomada de maneira concertada no início dos anos 2000, por meio de uma sequência de instituições e instrumentos desenhados para pagar a “dívida social da questão habitacional brasileira” (BRASIL, 2004, p.7) com destaque para: criação do Ministério das Cidades (MCidades 2003); Conselho das Cidades (ConCidades; 2004); Política Nacional de Habitação (PNH, 2004); Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS; 2005); Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e Plano Nacional de Habitação 2009-2023 (2009).

De toda a formulação, teve protagonismo na Política a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, com o objetivo de:

[...] possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. (MCidades, 2004, p.63)

Importa pontuar que não obstante a publicação da PNPSR acontecer em 2009, mesmo ano da finalização do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida I, não há citação direta às necessidades desta parcela da sociedade no PlanHab ou no PMCMV. A ausência é lamentável, mas não chega a surpreender: o próprio MCMV, gestado na Casa Civil do Executivo Federal, guarda pouca relação com o PlanHab, elaborado sob orientação do Ministério das Cidades e instrumento previsto no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei

11.124/2005. Ambos, no entanto, propalam tratar com prioridade as famílias de mais baixa renda.

O MCMV, de março de 2009<sup>5</sup>, nasce de articulação direta com os setores produtivos vinculados à cadeia da construção civil, e, associado ao Programa para Aceleração do Desenvolvimento (PAC), objetivou o aquecimento da economia com massivo investimento público em resposta à crise global de 2008.

O PlanHab, construído no âmbito do SNHIS, com a marca de forte participação social, em especial protagonismo do ConCidades, se baseou na premissa de articular estratégias para que a questão habitacional funcionasse simultaneamente como ferramenta de inclusão social e de desenvolvimento econômico.

Embora tanto o MCMV quanto o Planhab sejam lançados em 2009 por uma mesma administração federal, é evidente que parte dos objetivos mais amplos, expressos na Política Nacional de Habitação, da qual o PlanHab era o principal instrumento de execução, foram deixados em aberto no MCMV, tais como a própria participação social, a promoção de acesso à terra urbanizada e integrada à cidade etc.

Cabe lembrar que, a partir de 2009, o PMCMV passa a responder quase exclusivamente pela provisão habitacional, esvaziando dessa ação o SNHIS (IPEA, 2013). Embora produzindo em quantidade, o PMCMV não teria gerado qualidade urbana nas cidades e atendeu majoritariamente aos segmentos de renda acima da faixa de 0 a 2 salários-mínimos, prioritária ao atendimento do déficit habitacional brasileiro e que, em tese, abarcaria a PSR.

Tal discrepância seria o resultado de a habitação ser vista predominantemente como mercadoria e tratar, quando muito, de estipular os meios de transferência do acesso ao bem imobiliário criado (SHIMBO, 2011). Observa-se que as ações do PMCMV, estiveram mais relacionadas, em geral, ao incremento da Indústria da Construção Civil do que ao acesso à moradia digna como direito, a despeito da necessidade real dos indivíduos (MARICATO, 2011).

---

<sup>5</sup> Criado por meio da Medida Provisória Nº 459 de 25 de março de 2009, convertida em Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009.

(...) a submissão do programa aos fatores econômicos coloca em risco a importância que uma política social do porte do PMCMV dispõe, visto que esta poderia ter um importante papel na reversão de carências históricas. (OLIVEIRA, 2017, p.333)

Conforme destacado por Nonato e Dias (2016), pode-se afirmar que o PMCMV, em sua primeira formulação, ignorou o atendimento das necessidades de moradia da população em situação de rua, segmento social de baixíssima renda ou sem poder aquisitivo para acessar as linhas de financiamento para aquisição de habitação (NONATO e DIAS, 2016). Sabe-se, entretanto, que o governo federal eleito em 2022 trouxe inovações para o PMCMV para ampliar sua focalização, o que inclui o atendimento à PSR. Ademais, encontram-se em discussão, no âmbito do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, ações para a efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, com a participação da sociedade e dos movimentos sociais ligados ao tema.

Se a habitação é tratada como questão de inclusão social e de acesso aos benefícios do direito amplo à cidade, à infraestrutura e aos serviços urbanos de qualidade, estrategicamente posicionada no desenvolvimento urbano e econômico para fazer frente ao déficit de novas unidades e às inadequações das moradias, o que explicaria a ausência dos mais vulneráveis dentre os vulneráveis, sobretudo quando o parágrafo único do art. 1 da Política Nacional para a População em Situação de Rua define, por sua vez, o grupo como aquele que possui em comum: “a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular” (BRASIL, 2009)?

No quadro da competência estadual, cabe observar se o Plano Estadual de Habitação do Espírito Santo 2030 (Pehab 2030), ainda vigente, guarda alguma relação com as necessidades habitacionais da PSR, muito embora, a exemplo do nível federal, não o faça explicitamente, entende-se que o Pehab traz consigo condições para apoiar, desde já, a luta por um atendimento específico àquele grupo.

O Pehab 2030 foi elaborado em 2014<sup>6</sup> como o último requisito para a adesão estadual ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que, naquele momento,

---

<sup>6</sup> Este documento utiliza como referência o volume intitulado “Documento Final”, por seu conteúdo mais detalhado metodologicamente. Está disponível, assim como os demais produtos contratados, em:



se encontrava aliado do papel abrangente e integrador preconizado na Política Nacional de Habitação de 10 anos antes. Não se poderia prever que a trajetória das políticas públicas participativas seria rompida, culminando com a extinção, em 2019, dos Conselhos de Participativos, em especial o Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades, artífice da Política Nacional de Habitação.

Atento à conjuntura de provisão da moradia no momento de sua elaboração, o Pehab é segue as orientações do SNHIS e estabelece escopo estratégico e linhas programáticas baseadas no planejamento nacional, mas define sua operação de modo pragmático, compatível com as capacidades operacionais e financeiras presentes no estado. Ao mesmo tempo em que advoga pelo fortalecimento do SNHIS, dedica espaço ao fortalecimento institucional tanto do estado quanto de municípios, de modo que sua execução não dependesse exclusivamente de financiamento federal. Cabe destacar que o Pehab buscou apoio estratégico ao explicitar a contribuição do setor habitacional para se atingir: a “redução das desigualdades e erradicação da pobreza”, e a “descentralização do desenvolvimento e fortalecimento da rede de cidades” (PEHAB, 2014, p. 18), objetivos do planejamento de longo prazo do Espírito Santo, conforme expresso pelos Planos de Desenvolvimento ES2025 e ES2030, de 2011 e 2013, respectivamente.

O resultado é um plano que quantifica e distribui no tempo as unidades habitacionais requeridas para atendimento da provisão habitacional até 2030, segundo critérios desenhados para a demanda do estado<sup>7</sup>.

Não é o objetivo aqui descrever o Plano Estadual, mas sim entender em que pontos, por sua assertividade em buscar atender aos mais vulneráveis, o Pehab permitiria articular o atendimento habitacional para a PSR. Identifica-se a consonância com seu primeiro Eixo Estratégico<sup>8</sup> “Atendimento às situações prioritárias para o desenvolvimento local e

---

[https://sedurb.es.gov.br/Media/Sedurb/Importacao/Plano%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o/PEHAB\\_PRODUTO\\_3\\_3\\_PLANO\\_FINAL.pdf](https://sedurb.es.gov.br/Media/Sedurb/Importacao/Plano%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o/PEHAB_PRODUTO_3_3_PLANO_FINAL.pdf)

<sup>7</sup> A metodologia contou com uma estimativa de déficit habitacional própria da equipe de consultores, que utilizou um recorte de renda de até 1/2 sal. mín. per capita.

<sup>8</sup> Além do citado, há outros dois Eixos Estratégicos: (2) Incremento e qualificação das ações com municípios com recursos do SNHIS/Financiamento Federal e (3) Fortalecimento do SEHIS e adequação à política do Pehab e fomento à adesão dos municípios.

da cidadania” e em duas das cinco Linhas Programáticas dele decorrentes: (1) A Provisão de Moradia, que estabelece como demanda prioritária para atuação com recursos estaduais, a erradicação dos domicílios precários, que “materializam a situação de pobreza.” (PEHAB, 2014, p. 50) e (2) Habitação em Projetos Especiais<sup>9</sup>, na medida em que responde à demanda identificada como “redução das situações de risco e das demandas das *populações de maior vulnerabilidade e comunidades tradicionais*” (PEHAB, 2014, p.117, destaque nosso).

Os domicílios precários estavam quantificados em 11.032 unidades em 2013. São entendidas como formas precárias de habitação, para fins de cálculo de déficit habitacional, os domicílios improvisados e os rústicos. Os improvisados, como o termo deixa adivinhar, são aqueles domicílios “localizados em unidade não residencial”, embora ocupados: “Exemplos: prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc.” (IBGE, 2010) e que podem, evidentemente, se aplicar à situação de rua.

A segunda Linha Programática guarda relação com a PSR igualmente em potencial, por sua diretriz orientadora: “Atuação transversal e articulada às políticas sociais e/ou relacionadas à identidade/especificidade da demanda” (PEHAB, 2014, p.115). Cabe lembrar que, dada a heterogeneidade de percursos de vida dos indivíduos que formam o grupo de pessoas em situação de rua, a política pública que venha a responder por sua demanda por moradia deve, necessariamente, ser resultado da ação articulada entre diversas setoriais de governo e da sociedade, em conjunto. Trata-se de um segmento de pessoas cuja violação de direitos alcançou um grau extremo, conduzindo-as a um nível intenso de vulnerabilização, o que demanda, por sua vez, uma atuação intersetorial das políticas de estado, voltada à compensação destas violações.

Como dito, o Pehab foi elaborado seguindo as orientações nacionais para planos subnacionais de habitação, em 3 etapas principais: (i) a proposta metodológica; (ii)

---

<sup>9</sup> As outras três linhas são: 3. Apoio à Regularização Fundiária e Intervenções em Assentamentos Precários e Informais; 4. Qualificação da Produção e Gestão da HIS e 5. Desenvolvimento Institucional e Assessorias Especiais.

diagnóstico do setor e (iii) plano de ação. As três etapas compreenderam a participação da sociedade.

A primeira etapa buscou trazer para o debate instituições, sociedade civil e municípios, de modo a fortalecer as estruturas e capacitar os técnicos envolvidos. Além disso, estabeleceu a participação de uma instância de acompanhamento e de validação composta por membros do Conselho Estadual das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação. As entidades da sociedade e os órgãos do setor público atuaram como “instâncias consultivas”, que por meio de: “reuniões, seminários e oficinas” (PEHAB, p.19) acompanharam e contribuíram ao longo do processo de Diagnóstico da segunda etapa e no debate das Estratégias de Ação da terceira etapa, que debateu em 10 seminários microrregionais, as prioridades e estratégias para as superar.

Se a participação aconteceu, por que a questão da PSR não surgiu, nem no âmbito institucional, nem no social? Este artigo não tem a pretensão de responder a esta questão por falta de uma investigação que tivesse essa lente como pressuposto de análise, mas algumas características podem ser levantadas. Muito embora a habitação de interesse social seja focalizada nas necessidades dos mais vulneráveis, incluindo os que não possuem renda no grupo a ser inteiramente subsidiado, as análises para enquadramento costumam acontecer por famílias. A fragilidade ou o rompimento dos vínculos familiares é uma das principais causas que levam cidadãos à situação de rua. Já a participação social em instâncias colegiadas de decisão previstas, contam com representantes de movimentos organizados de luta pela moradia, que historicamente não têm se articulado ao movimento de PSR, aponta-se também a extrema dificuldade em se associar coletivamente quando a própria sobrevivência é a luta diária.

Vale destacar que, desde 2013, estão presentes na agenda do Governo Federal as discussões sobre o modelo de atendimento baseado no *Housing First*, que pressupõe a centralidade da habitação para o atendimento à PSR, algo significativo considerando o

histórico de exclusão do tema moradia nas políticas direcionadas à PSR<sup>10</sup> (BRASIL, 2019, p.8). Embora o HF ainda não tenha se constituído numa política de estado consolidada e reconhecida como alternativa importante no cenário da política de atendimento à PSR, em 26 de agosto de 2021 foi publicada a Portaria Nº 2.927, que instituiu o Projeto Moradia Primeiro, baseado no modelo *Housing First*, no âmbito do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Hoje Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

A referida portaria afirma que o objetivo do Projeto Moradia Primeiro é promover o acesso imediato de indivíduos e famílias à moradia e às políticas públicas de promoção da vida autônoma e da empregabilidade, considerando algumas características como: ambiente seguro e acessível; com infraestrutura urbana integrada à comunidade e acompanhamento especializado (Art. 2º).

O Projeto Moradia Primeiro é voltado para famílias e indivíduos com mais de 18 (dezoito) anos em situação de rua, com prioridade para os que se encontram nesta condição há mais de 05 (cinco anos), “com possibilidade de agravamento relacionado ao uso de álcool de forma abusiva ou de drogas, ou com comprometimento da saúde mental, ou egressos de medida protetiva ou socioeducativa” (Art. 3º).

#### **4. DISCUSSÃO:**

A proposta deste texto se alinha ao conceito de política pública como a busca de solução de problemas que se apresentam à sociedade e cuja atenção necessita entender e atuar nas causas, focalizar o público prioritário, estabelecer objetivos e fazer escolhas baseadas em seus limites. Portanto, *políticas públicas* têm como cerne de sua concepção a resolução de problemas públicos. Se a PSR compõe o déficit habitacional e se constitui como o segmento mais vulnerável dentro do público a ser atendido é fundamental que as políticas de habitação deem foco à questão da moradia para este segmento.

O Pehab do Espírito Santo estabelece diretrizes que, em tese, abarcam as PSR. Entretanto, se não forem implementados projetos e programas que atentem para as

---

<sup>10</sup> Em 2013, representantes do governo brasileiro fizeram visita técnica à França e à Inglaterra, com o propósito de conhecer experiências de políticas públicas para a população em situação de rua, no âmbito do Projeto Diálogos União Europeia (BRASIL, 2019).

especificidades deste público, dificilmente haverá soluções para a questão da moradia para as pessoas que se encontram nessa condição de vulnerabilidade social.

O caráter metropolitano da PSR deve ser alvo de ações interfederativas no âmbito da governança da Região Metropolitana da Grande Vitória, que conta com a representação tanto da pasta de Direitos Humanos, quanto da pasta responsável pela gestão habitacional no Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit)<sup>11</sup>. A pasta da Assistência Social<sup>12</sup> pode e deve ser incluída em discussões que levem a políticas específicas, mas não deve ser vista como a única responsável por enfrentar esta questão social.

Os objetivos e diretrizes afirmados no Pehab e na Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo só ganharão efetividade se forem repercutidos nas diferentes políticas sociais (serviços e programas), com foco nas PSR. A mesma visibilidade que o segmento tem quando é percebido de forma incômoda nas calçadas dos cidadãos domiciliados, deve ganhar forma na formulação das políticas de moradia e outras. A questão da moradia para PSR é um problema público que demanda soluções no campo da moradia e não apenas nos campos da assistência ou dos direitos humanos. A noção de intersectorialidade exige a compreensão desse pressuposto básico.

A Portaria Nº 2.927, que instituiu o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do governo federal, é uma referência importante neste contexto, pois estabelece diretrizes fundamentadas em um amplo estudo da metodologia do *Housing First* de atendimento às PSR. É recomendável que o estado se aproprie desta normativa como um caminho para o enfrentamento desta importante questão social.

O cenário recente da pandemia de COVID 19, cuja principal recomendação era ficar em casa como forma de proteção não apenas individual, mas também coletiva, evidenciou

---

<sup>11</sup> O Comdevit, criado em 2005, possui representação dos 7 prefeitos metropolitanos; 3 representantes da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes) e de 7 secretarias de estado. A composição de secretarias consta do Decreto 4595 R/2020: a) Secretaria de Economia e Planejamento - SEP; b) Secretaria de Governo - SEG; c) Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEAMA; d) Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura - SEMOBI; e) Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB; f) Secretaria de Desenvolvimento – Sedes; e g) Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH.

<sup>12</sup> SETADES - Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social.

o caráter público desta questão. Pensar moradia para as PSR, além de se constituir como uma dívida histórica com uma parcela significativa da sociedade que sempre foi excluída de direitos, é sobretudo, viabilizar o acesso a um direito fundamental para a consecução da função social das cidades.

O acesso à moradia é pressuposto para o acesso a vários outros direitos, como o direito à saúde, à segurança, ao trabalho, à alimentação e à vida digna. Este é um dos pressupostos do projeto moradia primeiro, que se coloca como uma alternativa à perspectiva de institucionalização dos indivíduos que subjaz à noção de abrigos. Estes são importantes, mas devem ter um caráter transitório e não devem ser confundidos com a noção de moradia.

Por fim, com vistas a não se repetir os mesmos erros, cabe refletir brevemente sobre as formas de participação na elaboração do Pehab. Quais são os segmentos que devem ser convidados para a construção de um plano de habitação? Até que ponto a ausência do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) na elaboração do Pehab não faz parte do processo histórico de tentativa de invisibilização deste segmento na formulação das políticas públicas? A pauta da moradia hoje se constitui como a principal bandeira deste movimento. É preciso pensar formas de responder a esta demanda. É preciso pensar políticas públicas de estado que enfrentem este problema social que é a questão da moradia para PSR.

O propalado retorno do Programa Minha Casa Minha Vida, foi redesenhado para se evitar a repetição de modelos excludentes da parcela da população com menor renda e massificação periférica da produção. Abre-se espaço para soluções em menor escala, como a utilização de pequenos vazios bem localizados na malha urbana; associação a programas de requalificação de áreas centrais e readequação e conversão de edificações ociosas em residências. Múltiplas soluções, formando um conjunto heterogêneo de unidades habitacionais formado por tipologias arquitetônicas diversificadas, atenderiam à multiplicidade de necessidades específicas de moradia do público-alvo. Ademais, unidades pulverizadas no ambiente urbano, evitaria a guetificação e a estigmatização, elementos que a própria política pública deve retirar da vida da PSR,

sendo a moradia o primeiro passo para se acessar a condição de indivíduos de direitos e a vida digna e plena.

## 5. CONSIDERAÇÕES

A discussão proposta neste texto é apenas um fragmento de um amplo campo de pesquisa a ser explorado, que suscita vários questionamentos e inúmeros caminhos a serem percorridos. Dentre eles a importância de se pesquisar como a esfera municipal tem incorporado a questão da moradia para pessoas em situação de rua nos planos locais de habitação de interesse social. Se, por um lado, é no município que a política habitacional ganha maior concretude, por outro, sabemos que a PSR tem se concentrado na região Metropolitana da Grande Vitória no ES. Ou seja, há um transbordamento dos efeitos desta questão social na esfera municipal que tem muito a se beneficiar de uma articulação dos municípios que compõem a metrópole, cujo protagonismo político da esfera estadual é desejável.

Nesse sentido, o mapeamento das ações do governo do ES voltadas para o atendimento à PSR é uma tarefa importante. Identificar tais ações e compreender como elas se configuram no contexto da articulação e indução das políticas de atenção à população em situação de rua é ainda mais relevante no atual momento de reconfiguração e retomada das políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais.

Outro ponto a ser aprofundado é a participação do segmento de PSR nos movimentos organizados de luta por moradia digna. Quais dinâmicas de organização social prevalecem nesses movimentos? Quais atores sociais têm historicamente atuado nesse campo? Quais são os efeitos das interações e configurações estabelecidas nesse campo em termos de desenho das políticas de habitação e de público atendido? Vale lembrar que em vários países o termo usado para referenciar a PSR tem associação com a ausência de moradia, como *homeless* nos países de língua inglesa ou *sin hogar*, na Espanha - ao contrário do que ocorre no Brasil (ROBAINA, 2015).

Por fim, a própria metodologia *Housing First*, como política de moradia voltada ao atendimento das PSR merece amplo estudo, principalmente pelo fato do país estar iniciando sua formulação nesta direção por meio do projeto Moradia Primeiro. Trata-se

de uma política exitosa com ampla trajetória internacional, cujas poucas experiências subnacionais ainda carecem de pesquisas de avaliação de desenho e de implementação. Um caminho necessário para o fortalecimento das políticas públicas de atenção às PSR.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jose Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Brasília – DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 16 de Junho de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em 15 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 459** de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o programa minha casa, minha vida - pmcmv, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=459&ano=2009&ato=0dfcXVE9EeVpWTf6d>>. Acesso em 26 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o programa minha casa, minha vida - pmcmv e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a medida provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11977&ano=2009&ato=c46ATSU90dVpWT821>>. Acesso em 26 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para População em Situação de Rua. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.620 de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, 2023. Disponível em: <[L14620](#)>. Acesso em 02 de agosto de 2023.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Fapesp, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio, JAENISCH, Samuel Thomas, ARAGÃO, Thêmis Amorim. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. - 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio, ARAGÃO, Thêmis Amorim. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de Política Habitacional”. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.17-55.



ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.248, DE 7 de Abril de 2021**. Dispõe sobre a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo - POLEPOP/ES.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Pesquisa sobre População em situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória - ES, IJSN, 2018. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6157>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para Discussão 1853**. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde fica a Política Habitacional?. Krause, Balbim e Lima Neto. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2013.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. **A formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua**: Um estudo a partir do Fórum Permanente sobre População em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (dissertação de mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017. 180 p.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl. A Assim Chamada Acumulação Primitiva. In **O Capital: Crítica da Economia Política**. [Coleção os Economistas, coordenada e revisada por Paul Singer; Tradução de Regis Barbosa e Flavio R. Kothe]. Nova Cultural, 1996, p.339-381.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **É possível Housing First no Brasil?**: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: MMFDH, 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. Política p.104. Brasília, 2004. disponível em: <[Política nacional de habitação](#)>. Acesso em 15 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Maio de 2010 212 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf>>. Acesso em 15 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 140, 05 de abril de 2010**. Publicada no DOU, Seção 1, em 6 de abril de 2010. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_140\\_5\\_4\\_2010.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_140_5_4_2010.pdf)>. Acesso em 29/10/2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html)>. Acesso em 15 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html)>. Acesso em 15 de setembro de 2023.

NATALINO, Marco. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012 a 2022)**. Nota Técnica 103. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2023.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. **Entre Mobilidades e Permanências**: Uma Análise das Espacialidades Cotidianas da População em Situação de Rua na Área Central da Cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SECRETARIA DE SANEAMENTO, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESPÍRITO SANTO (SEDURB), Latus Consultoria. **Plano Estadual de Habitação do Espírito Santo, PEHAB-2030**, Documento Final. SEDURB, Vitória, 2014.

SHIMBO, L. Z. “Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado”. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (orgs.). **Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011, p. 41-62.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de. “As dimensões corporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre política social e política econômica”. In: **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Orgs. CARDOSO, Adauto Lucio Cardoso; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017, p. 330-352.