

CadernosFGVDIREITORIO

SérieClínicas

Educação e Direito - Volume 09 - 2017

Tema: População em situação de rua:
direitos humanos, políticas públicas
e programas de *Housing First*



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

 **FGV DIREITO RIO**

CadernosFGVDIREITORIO

SérieClínicas

Educação e Direito — V. 9 — Rio de Janeiro — 2017

APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO
SÉRIE CLÍNICAS

André Mendes

INTRODUÇÃO — CAMINHOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

André Mendes

VISÃO DA CLÍNICA — BASTIDORES DA CLÍNICA LADIF:
POR UMA SOCIEDADE MAIS INTELIGENTE NO USO DE SEUS
RECURSOS E MAIS HUMANA NO TRATO DE SUAS PESSOAS

Rafaela Selem Moreira

VISÃO DO PARCEIRO — NUDEDH — NÚCLEO DE DEFESA
DOS DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO | POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO
DE RUA: DA INDIFERENÇA A POLÍTICAS DE INCLUSÃO

Fábio Amado

PARECER JURÍDICO — AÇÕES A SEREM ENCAMINHADAS PELO
NUDEDH PARA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO
EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica
em Direitos Fundamentais) — 2016.1 e 2016.2

Supervisoras da Clínica — Rafaela Selem Moreira
e Ana Paula Sciammarella

PARECER JURÍDICO — AVALIAÇÃO DE VIABILIDADE
DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE ESTRUTURA
HOUSING FIRST NO RIO DE JANEIRO E RECOMENDAÇÕES

Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos
Fundamentais) — Julho de 2017

Supervisora da Clínica — Rafaela Selem Moreira

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/diretorio

CADERNOS FGV DIREITO RIO – SÉRIE CLÍNICAS

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:
DIREITOS HUMANOS, POLÍTICAS PÚBLICAS
E PROGRAMAS DE *HOUSING FIRST***

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição — Uso Não Comercial — Compartilhamento pela mesma Licença



Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2017

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Organização: André Pacheco Teixeira Mendes

Produção executiva: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Capa: FGV Direito Rio

Colaboração: Carla Beatriz Nunes Maia

Diagramação: Leandro Collares — Selênia Serviços

1ª revisão: Márcia Glenadel

2ª revisão: Antônio Prazeres

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

População em situação de rua: direitos humanos, políticas públicas e programas de housing first / Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. — Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

80 p. — (Cadernos FGV Direito Rio. Clínicas. Educação e direito; 9)

Conteúdo: Moreira, Rafaela Selem. Visão da clínica — bastidores da Clínica Ladif: por uma sociedade mais inteligente no uso de seus recursos e mais humana no trato de suas pessoas — Amado, Fábio. Visão do parceiro: NUDEDH — Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. População em situação de rua: da indiferença a políticas de inclusão — Moreira, Rafaela Selem, Sciammarella, Ana Paula de Oliveira. Parecer jurídico — ações a serem encaminhadas pelo NUDEDH para defesa dos direitos humanos da população em situação de rua na Cidade do Rio de Janeiro — Moreira, Rafaela Selem. Parecer jurídico — avaliação de viabilidade da implementação de programas de estrutura housing first no Rio de Janeiro e recomendações.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-9597-016-8

1. Políticas públicas. 2. Direitos humanos. 3. Pessoas desabrigadas — Habitação — Política governamental. 4. Inclusão social. I. Moreira, Rafaela Selem. II. Amado, Fábio. III. Sciammarella, Ana Paula de Oliveira. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. V. Título: Visão da clínica — bastidores da Clínica Ladif: por uma sociedade mais inteligente no uso de seus recursos e mais humana no trato de suas pessoas. VI. Visão do parceiro: NUDEDH—Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. População em situação de rua: da indiferença a políticas de inclusão. VII. Parecer jurídico — ações a serem encaminhadas pelo NUDEDH para defesa dos direitos humanos da população em situação de rua na Cidade do Rio de Janeiro. VIII. Parecer jurídico — avaliação de viabilidade da implementação de programas de estrutura housing first no Rio de Janeiro e recomendações. IX. Série.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO — SÉRIE CLÍNICAS | 7 |
| ANDRÉ MENDES | |
| INTRODUÇÃO — CAMINHOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA | 9 |
| André Mendes | |
| VISÃO DA CLÍNICA — BASTIDORES DA CLÍNICA LADIF: POR UMA SOCIEDADE MAIS INTELIGENTE NO USO DE SEUS RECURSOS E MAIS HUMANA NO TRATO DE SUAS PESSOAS | 13 |
| Rafaela Selem Moreira | |
| VISÃO DO PARCEIRO — NUDEDH — NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DA INDIFERENÇA A POLÍTICAS DE INCLUSÃO | 17 |
| Fábio Amado | |
| PARECER JURÍDICO — AÇÕES A SEREM ENCAMINHADAS PELO NUDEDH PARA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO | 21 |
| Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais) — 2016.1 e 2016.2 Supervisoras da Clínica — Rafaela Selem Moreira e Ana Paula Sciammarella | |
| PARECER JURÍDICO — AVALIAÇÃO DE VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE ESTRUTURA <i>HOUSING FIRST</i> NO RIO DE JANEIRO E RECOMENDAÇÕES | 51 |
| Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais) — Julho de 2017 Supervisora da Clínica — Rafaela Selem Moreira | |

APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO — SÉRIE CLÍNICAS

Certa vez, em uma conversa com um amigo cineasta, ele comentou: *se os roteiros que eu escrevi não tivessem virado filmes, eles jamais teriam sido lidos*. Se assim é, os trabalhos produzidos pelos alunos como resultado de suas experiências de prática jurídica no estágio jamais serão lidos?

O objetivo dos CADERNOS FGV Direito Rio — *Série Clínicas* consiste em divulgar o trabalho de assessoria e consultoria jurídica prestado pelo Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da FGV Direito Rio, em um quadro de inovação no ensino jurídico.

Os cursos de Direito pelo Brasil tendem a desenvolver o mesmo tipo de estágio em seus núcleos de prática jurídica: atendimentos individualizados, nas áreas cível, penal e trabalhista, com a consequente representação judicial dos cidadãos atendidos.¹

Certamente, essa atividade prática contribui para a formação profissional do aluno. Contudo, o trabalho do advogado não se limita ao atendimento de um cidadão em específico. Não se restringe aos ramos civil, criminal e trabalhista. Não se desenvolve apenas no contexto de processos judiciais.

O advogado presta assessoria jurídica a empresas, associações, ONGs, fundações, empreendedores, instituições públicas e privadas. A advocacia se estende aos campos dos direitos humanos, do direito constitucional, administrativo, empresarial, ambiental, regulatório, econômico, e quantos mais ramos a vida social demandar. Para além dos autos judiciais, a atuação advocatícia contempla a negociação, a mediação, a representação em processos administrativos, a consultoria jurídica para formalização de empresas, organizações e negócios, a formulação de pareceres jurídicos, e tantas mais atividades que a vida social demandar.

Por que não viabilizar ao aluno uma prática jurídica que envolva atendimento a coletividades? Que aproxime o aluno a outros ramos do Direito? Que apresente ao aluno e nele desenvolva habilidades relativas a outras formas de atuação do advogado?

Em vista disso, na FGV Direito Rio, o desenvolvimento das atividades de estágio tem seu foco em atendimentos não individualizados e de natureza não

contenciosa. Trata-se de discutir e atender às demandas que possam produzir impactos nas instituições, na sociedade e no desenvolvimento de políticas públicas, ao contrário de atender especificamente a um cidadão, no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse contexto, o Programa de Clínicas Jurídicas do NPJ da FGV Direito Rio é exemplo genuíno de inovação no ensino jurídico e no desenvolvimento de habilidades profissionais do aluno em formação. Habilidades cada vez mais exigidas pelo mercado de trabalho.

Ao longo de seu funcionamento, o programa contou com trabalhos originais elaborados pelos alunos, sempre supervisionados por advogados qualificados. Realizadas em áreas distintas, essas atividades de assessoria e consultoria jurídicas aguardam a consolidação de seus resultados, merecendo ser compartilhadas com a comunidade acadêmica e jurídica. E o espaço para essa consolidação é precisamente nos CADERNOS FGV Direito Rio – *Série Clínicas*. Como parte de uma iniciativa inovadora da FGV Direito Rio, esperamos que esses trabalhos possam ser *lidos*, como o são os roteiros que viram filmes. Por que não?

André Pacheco Teixeira Mendes

Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica

Nota

- 1 Como bem observado pelo professor Thiago Bottino, responsável pelo projeto e implantação do NPJ da FGV Direito Rio em 2008: *Esse modelo tradicional está esgotado. Os alunos não ficam satisfeitos nem motivados em realizar essas atividades de prática jurídica porque:*
 - (1) *elas não estão integradas às disciplinas da grade curricular, nem ao perfil do egresso que a faculdade pretende formar;*
 - (2) *são práticas judiciais de mínima complexidade (casos de divórcio, despejo, alimentos e demissões trabalhistas, problemas criminais de pequeno potencial ofensivo, etc.) que não preparam o aluno para a prática do mercado, sendo conduzidas de forma burocrática com a única finalidade de atender às exigências da legislação e da OAB;*
 - (3) *reproduzem práticas assistencialistas, sobrepõem-se a atividades semelhantes já desenvolvidas pelo Estado (seja a Defensoria Pública, sejam os PROCONS) e não possuem qualquer característica de inovação ou de transformação da realidade social.* BOTTINO, Thiago. *Prática jurídica qualificada e advocacia de impacto*. In: **Cadernos FGV Direito Rio: Educação e Direito**. V. 6. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, dezembro de 2011, p. 22.

INTRODUÇÃO — CAMINHOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Os ninguéns

(...)

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

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

Que não são, embora sejam.

Que não falam idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos humanos.

Que não têm cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal,

aparecem nas páginas policiais da imprensa local.

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

(Eduardo Galeano, O Livro dos Abraços)

A população em situação de rua tem aumentado em toda a Europa.¹ O Brasil tem hoje mais de 100 mil pessoas em situação de rua. É o que diz a estimativa de pesquisa publicada pelo IPEA² em 2016 com dados de 2015. De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), o número de indivíduos nas ruas triplicou nos últimos 4 anos na cidade do Rio de Janeiro, indo de mais de 5 mil em 2013 para cerca de 15 mil em 2017.³

É um cenário delicado que exige estudo e produção de dados para descortinar as causas que têm determinado o aumento do número de pessoas nas ruas. A deficiência do Estado na promoção de políticas públicas de moradia, as dificuldades financeiras e de inserção no mercado de trabalho, problemas de saúde física e mental, bem como violência e desagregação no âmbito familiar certamente têm contribuído para esse contexto de exclusão.

Essas questões políticas, econômicas, de saúde e sociais encerram enormes desafios para as instituições. Esse grande contingente de seres humanos nas ruas cria situações de violações de direitos humanos para as quais a sociedade não pode seguir indiferente. E, como parte fundamental da engenharia social, as instituições competentes devem encarar esses desafios, analisando, planejando e executando políticas públicas adequadas para a população em situação de rua.

Nesse contexto, inserem-se os dois pareceres constantes do Volume 9 da *Série Clínicas*, encomendados pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Janeiro (NUDEDH), no âmbito da parceria vigente com o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da FGV Direito Rio:

1. Ações a serem encaminhadas pelo NUDEDH para defesa dos direitos humanos da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro;
2. Avaliação de viabilidade da implementação de programas de estrutura *Housing First* no Rio de Janeiro e recomendações.

O primeiro parecer apresenta (i) dados existentes sobre o tema; (ii) análise da legislação nacional e algumas experiências internacionais; (iii) análise de políticas públicas existentes; (iv) e recomendações ao NUDEDH.

O segundo parecer trata do chamado programa de *Housing First* como estratégia de política pública para a questão da população em situação de rua. O estudo aborda experiências internacionais de *Housing First* em países como EUA, Espanha e Canadá, com foco na viabilidade financeira. E também discorre sobre essa experiência inovadora no Brasil, que vem sendo desenvolvida pela organização *Projeto Ruas* na cidade do Rio de Janeiro. O trabalho também aponta recomendações ao NUDEDH.

A parceria do NPJ com o NUDEDH tem sido profícua. E esta publicação representa a segunda⁴ na quadra do convênio celebrado para o desenvolvimento de atividades de prática jurídica voltada para os direitos humanos.

Nesse particular, na Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais), em 2016.1 e 2016.2, 23 alunos e alunas participaram da elaboração do primeiro parecer. E, na Clínica LADIF, nas férias de julho de 2017, 30 alunos e alunas integraram a atividade que gerou o segundo parecer. Produziram, participaram de reuniões, visitaram a sede do NUDEDH, conheceram o trabalho do órgão, foram apresentados ao trabalho do *Projeto Ruas*. Foram eles e elas:

| |
|------------------------------------|
| 2016.1 |
| Anna Cecília Moraes Queiroz Passos |
| Arnaldo Vieira Ferreira |
| Carolina Salgueiro Vieira Leite |
| Eduardo Pacheco de Medeiros Soares |
| Gabriela Maciel Santos |
| Guilherme Nigri |
| Laura Moreira Domingues |
| Maisa Bernachi Baptista |
| Raissa Carvalho Fauaz |
| Ricardo Carrion Barbosa Alves |
| Thais Barberino do Nascimento |
| Vinicius Cardoso Reis |

| |
|--|
| 2016.2 |
| Ana Carolina de Almeida Cardoso |
| Ana Carolina de Andrade e Freitas Santos |
| Anna Cecília Moraes Queiroz Passos |
| Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes |
| Bianca Amaral Mitchell |
| Danielle Tabach |
| Felipe Casali Lima Bastos |
| Gabriela Maciel Santos |
| Harllos Arthur Matos Lima |
| Natália de Carvalho Ribeiro |
| Raíssa Ramos Paranhos |
| Renata Roque Wizenberg |

| |
|---|
| 2017.1 |
| Alessandra Corrêa Cid |
| Amanda Pimenta Gil Prota |
| Ana Heymann Arruti |
| Bianca Dutra da Silva Rego |
| Bruna Brilhante Pelluso |
| Eduardo Cavaliere Gonçalves Pinto |
| Fernanda Souza Guilhermino |
| Flávia Costella de Pennafort Caldas |
| Gabriel Borges Mariano |
| João Ricardo Lutterbach Habib Gomes |
| Jonas Coelho de Barros |
| José Luiz Nunes |
| Lais Aoki de Almeida |
| Letícia Lima Brito |
| Lucas Florençano de Castro Monteiro |
| Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa |
| Luíza Lucas Bruxellas |
| Luna Van Brussel Barroso |
| Marco César Penna Reis |
| Marcos Patrick Nunes Alves |
| Matheus Eleon Peixoto Figueiredo Vieira |
| Patricia Motta Rubio Pinto Alves |
| Pedro de Abreu Monteiro Campos |
| Pedro de Castro Matos |
| Pedro Henrique Lourenço da Costa |
| Pedro Moysés Delfino |
| Philippe Antoine Leclerc Langel |
| Priscilla Arruda de Moura |
| Thais Salvador Heitor de Almeida |
| Yasmin Curzi de Mendonça |

Nesta ocasião, aproveitamos para saudar a parceria com o NUDEDH na pessoa do seu Coordenador, o Defensor Público Fábio Amado, bem como a Defensora Carla Beatriz Nunes Maia, que participou ativamente das reuniões que resultaram nesse material.

Esperamos que a publicação contribua para a atuação do NUDEDH. Da mesma forma, buscamos contribuir qualificadamente para o debate público em torno dos caminhos para políticas públicas para a população em situação de rua. Uma democracia não pode conviver em paz com um mar de pessoas tratadas e vistas como “ninguéns”. É gente que precisa de identidade, endereço, senso de responsabilidade e dignidade. Uma democracia de “alguéns”. Alguém está ali e, como tal, é parte da sociedade. É sobre todos nós. Quem quer que seja, onde esteja.

André T. Mendes
Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica
Novembro de 2017

Notas

- 1 Estudo da *The Foundation Abbé Pierre – FEANTSA*, publicado em 2017, apresenta evidências segundo as quais a população em situação de rua vem aumentando em toda a União Europeia, exceto na Finlândia. Cf. *Second Overview of Housing Exclusion In Europe 2017*. The Foundation Abbé Pierre – FEANTSA. Março, 2017. Disponível em: <<http://www.feantsa.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>>. Acesso em: 28 nov. 2017.
- 2 NATALINO, Marco Antonio Carvalho. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil: Texto para discussão* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 2016, p. 25. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- 3 “Atualmente, 15 mil pessoas vivem nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, de acordo com a Planilha de Abordagem Social da SMASDH. Este número é três vezes maior que em 2013.” Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=6982189>>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- 4 A primeira publicação resultante do Convênio consta do Volume 4 da *Série Clínicas* dos Cadernos FGV Direito Rio. A obra contempla quatro pareceres jurídicos sobre violações aos direitos dos presos nas unidades prisionais do Estado do Rio de Janeiro, tendo por objeto: (i) emprego ilegal de laxante em custodiados e visitantes suspeitos de carregarem drogas; (ii) falta de água própria para o consumo humano; (iii) restrição ao banho de sol; e (iv) condições inadequadas para a maternidade na prisão. Cf. em: <<http://hdl.handle.net/10438/15008>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

VISÃO DA CLÍNICA — BASTIDORES DA CLÍNICA LADIF: POR UMA SOCIEDADE MAIS INTELIGENTE NO USO DE SEUS RECURSOS E MAIS HUMANA NO TRATO DE SUAS PESSOAS

Esta publicação é resultado de trabalho coletivo iniciado em 2016.1 pela professora Ana Paula Sciammarella com turma de graduandos da Clínica de Prática Jurídica LADIF (Laboratório de Direitos Fundamentais) da FGV Direito Rio. Na primeira iniciativa de abordagem ao tema “população em situação de rua”, em caráter exploratório, a turma de 2016.1 enfocou documentos internacionais, normativas nacionais e casos de violação de direitos fundamentais sofridos pela população em situação de rua no Rio de Janeiro e tutelados pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ), por meio do Núcleo de Defesa de Direitos Humanos (NUDEDH). Esta primeira investida revelou que o número de registro de violações era inversamente proporcional ao registro de regulamentação e políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal. Em sua maioria, as violações eram praticadas pelo próprio Estado. Apesar das muitas violações, os conteúdos de pesquisa não revelavam muito sobre possíveis caminhos para lidar com o tópico de forma bem-sucedida no contexto da atuação já em curso do NUDEDH e das secretarias de assistência social estadual e municipal no Rio de Janeiro.

Em 2016.1, eu concluía uma fase de estudos como pesquisadora convidada da Universidade de Berkeley na Califórnia (UC Berkeley). Durante o período que estive em Berkeley, trabalhei de forma próxima a profissionais de assistência social da Universidade da Califórnia de São Francisco (UCSF), que atuam de forma integrada com o centro de acolhimento de população em situação de rua da cidade. A interdisciplinaridade é um marco na educação superior nos Estados Unidos. Isto porque a intenção dos pesquisadores na área de humanas por lá é resolver, de forma concreta e efetiva, problemáticas sociais, não apenas gerar análises críticas e orientações de um dever ser finalístico sem um caminho procedimental factível. Em 2016.2, retornei ao Brasil e, após reunião com o professor André Mendes, coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da FGV Direito Rio, assumi a supervisão do LADIF para continuar o trabalho iniciado em 2016.1.

A finalidade era gerar um parecer com orientações concretas para o NUDEDH/DPERJ. A partir do levantamento inicial (2016.1) e de algumas conversas

com a defensora Carla Maia, responsável pela pasta “população em situação de rua” do NUDEDH, demos seguimento à pesquisa. O intuito era ampliar, de forma artesanal, o espectro de conteúdos sobre o tema no Brasil e analisá-lo criticamente com foco em soluções, a partir das melhores iniciativas internacionais. Para tanto, elegemos as cidades brasileiras com mais iniciativas para população em situação de rua, decodificamos e compilamos essas informações de forma sistematizada e dialética. O mesmo foi feito com as experiências internacionais que foram analisadas criticamente com base na investigação sobre as diferentes causalidades da população em situação de rua e como estas afetam a efetividade das políticas públicas.

Considerando a falta de legislação e políticas nacionais, investimos na atuação extrajudicial da defensoria pública para pensar, de forma estratégica, como ela poderia extrajudicialmente fomentar a criação de condições básicas para a própria atuação judicial, ou seja, como impulsionar a criação de dados, legislações e políticas, bem como reservas orçamentárias no nível do poder executivo, e como usar a mídia para criar cultura de acolhimento no nível da sociedade civil. O sucesso desse trabalho rendeu um dia de integração de saberes e apresentação de resultados de pesquisa para o grupo de defensores do NUDEDH/DPERJ, a convite do coordenador do núcleo, o defensor Fabio Amado.

Em 2017, nas férias de julho, um time de 30 alunos estava a postos para dar continuidade à pesquisa. O foco da segunda etapa foi o aprimoramento na oferta de solução para população em situação de rua no Brasil com base na política pública mais bem-sucedida em nível mundial, o “*Housing First*”. A proposta foi destrinchar essa prática no mundo e no Brasil de modo a avaliar os limites e possibilidades de sua importação, não apenas de forma crítica, mas com uma avaliação financeira e cultural de aplicabilidade para a cidade do Rio de Janeiro. Essa segunda pesquisa foi concluída com extraordinário sucesso ao longo de um mês.

Nos primeiros dias de aula que lecionei para turmas do LADIF, em meio a graduandos em Direito engajados com estágios em escritórios de advocacia, tão jovens e já tão asoberbados, estressados e cansados, exaustos, eu perguntava para a turma: por que trabalhamos tanto? O que queremos garantir e o que queremos evitar com tanto esforço? Junto com esta reflexão, a reflexão sobre o que a população em situação de rua informa para nós sobre nós mesmos? Cada cultura, cada sociedade tem um perfil de pessoas em situação de rua muito diferente da outra. Mulheres na Índia, veteranos de guerra enlouquecidos nos Estados Unidos, pretos e pobres no Brasil... O perfil das pessoas em situação de rua mostra para nós mesmos o que nós, como sociedade, temos aversão. A forma como tratamos essas pessoas mostra a forma como lidamos com o que consideramos fracasso. O nosso desespero para suceder na vida

desde cedo está diretamente relacionado ao nosso medo de estar neste lugar... O lugar do “*loser*”, do fracassado. Isso por que sabemos como nós nos tratamos quando fracassamos e vemos isso ao vermos como tratamos a vulnerabilidade dos que nada possuem: as pessoas em condição de rua. É a partir da humanização do olhar sobre nós mesmos e sobre a nossa comunidade tal como ela é e tal como nós gostaríamos que ela fosse para vivermos vidas mais plenas e felizes que essa pesquisa foi conduzida.

Para o melhor aproveitamento da qualidade e interesse de cada aluno, dividi turmas em grupos de trabalho. Estudantes com mais afinidade com números e perspectivas racionais econômicas escolheram participar de estudos de viabilidade financeira inéditos, com levantamento e estimativas de custos e debates neste sentido. Estudantes com mais afinidade com legislação e a advocacia *stricto sensu* em geral engajaram-se em estudos legislativos, perspectivas da legislação sobre a política e usos estratégicos da litigância da defensoria pública. Por fim, os estudantes com mais engajamento social, em geral com afinidade com pesquisas acadêmicas e trabalhos no Terceiro Setor e governamentais, optaram por estudos de dados estatísticos, perfis e perspectivas socioculturais e reflexões que ajudaram a pensar as adaptações socioculturais necessárias ao sucesso na importação de práticas bem-sucedidas. É o resultado deste trabalho que veremos nas páginas desta publicação.

No *background* da condução da supervisão deste trabalho, está a trajetória tanto minha quanto da professora Ana Paula Sciammarella. Engajamento, pesquisa, militância e construção de soluções para questões sociais no Brasil, mais especificamente no Rio de Janeiro. Sem nos conhecermos, fomos contemporâneas no projeto Balcão de Direitos da ONG Viva Rio, nos anos 1990, onde atuamos com orientação jurídica e mediação de conflitos em favelas em tempos muito anteriores à pacificação. Atendemos uma população que o sistema de Justiça não acessava apesar de ser, à época, um terço da cidade crescendo seis vezes mais rápido que o restante. Ambas advogamos em advocacia popular nos anos 2000 e atuamos nos bastidores do primeiro escalão de secretarias de governo nos anos 2010. Essas trajetórias e sensibilidades para temas de direitos fundamentais sem dúvida influenciaram positivamente o resultado deste trabalho de pesquisa.

Por fim, toda gratidão ao professor André Mendes e à professora Ana Paula Sciammarella pela oportunidade de conduzir esse trabalho; aos alunos graduandos em Direito que desta pesquisa participaram pelo engajamento, competência extraordinária e conduta. Vocês oxigenaram minha crença de que o Brasil está, sim, cada vez mais próximo de realidades sociais mais felizes. À equipe da DPERJ/NUDEDH pela paixão com que conduzem seus trabalhos, em especial ao defensor Fábio Amado; à defensora Carla Maia; e também ao

defensor da União (DPU) Renan Vinícius S. Mayor pelo engajamento com essa pesquisa e o compartilhamento de suas redes profissionais para minha participação. E, por fim, a gratidão à equipe da Organização Projeto RUAS, em especial a Murillo Sabino, a Larissa Montel e a Breno Gouvêa, por desenvolverem o que há de mais eficiente e humano já visto no mundo para o aprimoramento do nosso cuidado com nossa população em situação de rua e por serem incansáveis na busca de visibilidade e de escalada deste trabalho.

Que este estudo possa contribuir para a ampliação de perspectivas no trato da nossa condição de rua no Brasil e, de alguma forma, fortalecer a construção da nossa cidadania rumo a uma sociedade mais inteligente no uso de seus recursos e mais humana no trato de suas pessoas.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2017.

Rafaela Selem Moreira

VISÃO DO PARCEIRO — NUDEDH — NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DA INDIFERENÇA A POLÍTICAS DE INCLUSÃO

A atuação estratégica em direitos humanos no Brasil, ao contrário de diversos países, padece, de modo lânguido, da ausência de trabalhos acadêmicos minuciosos aptos a fundamentar suas pretensões.

Um relance sobre a experiência externa demonstra que as universidades mais prestigiadas do mundo e inúmeros centros e institutos de pesquisa americanos e europeus produzem relatórios e documentos de excelência, que embasam ações e reforçam os argumentos, conduzindo o gestor ou o magistrado a adotar as medidas necessárias para dizimar estruturas de injustiça e edificar redes igualitárias de promoção de direitos.

A definição segura de ações estratégicas, impactantes e hábeis a alterar um quadro disfuncional pressupõe a análise científica dos dados relevantes e das circunstâncias que envolvem a situação em apreço cuja modificação se pretende.

Decerto, a pouca atenção na colheita qualificada de dados e na reflexão sobre seus indicadores dificulta o êxito dos diversos atores do sistema de Justiça e da sociedade civil que atuam para erradicar a pobreza extrema e a marginalização de camadas numerosas da população.

Ao contrário da ortodoxia vetusta de algumas faculdades de Direito brasileiras, a Escola de Direito da FGV estimula, fomenta, fornece suporte institucional e incentiva seus alunos a se lançarem no campo da inovação na prática jurídica e pesquisa.

A confecção do parecer objeto dessa publicação caminha nessa trilha e lança luzes ao tema (*rectius*: grupo de seres humanos) especialmente relegado pela sociedade. De ordinário, ao se tratar das pessoas em situação de rua, avultam políticas públicas de cariz higienista, inspiradas aparentemente no movimento eugenista.

Sustenta-se, em geral, a universalidade do direito à moradia, dotado de amplo reconhecimento expresso no direito interno de diversos países e em tratados internacionais de direitos humanos. A Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo XXV, item 01, e o Pacto Internacional de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 11, item 1, consagram-no. Também a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos de 1996 reafirmou o compromisso mundial com a realização do direito à moradia adequada.

Todavia, há abissal descompasso entre esse caráter universal e sua efetivação. As políticas públicas dirigidas às pessoas em situação de rua têm produzido resultados pífios e elevado sua desconfiança nos órgãos públicos.

Faltam programas concretos e eficazes de reinserção social, familiar e no mercado de trabalho voltados a esse segmento, que sofre com elevada carga de preconceito e estigma.

Os gestores, usualmente pouco familiarizados com a temática, estimam sobremaneira os abrigos sem compreender que a não individualização de necessidades é incapaz de promover reinserção. A mera construção de estabelecimentos para retirar seres humanos das ruas, conquanto pareça solução razoável, é medida paliativa e impermanente. A ineficiência desse modelo com a aglomeração de pessoas, por vezes doentes, em um mesmo ambiente promove a regressão de cenários de saúde e não é capaz de atender aos anseios e acomodar as rupturas que carregam dentro de si, após tantas experiências de violência e vivências traumáticas. Indubitavelmente, construir abrigos não é satisfatório, mas outras estratégias de enfrentamento da questão sequer são conhecidas.

Com o curso do tempo e a ineficiência estatal, o quadro de pessoas vivendo em extrema pobreza nas ruas está se ampliando, em razão também do descompasso na distribuição de riquezas e de oportunidades. Tanta miséria produz cenário tão degradante quanto a tortura e faz-se urgente implementar políticas adequadas de inclusão desse segmento com respeito à sua autonomia.

Diante do aumento da pobreza, do desemprego e da exclusão social, a estratégia de viabilizar, em primeiro plano, moradias para membros desse grupo vulnerável parece a mais promissora, levando em conta as experiências recentes em outras quadras descritas nesse estudo.

As ações propostas no parecer e a avaliação da viabilidade no implemento de programas de estrutura *Housing First* apontam caminhos seguros para uma concepção moderna e uma abordagem diferenciada no trato humanizado de problema tão grave.

Não se pode permanecer indiferente ao perceber outro ser humano dormindo na rua, no frio, na chuva, com sede e com fome. Ficar inerte diante do sofrimento agudo de outro ser, frise-se, é também uma expressão sutil da indiferença, sentimento mais deletério que o ódio, porque paralisa ações e congela sentimentos.

Ao fim, permito-me externar profunda gratidão aos professores Ana Paula Sciammarella, André Mendes e Rafaela Selem Moreira, assim como a todos os

dedicados acadêmicos envolvidos nesse projeto, que ousaram na confecção de estudo que deve promover a reflexão, a adesão e o comprometimento do Poder Público e da sociedade civil com pauta crucial para as pessoas em situação de rua.

Fábio Amado
Defensor Público
Coordenador do NUEDH
Novembro de 2017

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2017.

Ao Dr. Fábio Amado

Defensor Público

Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos — NUDEDH

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Assunto: Parecer Jurídico do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) — população em situação de rua no Rio de Janeiro.

Referência: Cuida-se de solicitação do NUDEDH para elaboração de parecer com indicação de possíveis ações concretas a serem encaminhadas pelo NUDEDH para defesa dos direitos humanos da população em situação de rua no Rio de Janeiro. O trabalho foi elaborado pela Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais), no âmbito do NPJ da FGV Direito Rio, nos dois semestres letivos de 2016, tendo contado com a participação de 23 alunos(as) da graduação em Direito,¹ supervisionados pelas professoras Ana Paula Sciammarella (2016.1) e Rafaela Moreira (2016.2).

André Pacheco Teixeira Mendes

OAB/RJ nº 148.661

Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica

FGV Direito Rio

Nota

- 1 Relação nominal dos alunos e alunas participantes: 2016.1: Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Arnaldo Vieira Ferreira; Carolina Salgueiro Vieira Leite; Eduardo Pacheco de Meireiros Soares; Gabriela Maciel Santos; Guilherme Nigri; Laura Moreira Domingues; Maisa Bernachi Baptista; Raissa Carvalho Fauaz; Ricardo Carrion Barbosa Alves; Thais Barberino do Nascimento; Vinicius Cardoso Reis. 2016.2: Ana Carolina de Almeida Cardoso; Ana Carolina de Andrade e Freitas Santos; Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes; Bianca Amaral Mitchell; Danielle Tabach; Felipe Casali Lima Bastos; Gabriela Maciel Santos; Harllos Arthur Matos Lima; Natália de Carvalho Ribeiro; Raissa Ramos Paranhos; Renata Roque Wizenberg.

PARECER JURÍDICO

Ações a serem encaminhadas pelo NUDEDH para defesa dos direitos humanos da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro.

Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas –
FGV Direito Rio
Núcleo de Prática Jurídica – NPJ
Clínica LADIF – Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais
Supervisora da Clínica – Rafaela Selem Moreira

INTRODUÇÃO

No contexto da parceria FGV Direito Rio e NUDEDH, o tema população em situação de rua — “pop rua” — entrou na pauta das atividades do Laboratório de Direitos Fundamentais (LADIF), no primeiro semestre letivo de 2016. Sob supervisão da professora Ana Paula Sciammarella, a equipe de graduandos¹ fez primeira análise de políticas públicas e violações de direitos da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro com foco na normativa internacional, nas legislações de diferentes cidades do Brasil, nas violações que o NUDEDH tem registrado na cidade do Rio de Janeiro e, ainda, uma análise da implementação de banheiros públicos pela prefeitura.

Seguindo a partir do nosso primeiro parecer neste tema, nova equipe de graduandos em 2016.² identificou lacunas censitárias e consequente ausência de precisão no dimensionamento da questão “pop rua” em nossa cidade. Trata-se de um tópico que exige investigação e recomendações, bem como, no contexto da análise comparativa das legislações municipais brasileiras, uma observação interessada quanto à influência que estas exercem, ou não, sobre o poder executivo, no que tange à adoção de políticas concretas de acolhimento em nível municipal. Além do aprofundamento nestes tópicos, identificamos a partir da fala do nosso cliente — NUDEDH —, na pessoa da defensora pública Carla Beatriz Nunes Maia, em reunião de alinhamento realizada em agosto de 2016 na FGV, uma preocupação mais intensa com o tema da moradia e da articulação das redes já existentes para otimização dos recursos disponíveis. Por este motivo, três eixos de estudo foram adicionados aos dois primeiros: (1) levantamento e análise do terceiro setor no Rio de Janeiro para pop rua; (2) levantamento e análise comparativa de políticas públicas de moradia nas cidades brasileiras com legislação avançada no tema e/ou reconhecidamente referência de sucesso; (3) levantamento e análise de experiências internacionais para referência comparativa.

Método de trabalho e decisões analíticas que conformam este parecer

No levantamento inicial, identificamos que, enquanto as experiências nacionais são muito pouco registradas — desde levantamento censitário, implementação de legislação e políticas públicas a iniciativas do terceiro setor —, a experiência internacional está consolidada em verdadeiros *HUBs* onde há uma concentração de estudos de avaliação de impacto socioeconômico de políticas para população em situação de rua. Esses estudos são feitos na Europa, Canadá, Estados Unidos e Austrália, principalmente. Quanto ao cenário nacional, o levantamento inicial nos encorajou ao aprofundamento comparativo de censos, legislações e políticas públicas, especialmente pelos avanços notados nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, no Sudeste do Brasil. No entanto, as iniciativas do terceiro setor são bem escassas em relatos e sistematizações. Assim, a análise do terceiro setor foi excluída deste parecer e as experiências internacionais, restritas às cidades de São Francisco nos Estados Unidos — não apenas por se tratar de uma cidade referência em acolhimento de “pop rua”, mas também pelo nosso contato mais próximo com o centro de referência da UCSF (*University of California in San Francisco*) — e Buenos Aires. Apesar de cidades sul-americanas não terem dados sobre “pop rua” acessíveis como os *HUBs* descritos, fizemos um esforço de trazer à análise uma metrópole em país vizinho. As experiências internacionais não são apresentadas em tópico autônomo, mas analisadas de forma transversal, ao longo de todo este documento.

Assim, nosso parecer é estruturado da seguinte forma: (1) Censos: análise comparativa, aprendizados e lacunas — cenário nacional à luz de experiências internacionais; (2) Legislações: análise comparativa, aprendizados e lacunas — cenário nacional à luz de experiências internacionais; (3) Políticas públicas: análise comparativa, aprendizados e lacunas — cenário nacional à luz de experiências internacionais com foco em banco de dados, empregabilidade e moradia.

(1) Censos: análise comparativa, aprendizados e lacunas — cenário nacional à luz de experiências internacionais

Iniciamos com uma breve análise comparativa³ crítica dos últimos censos implementados no Brasil⁴ — dados nacionais e das cidades do Rio de Janeiro,⁵ São Paulo⁶ e Belo Horizonte,⁷ e no exterior, em São Francisco e Buenos Aires.

Dados nacionais

A pesquisa é feita com a população adulta — maior de 18 anos — que vive em situação de rua (pop rua) em 71 municípios brasileiros, sendo 23 capitais. Apesar das capitais não abrangidas por esta pesquisa terem pesquisas censitárias

para “pop rua”, as metodologias de levantamento de dados não são padronizadas em nível nacional, o que impede a integração dos dados. Entre as variáveis levantadas destacamos: gênero, idade, cor (autoatribuída), documentação que possuem, nível de escolaridade, se possuem ou já possuíram alguma doença grave, as razões da ida para a rua, níveis de trabalho e renda, alimentação, higiene, preconceitos sofridos, participação em movimentos sociais, tempo de permanência em ruas e ou albergues.

O número total de pessoas em situação de rua, em 2008, é de 31.922 pessoas, majoritariamente homens (82%), mais da metade em idade considerada economicamente produtiva⁸ (53%). A maioria dessas pessoas se considera parda ou negra (parda — 39,1% ou negra — 27,9%). Parcela relevante está há mais de dois anos dormindo na rua ou em albergues (48,4%). Além disso, várias pessoas apresentaram histórico de internação em hospital psiquiátrico ou instituições para dependentes químicos (44,8%).

Dados⁹ da metrópole mais populosa, São Paulo

Na cidade de São Paulo, entre as variáveis levantadas, destacamos: número de pessoas acolhidas em abrigos, distribuição de pessoa por áreas da cidade com detalhamento das características dos pontos de concentração, gênero, idade, cor autoatribuída e atribuída pelo pesquisador, nacionalidade e quantidade de mulheres com filhos em situação de rua.

O número total de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo em 2015 é estimado em 15.905 pessoas (13,2% da população total da cidade¹⁰), majoritariamente homens (84%), em idade considerada economicamente produtiva (91,1% estão em idade entre 18 e 59 anos),¹¹ percentual superior à média nacional. A maioria dessas pessoas se considera parda ou negra (69,7%).¹²

Dados da cidade de Belo Horizonte

Na cidade de Belo Horizonte, entre as variáveis destacadas levantadas, salientamos: número de pessoas em abrigos, distribuição por área da cidade, gênero, idade, orientação sexual, cor autoatribuída, documentação que possuem, nível de escolaridade, se possuem ou já possuíram alguma doença grave, as razões da ida para a rua, níveis de trabalho e renda, higiene, medicamentos, participação em movimentos sociais, se apresentam deficiências físicas ou mentais, se fazem uso de drogas, onde viviam antes de irem para as ruas, razão de não dormirem nos abrigos ou albergues, as violências sofridas, a utilização dos benefícios sociais e serviços de assistência social, se emigraram e a razão para tal.

O número total de pessoas em situação de rua em Belo Horizonte no ano de 2013 é estimado em 1.827 pessoas (7,2% da população total da cidade[2], majoritariamente homens (86,8%) em idade considerada economicamente

produtiva (78,3% estão entre 18 e 50 anos). A imensa maioria se considera parda (45,7%) ou negra (33,7%). Parcela relevante dessas pessoas apresenta ou já apresentou algum tipo de doença (49,2%) e/ou possui algum tipo de deficiência física (25,8%) ou mental (23%). Relevante destacar ainda que 51,5% dessa população admite fazer uso de drogas ilícitas. 44,8% dessas pessoas vivem na região centro-sul da cidade.

Dados¹³ da cidade do Rio de Janeiro

Na cidade do Rio de Janeiro, entre as variáveis levantadas, destacamos: gênero, idade, distribuição das pessoas por área, a quantidade de vagas em abrigos públicos e privados, documentação que possuem, nível de escolaridade, se possuem ou já possuíram alguma doença grave, se apresentam deficiências físicas ou mentais, tempo de permanência na rua e onde moravam antes.

Em 2013, na cidade do Rio de Janeiro, o censo estimou 5.580 pessoas em situação de rua (aproximadamente 8,6% da população total da cidade), homens (81,8%) em idade considerada economicamente produtiva (69%). A maioria dessas pessoas está nas ruas há mais de um ano (64,8%), além de um percentual relevante ter possuído nos últimos dez anos alguma doença grave¹⁴ ou portar alguma deficiência¹⁵ (43,7%). Outra informação relevante quanto à localização da população em situação de rua no Rio de Janeiro é o fato de a zona sul (15,3%) e centro (33,8%) terem as maiores concentrações. Em trabalho de campo (ronda noturna) com o projeto RUAS, foi recorrente o discurso da população em situação de rua sobre o fato de zona sul e centro da cidade do Rio de Janeiro serem bons lugares para quem mora na rua em função na qualidade de vida dos moradores e serviços da região. A qualidade de vida de quem está na rua, uma vez que são parte de uma comunidade mais próspera e segura (com mais policiamento), torna-se igualmente mais próspera e segura, em especial quando a vulnerabilidade é escancarada.

Perspectivas internacionais

Entre os países vizinhos, na cidade de Buenos Aires encontramos extensa pesquisa censitária¹⁶ da população total que inclui a população em situação de rua, aparentemente, sem distinção. O INDEC (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*) reconhece que a metodologia aplicada não viabiliza um censo efetivo para pop rua. Tal cenário ensejou recente decisão judicial em Buenos Aires solicitando que o Poder Executivo faça contagem da pop rua na cidade com grande brevidade.

Entre os países considerados centrais ou desenvolvidos, no hemisfério norte, a cidade de São Francisco em pesquisa, *Applied Survey Research* (ASR), levanta, em janeiro de 2015, 7.539 pessoas em situação de rua. Um número

aproximadamente 2,5% maior do que janeiro de 2013.¹⁷ Entre as variáveis, o relatório da ASR considera: orientação sexual, gênero, etnia, nível de escolaridade e tempo de permanência nas ruas. Entre os resultados, destacamos alguns percentuais bastante expressivos, como o percentual de pessoas em situação de rua que se declara LGBTQ, que chega a 48%, quase o dobro do número levantado para esta mesma categoria em 2013 (26%).

Considerações finais

Os censos nacionais (federal e por cidade) apresentam um corpo de variáveis comuns, relevantes para planejamento de políticas públicas.¹⁸ Estão presentes em todos os censos analisados dados sobre: (1) gênero, (2) faixa etária, (3) razão que levou essas pessoas a irem morar nas ruas, (4) locais onde se concentram, (5) tempo de permanência nas ruas. Tais informações são imprescindíveis, no entanto, relevantes variáveis como (6) debilidade física e ou mental, (7) doença psíquica e da (8) dependência química não aparecem em alguns censos.

Com todas as ressalvas devido à imprecisão dos dados dos censos em função da metodologia que requer aprimoramento e padronização, podemos sugerir que, sob a perspectiva das políticas públicas de moradia, hoje, na cidade do Rio de Janeiro, mais da metade da “pop rua” é homem, adulta, está nas ruas há mais de 2 anos e tem algum tipo de debilidade física ou mental, ou dependência química, fazendo jus ao benefício da moradia no contexto da política pública de sucesso internacional conhecida como “Housing First”, conforme veremos adiante.

No cenário internacional, há locais com mapeamentos detalhados sendo feito há décadas, especialmente no hemisfério norte. E países como a vizinha Argentina onde, na cidade de Buenos Aires, ocorre recente judicialização da política censitária “pop rua”, com decisão judicial determinando que o Executivo realize o censo.

Vale destacar quanto às diferentes características da “pop rua” em diferentes lugares, que os motivos que levam pessoas às ruas são perfis que nós, na qualidade de sociedade, rejeitamos. Enquanto nos Estados Unidos o problema “pop rua” passa pelo tema das guerras e dos traumas que inviabilizam veteranos de todas as idades a uma vida laboral regular pós-guerra — pois a memória traumática da violência da guerra permanece em *looping* nos sistemas nervosos dessas pessoas —, no Brasil, a causa da exclusão precisa ser mais bem investigada, se apenas econômica ou se há um fator social de gênero, uma vez que mais da metade da “pop rua” é homem em idade economicamente ativa. O que leva esses homens até as ruas e por que não conseguem acolhimento com a mesma facilidade que as crianças, mulheres e idosos em nossa sociedade?

(2) Legislações: análise comparativa, aprendizados e lacunas – cenário nacional à luz de experiências internacionais

A análise comparativa de legislações municipais tem como foco aspectos que consideramos mais relevantes da perspectiva da implementação de políticas públicas e é feita neste documento em capitais do Sudeste.

São Paulo

A Lei 12.316/97, promulgada pelo município de São Paulo, dispõe os deveres do Poder Público Executivo Municipal com relação à população em situação de rua.

Destacamos aqui o dever de oferecer serviços e programas — abrigos emergenciais, albergues, centros de serviços, restaurantes comunitários, casas de convivência, moradias provisórias, entre outros — com garantia de padrões éticos de dignidade e não violência. Esses serviços e programas deverão ser operados por meio da rede municipal e/ou por contratos e convênios. Esta mesma lei determina que o orçamento municipal deverá manter atividade específica com dotação orçamentária própria e compatível com a política de atendimento tratada pelo documento e impõe ao Executivo que publique anualmente no “Diário Oficial” do município o censo da população em situação de rua de modo a comparar as vagas ofertadas devido às necessidades. No art. 5º, incisos I, II, VI e VII do Decreto nº 40.232 de 2001, que regulamenta a Lei 12.316/97, é detalhado o funcionamento de alguns serviços específicos sobre moradia das pessoas em situação de rua, os quais já estavam previstos na lei mencionada, mas aguardavam a devida regulamentação.¹⁹ O art. 6º, IX, prevê expressamente como padrões de qualidade dos serviços prestados às pessoas em situação de rua:

IX — o espaço físico e as acomodações para a população de rua deverão: ser seguros, limpos, confortáveis e arejados, com janelas e iluminação adequadas; não servir de passagem para outros dormitórios; dispor de camas ou beliches com colchões de densidade adequada para crianças e adultos; garantir a privacidade das pessoas, abrigando no máximo vinte pessoas por dormitório, com espaços demarcados por divisórias, com espaçamento de pelo menos um metro entre as camas, que deverão ter largura mínima de 0,70 m, sendo vedado as cabeceiras das camas ficarem a menos de um metro de distância. As acomodações devem respeitar, em sua distribuição, o perfil dos segmentos da população de rua (mulheres, portadoras de necessidades especiais, famílias etc).

A legislação paulista neste tema vem sendo editada desde 1997:

- Lei Municipal nº 15.913, de 16/12/13 (institui o Programa de Atendimento à População em Situação de Rua);
- Lei Municipal nº 15.918, de 16/12/13 (dispõe sobre a construção de banheiros públicos nas regiões centrais dos bairros periféricos do município);
- Lei Municipal nº 12.316, de 16/4/97 (dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal em prestar atendimento à população em situação de rua na cidade);
- Decreto Municipal nº 40.232, de 2/1/01 (regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997);
- Decreto Municipal nº 53.795, de 25/3/13 (institui o Comitê PopRua);
- Portaria SMDHC nº 23/2013 (composição inicial do Comitê PopRua);
- Legislação municipal de direitos humanos – população em situação de rua;
- Portaria Intersecretarial Operação Baixas Temperaturas.

Belo Horizonte

Em Belo Horizonte (BH), a Lei nº 8.029, de 6 de julho de 2000, cria o Fórum População de Rua, responsável pelo acompanhamento à população de rua com caráter permanente e consultivo quanto à elaboração de política pública voltada para a população de rua, de modo a garantir direitos individuais e coletivos por meio da criação de uma rede de serviços e de programas de caráter público. Em 25 de agosto de 2010, entra em vigor em BH o decreto nº 14.098,²⁰ considerando o Decreto Federal 7.053 de 23 de dezembro de 2009,²¹ que objetiva assegurar o acesso amplo à moradia à população em situação de rua.

A legislação em BH neste tema vem sendo editada desde 2000:

- Lei Municipal nº 8.029, de 06/06/00 (cria o Fórum População de Rua e dispõe sobre política pública para a população de rua);
- Decreto nº 14.098, de 25/08/10 (institui o Grupo Executivo Intersetorial sobre População em Situação de Rua).

Rio de Janeiro

Na cidade do Rio de Janeiro, existe o Decreto nº 36.356, de outubro de 2012, que instituiu o programa Rio Acolhedor. De acordo com o decreto, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) deve reservar habitações populares do programa “Minha Casa, Minha Vida” para quem está em acolhimento institucional pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), ou seja, pessoas que estão sendo apoiadas/acompanhadas pelos Centros de Referência Especializados de

Assistência Social —, CREAS/Centros POP e os que se encontrem em condições de receber os benefícios do Programa Carioca de Apoio à Moradia para População de Rua — que será descrito no tópico de políticas públicas cariocas.

Existe ainda um projeto de lei municipal de autoria do Vereador Reimont e em consonância com o Decreto Federal nº 7.053 de 2009, o Projeto de Lei (PL) nº 1543 de 2015, que visa instituir a política para a população em situação de rua no âmbito municipal. O PL define população em situação de rua (art. 3)²² e estabelece os princípios que devem ser observados quando da implantação da política para a população em situação de rua (art. 4).²³ No artigo 6º do PL, estão os objetivos da política municipal:²⁴ (1) acesso a programas de assistência social e capacitação profissional; (2) criação de indicadores e pesquisa; (3) criação de uma cultura de respeito na sociedade civil;²⁵ (3) implantação de centros de referência e ampliação da rede de acolhimento atual; (4) criação e ampliação de canais para recebimento de denúncias; (5) políticas de empregabilidade e encaminhamento para o mercado de trabalho; e (6) alocação de recursos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua. Há ainda o Projeto de Lei nº 411/2015, de autoria da deputada Tânia Rodrigues, que visa a implantação de uma política voltada para a população em situação de rua no âmbito estadual; projeto este também pendente de aprovação.

Avanços legislativos em capitais internacionais

Na cidade de Buenos Aires, foi sancionada em 2010 a Lei Municipal nº 3.706, que trata da proteção dos direitos das pessoas em efetiva ou potencial situação de rua. Notadamente, a maior contribuição está no artigo 4º, onde são elencados deveres atribuídos ao Estado, entre eles, a realização de acordos interjurisdicionais visando ações conjuntas, a capacitação interdisciplinar dos executores de políticas públicas, a prioridade a programas de reabilitação²⁶ e, sobretudo, a realização de um censo anual específico para pessoas em efetiva ou potencialmente em situação de rua. A lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 310/2013.

São Francisco

Foi grande surpresa quando, durante as pesquisas, descobrimos que a legislação municipal de São Francisco — cidade considerada referência no tratamento de população em situação de rua — é severamente criticada por atores da sociedade civil por ser considerada como “anti-homelessness”. A cidade dispõe de cerca de 23 códigos municipais que condenam e criminalizam atividades como ficar em pé, sentado ou descansar em espaços públicos (atividades diurnas); dormir, acampar e se alojar em espaços públicos, incluindo em veículos

(atividades noturnas); mendicância; e dividir comida com moradores de rua. As críticas são fundadas no argumento de que, por mais que as infrações sejam relacionadas a atividades que podem parecer corriqueiras e passíveis de serem praticadas por qualquer um, as medidas são, na prática, enviesadas para punir a simples existência de população em situação de rua. Trata-se de uma prática cultural da sociedade civil de ampla aceitação e acolhimento. Os moradores em situação de rua transitam livremente por universidades, bibliotecas, cinemas, teatros e edifícios públicos, de previdência social e correios. Os moradores em situação de rua, em geral, como falamos, são veteranos de guerra — muitos bastante jovens com 20 anos ou um pouco mais —, com alto nível de educação e mentalmente desabilitados por traumas emocionais, tornam-se dependentes químicos e aparentemente terminam em condições visualmente semelhantes aos moradores de rua em qualquer lugar do mundo. Enquanto existe uma sociedade civil que acolhe e um Estado que criminaliza, aqui temos um Estado em processo de acolhimento legislativo e uma sociedade civil que ainda tem muito a avançar.

(3) Políticas públicas: análise comparativa, melhores práticas, aprendizados e lacunas — cenário nacional à luz de experiências internacionais

As cidades de Belo Horizonte (BH) e Salvador são referência para iniciativas de acolhimento e assistência à população em situação de rua no Brasil, por isso trazidas neste tópico para estudo comparativo com a cidade do Rio de Janeiro. Faremos uma breve análise genérica das iniciativas nacionais e o viés delas, e passaremos a uma análise mais detalhada de três aspectos centrais das políticas públicas pop rua: bancos de dados, empregabilidade/ocupação, moradia. Esses dois últimos tópicos — empregabilidade e moradia — experiências nacionais à luz do cenário internacional.

Diferentes vieses dos programas nacionais para “pop rua”

Na cidade de BH, existe uma “unidade de acolhimento institucional” onde são oferecidos serviços, como (1) expedição de documentos; (2) passagem rodoviária — para a volta à cidade de origem; (3) tarifa social — para uso do ônibus regular, para ir ao hospital, por exemplo; (4) comprovante de endereço para os demais atos da vida civil — onde consta o endereço do abrigo; (5) encaminhamento para o cadastro nos restaurantes populares — onde há gratuidade de alimentação. A visão do poder público tem viés sanitarista, ou seja, trata-se de uma questão de saúde pública. Profissionais da área da saúde vão todos dias às ruas para aconselhar os moradores em situação de rua a “largarem os vícios” e “mudarem de vida”. Os postos de saúde são obrigados a atendê-los, mesmo se não possuem a documentação necessária.

Na cidade de Salvador, o enfoque é outro: a pobreza. Equipes da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPs) atenderam, desde o início de 2013, mais de 1.100 pessoas em situação de rua com oferta de abrigos, reintegração ao convívio familiar, internação para tratamento de dependência química em entidades conveniadas e encaminhamento para o município de origem quando essa é a vontade da pessoa.

Na cidade do Rio de Janeiro, não há consistência na implementação de políticas públicas para pop rua. O viés verificado nos relatos de pop rua e de agentes públicos em audiências públicas e reuniões no NUDEDH é o da ordem pública, ficando a guarda municipal responsável por lidar, muitas vezes, com a pop rua na cidade.

Bancos de dados pop rua: relevância e viabilidade

No Brasil, para acessarmos serviços básicos de educação, saúde, alimentação e o mercado de trabalho, são exigidos documentos pessoais. Oferecer a pessoas em situação de rua serviço de expedição de documentação — certidão de nascimento, identidade, CPF-MF, carteira de trabalho, certificado de reservista, entre outros — é necessário e extremamente custoso e ineficiente. As condições de conservação desses documentos para quem vive na rua são precárias. A falta de abrigo, frequentes furtos, ações policiais e de “ordem pública”, com remoções forçadas e contato físico abrupto, geram constantes perdas e necessidade de novas emissões dos mesmos documentos, vez após vez. Um cadastro, on-line, integrado, o qual entes públicos e conveniados — ex.: hospitais, escolas, refeitórios, delegacias — possam acessar rapidamente os dados de pessoas em condição de rua — inclusive via identificação digital —, com informações básicas e um breve histórico da pessoa e informações da rede de apoio e serviços públicos e conveniados disponível, não é uma realidade distante. O Módulo Criança e Adolescente (MCA) é um programa desenvolvido atualmente pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e pode ser ampliado.²⁷ Não há registros de bancos de dados para pop rua na experiência nacional ou dos países vizinhos. Por outro lado, em muitos países desenvolvidos do hemisfério norte, em função do custo da tecnologia e mão de obra especializada, bancos de dados são práticas comuns há algumas décadas.

Empregabilidade — da ausência às melhores práticas, há políticas de transição

Quanto às iniciativas nacionais de empregabilidade, em 2013, na cidade de São Paulo, foi anunciada pelo então prefeito Fernando Haddad uma parceria com o Senai para a criação de vagas no Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) dedicadas exclusivamente à população em situação de rua com garantia posterior de emprego. Quanto à eficácia da proposta, não há

dados registrados. Na cidade de Belo Horizonte, desde 2000, impulsionada pela legislação, a prefeitura criou a “Oficina, Cooperativa de Trabalho e Comunidade Produtiva”, com previsão de instalações preparadas com equipamento, recursos humanos e material para resgate da cidadania por meio de direitos básicos de trabalho, capacitação profissional, encaminhamento a empregos, além de formação de associação e cooperativas de produção e geração de renda que promovam a autonomia e a reinserção social da pop rua. No entanto, não há registros dos resultados deste programa. Na cidade do Rio de Janeiro, apesar do Projeto de Lei nº. 1543/2015,²⁸ localizamos apenas um registro de programa de empregabilidade destinados à “pop rua”, a parceria da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda com a Central de Oportunidades: o projeto “E agora só falta você”, focado na população albergada, sem registros de implementação e/ou resultados.

No cenário internacional, enquanto em Buenos Aires não identificamos iniciativas de empregabilidade, apenas a previsão genérica da Lei Municipal nº 3.706, em São Francisco identificamos um modelo de empregabilidade interessante. A *Human Services Agency* (HSA) tem um trabalho sólido de acolhimento de “pop rua” e engajamento ocupacional. A chave do sucesso está no trabalho em rede e acompanhamento constante. Anos de exclusão social dificultam a readaptação, o que requer acompanhamento psicossocial constante de médio e longo prazos para dar suporte à pessoa no processo de reinserção. Se profissionais liberais com assistência médica, moradia e não discriminados pelo fato de estarem sujos e vulneráveis nas ruas precisam de suporte para lidar com as pressões e dilemas da vida familiar e profissional, o que dizer de uma pessoa exposta à humilhação, solidão e violência física e moral? A iniciativa “PAES” da HSA, para assessoria de pessoas desempregadas, prevê como requisito para habilitação ao programa a comprovação de moradia. A agência reconhece que sem moradia não há engajamento no mercado de trabalho. Na ausência de moradia, é exigido que o candidato se habilite primeiro à participação em um programa de *housing* (moradia). Este, por sua vez, mantém acompanhamento psicossocial constante aos acolhidos em moradias independentes. O cuidado no uso da moradia como pré-requisito para programas de empregabilidade é a garantia da existência de programas de moradia efetivados, caso contrário, torna-se critério de alienação e exclusão. O primeiro investimento a ser feito para inclusão socioeconômica bem-sucedida da “pop rua” é a moradia independente, o que é diferente do abrigo, como veremos a seguir.

Moradia: “Housing First”, “primero la casa” ou “primeiramente, um lar”

A prefeitura de Belo Horizonte²⁹ tem hoje para “pop rua” dois “Centro POP” ativos que atendem apenas adultos, acima de 18 anos, e permite que os usuários possam tomar banho, bem como lavar as suas roupas no local. Há ainda seis

espaços de acolhimento, sendo dois albergues para pernoite, duas repúblicas e dois abrigos integrais. Apesar da capacidade de 1.000 pessoas não ser suficiente para acolher a população total em situação de rua,³⁰ há considerável ociosidade de vagas (20%) sem preenchimento devido a duras regras de conduta, insegurança e maus-tratos.³¹ Em 2003, BH inaugura a “Bolsa Moradia”, que possui 247 vagas e garante um auxílio aluguel de R\$500,00 para pessoas em situação de rua. Todo mês, o beneficiário deve apresentar o comprovante de pagamento do aluguel à prefeitura. São de responsabilidade do locador as despesas com água e luz, condomínio e IPTU. Em 2015, a prefeitura de BH inaugura a Unidade de Acolhimento Institucional Fábio Alves dos Santos, com acolhimento integral de homens adultos em situação de rua — público de incidência majoritária — e integrado com programas da rede pop rua, de modo a viabilizar a gradativa transição da rua para a vida autônoma, culminando com a casa própria via programa “Minha Casa, Minha Vida”.³² São as políticas municipais mais próximas da referência internacional de moradia para “pop rua”, também conhecida como “*Housing First*”.

Na cidade de São Paulo, como vimos, o Decreto 40.232/01 regulamenta a Lei 12.216/97 e cria o Programa de Atenção à População de Rua, de competência da Secretaria Municipal de Assistência Social. Em junho de 2016, no entanto, uma reportagem da Agência Brasil — EBC³³ mostrou que poucos moradores de rua demonstraram interesse em se alojar nos albergues provisórios localizados perto do Viaduto do Chá.³⁴ Segundo o defensor público coordenador do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria de São Paulo, Rafael Lessa, um dos motivos que levaria os moradores de rua a permanecerem fora dos abrigos nas noites de inverno seria a ausência de vagas, considerando que haveria apenas 10 (dez) mil vagas para cerca de 16 (dezesesseis) mil pessoas em situação de rua. Para o padre Julio Lancelott, da Pastoral do Povo da Rua, o motivo é outro. Em manifestação na Comissão de Direitos Humanos da ALESP, ele denuncia violações a direitos humanos graves no modelo de acolhimento dos albergues, tanto pela inadequação das instalações quanto pela qualidade da abordagem, semelhante às violações que ocorrem no sistema penitenciário.³⁵ Inclusive parte da “pop rua” na cidade de São Paulo é egressa do sistema prisional (40%) que não conseguiu emprego após a saída do sistema.

Na cidade do Rio de Janeiro, existe o Programa Rio Acolhedor, criado pelo prefeito Eduardo Paes, em outubro de 2012,³⁶ no qual a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) é responsável pela criação e manutenção de abrigos na cidade do Rio. São, ao todo, sete abrigos provisórios para pernoite sob responsabilidade da prefeitura municipal.³⁷ O governo do Estado do Rio de Janeiro mantinha programa de aluguel social, que foi extinto recentemente.³⁸ A concessão do benefício era feita por período de 12 meses, podendo ser prorrogada no valor de R\$500,00 (quinhentos reais). Atendia a cerca de 10 mil

peças por ano. O benefício era de caráter temporário³⁹ e foi descontinuado recentemente pelo governo estadual para corte de gastos.

No cenário internacional, começamos com a análise das políticas públicas de moradia em Buenos Aires. Os programas de abrigamentos tiveram início em 1997, com o Decreto 607. Atualmente, o Ministério da Justiça e Direitos Humanos de Buenos Aires disponibiliza um Guia — *Guía de Derivaciones* — que informa os cidadãos sobre os serviços gratuitos prestados por organismos governamentais para assistência social. Lá estão descritos três serviços de assistência à moradia para pop rua, todos em modelos de abrigamento.⁴⁰ Existe também o “Programa de autogestión para la vivienda” da *Dirección de Vivienda y Hábitat da Defensoría* que realiza operações de crédito com garantia hipotecária,⁴¹ pela Lei 341/964, para oferecer moradias independentes transitórias. Quem fizer uso deste crédito usando de garantia hipotecária pode requerer do instituto para ter uma solução habitacional definitiva, de acordo com o decreto 690/06. Trata-se de iniciativa interjurisdiccional com participação do governo municipal, local e nacional, por meio do Ministério da Justiça e Direitos Humanos.⁴² Por fim, identificamos ainda em vigência o programa governamental “Apoyo a familias en situación de calle”, que concede subsídios para que famílias em situação de rua paguem gastos com alojamento, entre outros gastos emergenciais.⁴³ Neste caso, se utilizada a garantia hipotecária da Lei 341/964, pode ela ser convertida em solução definitiva de moradia. Foi interessante notar que, desde o Decreto 607 de 1997, Buenos Aires pensa políticas habitacionais para “pop rua” buscando identificar nichos distintos dentre esta população, estabelecendo políticas específicas mais adequadas para cada um destes.

Por fim, mas não menos importante, trazemos a partir do cenário internacional a experiência de políticas públicas focadas em moradia na cidade de São Francisco/EUA. Estas são divididas em dois tipos: “estratégias preventivas” — para as pessoas em situação de rua por problemas familiares; e “pessoa em situação de rua crônica” — políticas de reparação. As estratégias preventivas consistem em serviços assistenciais a famílias desestruturadas, nas quais há violência doméstica, abuso verbal ou psicológico, pais com dependência química, entre outros problemas similares, pois são as grandes causas de pessoas irem parar na rua. As políticas de reparação são as que recebem maior enfoque, principalmente por causa da quantidade de pessoas que já estão em situação de rua há algum tempo, referidas como pessoas em situação de rua crônica.

O principal programa para esses cidadãos é o “*Housing First*” (Moradia Primeiro, em tradução livre), o qual revolucionou as políticas públicas para pessoas em situação de rua em todo o mundo, tendo seu primeiro protótipo testado em Barcelona. A filosofia que essa política traz é de que primeiro é necessário garantir a moradia e depois auxiliar com suas demais necessidades. Isso

porque se ele/ela não tiver um lugar para morar não será capaz de providenciar as outras necessidades humanas. Segundo os pensadores do programa, as políticas para obtenção de emprego, reabilitação para dependentes químicos, tratamento psiquiátrico, entre outras, são mais eficazes uma vez que o indivíduo já tem abrigo. Tudo é providenciado a partir da moradia, que é independente e permanente. Trata-se de um programa com diretrizes nacionais, mas que pode ser implementado em nível municipal, como foi em São Francisco.

O “*Housing First*” é pautado em pré-requisitos de habilitação como a permanência na rua por dois anos ou mais, algum tipo de incapacidade física e/ou mental e/ou dependência química.⁴⁴ Deve incidir apenas sob manifesta escolha do consumidor (vontade própria do indivíduo — não compulsória). Além da moradia individualizada em edifícios regulares — para integração social/comunitária —, deve haver recuperação orientada com apoio individualizado constante psicossocial. Para funcionar na prática, o órgão responsável estabelece uma parceria com empreendedores privados para conseguir os locais que servirão de moradia, dando a eles garantia de que os aluguéis serão pagos, ou seja, o Estado funciona como uma espécie de fiador. Para os serviços adicionais, contrata o serviço ou conta com o apoio de ONGs e iniciativas similares que desempenham assistência psiquiátrica, ocupacional, para tratar dependência química etc.

Quantas cidades dignas cabem num aparato estatal sofisticado — incoerências no uso de verba pública

Segundo reportagem do jornal *O Globo*, de 13 de novembro de 2016, o auxílio-moradia no valor de R\$4.377,73 é concedido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro⁴⁵ para 854 magistrados, 900 promotores. Onze deputados que moram a mais de 150 quilômetros da capital do Estado do Rio de Janeiro também recebem esse auxílio no valor de R\$3.189,85 cada. Em âmbito federal, em 19 de janeiro deste ano, foi publicada medida provisória no Diário Oficial da União liberando um crédito extraordinário de mais de R\$419.000.000,00 para pagar auxílio-moradia ao longo do ano de 2016⁴⁶ a esses funcionários públicos que recebem, mensalmente, salários superiores à média do trabalhador nacional.⁴⁷

Neste mesmo período em que foi editada medida provisória para pagamento de auxílios-moradia, o Governo do Estado do Rio de Janeiro decide não mais conceder, a partir de junho de 2017, o auxílio de R\$ 500,00 (quinhentos reais) do programa “Aluguel Social”⁴⁸ para desabrigados, o que inclui a população da cidade do Rio de Janeiro.⁴⁹

O gasto mensal atual do Estado do Rio de Janeiro com auxílio-moradia para juizes (854), promotores (900) e deputados estaduais (11) é de R\$7.713.626,42, quase oito milhões de reais por mês. Valor suficiente para abrigar uma população em situação de rua duas vezes maior do que a atual da cidade do Rio de

Janeiro. Manifestações sociais em protesto a esta e outras medidas são reprimidas com bombas de gás lacrimogênio (R\$700,00 cada granada) e balas de borracha (R\$150,00 o cartucho com 20). Salários e benefícios estatais assimétricos fazem com que o Judiciário seja cada vez mais necessário para reparar injustiças sociais, que têm origem tautológica, nos custos da sua existência.

Recomendações ao NUDEDH

Considerando as atribuições da Defensoria Pública com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014, o art. 134, para promoção e defesa dos direitos humanos em todos os graus, judicial e extrajudicial;

Considerando ainda o § 2º do referido artigo, no que tange à autonomia funcional e administrativa, recomendamos as seguintes ações concretas que a DPGE/RJ, via NUDEDH, pode encaminhar em curto, médio e longo prazos com foco na defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro:

1. Fomento à tecnologia integrada de gerenciamento de dados

- Oficiar o Instituto Pereira Passos (IPP), autarquia municipal responsável por levantamentos e bancos de dados municipais, para que forneça as pesquisas disponíveis sobre a população de rua na cidade do Rio de Janeiro ou que indique data para a realização de pesquisa neste sentido.
- Oficiar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para que forneça os dados da pesquisa piloto sobre população de rua feita em 2014, uma vez que o acesso público do link está indisponível no website.
- Identificar ponto focal no MPRJ que possa fornecer informações sobre o MCA e identificar os potenciais parceiros nos órgãos de informação estatal para expandir o serviço de banco de dados para pop rua adulta da cidade.
- Atualmente, o NUDEDH tem posto avançado de expedição de documentos. A verba e equipe destinadas a esse posto podem gradualmente ser alocadas no planejamento e implementação de um módulo para “pop rua” adulta da cidade do Rio de Janeiro.

2. Fomento a inovações legislativas

- Acionar na Câmara dos Vereadores do município do Rio de Janeiro, em especial o vereador Reimont, e na ALERJ, a deputada estadual Tânia Rodrigues, para solicitar que as equipes que cuidam dos projetos de lei para “pop rua” de suas respectivas iniciativas incluam:

- ♦ a obrigatoriedade para os serviços públicos de saúde estadual e municipal em atender pessoas em situação de rua, independentemente da apresentação de documento de identificação;
- ♦ a proibição de qualquer tipo de discriminação e/ou impedimento de circulação em prédios públicos como Tribunais de Justiça, teatros e bibliotecas (vide Anexo I).

3. Fomento a ações e políticas públicas

- Oficiar a Secretaria Municipal de Casa Civil e o gabinete do prefeito solicitando informações sobre as políticas públicas e iniciativas municipais de acolhimento para população em situação de rua previstas no plano plurianual municipal, bem como a indicação das secretarias implicadas e respectiva reserva orçamentária referente a essas iniciativas e políticas ao plano de metas de 2017;
- ♦ Caso não haja previsão de políticas, iniciativas e/ou reservas orçamentárias para pop rua: recomendamos solicitar, em caráter de urgência, reunião com a presença do secretário da Casa Civil para apresentação deste parecer e sugerir a composição de GT com as secretarias de Casa Civil, Assistência Social, Saúde e Habitação para tal fim.
- ♦ Caso haja previsão de políticas, iniciativas e ou reservas orçamentárias para “pop rua”: recomendamos solicitar reunião com a presença do secretário da Casa Civil para apresentação deste parecer no que tange às iniciativas de sucesso internacionais.

São as recomendações. É este o parecer.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2016.

Rafaela Selem Moreira
Supervisora da Clínica LADIF

ACADÊMICOS DE DIREITO:

Ana Carolina de Almeida Cardoso
Ana Carolina de Andrade e Freitas Santos
Anna Cecília Moraes Queiroz Passos
Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes
Bianca Amaral Mitchell
Danielle Tabach
Felipe Casali Lima Bastos
Harllos Arthur Matos Ribeiro
Natália de Carvalho Ribeiro
Raíssa Ramos Paranhos
Renata Roque Wizenberg

Colaboração:

Carla Beatriz Nunes Maia
Defensora Pública
NUDEDH — Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Iamê Barata
Estagiária do NUDEDH
Graduanda em Direito pela PUC-Rio

**ANEXO —
ESTUDO COMPLEMENTAR: CRIMINALIZAÇÃO DA
DISCRIMINAÇÃO, UMA VIA DE PROVOCAÇÃO DE DEBATE PARA
IGUALDADE DE TRATAMENTO ENTRE PARES NA SOCIEDADE
CIVIL — BREVE ESTUDO SOBRE CRIMINALIZAÇÃO DO RACISMO
E O PARALELO COM O ATUAL MOMENTUM DO DEBATE “POP
RUA” NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E NO BRASIL.**

Pensando a legislação como ferramenta para provocar mudanças de comportamento social, trazemos neste anexo a evolução legislativa relativa à criminalização do racismo. Criminalizar o racismo significa criminalizar a discriminação pejorativa de um ser humano em função de sua cor. Discriminação pejorativa esta que seres humanos passam em função de sua condição social, econômica e/ou de saúde quando estão nas ruas, pela forma como se vestem, cheiram, aparentam, são considerados menos humanos que os demais. A pop rua é proibida de frequentar prédios públicos, bibliotecas, teatros, cinemas, sua circulação é restrita. A violência sobre seus corpos, quando arrastados sob o argumento do abrigo/acolhimento, é legitimada. Quando reportam crimes, violência ou violações em uma delegacia comum, são menos desconsiderados, uma humanidade de segunda classe, recebida e ouvida por poucos, em poucos locais da cidade, como, por exemplo, o NUDEDH. Assim, a criminalização da discriminação é um tema interessante se quisermos incentivar a polêmica acerca de uma necessária mudança de postura de todos, como sociedade, no olhar e tratamento da nossa pop rua no Brasil. Hoje, o Brasil é um dos únicos países em que o racismo, além de ser considerado crime, é um crime inafiançável. O alcance desse patamar só foi possível graças aos anos de evolução legislativa, conscientização social e implementação de sanções a atos de racismo, conforme será demonstrado a seguir.

**Breve análise sobre a evolução legislativa que culminou na
criminalização do racismo.**

Após a promulgação da Lei Áurea, foi publicado o “Código Penal dos Estados Unidos do Brasil”, de 11 de outubro de 1890, que enunciava como contravenção penal a seguinte atividade: Art. 402. Fazer nas ruas e praças públicas exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem. Pena: de prisão celular por dois a seis meses.

Note que tal esporte, uma das mais marcantes e significativas manifestações culturais do negro em nosso país, outrora fora penalizado criminalmente,

apenas dois anos após a “libertação dos escravos”, embora não houvesse expressão referencial a seu praticante no texto legislativo.

Posteriormente, a Constituição Federal de 16 de julho de 1934, buscando “inspiração no novo constitucionalismo do pós-guerra de 1914/1918 e nas Constituições representativas do constitucionalismo social do século XX, como anota Raul Machado Horta, incorporou, ineditamente, a expressão “raça” ao dispor sobre o princípio da igualdade, consoante o art. 113.1:

Art. 113. 1 — Todos são iguaes perante a lei. Não haverá privilégios, nem distincções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos paes, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéas políticas; (...)

O dispositivo em foco, todavia, viveu por curtíssimo período, retornando a Carta outorgada de 10 de novembro de 1937 a utilizar a expressão “todos são iguais perante a lei”, como se lê do seu art. 122. Essa mesma fórmula fora adotada pelo art. 141, § 1º, da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, observando-se, porém, na parte final do § 5º do mencionado artigo, a expressão “preconceitos de raça” como limitação do direito à livre manifestação do pensamento, nos seguintes termos:

Art. 141. § 5º Não será, porém, tolerada, propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

Apenas em 3 de julho de 1951, foi promulgada a Lei 1.390, denominada Lei Afonso Arinos, que incluía as contravenções penais à prática de atos resultantes de preconceitos de raça e de cor, tendo como autor o deputado Afonso Arinos de Melo Franco. Em 17 de julho de 1950, o deputado justificou o referido projeto de lei:

Urge, porém, que o Poder Legislativo adote medidas convenientes para que as conclusões científicas tenham adequada aplicação na política do Governo. (...) **Por mais que se proclame a inexistência, entre nós, do preconceito de raça, a verdade é que ele existe, e com perigosa tendência a se ampliar (...)(...)** Nada justifica, pois, que continuemos disfarçadamente a fechar os olhos à prática de atos injustos de discriminação racial que a ciência condena, a justiça repele, a Constituição proíbe, e que podem conduzir a monstruosidade como os “pogroms” hitleristas

ou a situações insolúveis como a de grande massa negra norte-americana. (grifos nossos)

A Lei Afonso Arinos foi o primeiro dispositivo a tratar positivamente os crimes raciais e de preconceito no ordenamento penal brasileiro. Os crimes raciais na referida lei eram enquadrados como contravenções penais. Apesar disso, suas penas eram simbólicas, não chegando a um ano de prisão simples ou multas. A lei criminaliza condutas como:

(i) a recusa, por parte de estabelecimento comercial ou de ensino, de hospedar, servir, atender ou receber cliente, comprador ou aluno (art. 1º); (ii) a recusa em hospedagem em hotel, pensão, estalagem ou estabelecimento da mesma finalidade (art. 2º); (iii) a recusa à venda de mercadorias em lojas de qualquer gênero, ou o atendimento de clientes em restaurantes, bares, confeitarias e locais semelhantes, abertos ao público, onde se sirvam alimentos, bebidas, refrigerantes e guloseimas (art. 3º); (iv) a recusa à entrada em estabelecimento público, de diversões ou esporte, bem como em salões de barbearia ou cabeleireiros (art. 4º); (v) a recusa da inscrição de aluno em estabelecimentos de ensino de qualquer curso ou grau (art. 5º); (vi) o óbice ao acesso a qualquer cargo do funcionalismo público ou ao serviço em qualquer ramo das forças armadas (art. 6º); (vii) a negativa de emprego ou trabalho a alguém em autarquia, sociedade de economia mista, empresa concessionária de serviço público ou empresa privada (art. 7º).

A Lei Afonso Arinos permaneceu em vigor por mais de trinta anos, como o principal instrumento de reação ao racismo, vindo a ser revogada com o advento da Lei n. 7437, de 20 de dezembro de 1985.

A Lei de 1985 manteve a natureza contravencional das infrações de cunho racista, reprimindo, simultaneamente, outras formas de discriminação (em razão de sexo ou de estado civil), mas padecendo do mesmo casuísmo ou simplesmente reproduzindo artigos da lei anterior, não contribuindo, pois, com sensíveis inovações ao tratamento da matéria.

Em janeiro de 1989, porém, foi sancionada a Lei nº 7.716 que veio para definir os crimes de preconceito racial, determinando a pena de reclusão a quem tenha cometido atos de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Pessoas que incitarem a discriminação e o preconceito também podem ser punidas.

Tal lei foi responsável por regulamentar o trecho da Constituição Federal que torna inafiançável e imprescritível o crime de racismo. De 1989 para cá, outras leis importantes na luta contra o preconceito racial foram criadas no Brasil, como o Estatuto da Igualdade Racial (2010) e a Lei de Cotas (2012).

Conclui-se, portanto, que a evolução legislativa que culminou na criminalização do racismo e no respeito às políticas públicas sobre o tema foi lenta e gradativa. Fundamental ressaltar que o ponto nodal dessa evolução se deu com a promulgação da Lei Afonso Arinos, em 1951, ao enquadrar como contravenções penais atos praticados no cotidiano.

Tais atos eram, basicamente, aqueles que impediam que os negros participassem efetivamente da sociedade em seu papel de cidadãos. Até então, eles eram “impedidos” de, por exemplo, frequentar determinados estabelecimentos — mesmo que públicos — e, quando frequentavam, não eram tratados como iguais. E não é difícil ver semelhanças com o que ocorre com a população em situação de rua hoje.

Assim, estando a maioria das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, na maioria das cidades brasileiras, em fase embrionária, e a legislação que versa sobre o tema disciplinando a questão ainda de forma superficial, é necessário incluir, entre os pontos de debate abertos sobre o tema, as práticas cotidianas da sociedade civil, enquanto política a ser adotada.

Notas

- 1 Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Arnaldo Vieira Ferreira; Carolina Salgueiro Vieira Leite; Eduardo Pacheco de Medeiros Soares; Gabriela Maciel Santos; Guilherme Nigri; Laura Moreira Domingues; Maisa Bernachi Baptista; Raissa Carvalho Fauaz; Ricardo Carrion Barbosa Alves; Thais Barberino do Nascimento; Vinicius Cardoso Reis.
- 2 Ana Carolina de Almeida Cardoso; Ana Carolina de Andrade e Freitas Santos; Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes; Bianca Amaral Mitchell; Danielle Tabach; Felipe Casali Lima Bastos; Gabriela Maciel Santos; Harllos Arthur Matos Lima; Natália de Carvalho Ribeiro; Raissa Ramos Paranhos; Renata Roque Wizenberg.
- 3 Embora os censos tenham sido elaborados com marcos metodológicos distintos, o resultado final das pesquisas em análise são similares.
- 4 PESQUISA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, 2008.
O censo nacional foi elaborado pelo Instituto Meta, selecionado por meio de processo licitatório e é o resultado de uma parceria entre a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os dados nacionais são analisados para proporcionar uma perspectiva macro ao leitor que tem como foco a cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.criancanaoederua.org.br/pdf/Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua.pdf>>. Acesso em: 11 nov. de 2016.
- 5 POPULAÇÃO DE RUA 2013 UM DIREITO À CIDADE, 2014, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)/Prefeitura do Rio de Janeiro. A cidade do Rio de Janeiro é analisada por ser o centro de nosso foco.

- 6 CENSO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2015, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)/ Prefeitura de São Paulo. A cidade de São Paulo foi escolhida como parâmetro de comparação por ser a cidade mais populosa do país.
- 7 A cidade de Belo Horizonte foi escolhida como parâmetro de comparação por ser uma das cidades nacionais referência em acolhimento para pop rua e a mais avançada em iniciativas no tema na região Sudeste.
- 8 Entre 25 e 59 anos.
- 9 O censo de 2015 da cidade de São Paulo foi realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas — FIPE e encaminhado à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo, e apresenta os resultados censitários obtidos bem como a análise descritiva de todas as variáveis que constam no formulário de coleta de informações. Os resultados foram analisados tendo por referência as subprefeituras da cidade, as grandes regiões em que o município se divide e os distritos municipais onde foi recenseada a população.
- 10 Considerando a população estimada pelo IBGE em 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355030>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- 11 Esses dados representam 23,5% entre 18 e 30 anos; 51,4% entre 31 e 49 anos; e 16,2% de 50 a 59 anos . O critério de contabilização da idade no censo de São Paulo é diferente do utilizado pelo censo nacional.
- 12 47,7% declararam-se pardos e 22,0% negros. Além disso, caso fosse utilizado o critério de cor atribuída pelos pesquisadores, este número total seria de 76,1%, sendo 47,1% pardos e 29,0% negros.
- 13 O censo publicado em 2013 pela prefeitura do Rio de Janeiro coletou dados a partir da abordagem de 10.353 pessoas em 2012 e 5.719 pessoas em janeiro de 2013. A pesquisa foi feita por 10 Coordenadorias de Desenvolvimento Social, que identificou 540 pontos onde há trânsito de população de rua. A pesquisa foi realizada em 2 fases: a primeira fase consistiu na formação de um universo ou estimativa total de pessoas vivendo em situação de rua, mediante aplicação de questionário, ao longo de 4 dias, alternados em diurno e noturno/madrugada, em toda a cidade. A segunda fase consistiu na formação socioeconômica deste universo por meio de outro questionário, longo e aprofundado em amostra aleatória. O questionário foi feito nominalmente, para que não houvesse duplicidade.
- 14 Esses dados representam que 2,78% têm/tiveram diabetes; 5,75% hipertensão; 1,33% HIV; 4,77% asma; 6,47% tuberculose; 0,69% câncer; 1,33% hepatite; 3,85% transtornos mentais; 4,67% dengue; e 0,63% hanseníase.
- 15 Esses dados representam que 3,82% apresenta algum tipo de deficiência visual; 1,35% auditiva; 5,67% motora; e 0,66% múltipla.
- 16 O censo oficial, assim como no Brasil, é realizado a cada 10 (dez) anos, de modo que o último disponível é o referente ao ano de 2010. O órgão responsável é o INDEC (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*).
- 17 Em janeiro de 2013, havia 7.350 pessoas em situação de rua. A pesquisa de 2015 identificou, contudo, uma diminuição no número de crianças e adolescentes desacompanhados em situação de rua, que caiu de 914 para 853 de acordo com a contagem elaborada pelo programa, denominado “Point in Time Count”.
- 18 Especialmente, como veremos adiante, a política mais efetiva já implementada, o “Housing First” ou “primero la casa”, considera que, além de tempo de permanência na rua mínima de dois anos, para participar do programa, é preciso o pré-requisito da existência de alguma debilidade física ou mental, enfermidade psíquica ou dependência química.
- 19 Tais serviços incluem: i) abrigos emergenciais, acolhida e pernoite no período de inverno, sendo mantidos pelas Supervisões de Assistência Social (SAS); ii) albergues/abrigos especiais, acolhida e alojamento de até 100 pessoas por unidade com funcionamento permanente, tendo como destinatários pessoas em condições específicas de vulnerabilidade, tais como: “a) pessoas em tratamento de saúde; b) imigrantes recém-chegados; c) pessoas em situação de despejo ou em de abrigo emergencial; d) mulheres vítimas de violência; e) mulheres com crianças”; iii) moradias provisórias: mantidas em conjunto pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e a SAS de forma direta ou em parceria com organizações sociais e empresas responsáveis pela garantia dos padrões de qualidade e da gestão de forma que o Poder Público assume responsabilidade compartilhada pela disposição e

manutenção das instalações físicas, bem como eventuais reformas. Tais instalações podem abrigar até 15 pessoas em situação de rua e em processo de reinserção social, funcionando em regime de uso temporário por meio de um contrato de vagas por tempo determinado. A lei exige avaliação socioeducativa sobre a condição de reinserção social do interessado, a qual é realizada pelos próprios albergues. Na prática, a condição e reinserção social vai exigir que o interessado esteja empregado; iv) Soluções Habitacionais Definitivas: mantida pela SEHAB, são alternativas habitacionais destinadas às pessoas em condição de reinserção social, sendo incluídos o auxílio-moradia, a locação social e financiamento de construções em regime de mutirão. A lei dispõe que o critério de admissão das pessoas vai considerar as “necessidades e características diferenciadas da população a ser atendida”, especialmente os idosos e pessoas portadoras de deficiência.

- 20 BH tem nova sede de acolhimento à população de rua e aos migrantes. Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=38336&chPlc=38336>>. Acesso em: 4 dez. 2016.
- 21 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 4 dez. 2016.
- 22 Projeto de Lei nº 1543 de 2015. Art. 3 — Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de estadia e de sustento. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/Apl/Legislativos/scpro1316.nsf/d6cd4a61a983883303257959005b7e86/448d60e16ad2a95383257ec00062253e?OpenDocument>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- 23 Entre elas estão: o respeito à dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária, e a valorização e o respeito à vida e à cidadania.
- 24 Projeto de Lei nº 1543 de 2015. Art. 6º São objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua: I — assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II — garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; III — produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; IV — desenvolver ações educativas continuadas que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua; V — incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua; VI — ampliar a rede de acolhimento temporário, adotando o padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 7º; VII — implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; VIII — criar e divulgar canal de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua e de sugestões para o aperfeiçoamento e a melhoria das políticas públicas voltadas para esse segmento; IX — orientar a população em situação de rua sobre benefícios previdenciários; X — proporcionar o acesso da população em situação de rua aos serviços assistenciais existentes; XI — ampliar a oferta dos centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; XII — ampliar a oferta dos consultórios na rua, no âmbito da Atenção Básica do Sistema Único de Saúde; XIII — implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar à população em situação de rua acesso à alimentação de qualidade; XIV — incluir a população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho; XV — disponibilizar programas de capacitação, profissionalização e qualificação e requalificação profissional para a população em situação de rua, a fim de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho; XVI — alocar recursos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua; XVII — criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para

- qualificar a oferta de serviços; XVIII — garantir ações de apoio e sustentação aos programas de habitação social que atendam à população em situação de rua, com o acompanhamento social desenvolvido por equipe multidisciplinar, nos períodos anterior e posterior à ida para o imóvel. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/Apl/Legislativos/scpro1316.nsf/d6cd4a61a983883303257959005b7e86/448d60e16ad2a95383257ec00062253e?OpenDocument>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- 25 Veja mais em Anexo I.
- 26 Também é importante apontar dispositivo que, para garantir o acesso a serviços socioassistenciais, exige o funcionamento dos abrigos 24 horas por dia, não somente à noite como costumava ser, além de colocar como diretriz seu papel na reinserção do indivíduo e no auxílio ao emprego dele. É prevista ainda a criação da “Referência Administrativa Postal”, que auxilia com as formalidades para atuação no mercado de trabalho, como, por exemplo, a expedição de documentos.
- 27 Focado no cadastramento de crianças e adolescentes acolhidos (institucional ou familiarmente) no Estado do Rio de Janeiro, o módulo inclui o registro de todos os programas de acolhimento. Assim, “[o] MCA permite a integração em rede, através da Internet, de todos esses órgãos e entidades de proteção envolvidos com a medida de acolhimento”. São os próprios órgãos públicos e conveniados que têm acesso ao cadastro e o alimentam com as informações devidas. Dessa forma, não apenas existem os registros pessoais das crianças, como também os dados das famílias que as acolheram, estudos sociais e psicológicos, situação de saúde e escolaridade, entradas e saídas do sistema de abrigos, visitas, providências adotadas pelo Conselho Tutelar no entendimento ao caso, qual a promotoria responsável, medidas judiciais existentes em favor do acolhido, procedimentos administrativos e ocorrências relevantes.
- 28 O Projeto de Lei 1543/2015 descreve entre os objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua “incluir a população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho”. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/Apl/Legislativos/scpro1316.nsf/d6cd4a61a983883303257959005b7e86/448d60e16ad2a95383257ec00062253e?OpenDocument>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- 29 Cf. <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=38336&chPlc=38336>>. Acesso em: 11 nov. 2016.
- 30 Os seis espaços são descritos a seguir: (1) dois albergues — apenas para pernoite — com atendimento de psicólogos e de assistentes sociais; (2) duas repúblicas — uma feminina, outra masculina — com atendimento integral, alimentação, higienização, atividades de socialização e acompanhamento socioassistencial; (3) dois abrigos, sendo um exclusivo para pessoas em situação de rua — caráter temporário — e o outro destinado também para migrantes e famílias oriundas de área de risco geológico, que oferece pernoite, alimentação, higienização e atendimento socioassistencial;
- 31 Segundo o Censo, as principais razões apontadas por quem escolhe permanecer nas ruas são a inflexibilidade de horários e regras nos abrigos (33,5%), seguida da falta de segurança (25,6%), dificuldade de acessibilidade (16,3%), falta de conhecimento da localização (16%) e maus-tratos (15%).
- 32 Esta unidade é destinada a homens entre 18 e 60 anos. Além da moradia, os acolhidos contam com o serviço de alimentação e atendimento socioassistencial. A ideia de criação da Unidade está pautada no modelo de cogestão, pelo qual as pessoas reaprendem a viver em uma casa, conviver com outras pessoas e dividir tarefas. Segundo a entrevista concedida ao Estado de Minas em 2015, a Secretária Municipal de Políticas Sociais afirmou que dentro da rede de Centros de Acolhimentos Institucionais a criação da Unidade de Acolhimento é uma alternativa para as pessoas que desejam sair das ruas, ingressar no mercado de trabalho e reconstruir as suas vidas. Nas Unidades, os moradores têm prazo para permanecer e poderão voltar para casa de onde um dia saíram ou alugar um imóvel, havendo possibilidade, inclusive, de inclusão no Programa “Minha Casa, Minha Vida”.
- 33 EBC Agência Brasil. “*Poucos moradores de rua se interessam por tenda emergencial em São Paulo*”. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/poucos-moradores-de-rua-se-interessam-por-tenda-emergencial-em-sao-paulo>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

- 34 Apesar da baixa temperatura no inverno, da possibilidade de permanência de cães, da possibilidade de banheiros químicos e do serviço de alimentação gratuita.
 - 35 Segundo reportagem publicada em 2016 na *Carta Capital*, a Pastoral do Povo da Rua denunciou a morte de 7 moradores de rua em razão do frio, bem como o recolhimento de pertences pela Guarda Municipal logo após a previsão de mudança do protocolo de abordagem pela Prefeitura no dia anterior. *Carta Capital*. “O que afasta a população de rua dos albergues?” Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-afasta-a-populacao-de-rua-dos-albergues>>. Acesso em: 6 nov. 2016.
 - 36 O programa Rio Acolhedor foi instituído pelo Decreto nº 36.356, abordado neste parecer.
 - 37 <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smds/exibeconteudo?id=2813463>>. Acesso em: 6 nov. 2016.
 - 38 O aluguel social destinava atender, temporariamente, pessoas que foram desabrigadas em razão de remoções para obras públicas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), calamidade pública, vulnerabilidade temporária ou residentes em áreas de risco. Definido por meio de termo de cooperação técnica entre o governo estadual e os municípios, tendo como legislações aplicáveis os Decretos nº 42.406/10, 43.415/2012, 44.052/2013, 44.520/2013 e Resolução SEASDH nº 422/2012. Ver mais em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/governo-do-rj-apresenta-pacote-de-medidas-para-combater-crise.html>>. Acesso em: 6 nov. 2016.
 - 39 “Criado para ser solução temporária de moradia, aluguel social se estende por anos. *Jornal O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/criado-para-ser-solucao-temporaria-de-moradia-aluguel-social-se-estende-por-anos-16861178>>. Acesso em: 4 dez. 2016.
 - 40 Disponível em: <<http://www.jus.gob.ar/atencion-al-ciudadano/guia-de-derivaciones/asis-tencia-social.aspx>>. Acesso em: 6 dez. 2016.
 - 41 Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigsuba/20130619030459/dji36.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2016.
 - 42 Disponível em: <<http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Programa-Autogestion-para-la-vivienda.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2016.
 - 43 <http://www.buenosaires.gob.ar/legacy/establecimientos_dessocial/ficha.php?id=224>. Acesso em: 6 dez. 2016.
 - 44 O princípio é o de que se a pessoa sobreviveu por dois anos nas ruas sob essas condições, ele/ela viverá ainda melhor na segurança de um lar. Existe o elemento da confiança. E é fundamental para a sociabilidade que, em vez de esta pessoa ser confiada com pares, pop rua, em vilas e abrigos, ela viva em espaços onde haja integração social diversificada. Durante o trabalho de ronda noturna com o projeto RUAS, verificamos como o comportamento de fala e gestual dos menores em situação de rua muda em questão de horas ao permanecer em um grupo mais numeroso, coeso de comportamento social diferente. A mimetização é imediata.
 - 45 O *Globo*. Apesar da crise, Estado vai gastar 2,1 bi em benefícios: Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/apesar-da-crise-estado-vai-gastar-21-bi-em-beneficios-20461044>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
 - 46 Essa medida beneficiou deputados federais, procuradores do Ministério Público, juizes, desembargadores e ministros de diversos tribunais do Judiciário Federal.
 - 47 Segundo a matéria publicada no jornal *Estado de Minas*, em 20 de janeiro de 2016 a maior parte da verba destinou-se aos quatro órgãos que compõem o Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Militar, do Distrito Federal e Território e o do Trabalho). Juntos, os procuradores receberam 106 milhões de reais. A primeira instância da Justiça Federal recebeu uma parcela de 93,2 milhões de reais. O Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo recebeu R\$ 26 milhões de reais e o do Rio de Janeiro o valor R\$ 15,3 milhões de reais. Para os 513 deputados federais, foi concedido o valor de R\$ 9,74 milhões. Os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) receberam R\$ 1,94 milhão e os do Superior Tribunal de Justiça (STJ) R\$ 2,08 milhões. Sem mencionar o auxílio-moradia de R\$5.500,00 destinados aos 81 senadores. O auxílio é regulado por lei própria e não foi incluído na medida provisória, uma vez que não é custeado por meio de repasse federal, como nos outros órgãos, mas com uma verba do próprio orçamento.
- Estado de Minas. Governo Federal libera R\$ 419 milhões em auxílio-moradia para servidores graduados. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/01/20/interna_politica,726658/governo-federal-libera-r-419-milhoes-em-auxilio-moradia-para-servido.shtml>. Acesso em: 21 nov. 2016.

- 48 Como dito, o programa “Aluguel Social” foi instituído no âmbito do programa estadual “Morar Seguro” e se destina a atender às necessidades de pessoas (e famílias) desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária, calamidade pública, remoções ou em razão de obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O benefício é classificado pelo Governo do Estado como um auxílio assistencial de caráter temporário, concedido por 12 meses, podendo ser prorrogado.
- 49 Apenas os casos em que o auxílio foi garantido por decisão judicial serão mantidos.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 2017.

Ao Dr. Fábio Amado

Defensor Público

Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos — NUDEDH

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Assunto: Parecer Jurídico do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) — população em situação de rua e programas de estrutura *Housing First* no Rio de Janeiro.

Referência: Cuida-se de solicitação do NUDEDH para elaboração de parecer sobre avaliação de viabilidade da implementação de programas de estrutura *Housing First* no Rio de Janeiro e recomendações ao NUDEDH. O trabalho foi elaborado pela Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais), no âmbito do NPJ da FGV Direito Rio, em julho de 2017, tendo contado com a participação de 30 alunos(as) da graduação em Direito, supervisionados pela professora Rafaela Moreira.

André Pacheco Teixeira Mendes

OAB/RJ nº 148.661

Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica

FGV Direito Rio

PARECER JURÍDICO

*Avaliação de viabilidade da implementação de programas de estrutura
Housing First no Rio de Janeiro e recomendações.*

Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas —
FGV Direito Rio
Núcleo de Prática Jurídica — NPJ
Clínica LADIF — Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais
Supervisora da Clínica — Rafaela Selem Moreira

INTRODUÇÃO

No contexto da parceria celebrada entre o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da FGV Direito Rio e o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, o tema população em situação de rua — “pop rua” — entrou na pauta das atividades da Clínica LADIF (Laboratório de Direitos Fundamentais) no primeiro semestre letivo de 2016. Sob supervisão da professora Ana Paula Sciammarella, a equipe de graduandos¹ fez uma primeira análise de políticas públicas e violações de direitos da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro com foco: (i) na normativa internacional; (ii) nas legislações de diferentes cidades do Brasil; (iii) nas violações que o NUDEDH tem registrado na cidade do Rio de Janeiro; e, ainda, (iv) em uma análise da implementação de banheiros públicos pela prefeitura.

Em 2016.2, partindo desse primeiro estudo, nova equipe de graduandos,² sob supervisão da professora Rafaela Selem Moreira, identificou lacunas censitárias e consequente ausência de precisão no dimensionamento da questão “pop rua” em nossa cidade. Por esse motivo, três eixos de estudo foram adicionados: (1) levantamento e análise de dados censitários; (2) levantamento e análise de inovações legislativas; (3) levantamento e análise de inovações em políticas públicas. Todo o levantamento foi realizado com base em análise comparativa metodologicamente estruturada de capitais nacionais e internacionais. O modelo comparativo incluindo experiências internacionais rendeu especial aprendizado em inovações em política pública, com destaque para o sucesso do projeto *Housing First*. Em menos de vinte anos (1980-2000), escalou de projeto piloto à política pública em diversos países da Europa e América do Norte, sendo hoje referência de efetividade com eficiência econômica.

Em julho de 2017, uma nova equipe de graduandos,³ sob supervisão da professora Rafaela Selem Moreira, realizou breve estudo de viabilidade de implementação da política pública *Housing First* no contexto da cidade do Rio de Janeiro. O estudo inclui a trajetória e cartografia do projeto no mundo; apresenta a metodologia de implementação e discute a relevância dos estudos de causalidade de condição de rua para efetividade de ajustes metodológicos;

apresenta a estrutura e viabilidade econômica de *cases* de sucesso internacionais; decodifica a estrutura e metodologia do projeto piloto que está sendo desenvolvido pela ONG RUAS na cidade do Rio de Janeiro; e, por fim, debate a viabilidade econômica de implementação dessa iniciativa com apresentação de recomendações ao NUDEDH e à ONG RUAS.

***Housing First* – trajetória e cartografia**

O termo *Housing First* surge nos anos 1980, nos Estados Unidos, por autoria de Tanya Tull, em programa de acolhimento em Los Angeles, Califórnia – ONG *Beyond Shelter*.⁴ A pouca efetividade de políticas de abrigos temporários informava que residência seria pré-condição necessária às políticas orientadas à superação da condição de rua, e não a meta final – como até então vinha acontecendo. O nome é utilizado nos anos 1990 pelo psicólogo PhD Sam Tsemberis.⁵ Hoje, é o selo de qualidade de um modelo de política pública com pressupostos e método, orientado pela “casa primeiro”.⁶ O modelo de Sam Tsemberis é testado no programa *Pathways to Housing* em Nova York. O sucesso dos resultados alcançados fez deste modelo de política pública de acolhimento o mais difundido no mundo hoje. A metodologia e os princípios do *Housing First* migram de Nova York para cidades em países da Europa e cidades no Canadá, Austrália, Japão, entre outros.

Na América do Norte, o Canadá, que em 2005 já desenvolvia o “*Streets to Home*” (“S2H”) – política de abrigamento com foco em pessoas com necessidades complexas –, implementou em 2007 o primeiro projeto *Housing First* de alta fidelidade ao modelo original, pelo *Calgary Homeless Foundation*,⁷ em Alberta. Em 2008, o comprometimento do Canadá com políticas de *Housing First* alcançou nível nacional em função do evento das Olimpíadas de Inverno de Vancouver, que deram grande visibilidade à questão da população em situação de rua naquela cidade. O Parlamento Canadense respondeu com uma iniciativa nacional de pesquisa, envolvendo mais de U\$110 milhões, que levou a programas muito eficientes do ponto de vista econômico-financeiro-social, no âmbito da política “*At Home/Chez So*” (“AH/CS”).⁸

Na Europa, em 2011, o *Housing First Europe Project (HFE)*,⁹ testou o modelo em algumas cidades: Amsterdã, Budapeste, Copenhague, Glasgow e Lisboa. O teste – “*test sites*” – viabilizou a adaptação do modelo original às dinâmicas europeias que conformavam as condições de rua na época. Em seguida, mais cinco cidades europeias são adicionadas: Dublin, Gent, Gotemburgo, Helsinki e Viena. Denominadas “*peer sites*”, as novas cidades geram parcerias de pesquisa com o primeiro grupo de cidades. Foram tomados por base oito princípios do *Housing First* para solucionar os problemas¹⁰ identificados.¹¹

Na Austrália, na cidade de Adelaide, a organização *Common Ground Adelaide*, que funcionava desde 2006, une-se ao *Housing Choices Australia*¹² em

2015 para fortalecer as atuações de ambos. Em 2017, é criado o *Housing Choices South Australia*.¹³ Ao contrário do Canadá e da Europa — que adaptaram o modelo —, a Austrália tem favorecido a abordagem mais parecida com a de Nova York (*Common Ground*).¹⁴

No Japão, apesar de demandas de grupos de apoio à população em situação de rua — como *Moyai*, *Bigissue*, *Médecinsdu Monde Japan* —, o governo não apoia oficialmente nenhuma medida *Housing First*, limitando-se a políticas tradicionais da “modelo escada” (como o *Koei-jutaku*).¹⁵ Há algumas iniciativas escassas que tangenciam princípios do *Housing First*, como os projetos capitaneados pela ONG *Littleones*¹⁶ e pelo fundo *Tsukuroi Tokyo*.¹⁷

Há muitos projetos hoje na América Latina que compartilham algumas características do *Housing First*. Apesar disso, como um todo, o *Housing First* ainda não tem expressão no continente latino-americano. Na discussão sobre programas de alocação humanitária da população em situação de rua, o *Housing First* não participa.

***Housing First* — Pressupostos e metodologia**

Várias organizações exploram modelos alternativos, similares ao *Housing First*. No entanto, quando não é feito com critério e estudo do modelo original, a iniciativa pode ter o nome *Housing First*, mas não é *Housing First*. Em geral, modelos institucionalizados e/ou em escada afetam e descaracterizam a essência e o sucesso da performance.¹⁸ O modelo adotado por Tsemberis segue a premissa da residência como aspecto central e adota como método a alocação do indivíduo em uma residência para que, posteriormente, seja oferecido serviço de suporte. O indivíduo é protagonista das próprias escolhas, e não condicionado ou orientado a escolhas. A autonomia no processo é em si a recuperação e reinserção. O local de alocação residencial não pode ser hostil, mas favorável à promoção de bem-estar e reintegração na sociedade. Precisa ser favorável à vida comunitária. A oferta da residência não está condicionada ao cumprimento de etapas ou metas.¹⁹ O programa tem como objetivo a redução de danos.²⁰ Ao conferir maior estabilidade e qualidade de vida ao indivíduo, oferece melhores condições de escolha e resposta à assistência oferecida — se assim desejar, uma vez que a assistência não é obrigatória. O aceite dos serviços de assistência não é requisito para a manutenção da residência.

São cinco os princípios *Housing First*,²¹ cumulativamente, interdependentes entre si:

- (1) Acesso imediato à moradia sem necessidade de preenchimento de pré-requisitos: o direito fundamental à moradia. É desnecessária a rea-

bilitação prévia como requisito à moradia em casa própria. A moradia em si é o fator estabilizador, o amparo inicial necessário a pessoas em situação de rua. Em contraposição ao “modelo escada”, que apresenta a casa própria como uma espécie de “recompensa” conquistada após vencidas etapas de inclusão social.

- (2) Escolhas feitas pelo próprio indivíduo — autodeterminação: o princípio da autonomia do indivíduo, as escolhas quanto à própria residência e vizinhança, sempre que possível, quanto ao estilo de vida e fruição dos serviços disponibilizados, são centradas no indivíduo. Cabe a ele, portanto, decidir se e a quais tratamentos submeter-se ou não, administrar seus recursos financeiros e escolher, no seu ritmo, a descontinuação do uso de entorpecentes.
- (3) Orientações para recuperação: serviços de orientação são disponibilizados aos participantes do programa para suporte e auxílio na recuperação, cabendo a eles a escolha de usufruir dos serviços. Em todo caso, os serviços precisam existir e estar à disposição para fruição.
- (4) Apoio individualizado e adaptado de acordo com quem recebe: diferentemente do “Modelo Escada”, baseado na institucionalização do indivíduo — tratamento igual para todos, oferecido nos abrigos —, no *Housing First*, os serviços de apoio são individualizados, podendo ser prestados na própria residência ou outro local eleito pelo indivíduo. A opção pelo apoio e frequência são de escolha do indivíduo.
- (5) Reintegração social e comunitária: a residência é em vizinhança de pessoas socialmente funcionais — cercado de pessoas comuns — diferentemente dos abrigos, nos quais o indivíduo acaba convivendo apenas com outras pessoas disfuncionais. A promoção da integração social do indivíduo depende da sua inserção numa vida comunitária saudável.

As experiências internacionais de aplicação do *Housing First* seguem o modelo integral conforme proposto por Tsemberis de forma pura ou com adaptações. **Apesar dos ajustes, as experiências que tangenciam os princípios essenciais do *Housing First* têm em comum a inversão do “modelo escada” e a desinstitucionalização do indivíduo: a casa primeiro e o respeito à autonomia do indivíduo.**

A tabela a seguir esquematiza as variações conforme perfis de causalidade de situações de rua construídas historicamente por diferentes culturas. Em geral, a aplicação da metodologia não muda, mas os pressupostos devem considerar essas causas.

| Ano | Lugar | Atores/Programas | Metodologia | Beneficiados |
|------------------------|--|---|---|--|
| 1980 | Los Angeles | ONG Beyond Shelter | [•] | Famílias em situação de rua |
| 1990 | Nova York | Pathways to Housing | Pressupostos originais | Acesso imediato à moradia sem necessidade de preenchimento de pré-requisitos |
| 1999/ 2004 | São Francisco | Human Services Agency – City’s County Adult Assistance Program (1999), Care not Cash (2004) | 4 pressupostos originais | Indivíduos sem moradia enquadrados como baixa-renda |
| 2005 | Toronto | Streets to Home | [•] | [•] |
| 2006/ 2015/ 2017 | Austrália | Common Ground Adelaide (2006), Housing Choices Australia (2015), Housing Choices South Australia (2017) | [•] | [•] |
| 2007 | Alberta | Calgary Homeless Foundation | [•] | [•] |
| 2011 | Amsterdã, Budapeste, Copenhague, Glasgow, Lisboa, Dublin, Gent, Gotemburgo, Helsinki e Viena | Housing First Europe Project (HFE) | 8 pressupostos originais | [•] |
| [•] | Japão | ONG Littleones, Fundo Tsukuroi Tokyo | [•] | [•] |
| [•] | Rio de Janeiro | Projeto RUAS | [•] | [•] |
| 2014 | Barcelona, Madri e Málaga | HABITAT. RAIS Fundación, Poder Público e Sociedade Civil | Pressupostos originais, implementação em 5 etapas | Maiores de idade, morando há 3 anos na rua |

Em outras palavras, o perfil de habilitação para candidatos ao programa é o que mais tem variações. O programa em si — metodologia —, não. Isto porque em diferentes lugares do mundo as condições de rua são geradas (têm causalidade condicionada) por diferentes valores culturais.

Relevância do enfoque na causalidade da condição de rua para efetividade da política pública

As precondições de habilitação para o programa *Housing First* devem ser adaptadas para ter assertividade na causalidade estruturante da condição de rua. O perfil da população em situação de rua de um país informa sobre a cultura local, sobre o que não é tolerado socialmente. Diferentes intolerâncias geram diferentes situações de rua: mulheres da Índia; homens veteranos de guerra nos Estados Unidos; homens adultos negros desempregados e pobres no Brasil.

Cidade de São Francisco nos Estados Unidos

O número de pessoas na rua é crescente há décadas na cidade de São Francisco. Atualmente, são cerca de 7.499 pessoas em situação de rua, das quais 5.518 são adultos solitários de mais de 25 anos, 618 pessoas em famílias e 1.363 jovens desacompanhados. Grande parte desta população — 2.138 indivíduos — está em situação crônica de rua: possui alguma deficiência física ou mental consideravelmente debilitante e não possui moradia há mais de um ano.²² As causas para chegada dessas pessoas na rua são diversas. Os motivos apontados em relatório são: a perda do emprego (22%), abuso de álcool ou outras substâncias (15%). Vale ressaltar que 39% têm algum problema psiquiátrico; 41% abusam de alguma substância química; e 11% são portadores de HIV ou doenças relacionadas. Estamos falando de pessoas não aceitas socialmente por motivos de saúde anteriores ao abuso de substâncias químicas — traumas psicológicos de guerra, por exemplo. A despeito dessas causas originárias, com investimentos do setor privado, o governo empreende esforços para sanar a situação com tratamentos para dependência química. A dependência química é consequência, mas não a real causa de chegada significativa de pessoas às ruas. Os esforços empreendidos nos últimos anos tiveram poucos avanços em resultados.

Cidade de Barcelona na Espanha

Na cidade de Barcelona, estima-se que aproximadamente 3.000 pessoas vivem em situação de rua,²³ das quais 64% são homens, 22% são mulheres e outros 13% são menores de idade.²⁴ Quase 80% das pessoas são adultas e 41,63% são espanhóis, mas 47,47% são nacionais de países não pertencentes à União Europeia. Estamos falando de uma população significativamente forjada pela imigração. As causas oficiais da chegada dessas pessoas às ruas de Barcelona — imigrantes e não imigrantes — são variadas:²⁵ desemprego (45%), dificuldade de manutenção de custos relacionados à moradia e residência (26%) e divórcio (21%).²⁶ Um fator agravante foi a crise econômica de 2008, afetando os números gerais por meio do aumento contextual dos indicadores na causa geradora: desemprego.²⁷

Cidades da América Latina

Em Buenos Aires, as causas de conformação e o perfil da população em situação de rua são semelhantes aos dos demais países da América Latina. Países como Argentina, Colômbia, México e até mesmo o Brasil, que vivenciam há décadas ciclos de desenvolvimento e retração econômica subsequentes com impactos de descontinuidade de políticas sociais. A ausência do *Welfare State*; violência urbana; crescimento desordenado das cidades — pelo êxodo rural; e o domínio de áreas em metrópoles pelo poder paralelo do tráfico de drogas²⁸ e de milícias têm relação de causalidade com a conformação da população em situação de rua: a manutenção do status de colonização. Estamos falando de adultos negros e pobres. A população é majoritariamente masculina, adulta, socialmente reprovada pela condição de desemprego.

A importação cega de práticas de sucesso pode fracassar por elementos não verificados *a priori*. A causalidade de problemas sociais é uma dimensão pouco compreendida nos desenhos de solução, seja pela complexidade na *identificação das causas pessoais* ou pela dificuldade de *entregar respostas individualizadas* para um problema geral. A *dimensão da causalidade da condição de rua* ainda é pouco explorada, uma vez que, em geral, as políticas concentram-se nos danos secundários — um eterno “*enxugar de gelo*”. A metodologia *Housing First* é pioneira em encarar a causalidade da condição de rua, revolucionando o desenho de solução “*modelo escada*”. Alguns países encararam o desafio da pesquisa e estruturação metodológica e tiveram bons resultados.

Cases internacionais de sucesso — o “caminho das pedras”

Rais Fundación — Barcelona — Espanha

Trajectoria e estrutura

O modelo do *Housing First* desenvolvido em 2014 e implementado em 2015 pela *Rais Fundación*,²⁹ intitulado projeto *HABITAT*,³⁰ é uma referência de sucesso. Inspirados pelos mesmos princípios do *Housing First* de Tsemberis, o programa começou em janeiro de 2015, inicialmente com 10 apartamentos em Barcelona, alguns poucos em Madri e oito em Málaga, todos em prédios residenciais. Hoje, a fundação está construindo 38 residências nas cidades de Málaga, Barcelona e Madri. As duas principais dificuldades superadas foram: (1) a resistência dos tomadores de decisão em relação ao modelo; e a (2) operacionalização de uma metodologia inovadora. Quanto aos resultados, nos primeiros três meses, os dez moradores ainda estavam em seus apartamentos e oito deles haviam reduzido o consumo de drogas e restabelecido contato com seus familiares. Cinco

já interagem com os seus vizinhos.³¹ Seis meses depois do início, os moradores continuavam em suas casas, com apenas uma realocação. Quanto aos pressupostos, há quatro critérios que devem ser preenchidos: (1) ser maior de idade, ou seja, possuir 18 anos ou mais; (2) estar em condição de rua no momento do credenciamento; (3) estar em condição de rua há três anos ou mais; (4) possuir problemas de saúde mental e/ou dependência de substâncias químicas e/ou alguma deficiência física.

Entre as adaptações à metodologia original, houve algumas condições estabelecidas. Primeiro, o coordenador do programa deve fazer uma visita ao apartamento ao menos uma vez por semana. Segundo, seguir regras básicas de convivência residencial. Terceiro, participar de uma entrevista de avaliação a cada seis meses. Quando o indivíduo começa a trabalhar, deve também pagar 30% do aluguel. No mais, o método segue o modelo proposto por Tsemberis.

A *Rais Fundación* trabalha em rede com instituições e ONGs locais tanto para identificação de candidatos ao programa quanto para apoio ao longo do processo, especialmente para prestação de serviços de assistência. Tais serviços são extremamente abrangentes e particulares, variando da necessidade de cada beneficiário. Ajudas nas áreas de saúde, funcionamento residencial, financiamentos, emprego, apoio emocional, entre outros. Os organizadores fazem questão de tratar cada caso como único. Não há uma lista taxativa de serviços que podem ser oferecidos aos moradores, mas sim uma disponibilidade muito flexível para proporcionar o maior auxílio possível aos participantes do programa. Há, finalmente, o monitoramento do programa. Para isso, a fundação faz pesquisas quantitativas e qualitativas, além de entrevistas com participantes do projeto, funcionários e terceiros.

Dessa forma, o *HABITAT* mantém banco de dados e informações suficientes para que o projeto continue sendo aperfeiçoado e seja cada vez mais eficiente e produtivo. A rede entre a prefeitura e várias entidades de inclusão social firmada em 2005 — Acordo de Cidadãos por uma Barcelona Inclusiva — contou com 450 agências sociais, de caridade e ONGs. Essa cooperação foi estruturante do sucesso do projeto.

Viabilidade econômica

Em Barcelona, a implementação dos programas de *Housing First* é resultado da colaboração entre o setor público e privado. O engajamento do setor público começa com o *Comprehensive National Strategy for the Homeless 2015-2020*, plano aprovado pelo *Council of Ministers* da Espanha em 2015 que determina o *Housing First* como uma das estratégias a ser seguidas pelo governo para auxiliar a população em situação de rua.³² O programa da prefeitura de Barcelona,

criado em 2015, *Primer la Llar*, foi concedido para administração da iniciativa privada por um total de 2.699.309 EUR.³³

No caso da *Rais Fundación*, por exemplo, o financiamento do projeto *Habitat* vem das seguintes instituições: Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade; município de Barcelona; banco La Caixa; outros doadores menores; beneficiários do programa *Habitat*, em certos casos.³⁴ O custo do programa em Barcelona é de 42,21 EUR por pessoa/noite,³⁵ enquanto o custo de um abrigo de emergência seria de cerca de 28,32 EUR por pessoa e de um abrigo comum seria de cerca de 39,34 EUR.³⁶ Em termos anuais, esses custos seriam de 15.406,65 EUR por pessoa no programa de *Housing First*, enquanto o custo dos abrigos seria de 10.336,80 EUR e 14.359,10 EUR, respectivamente.

| | Por pessoa/noite | Por ano |
|--------------------------------------|------------------|---------------|
| Custo do Projeto Habitat (Barcelona) | 42,21 EUR | 15,406,65 EUR |
| Custo de um abrigo de emergência | 28,32 EUR | 10,336,80 EUR |
| Custo de um abrigo comum | 39,34 EUR | 14,359,10 EUR |

O custo de implementação do programa de *Housing First* é semelhante às demais modalidades. Contudo, o custo do modelo anterior é maior em função da ineficiência na reinserção que gera custos secundários: hospital, ordem pública, encarceramento, maternidades etc. O *Habitat* apresentou 100% de retenção dos indivíduos nas moradias que receberam após 12 meses de participação no programa.³⁷

Care not Cash — São Francisco — Estados Unidos

Trajetória e estrutura

Em vigor desde 2004 na cidade de São Francisco, o programa “*Care not Cash*”, desdobramento do “*City’s County Adult Assistance Program*” (CAAP),³⁸⁻³⁹ tem público adulto de baixa renda e sem dependentes.⁴⁰ Quanto à viabilidade da habitação, o *Department of Human Services*,⁴¹ em parceria com diversas ONGs locais, alugou unidades de alojamento de apoio por meio do “*Single Room Occupancy (SRO) Housing Program*”⁴² — “hotéis” compostos de quartos individuais renovados para atender às necessidades dos assistidos. Os que ingressam no programa assinam um contrato de arrendamento individual e se obrigam a usar parte da assistência financeira recebida em dinheiro para pagar o aluguel. Relatório mais recente (2016)⁴³ indica que 4.733 indivíduos já foram auxiliados e um total de 1.273 quartos de hotéis funcionam como moradia permanente.

Viabilidade econômica

Na cidade de São Francisco, o programa é financiado por meio dos recursos do *General Fund and Human Services Care Fund*,⁴⁴ parte da *Human Services Agency*, subsidiada com recursos públicos. De acordo com a “*National Low Income Housing Coalition*”, os fundos destinados ao programa aumentaram de 4.5 milhões de dólares, durante o primeiro ano de implementação, para 14 milhões de dólares, no orçamento de 2013-2014.⁴⁵ Cabe ressaltar que São Francisco é uma das cidades com maior arrecadação tributária dos Estados Unidos, tendo um orçamento vigoroso para o investimento em políticas públicas.⁴⁶ No caso de São Francisco, o poder público foi ator-chave⁴⁷ no desenvolvimento do projeto. O custo de cada participante do *Housing First* em São Francisco é de 21 mil dólares por ano.

Se os valores parecem elevados, o *Housing First*, na realidade, poupa dinheiro dos contribuintes.⁴⁸ A equipe que elaborou o relatório acompanhou⁴⁹ 1.818 participantes do programa no período de 2010 a 2012, após a crise de 2009. Os custos de medicação e de benefícios públicos, como seguro desemprego, aumentaram, já que, antes do programa, muitos membros da população em situação de rua sequer usavam os benefícios a que tinham direito. No entanto, com a moradia e o desenvolvimento contínuo do programa — sem interrupções e mutilações metodológicas —, os custos dos participantes diminuíram drasticamente. O melhor exemplo desse fenômeno são os custos de encarceramento que saíram de 1.6 milhão de dólares para 580 mil dólares.

A implementação do *Housing First* em São Francisco conta com o apoio de diversos voluntários além da parceria com outros atores do terceiro setor, como as ONGs *United Way of the Bay Area* e *Self-help for the Elderly*.⁵⁰ Por fim, cabe ressaltar que a comunidade acadêmica da *University of California, Berkeley* é bastante próxima e engajada nas atividades do programa, ainda que formalmente não conste como parceria.

“Transitions to home” — Ontário — Canadá

Trajatória e estrutura

Na cidade de Hamilton, na província de Ontário, o fracasso econômico dos programas tradicionais de abrigo criou espaço para a implementação do programa piloto *Transitions to Home* (T2H), apresentando resultados extremamente positivos, com 74% das pessoas continuando nas moradias após 6 meses e, desse total, 90% continuando após 12 meses.⁵¹ Criado em 2010, o programa “*Transitions to Home*” foi financiado por contribuições federais, estaduais e municipais. Neste programa, a polícia é importante parceria. Os policiais em parceria com programas sociais, como o Ontário *Disability Support Program*, identificam indivíduos em maior risco para que sejam candidatos ao programa.

São elegíveis homens que estejam em situação de rua ou em abrigos por pelo menos trinta dias. Administradores de caso (“*Case Managers*”) trabalham acompanhando e auxiliando cada um dos candidatos a conseguir seus apartamentos, enquanto outros profissionais garantem o bom relacionamento entre os novos moradores e os inquilinos após a alocação em residências. Há também atividades de recreação, como boliche e baseball, além de serviços de saúde e reinserção profissional. Os apartamentos são encontrados pelos Administradores de Caso no mercado privado. Existem apenas duas contrapartidas dentro do programa: (1) participantes devem se encontrar com seus “Administradores de Caso” regularmente; e (2) participantes devem aplicar para RGI⁵² na cidade de Ontário.⁵³

Viabilidade econômica

O gasto médio do Canadá em 2007 em decorrência da existência de pessoas em situação de rua foi entre 4,5 e 6 bilhões de dólares, superando o valor gasto pelo governo em áreas como desenvolvimento internacional (4,5 bilhões).⁵⁴ Por meio do programa *Housing First*,⁵⁵ o governo interrompeu esse excesso de gasto, motivo pelo qual o projeto é considerado um exemplo de sucesso.⁵⁶ Participantes do *Housing First* permaneceram 73% do tempo em *stable houses*,⁵⁷ ao passo que aqueles no tratamento convencional (TAU) ficavam apenas 30% do tempo. Para os 10% em situação mais grave (*high service users*), cada dólar investido no *Housing First* gera uma economia de U\$1,54 que seria gasto em serviços mais custosos e menos eficientes — hospital, clínicas e polícia —, gerando uma economia média por pessoa por ano de U\$9.390,00 aos cofres públicos. Os gastos anuais por pessoa com serviços de saúde e abrigo foram de U\$23.849,00 para o grupo TAU (tratamento convencional) e de U\$14.599,00 para os participantes do *Housing First*. Em outras palavras, o *Housing First* gerou uma economia de U\$9.250,00 por ano por pessoa em situação de rua ao ano.⁵⁸

Na verdade, o financiamento do programa é uma questão sensível, por ser muito dependente do contexto político. A cidade de Hamilton priorizou o programa em seu orçamento. O recurso vem da *Homelessness Partnering Strategy* (HPS)⁵⁹ e *Community Homelessness Prevention Initiative* (CPHI). Também recebe financiamento municipal da cidade de Hamilton. Ou seja, o programa é financiado mediante contribuições federais, provinciais e municipais, dinheiro usado para financiar os gastos anuais de U\$911.537 ou os aproximadamente U\$3.700 por pessoa.

Política pública — Utah — Estados Unidos

O estado de Utah foi o primeiro dos Estados Unidos a implementar o *Housing First* como política pública para todo o estado, não se limitando a projetos

isolados em cidades. O programa começou em 2005, tendo como base o sistema UTAH-HMIS.⁶⁰ A metodologia integra os profissionais dos abrigos — que recebem indivíduos em situação de rua — para, a partir desta demanda, discutir soluções alternativas, fazendo a conexão entre o modelo tradicional e o novo. O departamento de assistência financeira viabiliza os recursos para alocação em moradias permanentes. As moradias são providas em conjunto com outros benefícios, monetários e não monetários.⁶¹ Os indivíduos elegíveis são escolhidos a partir do cadastro realizado no “*Service Prioritization Decision Assistance Tool*”, onde há uma lista ordenada, relativa à prioridade para o acesso à moradia — filtrada a partir das instituições tradicionais de abrigo. Utah adapta os pré-requisitos de habilitação tratando com prioridade as mulheres vítimas de violência doméstica.⁶² O programa é implantado pelo órgão público *Utah Housing and Community Development Division*, em parceria com ONGS,⁶³ que trabalham especificamente com o público de cada cidade. A redução de pessoas em situação de rua é de 91%⁶⁴ até o momento.

***Housing First* Brasil**

Trajetória

No Brasil, a metodologia *Housing First* é muito pouco conhecida. Algumas experiências inspiradas são bem recentes. No âmbito das políticas estatais, o Programa de Braços Abertos (DBA) foi implementado em São Paulo no início de 2014 pelo ex-prefeito Fernando Haddad (PT).⁶⁵ Seguindo as orientações teóricas do *Housing First*, o DBA tem alguns princípios centrais: “primeiro, a moradia” — moradia em hotéis; baixa exigência — para condições de participação no programa. O custo per capita do programa era de R\$ 1.086,00 mensais, valor determinado pelo POT (Programa Operação Trabalho)⁶⁶ — um salário mínimo e meio — referente ao trabalho, moradia e alimentação.⁶⁷ O programa mostrou bons resultados até 2016, mas teve fim em 2017, com a gestão do atual prefeito João Doria (PSDB), que parece ter escolhido dar enfoque ao combate à dependência química.

No âmbito das iniciativas da sociedade civil, o Projeto RUAS (Ronda Urbana de Amigos Solidários)⁶⁸ é pioneiro. Uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, que nasceu com a ideia de fazer rondas noturnas nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, distribuindo itens de necessidade pessoal para a população em situação de rua. As rondas aconteciam (e acontecem até hoje) com regularidade semanal e constância quanto ao local de circulação. Com a experiência de campo das rondas, hoje, essa organização implementa o primeiro piloto de *Housing First* inspirado pelo modelo de Tsemberis. Sem apoio do estado, a organização é pequena, conta com verba de doadores

individuais por meio de *crowdfunding* e doações em geral de pessoas físicas e pequenos comércios locais. A equipe é composta de voluntários.⁶⁹ Alguns com engajamento constante, outros itinerantes. Desde fevereiro de 2017, o projeto RUAS vem implementando alguns pilotos de *Housing First* na cidade do Rio de Janeiro.

Projeto RUAS e o piloto *Housing First* no Rio de Janeiro

O projeto piloto encontrou uma série de obstáculos. Por exemplo, a dificuldade no acesso a apartamentos formais no Rio de Janeiro em função das exigências de fiador e seguro fiança. O modelo ainda está sendo adaptado à realidade brasileira e, por ser muito recente, pressupostos e metodologia em si não têm uma versão final, mas em teste.

A segregação humana pautada em desigualdade socioeconômica praticada pela população da cidade é tão acentuada que a alocação de uma pessoa em situação de rua em uma vida comunitária média pode contribuir para acentuar os traumas dessa pessoa quanto à exclusão. Assim, residências em áreas pobres de favela, ou mais heterogêneas como a Lapa, estão em teste. Até mesmo porque é onde é possível alugar apartamentos sem exigências formais de garantias legais. A metodologia original do projeto RUAS foi pautada, basicamente, em torno de dois eixos centrais, quais sejam: (i) abordagem assistencial; e (ii) serviços sociais assistenciais — as rondas. A abordagem assistencial gera aproximação dos voluntários do projeto com pessoas em vulnerabilidade e risco. Nas rondas, acontece a aproximação, construção de banco e identificação de potenciais participantes do *Housing First*. Em função da escassez de recursos, o projeto RUAS buscou candidatos menos disfuncionais. Entre os critérios: pessoas em condição de rua há mais de um ano, solteiro(a) e não apresentando nenhum sinal de dependência química ou deficiência. Essa triagem, na prática, revelou que não é garantia alguma de sucesso a escolha de pessoas menos disfuncionais. Após verificar a experiência internacional, o paradigma de seleção dos moradores mudou: pessoas que apresentam problemas mentais, deficiência e dependência química. Nesse sentido, o projeto RUAS está, efetivamente agora, testando os critérios de seleção de candidatos conforme o modelo original.

Quanto às adaptações na metodologia, está a obrigatoriedade de visita semanal pela equipe RUAS — um tipo de adaptação muito recorrente da experiência internacional. Entre as adaptações testadas e que não deram certo, estão a criação de exigências e metas. Em forma de “game” com prêmio e fases, o projeto testou e desaprovou a tentativa de criar exigências — mesmo que em forma de brincadeira (lúdica). O desconforto e abandono foram as consequências que levaram a equipe do projeto RUAS a resgatar os princípios do modelo original.

Neste momento, está em teste uma metodologia sem exigências de metas. Em função da escassez de recursos financeiros e de equipe, o projeto RUAS optou por abrigar apenas uma pessoa dentro do modelo original. É desconhecido o número de serviços à disposição do candidato à reinserção, pois parcerias ainda estão em construção com a sociedade civil e a prefeitura. Algumas estratégias de mídia estão sendo utilizadas para dar visibilidade social ao tema e à proposta. O projeto RUAS atua sem nenhuma parceria oficial nesta iniciativa.

Viabilidade financeira do *Housing First* – Rio de Janeiro

Uma pesquisa feita pelo setor imobiliário – Viva Real –, com mais de dois milhões de imóveis, revelou que o município do Rio de Janeiro tem o segundo aluguel (m²) mais caro do país, chegando a R\$ 33,78.⁷⁰ Mas essa concentração de altos valores está em alguns poucos bairros da Zona Sul. Em média, o valor é menor, por ex.: Freguesia (R\$ 21/m²), Recreio dos Bandeirantes (R\$ 23/m²) ou Tijuca (R\$26/m²).

Segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social da prefeitura do Rio de Janeiro, o gasto médio por pessoa em situação de rua em 2010 era de R\$ 1,2 mil mensais. Esse valor incluía abrigo, alimentação, assistências médica, psicológica e educacional.⁷¹ Hoje, estima-se um valor de R\$ 1,8 mil.⁷² Esses abrigos contam com 2.354 vagas, número inferior à necessidade de abrigamento. Com isso, há gastos com quartos de hotéis conveniados: aproximadamente R\$ 4,172 milhões por ano.

Todo esse gasto de abrigamento não é efetivo. O modelo adotado pelos abrigos atuais com exigência de contrapartidas e não individualização de necessidades é incapaz de promover reinserção do indivíduo.⁷³ Esses fatores contribuem para a transformação do abrigo em uma mera solução paliativa e permanente. Além desses custos diretos, há os custos indiretos da ineficiência. Um estudo de 2004 em abrigos de São Paulo demonstrou altas incidências de doenças infectocontagiosas, incluindo tuberculose.⁷⁴ Dessa forma, o abrigo acaba por incluir um fator de preço praticamente inexistente no modelo de *Housing First* gerado pela aglomeração de pessoas doentes e disfuncionais em um mesmo ambiente. Outro estudo de 2007 analisou também a incidência de sífilis, HIV e hepatites B e C nesses abrigos, com valores consideráveis de incidência.⁷⁵ Ocorre com frequência em programas de albergamento a regressão de cenários de saúde, com pessoas saudáveis ficando doentes.

Ainda segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da cidade do Rio de Janeiro,⁷⁶ 80% dos 4.800 moradores de rua do Rio de Janeiro em 2008 sofriam de algum tipo de dependência química, incluindo drogas ou álcool. Considerando o método tradicional de tratamento para esses indivíduos, o custo total do governo do Estado do Rio de Janeiro naquele ano com clínicas de reabilitação era de aproximadamente R\$6.094.000,00, disponibilizando 260 vagas para tratamento: custo individual mensal por vaga seria de

R\$1.900,00 per capita por mês. Um impacto no orçamento de R\$7.296.000,00 ao mês ou o equivalente a R\$87.552.000,00 ao ano. Esse gasto também é ineficaz, uma vez que o número de reincidência nas clínicas é alto. Retomando o valor dos aluguéis apresentados, mesmo em bairros de classe média como Tijuca e Recreio, é mais barato do que o gasto público com o sistema acionado para cuidar da população em situação de rua — apenas considerando o gasto de abrigamento, sem contar com os gastos públicos com saúde e clínicas de reabilitação química.

A iniciativa de *Housing First* em estágio piloto — do projeto Ruas — prevê custo individual de R\$ 1.300,00 mês por pessoa, mais barato que o custo público municipal também. Mais caro e sem efetividade, o estudo demonstra que está na hora de pensar em um modelo de transição à política pública de abrigamento tradicional.

Recomendações ao NUDEDH

Considerando as atribuições da Defensoria Pública, incluindo aquelas dadas pela redação da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, em especial pelo art. 134, para a promoção e a defesa dos direitos humanos em todos os graus, judicial e extrajudicialmente;

Considerando, ainda, o § 2º do referido artigo, no que tange à autonomia funcional e administrativa, recomendamos as seguintes ações concretas que a DPGE/RJ, via NUDEDH, pode encaminhar em curto prazo com foco na defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro:

1. *Fomento à geração de informação qualificada e cultura de planejamento estratégico*
 - Oficiar a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos para que informe: os valores gastos anualmente com abrigamento de pessoas em situação de rua em 2016; número de atendidos em 2016; reserva orçamentária para este fim em 2018; projetos e inovações metodológicas dos planos para 2018; ponto focal na secretaria para este assunto.
 - Oficiar a Secretaria Municipal de Saúde para que informe os valores gastos com atendimento de emergência com a população em situação de rua, incluindo o SAMU, UPAs, maternidades e clínicas de reabilitação química, número de atendidos em 2016 e reserva orçamentária para este fim em 2018; projetos e inovações metodológicas dos planos para 2018; ponto focal na secretaria para este assunto.
 - Oficiar a Secretaria Municipal de Ordem Pública para que informe os valores gastos com programas de recolhimento de pessoas em situação de rua e o número de pessoas recolhidas em 2016, e reserva orça-

mentária para este fim em 2018; projetos e inovações metodológicas dos planos para 2018; ponto focal na secretaria para este assunto.

2. *Fomento ao engajamento da sociedade civil*

- Desenvolver campanhas institucionais que deem visibilidade ao debate deste tema, de forma estratégica, comparando gastos públicos de modelos ineficientes com eficientes e dando visibilidade ao que pode ser feito, quem fez e quão efetivo foi.
- Usar as redes pop rua ativas em grupo de *WhatsApp* e e-mail para capilarizar as campanhas com dados qualificados.
- Promover debates em locais geograficamente estratégicos como praças, universidades, livrarias de shoppings, entre outros, locais por onde circula regularmente a população civil em atividades diárias, sempre que possível com a participação de atores, artistas, celebridades e autoridades.
- Aproximação com o projeto RUAS para validação do modelo e parceria.

3. *Fomento a ações e políticas públicas integradas e modelos de transição*

- Convocar reunião com pontos focais identificados com os escritórios do “item 1” para as secretarias municipais de: Assistência Social e Direitos Humanos, Saúde e Ordem Pública com a finalidade de apresentar esse estudo e debater as possibilidades de ação integrada com reserva orçamentária para implementação de modelo de transição para metodologia *Housing First* — vide a trajetória de Utah nos Estados Unidos. Caso viável:
- Convocar uma reunião com o prefeito e a Casa Civil para garantir que a proposta entre no planejamento estratégico da prefeitura para 2018.

São as recomendações. É este o parecer.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 2017.

Rafaela Selem Moreira

Supervisora da Clínica LADIF — Laboratório de Assessoria Jurídica em
Direitos Fundamentais

Núcleo de Prática Jurídica da FGV Direito Rio

André Mendes

OAB/RJ n. 148.661

Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da FGV Direito Rio

Acadêmicos de Direito

Alessandra Corrêa Cid
Amanda Pimenta Gil Prota
Ana Heymann Arruti
Bianca Dutra da Silva Rego
Bruna Brilhante Pelluso
Eduardo Cavaliere Gonçalves Pinto
Fernanda Souza Guilhermino
Flávia Costella de Pennafort Caldas
Gabriel Borges Mariano
João Ricardo Lutterbach Habib Gomes
Jonas Coelho de Barros
José Luiz Nunes
Lais Aoki de Almeida
Letícia Lima Brito
Lucas Florençano de Castro Monteiro
Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa
Luíza Lucas Bruxellas
Luna Van Brussel Barroso
Marco César Penna Reis
Marcos Patrick Nunes Alves
Matheus Eleon Peixoto Figueiredo Vieira
Patricia Motta Rubio Pinto Alves
Pedro de Abreu Monteiro Campos
Pedro de Castro Matos
Pedro Henrique Lourenço da Costa
Pedro Moysés Delfino
Philippe Antoine Leclerc Langel
Priscilla Arruda de Moura
Thaís Salvador Heitor de Almeida
Yasmin Curzi de Mendonça

Notas

- 1 Alunos e alunas participantes da Clínica LADIF em 2016.1: Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Arnaldo Vieira Ferreira; Carolina Salgueiro Vieira Leite; Eduardo Pacheco de Medeiros Soares; Gabriela Maciel Santos; Guilherme Nigri; Laura Moreira Domingues; Maisa Bernachi Baptista; Raissa Carvalho Fauaz; Ricardo Carrion Barbosa Alves; Thais Barberino do Nascimento; Vinicius Cardoso Reis.
- 2 Alunos e alunas participantes da Clínica LADIF em 2016.2: Ana Carolina de Almeida Cardoso; Ana Carolina de Andrade e Freitas Santos; Anna Cecília Moraes Queiroz Passos; Bárbara Maria Pinto Nascimento Gomes; Bianca Amaral Mitchell; Danielle Tabach; Felipe Casali Lima Bastos; Gabriela Maciel Santos; Harllos Arthur Matos Lima; Natália de Carvalho Ribeiro; Raissa Ramos Paranhos; Renata Roque Wizenberg.
- 3 Alunos e alunas participantes da Clínica LADIF de férias em julho de 2017: Alessandra Corrêa Cid; Amanda Pimenta Gil Prota; Ana Heymann Arruti; Bianca Dutra da Silva Rego; Bruna Brilhante Pelluso; Eduardo Cavaliere Gonçalves Pinto; Fernanda Souza Guilhermino; Flávia Costella de Pennafort Caldas; Gabriel Borges Mariano; João Ricardo Lutterbach Habib Gomes; Jonas Coelho de Barros; José Luiz Nunes; Lais Aoki de Almeida; Letícia Lima Brito; Lucas Florençano de Castro Monteiro; Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa; Luiza Lucas Bruxellas; Luna Van Brussel Barroso; Marco César Penna Reis; Marcos Patrick Nunes Alves; Matheus Eleon Peixoto Figueiredo Vieira; Patricia Motta Rubio Pinto Alves; Pedro de Abreu Monteiro Campos; Pedro de Castro Matos; Pedro Henrique Lourenço da Costa; Pedro Moya-sés Delfino; Philippe Antoine Leclerc Langel; Priscilla Arruda de Moura; Thais Salvador Heitor de Almeida; Yasmin Curzi de Mendonça.
- 4 O programa *Beyond Shelter* tinha como alvo famílias em situação de rua, disponibilizando, primariamente, uma residência e, em seguida, fornecendo serviços de suporte de modo a propiciar as condições para que as famílias pudessem se recuperar das dificuldades que as levaram à situação de rua. LANZEROTTI, Laura, LaFrance Associates, LLC (LFA). Housing First for Families Research to Support the Development of a Housing First for Families Training Curriculum. The National Alliance to End Homelessness: São Francisco, 2004. Disponível em: <http://b.3cdn.net/naeh/7ae0405148a30e6b9d_04m6b9x2d.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- 5 Cf. mais sobre os trabalhos de Sam Tsemberis em: <https://works.bepress.com/sam_tsemberis/>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- 6 ANDERSON, Jalene Tayler. Housing First, Affordable Housing, and Ending Homelessness in Alberta. Universidade de Alberta, 2016. p. 16. Disponível em: <https://era.library.ualberta.ca/files/cqn59q4216/Anderson_Jalene_T_201604_MA.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- 7 Disponível em: <<http://calgaryhomeless.com/>>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- 8 TESEMBERIS, SAM; PADGETT, Deborah; HENWOOD, Benjamin. Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives. 9780199989805. p. 138-140. Disponível em: <<https://global.oup.com/academic/product/housing=-first9780199989805-?cc=br&lang=en&>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 9 Relatório final disponível em: <<http://housingfirstguide.eu/website/housing-first-europe-report/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- 10 Relatório Final Housing First Europe — Volker Busch-Geertsema, p. 16 (GISS Bremen, Germany). Relatório final disponível em: <<http://housingfirstguide.eu/website/housing-first-europe-report/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- 11 Direito à moradia como direito humano básico; Respeito, receptividade e compaixão por todos os atendidos; Comprometimento para com os atendidos pelo tempo que demandarem; Habitações divididas e apartamentos individuais; Individualidade das moradias e dos serviços prestados; Liberdade de escolha e autodeterminação pelos atendidos; Orientação de recuperação; e Minimização de danos *Supra*, p. 18. Relatório final disponível em: <<http://housingfirstguide.eu/website/housing-first-europe-report/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- 12 Relatório final disponível em: <<http://housingfirstguide.eu/website/housing-first-europe-report/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- 13 Disponível em: <<http://www.commongroundadelaide.org.au/who-we-are/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 14 TESEMBERIS, SAM; PADGETT, Deborah; HENWOOD, Benjamin. Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives. 9780199989805. p. 156. Disponível em:

- <<https://global.oup.com/academic/product/housing=-first9780199989805-?cc=br&lang=en&>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 15 Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Housing_First#Japan>. Acesso em: 23 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.mlit.go.jp/common/001024831.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 16 Disponível em: <<http://www.npolittleones.com/aboutus/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 17 Disponível em: <<https://www.facebook.com/pg/tsukuroitokyo/about>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 18 Um exemplo de ambiente no qual foram trocadas informações sobre experiências diversas e diferentes teorias a respeito desse assunto é o Euro Social, um programa para a coesão social na América Latina que promoveu o *Encuentro Hacia Políticas Integrales para Personas em Situación de Calle*, realizado em outubro de 2014. Fez parte da ordem de discussões desse encontro, inclusive, o Housing First. Ele foi apresentado como um modelo inovador e como uma experiência benéfica para diversos polos urbanos no hemisfério norte. Disponível em: <http://www.iila.org/images/PresIIILA/agenda_IILA_ALTA.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 19 PLEACE, Nicholas. Housing First Guide: Europe. University of York, fev. 2016. Disponível em: <www.housingfirstguide.eu>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- 20 TSEMBERIS, Sam; EISENBERG, Ronda. Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals With Psychiatric Disabilities. *Psychiatric Services*, v. 51, n. 4, abr. 2000.
- 21 *Housing First — Principles into Practice*. Disponível em: <<http://www.raincityhousing.org/hf-p-into-p/e>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 22 Disponível em: <<https://www.arrelsfundacio.org/en/homeless-people/the-problem/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 23 Disponível em: <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2016/2/sense_sostre2015_ang.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 24 Disponível em: <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2016/2/sense_sostre2015_es.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 25 Disponível em: <http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 26 Disponível em: <<https://www.arrelsfundacio.org/en/homeless-people/the-problem/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 27 Disponível em: <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/2013/7/xarxa2_diagnosi2013_en.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.
- 28 Na cidade colombiana de Medellín, dados apontam que a política de recrudescimento ao tráfico de drogas ordenada pela presidência do país em 2013 produziu efeitos nefastos, levando muitas pessoas que viviam em torno do comércio ilegal de drogas, em áreas próximas a bocas de fumo desmanteladas, a migrarem para as ruas em definitivo[1]. Além disso, indica-se a migração forçada de pessoas das regiões interioranas ocupadas pela guerrilha e pelo narcotráfico como um fator decisivo na elevada proporção de pessoas em situação de rua morando na cidade. Disponível em: <<http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/el-habitante-de-calle-KE2134158>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 29 Disponível em: <<http://www.raifundacion.org/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 30 Disponível em: <https://www.raifundacion.org/en/what_we_do/habitat>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 31 Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2015/04/16/inenglish/1429193652_779950.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 32 *Comprehensive National Strategy for the Homeless 2015-2020*. Disponível em: <<https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/StrategyHomeless20152020English.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 33 Disponível em: <<http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2015/05/03/lajuntament-adjudica-la-gestio-del-servei-primer-la-llar-housing-first-per-proporcionar-acces-immmediat-a-un-habitatge-a-persones-sense-sostre/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 34 YUNCAL, Rebeca; BERNARD, Roberto; PANADERO, Sonia. 2013. Introducing The Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme. p. 61.
- 35 De acordo com Roberto García, membro da Rais Fundación, GARCÍA, Roberto Bernad. *Housing First (Comments Paper for the European Commission — Spain)*. Belgium, 2016. p. 5. Disponível em: <www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15378&langId=en>. Acesso em 26 jul. 2017.

- 36 Os custos dos abrigos indicados pelo autor consistem nas médias de custos em 3 cidades espanholas: Madri, Barcelona e Málaga. Fonte: GARCÍA, Roberto Bernad. *Housing First (Comments Paper for the European Commission – Spain)*. Belgium, 2016. Disponível em: <ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15378&langId=em>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 37 GARCÍA, Roberto Bernad. *Housing First (Comments Paper for the European Commission – Spain)*. Belgium, 2016. p. 4. Disponível em: <ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15378&langId=em>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 38 Esta foi uma importante iniciativa voltada à realização de políticas públicas direcionada especificamente à população em situação de rua. Iniciada em 1999 pelo governo de São Francisco, em uma parceria com a Human Services Agency (agência vinculada ao Governo Federal). O programa, nomeado “City’s County Adult Assistance Program” (CAAP) teve como objeto a facilitação do acesso a moradias para indivíduos em situação de rua considerados como abaixo da renda mínima. O CAAP foi utilizado como inspiração para o programa hoje em vigor, “Care not Cash”, aprovado por votação em 2002 e instituído em maio de 2004. Informações disponíveis em: <http://sfhomeless.wikia.com/wiki/Housing_First_Program>. Disponível em: <http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CNCUpdateJune2016.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2017.
- 39 Entre os serviços previstos no programa estão incluídos: tratamento de saúde comportamental, assistência social, serviços médico e psicológico disponibilizados aos participantes inclusive nas unidades de alojamento permanente em que são alocados. Ainda que não seja esse o público-alvo oficial do programa, há um enfoque no tratamento de saúde para usuários de drogas. Informação disponível em: <<http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CNCUpdateJune2016.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- 40 Aqueles indivíduos que sejam qualificados para os benefícios, de acordo com os critérios estabelecidos pelo County Assistance Programs (CAAP), antecessor do “Care not Cash”. Informação disponível em: <<http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CareNot-CashInitiative.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- 41 Uma das asas da Human Services Agency, agência federal do governo dos Estados Unidos. O DHS fornece gerenciamento das propriedades e diversos serviços de apoio, incluindo tratamento médico, psicológico, assistência social e tratamento para usuários de drogas, que, de acordo com o material pesquisado, ainda que não seja descrito como seu público-alvo e um claro enfoque do programa. Informação disponível em: <<http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CNCStatsJune2016.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2017.
- 42 Informação disponível em: <<http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CNCStatsJune2016.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- 43 Informação disponível em: <<http://www.sfhsa.org/asset/ReportsDataResources/CNCStatsJune2016.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- 44 Disponível em: <<http://nlihc.org/rental-programs/catalog/san-francisco-housing-first-program>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 45 <<http://nlihc.org/rental-programs/catalog/san-francisco-housing-first-program>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 46 <<https://www.quora.com/How-much-does-San-Francisco-make-in-tax-revenue-compare-to-Oakland>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 47 Há de destacar o contexto político da cidade, conhecida por ser um forte reduto do Partido Democrata. Historicamente, grande parte da população apoia iniciativas que compõem a agenda dos democratas. O maior exemplo é o fato de São Francisco ser considerada a “cidade-sede” da luta pelos direitos de homossexuais em virtude de diversos eventos que ocorreram no final do século XX. Essa atmosfera política, definitivamente, colabora para que o *Housing First* seja valorizado pelos Poderes Legislativo e Executivo no orçamento municipal. Em um reduto do *Tea Party*, a valorização do projeto no orçamento local talvez fosse diferente. Disponível em: <<http://time.com/4352755/homeless-housing-cheaper-san-francisco/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 48 Conforme foi apontado em um relatório conduzido pelo *Budget and Legislative Analyst’s Office* de São Francisco. Documento pdf disponível em: <<http://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/56020-Cost%20of%20Homelessness.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017. Ainda nos Estados Unidos, em 2013, o *Path Way to Housing* — programa do criador do método Housing First, Sam Tsemberis — trazia valores como: custo diário à manutenção de um apartamento de Housing First: U\$57, enquanto uma noite em um abrigo emergencial

- custaria U\$73, em uma penitenciária U\$164, em uma enfermaria U\$519 e em um hospital psiquiátrico U\$1185. (ref.)
- 49 O processo desses participantes foi monitorado nos três anos que antecederam a participação no programa e nos três que se passaram desde o início da imersão no *Housing First*. Disponível em: <<http://time.com/4352755/homeless-housing-cheaper-san-francisco/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 50 <<http://www.sfhip.org/index.php?module=promisepractice&controller=index&action=view&pid=3933>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- 51 O programa é administrado pela ONG Wesley Urban Ministries. Informações disponíveis em: <http://homelesshub.ca/sites/default/files/Hamilton_HFCasestudy_final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- 52 Programa do governo que baseia o preço do aluguel na condição socioeconômica do locador. Mais informações disponíveis em: <https://www.housingconnections.ca/HousingInfo/Rent_geared_to_income.asp>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- 53 Informações disponíveis em: <http://162.219.163.96/~wesley/wp-content/uploads/2014/05/T2H_ReportFINALEN.pdf — Pgs. 25-27>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- 54 Para informações mais completas, conferir LAIRD, GORDON. 2007. The True Cost of Homelessness, Toronto Star. Tuesday. Disponível em: <https://www.thestar.com/opinion/2007/06/26/the_true_cost_of_homelessness.html>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- 55 Para uma análise mais geral da eficácia do programa canadense, ver GAETZ, Stephen; SCOTT, Fiona; GULLIVER, Tanya, *Housing First in Canada: Supporting Communities to End Homelessness*, 2013, p. 20. Disponível em: <<http://www.homelesshub.ca/housingfirstcanada>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 56 GOERING, P. *et al.*, At Home/Chez Soi Interim Report, Mental Health Commission of Canada, 2012, p. 14.
- 57 “Stable Housing includes: own apartment or house; parent’s apartment or house; group home (long-term)” *Ibid.*, p. 25.
- 58 Para informações mais detalhadas sobre os custos e economias, ver Apêndice A retirado de GOERING *et al.* 2012. At Home/Chez Soi Interim Report.
- 59 Este é um programa financiado pelo governo canadense, elegendo como prioridade o programa de Housing First na renovação por cinco anos que teve em 2003. O programa, como um todo, comprometeu-se financeiramente com o valor de 119 milhões de dólares. (GOERING, P. *et al.*, 2012)
- 60 Informação disponível em: <<https://utahhmis.org/about/what-is-hmis/>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- 61 Informação disponível em: <<https://jobs.utah.gov/housing/scso/documents/homelessness2014.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- 62 Informações disponíveis em: <<https://marketing.eccoviasolutions.com/acton/attachment/13122/f-0303/1/-/-/-/Utah%20HMIS%20Case%20Study.pdfS%20Case%20Study.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 63 Informação disponível em: <<https://utahhmis.org/about/participating-agencies/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 64 Informações disponíveis em: <http://www.huffingtonpost.com/kevin-corinth/think-utah-solved-homeles_b_9380860.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 65 O programa foi elaborado no âmbito do Grupo Executivo Municipal de São Paulo, criado a partir da adesão do município ao programa federal Crack: é possível vencer. Coordenado pela Secretaria da Saúde e composto por mais outras quinze secretarias e membros da sociedade civil, o grupo tem por objetivo planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao Plano Intersetorial de Políticas sobre Crack, Alcool e Outras Drogas. Informação disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=610>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 66 Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=610>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- 67 Informações extraídas de entrevista com Myres Maria Cavalcanti, coordenadora do Grupo Executivo Municipal (GEM) e do Programa “Crack é Possível Vencer” no município de São Paulo desde 2013. Disponível em: <<http://abramd.org/wp-content/uploads/2015/03/SP-DeBra%C3%A7osAbertos.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

- 68 Não foi encontrada qualquer iniciativa relacionada ao *Housing First* no Brasil anterior à iniciativa do RUAS nas buscas on-line no Google.
- 69 A organização RUAS treina os voluntários, que todas as noites de terça-feira realizam diversas atividades com os moradores de rua de quatro bairros localizados na Zona Sul da cidade, sempre no mesmo dia e horário, as chamadas rondas. Além disso, trabalham com outras questões, como centros de reabilitações, registro civil e o *Housing First*. O projeto busca a criação de uma rede entre a população em situação de rua e os moradores dos bairros abrangidos, que também atuam como agentes no trabalho nas atividades realizadas pelo projeto.
- 70 Preço do aluguel é o mais baixo dos últimos dois anos. Blog Viva Real, 25 out. 2016. Disponível em: <<http://www.vivareal.com.br/blog/noticias/preco-do-aluguel-e-o-mais-baixo-dos-ultimos-dois-anos/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 71 Rio gasta R\$ 1,2 mil por mês com cada morador de rua. 30% das pessoas que vivem nas ruas do Rio são de outras cidades. Destak, 24 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.destakjornal.com.br/print/noticias/rio/rio-gasta-r-1-2-mil-por-mes-com-cada-morador-de-rua-30-das-pessoas-que-80168/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 72 Este dado é uma estimativa fornecida, em conversa privada, pela Secretária Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, em 2017, Teresa Bergher.
- 73 DANTAS, M. L. G. Construção de políticas públicas para população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro: limites, avanços e desafios. 2007. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/5015>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 74 WADY, M. T. B. *et al.* Investigação dos aspectos nutricionais em homens abrigados em uma instituição filantrópica envolvida em surto de tuberculose. Boletim de Pneumologia Sanitária, v. 12, n. 1, p. 13-18, abr. 2004.
- 75 BRITO, V. O. C. *et al.* HIV infection, hepatitis B and C and syphilis in homeless people, in the city of São Paulo, Brazil. Revista de Saúde Pública, 1 dez. 2007. v. 41, n. suppl.2, p. 47-56. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/32363>>. Acesso em: 27 jul. 2017.
- 76 Cerca de 80% dos moradores de rua do Rio têm algum tipo de dependência, diz secretaria. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/cerca-de-80-dos-moradores-de-rua-do-rio-tem-algum-tipo-de-dependencia-diz-secretaria-20110525.html>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2017.

CadernosFGVDIREITORIO
SérieClínicas

ISBN 978-85-9597-016-8



9 788595 197016 8

 **FGV DIREITO RIO**