

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JONATHAN BARROS VITA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas PúblicasI, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícias discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01 – Direito Financeiro

1. A obrigatoriedade execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedural via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

O DIREITO HUMANO A MORADIA E O MODELO HOUSING FIRST COMO POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE ENFRENTAMENTO À CONDIÇÃO DE RUA E DE CUMPRIMENTO DA ODS 11 DA AGENDA 2030 DA ONU

THE HUMAN RIGHT TO HOUSING AND THE HOUSING FIRST MODEL AS A CONSTITUTIONAL POLICY TO COMBAT HOMELESSNESS AND FULFILL SDG 11 OF THE UN'S 2030 AGENDA

**Marcelino Meleu
Aleteia Hummes Thaines
Charlotte Ines Schaefer**

Resumo

Este artigo tem como temática apresentar o modelo Housing First (moradia primeiro) como política constitucional de enfrentamento ao déficit habitacional e a condição de rua, efetivando direito humano e auxiliando no cumprimento da meta 11.1 da Agenda 2030 da ONU. Tem por objetivo geral verificar se a moradia ultrapassa seu sentido material, representando um direito fundamental ligado à dignidade, pertencimento e proteção psicossocial, de modo a demandar políticas constitucionais, a exemplo daquelas inerentes ao modelo Housing First focalizando a população em situação de rua. O estudo se justifica face as dificuldades enfrentadas pela população em situação de rua, evidenciadas a partir de relatórios internacionais, bem como, das decisões proferidas na ADPF n. 976 pelo Supremo Tribunal Federal, e o compromisso assumido pelo país com a Agenda 2030 da ONU. Assim, o trabalho procura responder ao seguinte questionamento: O reconhecimento da moradia como um direito humano demanda políticas constitucionais, a exemplo do modelo Housing First e este auxilia o país no cumprimento da meta 11.1 da Agenda 2030 da ONU? Considerando a natureza qualitativa da pesquisa, será utilizado o método hipotético-dedutivo de Karl Popper, e, como procedimentos, a pesquisa bibliográfica e análise documental. Em considerações finais, o artigo evidencia que, a adoção do modelo Housing First como política constitucional auxilia na superação do déficit de moradia e na retirada de cidadãos da condição de rua, além de concretizar direito humano e ajudar o país a atender a meta 11.1 da Agenda 2030 da ONU.

Palavras-chave: Direito humano, Política constitucional, Housing first, Condição de rua, Meta 11.1 da agenda 2030

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to present the Housing First model as a constitutional policy to tackle the housing deficit and homelessness, enforcing human rights and helping to achieve goal 11.1 of the UN's 2030 Agenda. Its overall objective is to verify whether housing transcends its material meaning, representing a fundamental right linked to dignity, belonging, and psychosocial protection, in order to demand constitutional policies, such as those inherent in

the Housing First model, focusing on the homeless population. The study is justified in view of the difficulties faced by the homeless population, as evidenced by international reports, as well as the decisions handed down in ADPF No. 976 by the Federal Supreme Court, and the country's commitment to the UN 2030 Agenda. Thus, the study seeks to answer the following question: Does the recognition of housing as a human right demand constitutional policies, such as the Housing First model, and does this help the country to meet goal 11.1 of the UN 2030 Agenda? Considering the qualitative nature of the research, Karl Popper's hypothetical-deductive method will be used, and bibliographic research and documentary analysis will be used as procedures. In its final considerations, the article shows that the adoption of the Housing First model as a constitutional policy helps to overcome the housing deficit and remove citizens from homelessness, in addition to realizing human rights and helping the country meet goal 11.1 of the UN 2030 Agenda.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Constitutional policy, Housing first, Homelessness, Goal 11.1 of the 2030 agenda

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a temática do direito humano à moradia, analisando o modelo Housing First como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da Meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Para dar conta desse tema elaborou-se o seguinte questionamento: O reconhecimento da moradia como um direito humano demanda políticas constitucionais, a exemplo do modelo Housing First e este auxilia o país no cumprimento da meta 11.1 da Agenda 2030 da ONU? Como resposta provisória a este problema de pesquisa, parte-se da hipótese de que o modelo Housing First, ao garantir o acesso imediato à moradia digna e integral, especialmente àqueles em situação de rua, constitui política constitucional mais eficiente para a promoção da dignidade da pessoa humana e enfrentamento ao déficit habitacional, bem como, para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial a meta 11.1, do ODS 11.

Assim, o objetivo geral dessa pesquisa é verificar se a moradia ultrapassa seu sentido material, representando um direito fundamental ligado à dignidade, pertencimento e proteção psicossocial, de modo a demandar políticas constitucionais, a exemplo daquelas inerentes ao modelo Housing First, focalizando a população em situação de rua. E, como objetivos específicos tem-se: a) discutir a evolução das políticas habitacionais, enfatizando o direito humano à moradia como uma política constitucional; b) compreender o compromisso assumido pelo Estado brasileiro referente ao cumprimento da Agenda 2030, da ONU, em especial o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 11 e a meta 11.1 e a sua relação com o direito humano à moradia digna; c) analisar o modelo Housing First como uma possibilidade para a superação da situação de rua.

A relevância social e jurídica deste estudo reside no fato de a moradia ser condição essencial ao pleno exercício da cidadania e elemento central do mínimo existencial necessário à dignidade, à liberdade e à efetivação de outros direitos fundamentais. O enfrentamento da condição de rua e a efetividade do direito à moradia não apenas responde à necessidade social urgente de inclusão e proteção de grupos vulneráveis, mas também é importante para o cumprimento dos compromissos constitucionais do Estado brasileiro no campo dos direitos humanos, além de dar concretude ao compromisso assumido referente ao cumprimento da Agenda 2030.

Quanto à metodologia, a pesquisa se caracteriza como de natureza qualitativa, com abordagem do método hipotético-dedutivo de Karl Popper, e, como procedimentos, a pesquisa bibliográfica e a análise de decisão judicial. O artigo está estruturado da seguinte forma, em um primeiro momento, discutir-se-á o direito humano à moradia como política constitucional no contexto dos direitos fundamentais, destacando a concepção de dignidade como mínimo existencial. No segundo momento, serão apresentados os desafios e avanços da Agenda 2030, ressaltando o papel dos ODS e, em especial, da Meta 11.1 no enfrentamento da condição de rua. Por fim, analisar-se-á o modelo Housing First, seus fundamentos teóricos, experiências internacionais e possíveis interfaces com a realidade brasileira, considerando-o como um método apto a auxiliar o Estado brasileiro no cumprimento da meta 11.1, do ODS 11, da Agenda 2030, da ONU.

2 O DIREITO HUMANO À MORADIA COMO POLÍTICA CONSTITUCIONAL

O direito à moradia está disciplinado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Ele aparece no Artigo 25, parágrafo primeiro, que afirma: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]” (UNICEF, 2025).

Tal declaração foi aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), entidade fundada por cerca de 50 países, incluindo o Brasil, que esteve entre os cofundadores, e que atualmente reúne quase 200 nações. Portanto, o país há muito confirma sua intenção de combater o déficit habitacional¹ em seu território. Com a redemocratização do país, que inaugurou em 1988 o Estado Democrático de Direito, o país, na sua Constituição Federal, expressamente no seu Art. 3º, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos (Brasil, 1988).

¹ Segundo pesquisa da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional em 2022 no Brasil superava o índice de 6,2 milhões e, “[...] se relaciona, no primeiro nível, tanto com as deficiências do estoque de moradias quanto engloba as habitações sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Adicionalmente, o déficit habitacional também se vincula com a necessidade de acesso à habitação em função da coabitação familiar não desejada (por exemplo, famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e não conseguem). Por fim, capta também os domicílios de baixa renda alugados em áreas urbanas, cujo valor do aluguel acaba por comprometer o orçamento domiciliar no que se refere à satisfação de outras necessidades básicas” (Fundação João Pinheiro, 2024, p.8).

Já, com o artigo 6º, a Constituição Federal do Brasil estabelece os direitos sociais essenciais a todos os cidadãos brasileiros. Sua redação foi ampliada ao longo dos anos por emendas constitucionais, incluindo, progressivamente, temas como moradia, alimentação e transporte. Atualmente, o artigo elenca como direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, e assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

Em 1992, com o Decreto n. 591, houve a promulgação, no Brasil, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela ONU em 1966 e ratificado pelo Congresso Nacional. O Pacto estabelece que todos os Estados signatários reconhecem direitos fundamentais como: trabalho digno, condições justas de emprego, liberdade sindical e direito de greve, previdência social, proteção à família, igualdade entre homens e mulheres, alimentação, moradia adequada, saúde, educação gratuita e de qualidade, além do direito à participação na vida cultural e aos benefícios do progresso científico (Brasil, 1992).

Este Pacto determina que os países adotem medidas progressivas e efetivas para garantir esses direitos, combatendo qualquer discriminação e assegurando melhoria contínua das condições de vida. O decreto confirma que, a partir de sua publicação, o Brasil passa a cumprir integralmente as obrigações previstas no pacto internacional, integrando tais direitos ao ordenamento jurídico nacional (Brasil, 1992).

Tais direitos (focando, para fins desta análise, no direito à moradia) possuem natureza fundamental e devem ser garantidos pelo Estado, constituindo base para políticas. O artigo 6º da Constituição funciona, assim, como referência constitucional para a efetivação de direitos básicos e para a promoção do bem-estar da população, uma vez que o Estado Democrático de Direito, no Brasil, tem, entre outros, como fundamento, a dignidade da pessoa humana, como estabelece o artigo 1º, III (Brasil, 1988).

A dignidade, neste contexto, se estabelece como um “mínimo existencial”, ou seja, envolve o estabelecimento de um patamar mínimo ligado à proteção dos direitos subjetivos, assegurando a liberdade individual no contexto de um Estado Democrático de Direito. Isso se concretiza quando o indivíduo pode viver com dignidade, tendo acesso e garantia de proteção integral aos seus direitos mais essenciais, como liberdade, educação, saúde, moradia e demais direitos fundamentais previstos na Constituição (Meleu; Ribeiro, 2023).

Para superar os déficits sociais quanto à proteção de direitos subjetivos, propõe-se aqui compreender o Direito sob a perspectiva de “política constitucional”². Conforme destacado por

² No contexto deste estudo, a política constitucional precisa expressar uma teoria dos direitos fundamentais baseada em um olhar sociológico, reconhecendo tais direitos como instituições, e afastar-se da abordagem metodológica

Meleu e Thaines (2018), a categoria “política constitucional” consiste no conjunto de ações e práticas, sejam culturais, educativas, sociais, comunicativas, jurisprudenciais, legislativas, econômicas ou políticas, que alimentam o uso dos princípios e regras jurídicas, especialmente as constitucionais. Ela se distingue por promover a unidade de sentido da Constituição em sua totalidade, dado que a “política” resulta de práticas sociais desenvolvidas por indivíduos, movimentos e associações, responsáveis por criar uma ordem de convivência fundamentada em informações adquiridas autonomamente e orientada por objetivos comuns. Essa ordem pode, porém, incorporar riscos de exclusão de direitos fundamentais, que não se originam apenas da política, mas também de outros subsistemas autônomos dotados de dinâmica própria.

Somente um modelo político voltado aos direitos humanos e dedicado à construção de uma democracia genuinamente humana pode atualmente oferecer uma garantia eficaz dos direitos fundamentais do indivíduo, especialmente diante do desafio moderno de formular uma racionalidade para um mundo reconhecidamente diverso e diferenciado (Meleu; Thaines, 2018).

A moradia, que, como já referido, apresenta um déficit crescente,

[...] não deve ser entendida apenas como uma estrutura material, mas como um direito fundamental que envolve a criação de um espaço de pertencimento, estabilidade, segurança psicológica e humanização. Ou seja, a moradia também está associada às garantias psicosociais e às relações estabelecidas entre indivíduo-ambiente, que vão além do simples fornecimento de um teto (Leite Junior; Euzébios Filho, 2025, p. 3-4).

Pessoas sem-teto enfrentam diariamente a dura realidade de sobreviver em cidades marcadas pela insensibilidade à pobreza³. Apesar de trabalharem em diversas ocupações, seus rendimentos geralmente não permitem arcar com altos custos de aluguel. Por isso, vivem sob constante violência física e psicológica, tendo de escolher entre necessidades básicas. Essa situação traz a ameaça permanente de perder o lar e compromete sua dignidade e direitos fundamentais, pois a moradia é chave para exercer outros direitos essenciais. Sem endereço, até mesmo a intimidade e a humanidade ficam desprotegidas (Caetano, 2019).

tradicional dos sistemas romano-germânicos, que, com raízes hegelianas, conferem centralidade ao Estado no debate constitucional (Meleu; Thaines, 2018). Segundo o pensamento de Otero (2007), a proposta é interpretar o constitucionalismo de modo personalista, colocando a pessoa humana concreta no centro do poder político e da Constituição.

³ Que caracteriza um sintoma de aporofobia. Tal expressão é cunhada pela filósofa espanhola Adela Cortina, que em síntese, identifica medo, rejeição ou aversão aos pobres, ou seja, “Las puertas de la conciencia se cierran ante los mendigos sin hogar, condenados mundialmente a la invisibilidad” (Cortina, 2017, p. 21).

Em seu último relatório sobre o déficit de moradia, a Fundação João Pinheiro (2024) destaca que 52,5% ocorrem pelo alto custo do aluguel urbano. A falta de moradia é um problema invisibilizado no país, porquanto, apesar de ser um tema fundamental, é subestimado pelas políticas públicas e pela sociedade. O acesso à moradia digna está profundamente relacionado à desigualdade social, à segregação urbana e ao funcionamento das cidades brasileiras, marcadas por um forte apartheid territorial que privilegia as áreas nobres e precariza as periferias (Ferreira, 2019).

Ferreira (2019) destaca ainda que o mercado imobiliário, aliado à concentração de renda e à falta de investimentos públicos, perpetua o déficit habitacional, que ultrapassa seis milhões de unidades no país, com uma grande quantidade de imóveis vazios nas áreas centrais. O Estado, segundo o autor, mantém políticas que tratam a moradia como mercadoria, reforçando o direito à propriedade privada e negligenciando sua função social, prevista em lei. Há uma lentidão e a descontinuidade das políticas públicas habitacionais, os entraves burocráticos e jurídicos, e a insuficiência das ações do Estado para enfrentar o déficit de moradias e as consequências sociais e psicológicas para quem vive nessa condição.

Resta claro, portanto, que a questão da moradia não será solucionada apenas por vontade política pontual, mas exige uma mudança estrutural e uma mobilização social ampla para tornar o direito à moradia prioridade estratégica, capaz de promover cidades mais humanas, seguras e democráticas. Isso passa também pelo enfrentamento do estigma⁴ enfrentado pelos moradores das periferias, cortiços, favelas e ocupações, que são frequentemente criminalizados e vistos como “não merecedores” de direitos. Esse preconceito serve para justificar salários baixos e exclusão social, aprofundando o círculo vicioso da pobreza e falta de oportunidades.

Esse cenário de estigma é potencializado se a pessoa pertencer a população em situação de rua. Em 11 de maio de 2023, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) divulgaram nota conclamando os Estados das Américas a adotarem medidas integrais e urgentes para garantir a proteção efetiva de pessoas em situação de rua. O comunicado destaca que as violações sistemáticas de direitos humanos desse grupo foram agravadas pela pandemia de COVID-19, refletindo-se no aumento da pobreza extrema e multiplicação de assentamentos informais e de pessoas vivendo nas ruas (CIDH; REDESCA, 2023).

⁴ Na obra “Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada”, Erving Goffman explora como o conceito de estigma está diretamente associado à manipulação da identidade social dos indivíduos. Segundo Goffman, o estigma é uma marca negativa que faz com que o portador seja visto como alguém cuja identidade está “deteriorada” aos olhos da sociedade, não correspondendo às expectativas normativas sobre quem ele deveria ser (Goffman, 1981).

A CIDH e a REDESCA ressaltam a necessidade de políticas públicas que assegurem acesso à moradia digna, à saúde, à previdência social, à alimentação, à água e ao saneamento, entre outros direitos fundamentais. Frisam que pessoas em situação de rua representam um grupo vulnerável, sujeito à marginalização, discriminação e ausência de um espaço seguro para desenvolver sua vida íntima e social. O documento aponta também para o impacto da discriminação múltipla e a maior exposição desses indivíduos à criminalização, estigmatização e violência (CIDH; REDESCA, 2023).

No Brasil, existem políticas públicas destinadas à população em situação de rua⁵, com destaque para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto n. 7.053/2009. Esta política definiu princípios como igualdade, dignidade, direito à convivência familiar e atendimento humanizado, buscando garantir acesso a direitos fundamentais por meio de ações intersetoriais e criação de comitês gestores com participação social. O avanço normativo incluiu iniciativas como o Censo Nacional sobre a população de rua, a tipificação de serviços socioassistenciais (exemplo dos Centros POP) e a inclusão desse grupo no Cadastro Único para programas sociais (Meleu; Thaines; Schaefer, 2025).

Contudo, apesar do arcabouço legal e dos avanços institucionais, como apontam Meleu, Thaines e Schaefer (2025), a efetivação desses direitos se encontra bastante deficitária na prática, como denunciado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 976, ajuizada no Supremo Tribunal Federal. A ação argumenta que o Estado brasileiro tem sido omissivo, resultando em condições de vida degradantes e violações sistemáticas dos direitos à moradia, saúde e dignidade, afetando principalmente uma população vulnerável e heterogênea sujeita à exclusão social e à aporofobia (aversão aos pobres).

Em resposta, o STF concedeu medida cautelar tornando obrigatória a imediata observância das diretrizes do Decreto n. 7.053/2009 por todos os entes federativos. A Corte reconheceu a existência de um “estado de coisas constitucional” em razão da inefetividade das políticas públicas, determinando aos governos ações concretas para a proteção e promoção dos direitos das pessoas em situação de rua. Assim, embora exista política pública formalmente estabelecida, o STF constatou o descumprimento generalizado e a necessidade urgente de medidas para assegurar a efetividade desses direitos (Meleu; Thaines; Schaefer, 2025).

⁵ De acordo com o parágrafo único do artigo primeiro do Decreto n. 7.053/2009, “[...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”. (Brasil, 2009)

O direito humano à moradia necessita de articulação intersetorial para assegurar que o país cumpra os objetivos da Agenda 2030 da ONU, em especial, porque envolve a temática ora enfrentada, a meta 11.1 do ODS 11.

3 O COMPROMISSO DA AGENDA 2030 E A META 11.1

Antes de abordar o compromisso da Agenda 2030, é útil compreender a origem do desenvolvimento sustentável, que surge da transição do ideal de progresso ao de desenvolvimento. Olsson e Stecanella (2022) explicam que o progresso, valorizado no Iluminismo, estava associado à razão e ao avanço científico-tecnológico. No século XIX, o conceito ganhou força em diferentes correntes político-ideológicas: liberais defenderam o progresso como liberdade individual, socialistas como democracia e emancipação. Esse ideal se consolidou como mito civilizatório, que enaltece a melhoria contínua da vida humana e o domínio sobre a natureza.

Contudo, após as duas guerras mundiais e os impactos do nazismo, o ideal de progresso é questionado, levando à reorganização política e econômica global e ao nascimento do conceito de desenvolvimento na segunda metade do século XX. Inicialmente, o desenvolvimento está associado à expansão econômica e ao aumento da produção e do emprego, exemplificado pelo Plano Marshall. Ao mesmo tempo, novas nações emergem após a independência das colônias, buscando a própria prosperidade (Olsson; Stecanella, 2022).

Porém, os relatórios do período apontam avanços econômicos e sociais restritos a uma parte limitada da população mundial, com persistência de privações e desigualdades, principalmente no chamado Terceiro Mundo. Surge, assim, a necessidade de uma compreensão multidimensional do desenvolvimento, incorporando aspectos sociais, políticos, culturais e éticos, além dos econômicos, com foco na igualdade e na solidariedade (Amaro, 2003).

Na segunda metade do século XX, organizações internacionais como a ONU adotaram iniciativas como as Décadas do Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, levando à difusão da ideia de desenvolvimento sustentável a partir dos anos 1970. O conceito foi consolidado pelo Relatório Brundtland em 1987, que definiu sustentabilidade como atender às necessidades presentes sem comprometer as futuras gerações (Barbieri, 2020). Nos anos 1990, eventos como a Conferência do Rio-92 e a criação da Agenda 21 ampliaram esse conceito, incluindo dimensões ambientais, econômicas, sociais e institucionais (United Nations, 2012).

Tais documentos ensejaram o surgimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela ONU em 2001 após a Cúpula do Milênio, refletindo uma nova formatação das agendas de desenvolvimento globais, que desde os anos 1960 buscavam progressos e bem-estar, com foco crescente em metas quantitativas e indicadores sociais, especialmente para países em desenvolvimento. Os oito ODM direcionaram esforços para combater questões fundamentais como pobreza, fome, acesso universal à educação primária, igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil e materna, combate às doenças e promoção da sustentabilidade ambiental. Contudo, Januzzi e De Carlo (2018) apontam críticas quanto ao caráter minimalista do ODM em relação aos direitos sociais, muitas vezes influenciadas por resistências de governos conservadores e interesses econômicos.

Mas, em que pesem as críticas sofridas pelos ODM, o seu acompanhamento promoveu avanços em estatísticas públicas e relatórios nacionais, impulsionando a discussão sobre políticas sociais em diversos países, incluindo o Brasil, que aderiu oficialmente à agenda em 2003 e desdobrou os objetivos em metas nacionais, muitas vezes mais ambiciosas do que as específicas internacionalmente (Januzzi; De Carlo, 2018).

A partir de 2015, com a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a ONU propôs uma nova agenda global. O documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, denominado Agenda 2030, foi adotado pelos 193 Estados-membros da ONU. Assim, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável compreende 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), divididos em 169 metas. Esses objetivos e metas foram elaborados em resposta aos limites do ODM e às novas demandas globais, especialmente ambientais, sociais e econômicas (Thaines; Kirsch, 2023).

Os ODS ampliam e aprofundam o escopo dos ODM ao tratar de forma integrada nas dimensões econômica, social e ambiental, buscando alcançar todos os países em diferentes níveis de desenvolvimento e não apenas os mais pobres. Destaca-se também o desafio de adequar e monitorar esta agenda diante da complexidade e diversidade dos indicadores necessários, exigindo sistemas estatísticos nacionais mais robustos e integrados. Portanto, a Agenda 2030 surge como uma proposta de articulação entre políticas públicas, metas e indicadores, evolução ao desenvolvimento sustentável e integrando os legados das agendas anteriores, mas com amplitude e ambição ampliadas (Thaines; Kirsch, 2023).

Mesmo a Agenda 2030 estabelecendo 17 ODS e suas metas, para fins dessa pesquisa, será analisado o ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, representando um

marco diante da crescente urbanização global. Segundo estimativas da ONU, mais de dois terços da população mundial deverá viver em áreas urbanas até 2025, tornando-se urgente a necessidade de promover cidades que proporcionem bem-estar, equidade, sustentabilidade e dignidade para todos (ONU, 2025).

O ODS 11 possui 10 metas e 15 indicadores que fornecem métricas quantificadas sobre a eliminação de favelas, a garantia de moradia digna, o fornecimento de sistemas de transporte acessíveis e de baixo custo, a redução da expansão urbana e o aumento da participação cívica. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, conhecido como ONU-Habitat, elaborou um relatório em 2023, em que avalia a implementação do ODS 11, pelos Estados-membros, e traz resultados alarmantes (UN-Habitat, 2023).

Esse relatório expõe que a desigualdade urbana e a fragmentação espacial persistem globalmente. Essa divisão é particularmente evidente quando se considera o acesso à moradia adequada em um mundo onde 1 bilhão de pessoas vivem em favelas e 318 milhões estão em situação de rua. Ele ainda observa que, cidades em todo o mundo enfrentam a desigualdade de renda e a segregação residencial, o que agrava a fragmentação espacial (UN-Habitat, 2023).

Tais fatos demonstram o fracasso persistente na implementação do ODS 11, o que acarreta consequências catastróficas para as condições de vida da população mundial, especialmente aquelas populações vulnerabilizadas (UN-Habitat, 2023), como é o caso da população em situação, objeto de análise dessa pesquisa.

A partir disso e para fins desse estudo, será analisada a meta 11.1 que estabelece o compromisso de “Até 2030, garantir o acesso de todos a moradias e serviços básicos adequados, seguros e acessíveis e melhorar os bairros periféricos e favelas” (PNUD-Brasil, 2025). A não efetivação dessa meta pelos Estados-membros levou o relatório da UN-Habitat (2023) a denunciar que centenas de milhões de pessoas vivem em condições de privação, tanto em regiões desenvolvidas quanto em regiões menos desenvolvidas.

Milhares de pessoas são forçadas a viver nas ruas, e a falta de moradia provoca impactos devastadores em suas relações sociais, saúde e emprego, correspondendo a violações sistêmicas de direitos humanos. Esse debate remonta ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11.1), que há quase seis décadas reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo moradia digna (UN-Habitat, 2023). Cumprir a meta 11.1 da Agenda 2030, que garante moradia adequada, é fundamental para acelerar outros ODS, pois residências estáveis facilitam o acesso à educação, à saúde e ao emprego, reduzem a pobreza e promovem igualdade, sendo essenciais para superar a condição de rua.

Mas, o que compreende uma moradia digna? Para que essa moradia seja considerada digna, a ONU estabelece que várias condições devem ser atendidas, como: a segurança, construção sólida, materiais seguros, projeto acessível, preços acessíveis, relevância cultural e infraestrutura, bem como serviços públicos próximos (UN-Habitat, 2023). Pois, a falta de moradia adequada e insegura acarreta um aumento no número total de pessoas em situação de rua.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que, em 2024, mais de 2 milhões de pessoas nos países da OCDE (que engloba 40 países) e da União Europeia encontram-se em situação de rua (OCDE, 2025), o que evidencia o fracasso na implementação da meta 11.1 do ODS 11. Entretanto, a concentração física de pessoas vivendo em situação de rua em cidades ou certas partes das cidades varia muito. Assim, esse motivo é determinante para que os gestores locais e regionais elaborem e implementem políticas públicas de enfrentamento à falta de moradia a partir de uma abordagem baseada nos direitos humanos.

Ao se pensar políticas constitucionais para o cumprimento da meta 11.1 e para a superação da situação de rua, tanto o Relatório da ONU-Habitat quanto o da OCDE enfatizam a eficiência do modelo *Housing First*, pois os usuários desta política tendem a alcançar índices mais elevados de estabilidade habitacional quando comparados aos métodos convencionais (UM-Habitat, 2023; OCDE, 2025).

Assim, alguns estados brasileiros importaram o modelo *Housing First* (moradia primeiro) que foi criado diante do aumento expressivo das necessidades habitacionais. Esse crescimento, como já referido, foi fortemente impactado pela pandemia de Covid-19, que levou um contingente significativo a viver nas ruas após seu início, ampliando as vulnerabilidades sociais e econômicas do grupo.

4 MODELO HOUSING FIRST: GÊNESE E EXPERIÊNCIAIS

O modelo “Moradia Primeiro” (*Housing First*) emergiu como resposta crítica aos modelos tradicionais de abordagem da população em situação de rua, conhecidos como “continuum of care” ou modelos etapistas, que exigiam o cumprimento de etapas progressivas (como passagem por abrigos, tratamento ou abstinência) antes da concessão de moradia definitiva. Como alternativa, o Moradia Primeiro se fundamenta na premissa de que o acesso imediato, incondicional e permanente à moradia é direito humano fundamental, assim sendo o ponto de partida para a recuperação e reintegração social das pessoas em situação de rua, e não

a chegada, invertendo a lógica hegemônica do assistencialismo e da gestão por degraus. Tsemberis, 1999; Brasil, 2022; Cagnin, 2023)

O surgimento do modelo remonta ao início dos anos 1990, em Nova York, quando o psicólogo Sam Tsemberis criou, a partir da experiência com o público das ruas e dos fracassos evidentes dos modelos tradicionais, o Pathways to Housing (Caminhos para a Moradia). Tsemberis e seus colegas desenvolveram um programa que permitia que pessoas diagnosticadas com transtornos mentais graves e histórico de rua crônica pudessem acessar moradia permanente sem a exigência prévia de sobriedade, participação obrigatória em tratamento ou cumprimento de outras condições, mantendo acompanhamento social e clínico com equipes multidisciplinares (Tsemberis, 1999, 2010).

Sam Tsemberis realizou um estudo comparativo entre duas abordagens distintas para atender pessoas em situação de rua com transtornos psiquiátricos. O primeiro modelo analisado, denominado Linear Residential Treatment (LRT)⁶, caracteriza-se por uma estrutura sequencial progressiva, na qual os usuários devem completar diferentes fases residenciais antes de alcançar a moradia independente e para ingresso no programa, estabelecem-se critérios restritivos, incluindo a exigência de adesão medicamentosa e a manutenção de sobriedade por período determinado entre seis e dezoito meses (Tsemberis, 1999).

Em contraposição, o modelo Pathways Supported Housing (PSH)⁷ fundamenta-se na provisão imediata de moradia permanente, dissociada de condicionalidades relacionadas ao tratamento. Seus princípios orientadores incluem a separação organizacional entre provedores habitacionais e de tratamento, a prestação de serviços na comunidade com disponibilidade integral, e a individualização dos planos assistenciais, e diferentemente do modelo anterior, não estabelece pré-requisitos relacionados à abstinência, adesão medicamentosa ou ausência de histórico criminal (Tsemberis, 1999).

O Pathways to Housing, sob liderança de Tsemberis em Nova York, se tornou referência global, articulando princípios fundamentais: acesso rápido à moradia permanente e dispersa (não estigmatizante), separação entre serviços de moradia e tratamento, escolha do usuário, atenção à recuperação individual e integração comunitária. Tal orientação contrasta radicalmente com modelos lineares e coercitivos, permitindo autonomia e protagonismo dos participantes e estabelecendo a moradia como direito, e não condicionante (Johnson et al., 2012; Tsemberis, 2010).

⁶ Tratamento Residencial Linear, em tradução livre nossa.

⁷ Alojamento com apoio de caminhos, em tradução livre nossa.

Essa abordagem focada na escuta dos usuários rompeu com os modelos precedentes, que seguiam uma lógica escalonada denominada "treatment first" ou "tratamento primeiro", reconhecendo que "a habitação é vista como um direito e não como um prémio" (Euronews, 2024), e

"[...] se estabelece como uma alternativa ao sistema progressivo de abrigamento e casas transitórias. Ao invés de deslocar as pessoas em situação de rua por diferentes níveis de abrigamento e produzir lentamente a autonomização do sujeito em etapas, o pressuposto do modelo objetiva a alocação imediata das pessoas para um local estável, seguro, com autonomia e privacidade. Enquanto as questões e desafios que comumente afetam a permanência e manutenção do domicílio são administradas pelo indivíduo (morador ou moradora) em conjunto com a equipe de suporte técnico que auxiliará na manutenção do domicílio e demais possíveis desafios (Brasil, 2022, p. 34).

Os números divulgados pela pesquisa Tsemberis foram conclusivos a respeito da efetividade do modelo Pathways Supported Housing (PSH) proposto, pois, os 139 inquilinos do programa de moradia com apoio alcançaram uma taxa de retenção habitacional de 84,2% durante um período de 3 anos, enquanto a taxa para 2.864 residentes do programa de comparação foi de apenas 59,6% durante um período mais curto de 2 anos (Tsemberis, 1999).

A expansão internacional do Moradia Primeiro sucedeu a comprovação empírica de seus resultados positivos nos EUA, especialmente evidenciada em estudos longitudinais randomizados que apontaram taxas de retenção habitacional superiores a 80%, redução no uso de abrigos, hospitais e encarceramentos, bem como custos menores em comparação à abordagem tradicional (Gulcur et al., 2003; Padgett et al., 2006; Johnson et al., 2012). O modelo foi adotado e adaptado posteriormente em países como Canadá, França, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Austrália, entre outros, sempre respeitando particularidades dos contextos nacionais e regionais (Johnson et al., 2012; Brasil, 2022).

Essa efetividade se reproduz em diversos países: a experiência canadense demonstra que seu programa Housing First abrigou quase 13.000 pessoas desde 2009, com 85% das pessoas permanecendo abrigadas após um ano no programa; e na Escócia, a implementação nacional tem alcançado taxas similarmente altas de sucesso habitacional, com o país como um todo tendo uma média de 85% (IGH, 2024).

A implementação internacional mais exitosa do Housing First ocorreu na Finlândia. Os dados mostram a efetividade da estratégia adotada, pois, em 1987, quando o governo inicialmente lançou seus esforços para enfrentar a situação de rua, havia 18.000 indivíduos em situação de rua. Em 2018, a Finlândia tinha 5.482 pessoas em situação de rua, e mais de 60% residiam na área metropolitana da capital, Helsinki. (Housing First Europe, 2024).

A Y-Foundation (Y-Säätiö), entidade central na implementação finlandesa, foi estabelecida em 1985 como resposta à escassez habitacional do país. A organização opera fundamentada no princípio de que "habitação é um direito humano básico, uma pré-condição para uma vida estável e gratificante" e atualmente, constitui o quarto maior proprietário imobiliário da Finlândia, administrando aproximadamente 19.000 apartamentos destinados ao aluguel para pessoas em situação de rua ou sob risco de vivenciar essa condição (Housing First Europe, 2024).

Já a experiência australiana ilustra os desafios da transposição do Housing First para contextos institucionais distintos. Pesquisadores australianos amplamente destacam que, embora princípios centrais possam ser mantidos, resultados dependem de investimentos estatais, articulação com redes de apoio e respeito à diversidade dos grupos beneficiários. Críticas incluem "desvios de programa", ou seja, adaptações que distanciam o modelo original da Pathways to Housing, o que pode afetar níveis de fidelidade e eficácia nos resultados (Johnson et al., 2012).

No Brasil, o debate e as primeiras implementações inspiradas no Housing First ganharam impulso somente na década de 2020, em parte como reação ao fracasso das políticas etapistas, ao crescimento visível da PSR (População em Situação de Rua) e às evidências internacionais. O Ministério dos Direitos Humanos e outras instituições publicaram guias e estudos propondo adaptações do modelo, destacando sua viabilidade e fundamentação na centralidade do direito à moradia e afastando a lógica meritocrática, que ainda predomina na assistência social nacional (Brasil, 2019; 2022; Cagnin, 2023).

Tal contexto se dá em resposta ao aumento dos índices negativos relacionados à atenção à população em situação de rua. A implementação do modelo Housing First está sendo realizada por meio de projetos-piloto em diversos contextos regionais, aliás, em "[...] 2023, o Governo Federal lançou o Plano Ruas Visíveis, propondo ações em sete eixos, incluindo habitação, saúde e inclusão econômica, com destaque para a metodologia 'Moradia Primeiro', inspirada em experiências internacionais". (Meleu; Thaines; Schaefer, 2025, p.85).

A experiência mais avançada e documentada no Brasil é o Projeto Moradia Primeiro, implementado em Belo Horizonte a partir de 2023, resultado de parceria entre sociedade civil, Ministério Público e entidades religiosas. O projeto combina o aluguel solidário de imóveis ociosos com acompanhamento técnico-social contínuo, priorizando populações vulneráveis, como pessoas com deficiências, idosos e pessoas com histórico de rua prolongado. Resultados preliminares indicam efeitos positivos na autoestima, saúde, reorganização da rotina e vínculos

sociais, com retenção habitacional aproximada de 76% até 2025 (Fundação João Pinheiro, 2025).

Além de Belo Horizonte, estudos e relatórios apontam para iniciativas embrionárias do modelo Moradia Primeiro em outras capitais brasileiras, com inclusão progressiva na pauta das políticas habitacionais, impulsionada pela pressão de movimentos sociais e organizações voltadas à saúde mental e ao direito à cidade (Brasil, 2022; Cagnin, 2023). No entanto, a expansão desses projetos ainda enfrenta entraves como articulação intersetorial, financiamento sustentável, equipe profissional qualificada e superação de resistências político-culturais, o que dificulta a ampliação do modelo em escala relevante.

Em Curitiba, o projeto realizado pelo INRua e a Mitra da Arquidiocese evidencia melhorias na qualidade de vida dos atendidos e no acesso à moradia permanente, fundamentadas pelas recomendações do CNDH (CNDH, 2020). Em Porto Alegre, o impacto se reflete nos dias fora da rua e na redução nas internações psiquiátricas, com 19% dos participantes cessando o uso de substâncias e melhor integração com os serviços de saúde (Brasil, 2021). No Rio de Janeiro, o Projeto Ruas firma o princípio de que todos têm direito a um lugar seguro para viver, reafirmando que moradia é ponto de partida para cidadania e dignidade (Projeto Ruas, 2025).

A concepção filosófica do Housing First, conforme articulada pelo Projeto Ruas, estabelece-se em contraposição às abordagens convencionais de atendimento à população em situação de rua: "Moradia não pode ser o prêmio depois da disciplina. Não pode ser o "final feliz" de uma longa história de controle, internação, vigilância. Moradia é ponto de partida. É o chão firme onde a dignidade pode pisar. É o lugar onde a escuta pode acontecer, onde o cuidado vira política concreta e não apenas palavra bonita em projeto social". (Projeto Ruas, 2025)

A conclusão recorrente nos estudos e avaliações é de que o Housing First deve orientar políticas públicas urbanas, mas requer adaptação às condições locais, garantia de moradias acessíveis, apoio em rede e comprometimento político para consolidar a moradia como elemento inalienável da cidadania. Integrar esse paradigma amplia chances de soluções duradouras para a questão da população em situação de rua no Brasil, ancorando-se no direito básico à moradia e na garantia da dignidade humana (Fundação João Pinheiro, 2025; Brasil, 2022; Cagnin, 2023).

As iniciativas brasileiras se baseiam no reconhecimento da moradia como direito humano incondicional, estabelecendo como ponto de partida a garantia de habitação digna sem imposição de critérios prévios relacionados à adesão a tratamentos, comprovação de abstinência

ou demonstração de aptidão por parte da pessoa atendida, encontrando respaldo constitucional direto no artigo 6º da Constituição Federal, que estabelece a moradia como direito social fundamental (Brasil, 1988).

A Portaria nº 2.927/2021 normatiza, em seu Art. 3º, que o Projeto Moradia Primeiro:

[...] destina-se às famílias e indivíduos com mais de 18 (dezoito) anos em situação de rua, prioritariamente àqueles em situação crônica que se encontram há mais de 05 (cinco anos) em logradouros públicos ou em áreas degradadas, com possibilidade de agravamento relacionado ao uso de álcool de forma abusiva ou de drogas, ou com comprometimento da saúde mental, ou egressos de medida protetiva ou socioeducativa (Brasil, 2021c, p. 2).

Ou seja, essa iniciativa busca implementar políticas públicas para atender prioritariamente pessoas em situação de rua, reconhecendo a moradia como um direito humano fundamental. O projeto enfatizava a articulação intersetorial para assegurar o acesso a serviços essenciais, como saúde, assistência social, educação, trabalho e cultura, além de promover a autonomia e reinserção social dos atendidos. O objetivo era reduzir danos e promover o desenvolvimento de projetos individualizados, realizados por equipes multidisciplinares, para superar a situação de vulnerabilidade, o que vai ao encontro do compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda 2030 da ONU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do percurso eleito, o estudo, em resposta ao problema de pesquisa que o norteou, conclui que o modelo Housing First se destaca como uma alternativa constitucionalmente fundamentada para o enfrentamento da condição de rua, articulando-se diretamente com a proteção do direito humano à moradia e o compromisso do país com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial a meta 11.1 da Agenda 2030 da ONU. A análise das experiências internacionais, como as implementações verificadas nos Estados Unidos, Canadá, Finlândia e Austrália, reforça a tese de que assegurar à população em situação de rua o acesso imediato e incondicional à moradia resulta em melhorias significativas de estabilidade habitacional, saúde, segurança e integração social, extrapolando a lógica tradicional do assistencialismo.

No Brasil, o Housing First representa um avanço frente às políticas etapistas, demonstrando impactos positivos em projetos-piloto, como o Moradia Primeiro de Belo Horizonte e iniciativas implementadas em Porto Alegre, Curitiba e Rio de Janeiro. Observam-se dados animadores, como taxas de retenção habitacional em torno de 76% e melhorias em

autonomia, saúde e vínculos sociais de pessoas atendidas. Contudo, os desafios para universalizar o modelo permanecem, incluindo a necessidade de investimento público sustentável, formação de equipes multidisciplinares, integração intersetorial, participação social, superação de resistências político-culturais e respeito à diversidade dos grupos beneficiários.

A partir da Constituição Federal, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Política Nacional para a População em Situação de Rua, fica evidenciado que o direito à moradia é um mandamento jurídico e uma premissa ética, que demanda ações efetivas e sistêmicas por parte do Estado, em consonância com a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. O Housing First, sustentado por uma abordagem centrada nos direitos humanos e orientada para a concretude da autonomia, da segurança e da inclusão, apresenta-se como uma política constitucional capaz de dar respostas concretas à invisibilidade, à aporofobia e à reificação vivenciadas pela população em situação de rua.

Entretanto, para que o Housing First contribua efetivamente para erradicar a condição de rua e cumprir a meta 11.1, é imprescindível que se fortaleçam políticas públicas integradas e sustentáveis, que contemplem o combate ao estigma, a garantia de moradias acessíveis, e o enfrentamento das desigualdades estruturais que perpetuam a exclusão social. A superação do déficit habitacional exige mobilização dos poderes públicos, da sociedade civil e dos próprios sujeitos em situação de vulnerabilidade, que devem ser protagonistas na construção e implementação das políticas de moradia.

Por fim, o reconhecimento da moradia como direito humano, vinculado à dignidade, pertencimento e proteção psicossocial, transcende seu sentido meramente material e reforça o caráter ético e constitucional das políticas baseadas no Housing First. O modelo mostra-se eficiente para tirar cidadãos da rua, garantir estabilidade habitacional e promover a inclusão, mas demanda articulação sistêmica, participação comunitária e comprometimento permanente das instituições. Apenas dessa forma será possível avançar para cidades e comunidades verdadeiramente sustentáveis, inclusivas e protetoras dos direitos humanos, em consonância com os compromissos assumidos pelo Brasil diante da Agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou emrenovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, n.4, p. 35-70, 2003. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cea/1573>. Acesso em: 16 ago. 2025

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável**: das origens à Agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 dez. 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 16, 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First). Brasília, DF- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022, 210 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/8865>. Acesso em: 09 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Moradia Primeiro. Gov.br, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília: Diário Oficial da União. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-2-927-de-26-de-agosto-de-2021#:~:text=Institui%20o%20Projeto%20Moradia%20Primeiro,h%2C%20inciso%20I%2C%20art>. Acesso em: 09 ago. 2025.

CAETANO, Welita Alves. A casa do sem-teto, a ocupação. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO (Org.). **Psicologia e moradia: múltiplos olhares sobre a questão habitacional**. São Paulo: CRP SP, 2019. p. 11-21. Disponível em: crpsp.org/uploads/impresso/2666/KAJRgcfX-yaQ2VlgYHx8v0FpRFWgXY88.pdf. Acesso: 15 ago. 2025.

CAGNIN, José Guilherme. A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo Housing First (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública. 2023. 168 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2023. Disponível em: repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content Acesso em: 18 ago. 2025

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH); RELATORIA ESPECIAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS (REDESCA). A CIDH e a REDESCA urgem os Estados a adotar medidas integrais para a

proteção efetiva das pessoas em situação de rua nas Américas. Washington D.C.: OEA, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jspForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2023/085.asp>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (CNDH). Relatório de missão: Curitiba, outubro de 2019. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/3579/1/Relatorio_Missao_Curitiba_Outubro_2019ATUALIZADO.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025

CORTINA, Adela. **Aporofobia, el rechazo al pobre**: un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós, 2017.

EURONEWS. "Housing First": um modelo novo para resolver a crise da habitação. **Euronews**, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://pt.euronews.com/business/2024/01/31/housing-first-um-modelo-para-resolver-a-crise-da-habitacao>. Acesso em: 9 ago. 2025.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O “problema” da falta de moradia no Brasil: estigma da pobreza e luta por dignidade. In: Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. Psicologia e moradia: múltiplos olhares sobre a questão habitacional. São Paulo: CRP SP, 2019. p. 81-90. Disponível em: crpsp.org/uploads/impresso/2666/KAJRgcfX-yaQ2VlgYHx8v0FpRFWgXY88.pdf. Acesso: 15 ago. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Coordenação de Frederico Poley Martins Ferreira. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: [Déficit Habitacional no Brasil](#). Acesso: 17 ago. 2025

GOFFMAN, Erving. Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Maria Helena Siqueira Barros. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

HOUSING FIRST EUROPE. Finland. **Housing First Europe**, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://housingfirsteurope.eu/country/finland/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

INSTITUTE OF GLOBAL HOMELESSNESS. Housing First in International Contexts: What We've Learned. **IGH Community of Impact Webinar Series**, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://ighomelessness.org/housing-first-in-international-contexts-what-weve-learned/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI 2018. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p.6-27, jul.-dez. 2018. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/interativa/wp-content/uploads/2019/07/Texto-complementar-3.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

JOINT OFFICE OF HOMELESS SERVICES. History and Origins of Housing First. **JOHS Resources**, 2024. Disponível em: <https://omeka.pdx.edu/exhibits/show/housingfirstoverview/housingfirsthistoryandorigins>. Acesso em: 9 ago. 2025.

JOHNSON, Guy. Housing First ‘Down Under’: Revolution, Realignment or Rhetoric? In: **European Journal of Homelessness**, v. 6, n. 2, p. 183-191, 2012. Disponível em: https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-ejh-6-2_web8473130563287537610.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

LEITE JUNIOR, N. de J. O.; EUZÉBIOS FILHO, A. (2025). “Viver aqui é difícil”: narrativas de pessoas em situação de rua sobre vivências em acolhimento institucional. **Psicoperspectivas**, 24(1). Disponível em: <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol24-Issue1-fulltext-3251>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MELEU, Marcelino; RIBEIRO, Moacir Gomes. O julgamento da ADPF n. 45-9 no STF com relação ao princípio da dignidade humana e o mínimo existencial na óptica da teoria da decisão judicial de Ronald Dworkin. In: **Anais do II Congresso internacional "Dignidade humana em tempos de (pós) pandemia: direito e democracia no Brasil contemporâneo"**. Blumenau (SC) FURB, 2023. Disponível em: <static.even3.com/processos/55cd3af183ff412a8362.pdf?v=638910755548738705>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MELEU, Marcelino; THAINES, Aleteia Hummes. A solidariedade como política constitucional de efetivação dos direitos humanos. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 73, p. 189–206, 2018. DOI: [10.21056/aec.v18i73.864](https://doi.org/10.21056/aec.v18i73.864). Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/864>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MELEU, Marcelino; THAINES, A. H; SCHAEFER, C. I. (2025). Reificação e aporofobia das pessoas em situação de rua: uma análise do decreto nº 7.053/2009 e da ADPF n. 976, a partir do percurso do reconhecimento de Axel Honeth. **Revista Direitos Culturais**, 20(50), 81-100. <https://doi.org/10.31512/rdc.v20i50.2106>

OLSSON, Giovanni; STECANELLA, Elouise Mileni. PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA: UM OLHAR NOS CAMINHOS DA AGENDA 2030 DA ONU. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 3, p. 378–397, set/dez 2022. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/587/805>. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11**. Disponível em: [Sustainable Development Goal 11: Cidades e comunidades sustentáveis | As Nações Unidas no Brasil](https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goal-11-cities-and-communities-sustainable/). Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Destaques do Conjunto de Ferramentas da OCDE para o combate à situação sem-abrigo**. 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2024/12/oecd-toolkit-to-combat-homelessness_ac743295/OECD_Toolkit_Highlights_PRT.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

OTERO, Paulo. **Instituições políticas e constitucionais**. Vol. I. Lisboa: Almedina, 2007. PATHFINDERS. Housing First Policy: Finland. **Pathfinders**, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.sdg16.plus/policies/housing-first-policy-finland/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD-Brasil). **Objetivo 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis.** Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/Cidades%20-Comunidades-Sustent%C3%A1veis>. Acesso em: 16 ago. 2025

PROJETO RUAS. Um Lugar Para Recomeçar. **Projeto Ruas**, 2025. Disponível em: <https://projetoruas.org.br/habitacaoprimeiro>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ROGGENBUCK, Christian. Housing First: An evidence review of implementation, effectiveness and outcomes, report prepared by AHURI, **Australian Housing and Urban Research Institute Limited**, Melbourne, 2022. Disponível em: <ahuri.edu.au/sites/default/files/documents/2022-08/AHURI-Prof-Services-Housing-First-An-evidence-review-of-implementation-effectiveness-and-outcomes.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

THAINES, Aleteia Hummes; KIRSCH, Denis Matheus Medinger. O desenvolvimento e a Agenda 2030, da ONU. In.: MELEU, Marcelino; RAGNINI, Kátia Scherer; THAINES, Aleteia Hummes. (Org). **COVID 19 – relações sindêmicas e ODS 16, da Agenda 2030 da ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2023. [recurso eletrônico]

TSEMBERIS, Sam. From Streets to Homes: An Innovative Approach to Supported Housing for Homeless Adults with Psychiatric Disabilities. **Journal of Community Psychology**, v. 27, n. 2, p. 225-241, 1999.

TSEMBERIS, Sam. Pathways Housing First: Ending homelessness and supporting recovery through housing, consumer choice, and harm reduction. [Apresentação]. Furman Center, New York University. Disponível em: <https://furmancenter.org/files/Tsemberispresentationslides.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 17 ago. 2025.

UNITED NATIONS. **The future we want**. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). **Rescuing SDG 11 for a Resilient Urban Planet SDG 11 Synthesis Report High Level Political Forum 2023**. Disponível em: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg_11_synthesis_report_2023_v11_0_4.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.