

Política de moradia para a população em situação de rua: desafios e aspectos relevantes

Housing policy for the homeless population: challenges and relevant aspects

Vanessa Lima Caldeira Franceschini¹   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Helena Teixeira Magalhães Soares²   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

Carla Bronzo³   

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

O objetivo do artigo é fazer uma reflexão acerca dos aspectos relevantes a serem considerados na construção de uma política pública de moradia que tenha como público-alvo a População em Situação de Rua (PSR). O estudo ancora-se nos programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Locação Social e Moradia Primeiro, presentes no Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV), e no de Aluguel Social. A análise se baseou em estudo qualitativo com a técnica de revisão sistemática. O artigo discorre a partir de duas questões: a) como os programas de moradia incluem esse público? b) quais os principais desafios para implementação das ações e o que tem sido feito para enfrentá-los? Foi possível perceber que, nos modelos de moradia, a PSR, quando presente, não é efetivamente incluída, seja em virtude da ação de interesse da gestão, seja pela falta da intersetorialidade necessária para o atendimento desse público. Somente no Programa Moradia Primeiro a PSR é colocada como um dos seus público-alvo. Dentre os aspectos relevantes para a formulação de uma política de moradia para a PSR, estão vinculação orçamentária, intersetorialidade, temporalidade do programa e valor dos aluguéis, que foram analisados nos programas de modo transversal para a materialização dos direitos à PSR.

Palavras-chave: população em situação de rua; política pública de moradia; política de moradia para população em situação de rua.

Recebido em: 17/04/2026

Aceito em: 13/07/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22865481](https://doi.org/10.5281/zenodo.22865481)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) | Projeto APQ-03615-23 e APQ-05331-23.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: O texto do artigo foi construído pelas autoras. O uso da Inteligência Artificial (IA) foi aplicada em algumas partes do texto para sua sintetização, bem como para a construção do Quadro 1.

¹ Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG). Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP), Projeto Minas 2025-2030.

² Mestre em administração e doutoranda em demografia pelo Cedeplar/UFMG. Docente e pesquisadora na FJP, Minas Gerais, Brasil.

³ Doutora em sociologia e política pela UFMG. Docente e pesquisadora da Escola de Governo da FJP, Minas Gerais, Brasil.

ABSTRACT

This article reflects on key aspects to consider when formulating a public housing policy targeting the homeless population. The study focuses on the programs Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Social Rental, and Housing First programs included in the National Ruas Visíveis Plan (PNRV) as well as on the Social Rent program. The analysis employed a qualitative approach using a systematic review methodology. The article addresses two questions: a) how do these housing programs include this population? b) what are the main challenges to implementation, and what measures are being taken to address them? The findings indicate that, within these housing models, the homeless population when included at all is not effectively integrated, often due to administrative priorities, or due to a lack of the intersectoral coordination required to serve this group. Only the Moradia Primeiro program explicitly targets the homeless population. Key aspects for formulating a housing policy for this demographic such as budget allocation, intersectoral coordination, program duration, and rental costs were analyzed across the programs to assess how they facilitate the realization of rights for the homeless population.

Keywords: homeless population; housing policy; housing policy for the homeless population.

1 Introdução

A População em Situação de Rua (PSR) é definida como um “[...] grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular [...]” (Brasil, 2022, p. 9). Esse grupo populacional vem crescendo no país nos últimos anos. De acordo com dados do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), em 2019 havia 119.771 pessoas em situação de rua, já em 2023 esse quantitativo foi para 262.454, um aumento de 119,3%. Nesse ano, 37% (127.570 pessoas) dessa população estava concentrada em dez municípios do país, sendo que São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, localizados na região sudeste, possuíam 76,3% dessas pessoas (97.364) (Brasil, 2026).

Como a moradia no modelo societal predominante é considerada um bem de mercado, a falta de uma política pública habitacional no país, no sentido de garantir o direito ao acesso à moradia para todos, acaba por atingir profundamente os mais pobres. Em 2022, o déficit habitacional chegou a 6.215.313 de domicílios, correspondendo a 8,3% do total de habitações ocupadas, sendo que 62,2% desse déficit corresponde ao componente do ônus excessivo com aluguel (Tamietti, 2024).

Nesse sentido, como diferentes políticas habitacionais equacionam o direito à moradia da PSR? O objetivo deste artigo, portanto, é apontar os aspectos considerados relevantes, tanto pela literatura quanto pela sociedade civil, ao se pensar em uma política pública de moradia para a PSR no escopo dos modelos de moradia apresentados no Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV).

2 Metodologia

Para atingir o objetivo do artigo, foi realizada uma revisão sistemática no escopo dos modelos de moradia dos programas Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Locação Social, Aluguel Social e Moradia Primeiro, com foco na PSR. A análise desse conjunto de modelos de moradia se justifica por estarem contidos no PNRV, instituído pelo governo federal em 11 de julho de 2024. O período de busca escolhido foi de 9/9/2024 a 16/1/2025. As plataformas consultadas foram Google Acadêmico e Scientific Electronic Library Online (SciELO), além de documentos oficiais, todos publicados entre 2014 e 2024. O ano de 2014 foi adotado por corresponder a cinco anos pós a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) em 2009, tempo considerado suficiente para geração dos trabalhos referentes ao tema.

Foram utilizados 12 termos de busca (Quadro 1), gerando 33 trabalhos. No retorno das buscas, já foram percebidas as principais limitações. Observou-se um número reduzido de trabalhos sobre os modelos de moradia no Brasil, principalmente sob a perspectiva no atendimento do direito fundamental à PSR.

Quadro 1: Termos de busca utilizados nos sites Google Acadêmico e Scientific Electronic Library Online – 9/9/2024-16/1/2025

Termos de busca	
Locação social para pessoa em situação de rua	Minha Casa, Minha Vida para população em situação de rua
Política pública para pessoas em situação de rua	Locação social para moradores de rua
Avaliação de políticas públicas para população de rua	Imóveis de destinação patrimonial para população em situação de rua
Programa para população em situação de rua	Avaliação do Projeto Housing First
Programa for <i>homeless people</i>	População em situação de rua e o Programa Minha Casa, Minha Vida
Políticas de moradia para moradores de rua	Etnografia sobre morador de rua

Fonte: Elaboração própria.

Na segunda etapa, a classificação se baseou em abordagens que faziam menção à PSR, restando 14 trabalhos, envolvendo artigos, dissertações e trabalhos de conclusão de curso (TCCs). Desses 14 trabalhos, três tratavam do Programa MCMV, dois do Programa Locação Social, um do programa de Aluguel Social e oito eram relativos ao estudo sobre experiências do Modelo Moradia Primeiro.

Também foi realizada uma análise do debate ocorrido no Seminário Políticas Públicas e Direitos Humanos para a População de Rua, promovido pelo Centro Estadual de Defesa do Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis em Minas Gerais (CEDDH-MG), realizado em 2024, com foco nos elementos considerados prioritários para o atendimento da PSR quanto à moradia. O acesso foi feito por meio de vídeo público com transcrição das falas.

Assim as dimensões analíticas foram definidas com base na revisão da literatura, bem como no escopo apresentado no referido seminário, e podem ser visualizadas no Quadro 2.

Quadro 2: Dimensões ou aspectos relevantes e sua concepção na análise dos modelos de moradia no Brasil

Dimensões/aspectos relevantes	Concepção
Intersetorialidade	Articulação da política/programa de moradia com as diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, trabalho e renda visando a garantia dos direitos da PSR.
Vinculação orçamentária e execução	Origem federativa, estadual ou municipal da verba destinada às ações voltadas para a PSR, bem como o órgão executor
Público-alvo	População prioritária no acesso da política
Acesso	Critérios necessários para inserção da pessoa em programa/política
Locação, escolha e localização do imóvel e da mobília	Forma de locação (beneficiário-locatário ou terceiros-locatários)
Valor/financiamento/tempo de vigência/permanência	Valor destinado do programa/política para locação e número de meses de acesso ao programa
Custeio e sobrevivência	Valor monetário para custeio com alimentação e manutenção do domicílio (água, energia elétrica etc.)
Formação da equipe e tipos de acompanhamento	Existência de equipe de pessoas voltadas para o acompanhamento dos beneficiários nas tarefas diárias e nos serviços públicos
Monitoramento e avaliação	Monitoramento e avaliação das ações colocadas como metas do programa/política, focadas no cumprimento, no prazo e na qualidade

Fonte: Elaboração própria.

3 Os modelos de moradia no Brasil

O modelo de moradia do MCMV é uma política pública de habitação instituída em 2009, por meio da Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), com prioridade ao atendimento às famílias de baixa renda. Ele apresenta mecanismos formais de subsídios e redução de custos e aplica medidas jurídicas e normativas para regularização de terrenos, assentamentos irregulares e titulação de seus ocupantes (Rabelo; Nunes; Silva Júnior, 2024, p. 7). Foi extinto em 2021, retornou em 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023 (Brasil, 2023a), e foi sancionado pela Lei nº 14.620/2023 (Brasil, 2023b). Nesse retorno, o programa teve mudanças em relação ao desenho original, como requalificação de unidades habitacionais, fomento à locação social e apoio à regularização fundiária (Rabelo; Nunes; Silva Júnior, 2024).

O Programa Locação Social é um modelo de moradia vinculado ao governo federal, aplicado pelas prefeituras com foco na utilização de imóveis urbanos desativados e antigos que são restaurados e reformados com recursos públicos. Essas propriedades são disponibilizadas para as famílias de baixa renda por meio de um valor de aluguel reduzido, de modo a permitir que consigam fazer uma poupança e posteriormente a aquisição de um imóvel próprio. Segundo Benati (2019), a gestão desse programa nos estados e municípios ainda precisa de maior rigor, pois a falta de regulamentação contribui para que ele não tenha êxito (Locação [...], 2008).

O modelo de moradia Aluguel Social apresenta um objetivo diferente dos demais. Tem caráter emergencial e provisório de serviços prestados às famílias em caso de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Foi instituído em 1993, sob a Lei nº 8.742 (Brasil, 1993) como Decreto nº 6.307/07 (Brasil, 2007). Seu público-alvo são as famílias de baixa renda que perderam suas moradias em casos de calamidade, destituição por situação de risco e por desocupação em virtude de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa modalidade também é regulamentada por leis municipais em estados como São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Benati, 2019).

O Moradia Primeiro, baseado no Modelo Housing First (HF), surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) e foi referência para esse grupo. A metodologia criada pelo psicólogo Sam Tsemberis, na década de 1990, tem como base a ideia da moradia como o primeiro serviço a ser oferecido para a PSR, com todas as demais atividades de apoio sendo oferecidas para as pessoas já domiciliadas, incluindo na assistência da PSR problemas de saúde mental e/ou de uso abusivo de substâncias (Carvalho; Furtado, 2021, 2022; Muniz, 2021; Tavares, 2021; Cagnin, 2023; Voigt; Vasconcelos, 2022). Assim, tornou-se um modelo de moradia inovador, diferentemente dos modelos tradicionais que são etapistas, pois se baseiam na ideia de que a PSR não possui condições de se manter em uma moradia e depende de vários serviços públicos prévios, devido à perda de vínculos familiares, desemprego, problemas de saúde, dependência de substâncias etc.

4 O impulso para a visibilidade da PSR e os modelos de moradia no Brasil

A PNPSR, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, teve sua abrangência ampliada em 2023, quando a aprovação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 (ADPF 976) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que obrigou os municípios a observarem suas diretrizes, mesmo sem adesão formal (Brasil, 2023a, 2023c). Esse marco conferiu maior visibilidade à PSR na agenda pública, resultando na criação do PNRV em 2023, cujo eixo cinco destina-se ao tema habitação. No PNRV, o Programa MCMV está previsto por meio de Portaria MCID nº 862/2023, apresentando como estratégia para disponibilizar moradia para a PSR os modelos de Locação Social e a criação de um projeto piloto do Programa Moradia Cidadã (baseado no Modelo Housing First/Moradia Primeiro). O modelo de Aluguel Social, ainda que não mencionado no PRV, será objeto de estudo por ser implementado por diversos municípios do país.

Na próxima seção, com base na revisão da literatura sobre as políticas de moradia dos programas MCMV, Locação Social, Aluguel Social e Moradia Primeiro, são destacados alguns aspectos importantes ao se pensar em política pública que busca garantir o direito à moradia para a PSR.

5 Aspectos relevantes para políticas públicas de moradia para a PSR

As vulnerabilidades sociais às quais a PSR está exposta relacionam-se à falta ou precariedade de acesso aos direitos fundamentais. A materialização desses direitos perpassa por políticas e ações em níveis diferentes, conforme analisado em cada uma.

A importância da moradia para uma pessoa que vive em situação de rua significa muito mais que ter um teto, pois representa resgatar a dignidade e ter direito à cidadania. É a partir da situação de domiciliado que a pessoa tem maior possibilidade de acesso a outros serviços públicos, sem discriminação:

[...] os gargalos são muitos, a população de rua é desprovida de tudo o que você pode imaginar [...], então [...] quando a pessoa mora, como o Luiz Koraha disse ontem né, todas as outras políticas que a gente bate tanto, e briga tanto, saúde, educação, lazer, trabalho, tudo isso vem junto com a moradia, moradia ela é o cerne da questão (Seminário [...], 2024b, 5h 53 mim 10 s).

A política de moradia voltada à PSR é um desafio para os gestores de políticas públicas pela necessidade de ser pensada considerando diversos aspectos que se articulam a fim de dar conta da complexidade do fenômeno. Além do acesso à moradia para a PSR, a intersetorialidade, a vinculação orçamentária e a localização são dimensões necessárias no desenho dos programas, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3: Dimensões relevantes na formulação de políticas públicas de moradia para a População em Situação de Rua no escopo das políticas de moradia no Brasil (continua)

Dimensão/aspecto Relevante	Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	Locação Social	Aluguel Social	Moradia Primeiro (Housing First)
Intersetorialidade	Concebida como cooperação entre níveis de governo, sem um desenho que viabilize o acesso da PSR à moradia financiada	Pode incluir articulação entre políticas (saúde, assistência social etc.) em nível municipal, mas sua efetivação para a PSR encontra limitações	Sem menção clara à articulação estrutural entre as áreas (habitação, saúde, educação, trabalho e renda)	Há frequência de menção e coordenação entre saúde e habitação. Desenho estruturado para o suporte social integrado
Vinculação orçamentária e execução	Transferência de recursos ao Fundo de Arrecadamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para subsídios à produção e aquisição de unidades habitacionais	Majoritariamente dos municípios. Complementações do governo federal. Sustentabilidade depende da estabilidade orçamentária para subsídios	Governos estaduais e/ou municipais para a transferência de renda. Fragilidade orçamentária e risco para a continuidade do benefício	Diversas origens (órgãos públicos e terceiro setor). Cobrem aluguel subsidiado, mobiliário, manutenção e salários das equipes. Exige alto aporte financeiro para o apoio integral
Público-alvo	Beneficiários definidos conforme faixas de renda. PSR (2019) - 0,34% dos beneficiários, apesar de estar na faixa 1	Crterios amplos: famílias em situação de risco, vulnerabilidade social, usuários de substâncias, inexistência de outro imóvel ou acesso prévio a programas habitacionais definitivos	Variado: famílias em situação de rua, mulheres em situação de violência, refugiados e desabrigados	Exclusivo à PSR, especialmente com saúde mental fragilizada, uso de substâncias psicoativas e histórico de permanência prolongada nas ruas
Acesso	Cadastramento e processo seletivo com base na comprovação de renda	Cadastro habitacional e no CadÚnico, comprovação de residência (inclusive em serviços socioassistenciais) e renda <i>per capita</i>	Requisitos prévios. Participação anterior em outros benefícios geralmente não é impedimento	Adesão a um plano de cuidados, cumprimento de regras de convivência e acompanhamento por unidades de saúde, como o Centro de Atenção Psicossocial (Caps). O foco é a moradia imediata e incondicional
Locação, escolha e localização do imóvel e da mobília	Áreas periféricas, onde o custo da terra é menor, resultando em segregação socioespacial e dificuldade de acesso a serviços	Prioriza imóveis em regiões atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras), permitindo ao beneficiário a escolha da moradia em áreas com infraestrutura e segurança	Pessoa escolhe a locação no mercado, dentro do limite do valor do auxílio, visando proximidade de redes sociais/serviços	Áreas urbanas com acesso a serviços (saúde, transporte e trabalho). Prioridade e permanência nos territórios de origem (preservação de vínculos). Escolha pode ser feita pelo beneficiário.

Dimensão/aspecto Relevante	Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	Locação Social	Aluguel Social	Moradia Primeiro (Housing First)
Valor/financiamento/ tempo de vigência/permanência	Moradia permanente com parcelas simbólicas (R\$ 50,00 a R\$ 80,00) para a faixa 1, mas o foco é o financiamento/a propriedade	Duração de 12 meses prorrogáveis até 48 meses renováveis. Valores limitados de 10% a 15% da renda familiar (podem incluir taxas condominiais e despesas)	Benefício de caráter emergencial e de tempo limitado. O valor do aluguel social é criticado por ser abaixo do valor de mercado	O aluguel é subsidiado (R\$ 608,00 a R\$ 800,00). Pode ter duração de 12 meses, não prorrogável em alguns casos, e inclui despesas como água e luz
Custeio/sobrevivência	Não é um foco direto do programa	Durante a pandemia. Oferta de alimentação articulada com a rede de segurança alimentar via entidades	Acesso à alimentação por múltiplas fontes — restaurante popular, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), doações	O foco é no apoio multidisciplinar (incluindo finanças pessoais), que visa a autonomia e busca por renda
Formação da equipe e tipos de acompanhamento	Inexistente	Equipe técnica com visitas mensais para verificar a situação social, a econômica e as condições do imóvel	Equipes da rede socioassistencial, ligadas a programas de transferência de renda	Intensivo e interdisciplinar (reduzores de danos, educadores terapêuticos). Visitas domiciliares semanais, com orientação sobre habilidades domésticas, saúde e finanças
Monitoramento e avaliação	Não identificados	Comitê municipal para validar inserções, prorrogações e avaliar desligamentos. Avaliações socioeconômicas periódicas para permanência	Não identificados	Reuniões periódicas e supervisão externa. É visto como ferramenta estratégica para ampliar o apoio político e aprimorar o modelo

Fonte: Elaboração própria.

5.1 Intersetorialidade

A intersectorialidade é considerada como premissa para a implementação de políticas voltadas para a PSR por requerer o envolvimento de diversas áreas, com saúde, educação, trabalho e renda e habitação para a superação dessa condição (Bronzo, 2023; Canato; Bichir, 2021). Segundo Schutz e Mito (2010), seja na área da saúde, seja na da assistência social, a fragmentação e a desarticulação das políticas acabam impedindo o atendimento das demandas dos usuários. Na assistência social voltada à PSR, a intersectorialidade tem sido vista como meio de “[...] acesso às políticas, continuidade da assistência e cuidado, mas também desresponsabilização e desassistência, figurando o trabalho da rede assistencial num jogo de “toma lá dá cá”, acentuando a desproteção da PSR” (Macedo; Sousa; Carvalho, 2020, p. 171). Implementar a intersectorialidade tem sido um desafio das políticas públicas (Macedo; Sousa; Carvalho, 2020; Canato; Bichir, 2021).

No contexto do Programa MCMV, a intersectorialidade não é concebida como articulação entre serviços destinados à PSR, mas, sim, como a cooperação entre diferentes níveis e setores do governo na formulação e implementação do programa, sem um desenho evidente sobre o acesso à moradia financiada (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Nonato; Dias, 2016). No que se refere à Locação Social em nível municipal, verifica-se uma tentativa mais ampla de articulação entre políticas públicas — como saúde, assistência social, educação e segurança alimentar — voltadas ao público em situação de vulnerabilidade, embora sua efetivação para a PSR ainda encontre limitações (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). No caso do modelo de Aluguel Social, a política foi lançada oficialmente com a parceria entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Cáritas Diocesana de Caicó, responsável pela execução do programa, sem menção às articulações entre as áreas de habitação, saúde, educação, trabalho e renda (França; Gurgel, 2023). No modelo Moradia Primeiro, a intersectorialidade é mencionada com frequência, sobretudo como elemento facilitador quando há coordenação entre saúde e habitação. No entanto, não é trivial a promoção dessa ação por motivos relacionados a inúmeras dificuldades, como o próprio beneficiário desejar ter acesso quanto às próprias unidades de atendimento que não têm preparo para tratar com esse tipo de público (Muniz, 2021; Cagnin, 2023; Nascimento; Rosa, 2021; Carvalho; Furtado, 2022).

Experiências como o Projeto Mais Dignidade, em Porto Alegre, inserido no Plano Municipal para Superação da Situação de Rua, evidenciam uma proposta intersectorial integrada por várias secretarias (Tavares, 2021; Voigt; Vasconcelos, 2022). Já em Brasília, o Projeto Cuidando da Vida enfrentou desafios de gestão intersectorial, principalmente na promoção da integração social e no vínculo com os serviços de saúde e trabalho (Carvalho; Furtado, 2021). Em São Paulo, o Programa De Braços Abertos

destacou-se pela atuação intersetorial estruturada em torno de três eixos — assistência, trabalho e moradia —, promovendo ações articuladas e formação permanente dos profissionais envolvidos (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018).

5.2 Vinculação orçamentária e execução

Trata-se de um mecanismo constitucional ou legal que estabelece a destinação específica de uma parcela das receitas públicas a determinadas áreas ou setores, impedindo seu redirecionamento para outras finalidades e assegurando a continuidade e a efetividade de políticas públicas prioritária (Baleeiro, 2015; Conti, 2019a; Abraham, 2024). Nesse sentido, a vinculação de receitas representa uma técnica de proteção do financiamento de direitos fundamentais, ao conferir maior previsibilidade à alocação de recursos públicos (Conti, 2019a, 2019b).

Em nível federal, somente em abril de 2025, a Portaria Conjunta nº 4 de Prioridade do Programa MCMV entre os Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTEM) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) foi assinada. Essa portaria estabelece destinação de 3% das moradias do programa para a PSR, com subsídio de 100% por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e com prioridade para 38 municípios, dos quais três se encontram em Minas Gerais — Belo Horizonte, Juiz de Fora e Uberlândia — (Brasil, 2025).

A vinculação orçamentária se deu por meio da transferência de recursos ao FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que repassam os subsídios à Caixa Econômica Federal (CEF), responsável por liberar os valores destinados à produção e aquisição de unidades habitacionais, atuando como financiadora direta tanto para construtoras quanto para compradores (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Nonato; Dias, 2016). No caso da Locação Social, os recursos financeiros provêm majoritariamente dos municípios, com complementações do governo federal (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). Já em programas executados por adesão estadual, o governo estadual assumiu tanto o financiamento quanto a execução direta (França; Gurgel, 2023).

Já no modelo Moradia Primeiro, os recursos têm origens públicas e do terceiro setor, incluindo repasses do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), além de contribuições de secretarias municipais, entidades internacionais como a Open Society Foundation e organizações não governamentais como a Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (Cagnin, 2023; Tavares, 2021; Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018). Esses recursos não são utilizados apenas para moradia, mas também para mobiliário, manutenção das unidades, salários das equipes, fundo de reserva e aluguel subsidiado via Locação Social (Cagnin, 2023).

A política também não se faz sem a chamada vontade política. A posição do gestor frente à visão de prioridade das políticas precisa ser levada para a arena política, caso contrário, a questão se arrasta sem nenhuma resolução. Nesse sentido, “Para falar da política da população de rua, se o gestor não é seu amigo ele fecha comitê, paralisa com tudo, a gente não tem a uniformidade necessária nesse processo, embora é uma política aprovada” (Seminário [...], 2024b, 2h 51 min 20 s).

5.3 Público-alvo

No Programa MCMV, os beneficiários são definidos conforme faixas de renda, as quais estão vinculadas aos subsídios habitacionais. Já no Locação Social, os critérios são amplos, contemplando famílias em áreas de risco ou atingidas por desastres ambientais e obras públicas e pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo usuários de substâncias psicoativas, mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos, população LGBTQIAP+, e indivíduos sem outro imóvel ou acesso prévio a programas habitacionais definitivos (Cagnin, 2021, 2023; Lima; Gaio, 2023). Especificamente para o Programa Aluguel Social implementado no Rio Grande do Norte, o público-alvo variou bastante entre os municípios, mas, de modo geral, incluiu perfis de famílias, como as em situação de rua, mulheres em situação de violência, refugiados, apátridas e migrantes e desabrigadas por enchentes, deslizamentos ou obras públicas (França; Gurgel, 2023).

Por sua vez, o modelo Moradia Primeiro se distingue dos demais modelos por ter como público-alvo exclusivamente a PSR que esteja com a saúde mental fragilizada, seja pelo uso de substâncias psicoativas, seja pelo histórico de permanência prolongada nas ruas. Porém, a metodologia tem se adaptado ao contexto, incluindo mulheres em situação de violência, gestantes, mães com filhos e adultos entre 18 e 59 anos em uso abusivo de substâncias (Carvalho; Furtado, 2021; Voigt; Vasconcelos, 2022; Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018; Nascimento; Rosa, 2021; Tavares, 2021).

5.4 Acesso

Conforme Travassos e Martins (2004), a relação entre fatores individuais e contextuais, a oferta de serviços, o uso e os resultados obtidos por meio deles configuram a categoria acesso da população aos serviços da política. Tem-se assim que as ações devem interagir com o território e o perfil da população de forma a evidenciar respostas às suas necessidades básicas para uma vida digna.

Dois desdobramentos do acesso como política pública — acesso efetivo e acesso eficiente (Andersen, 1995 *apud* Travassos; Martins, 2004) — deslocam o foco para os resultados da intervenção da política sobre o indivíduo. O acesso efetivo resulta do uso

dos serviços e da satisfação das pessoas. Já o acesso eficiente se refere ao grau de alteração da realidade em relação ao volume de serviços oferecidos.

Em se tratando do direito à moradia, que envolve, portanto, propriedade privada e forma de acesso aos programas habitacionais no Brasil, está fortemente condicionado à lógica da mercadoria. No caso do modelo de moradia do MCMV, a entrada se dá por meio de cadastramento realizado por prefeituras e governos estaduais, seguido de processo seletivo com base na comprovação de renda, conforme as faixas estipuladas no programa (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017; Prates, 2018; Nonato; Dias, 2016). Quanto ao alcance da política, “[...] as pessoas contempladas pelo Minha Casa, Minha Vida também, que é um número muito limitado. Então, a gente não tem, do ponto de vista de moradia, ainda um desenvolvimento em Belo Horizonte” (Seminário [...], 2024b, 2h 33min 57s). Essa lógica de mercado contribui para a exclusão de grupos altamente vulneráveis, como a PSR, que representava, em 2019, apenas 0,34% dos beneficiários do programa, revelando sua baixa prioridade dentro das políticas habitacionais (Cagnin, 2023).

Já no Locação Social, os critérios incluem a adesão a um plano de cuidados, cadastro habitacional e no CadÚnico, comprovação de residência no município por no mínimo 24 meses — inclusive por meio de serviços como acolhimento institucional ou Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) —, renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo e acompanhamento por equipamentos públicos ou entidades da rede socioassistencial (Cagnin, 2021a; 2021b). Além disso, é necessário que o requerente não possua outro imóvel nem tenha sido beneficiado por outro programa habitacional definitivo (Lima; Gaio, 2023). O acesso passa também por indicação de serviços socioassistenciais, análise da situação de vulnerabilidade habitacional e visitas técnicas (Cagnin, 2021a). No caso do Aluguel Social, embora existam requisitos prévios, a participação anterior em outros benefícios não constitui impedimento ao ingresso (França; Gurgel, 2023). Esse plano também estabelece obrigações, como o cuidado com o imóvel, cumprimento de regras de convivência e acompanhamento por unidades como o Caps. O descumprimento dessas condições pode levar à suspensão do benefício em até três meses após o início do auxílio (Muniz, 2021).

5.5 Locação do imóvel, escolha do imóvel, localização do imóvel e mobília

A localização do imóvel tem sido um ponto crucial para a adaptação dos beneficiários dos programas de moradia. Estar próximo ao local no qual a pessoa tem familiaridade e se sente pertencente ao espaço permite que ela tenha acesso aos serviços necessários e facilita bastante o processo de transição das ruas para a vida domiciliada (Lima; Gaio, 2023).

No modelo de moradia do Programa MCMV, os empreendimentos destinados às famílias que se enquadravam na faixa1 (primeira faixa de renda bruta elegível para o programa) foram majoritariamente implantados em áreas periféricas onde o custo da terra era menor. Essa estratégia resultou em um modelo urbanístico espalhado e monofuncional, reforçando a segregação socioespacial e dificultando o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos (Oliveira; Sampaio; Souza, 2017).

Em contraste, o modelo de moradia de Locação Social, como implementado no município de Araraquara, em São Paulo, priorizou imóveis localizados em regiões atendidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), permitindo que o beneficiário escolhesse a moradia, desde que essa estivesse em boas condições e situada em áreas com infraestrutura e segurança adequadas, promovendo sua articulação com a rede socioassistencial (Cagnin, 2021).

Já o Moradia Primeiro buscou, sempre que possível, alugar os imóveis em áreas urbanas com acesso a serviços públicos, unidades de saúde, centros profissionalizantes, transporte coletivo, bibliotecas e comércio, priorizando a permanência nos territórios de origem dos beneficiários como forma de preservar vínculos sociais (Carvalho; Furtado, 2021; Cagnin, 2023). Em algumas experiências, o acesso à moradia ocorreu por meio de hotéis conveniados localizados próximos ao “fluxo”, voltados a pessoas em situação de rua que demonstravam desejo de cuidado, estratégia que, embora facilitasse o acesso, também gerava desafios operacionais (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018). Também houve a utilização de um catálogo de imóveis disponibilizado pelas prefeituras com critérios mínimos de habitabilidade, como acesso à água, energia elétrica, regularização fundiária e localização segura, cuja implementação enfrentava obstáculos devido à escassez de imóveis que atendessem a esses parâmetros (Tavares, 2021).

A escolha dos imóveis podia ser feita pelo próprio beneficiário após vistoria da equipe técnica, por meio de articulação direta com proprietários ou com imobiliárias, sendo os aluguéis pagos por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) parceiras (Carvalho; Furtado, 2021; Cagnin, 2023). Quanto à mobília, embora prevista em alguns casos, como auxílio financeiro específico, a sua concessão foi limitada, comprometendo a estrutura mínima esperada para uma moradia digna dentro do prazo estipulado (Carvalho; Furtado, 2021).

5.6 Valor do aluguel/financiamento e tempo de vigência/permanência

Os critérios de valor, duração e condições contratuais dos programas habitacionais variam de acordo com o modelo adotado e a regulamentação local. De modo geral, os valores destinados ao pagamento dos aluguéis têm sido abaixo do valor do mercado imobiliário, dificultado a locação do imóvel, ou seja, “[...] o valor do aluguel social precisa

ser revisto e a sua lógica repensada, as pessoas reconhecem que o aluguel social é um benefício que funciona, ajuda em muitas situações, mas existem muitas críticas. O valor e o processo burocrático é um deles” (Seminário [...], 2024b, 2h 38min 35s).

Nos programas Aluguel Social e Moradia Primeiro, não foram encontradas informações sobre valor do aluguel. No Moradia Primeiro, o contrato de locação normalmente é celebrado entre o beneficiário e o proprietário do imóvel, sendo o subsídio repassado ao locatário (Muniz, 2021).

O Programa MCMV apresentou valor simbólico (R\$50,00-R\$80,00) para o financiamento (Prates, 2018). No caso da Locação Social, os valores são definidos conforme a normativa municipal, considerando-se a renda familiar, a composição do grupo doméstico e a capacidade de endividamento, limitada entre 10% e 15% da renda familiar (Lima; Gaio, 2023), cujo valor do aluguel pode alcançar até R\$ 750,00 (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023). A duração do benefício varia conforme o município, sendo de 12 até 48 meses (Cagnin, 2021; Lima; Gaio, 2023).

5.7 Custeio com a sobrevivência

O Programa MCMV e o Moradia Primeiro não contemplavam essa dimensão. O acesso à alimentação por parte da PSR, especialmente no contexto dos programas Locação Social e Aluguel Social, revela a importância da articulação entre as políticas habitacionais e a rede de segurança alimentar. No âmbito do Locação Social, a experiência do município analisado por Cagnin (2021), durante a pandemia de *coronavirus disease* 2019 (covid-19), demonstra que a oferta de alimentação foi realizada por entidades e grupos devidamente registrados no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), em articulação com a Coordenadoria de Segurança Alimentar e a Rede de Solidariedade.

No caso do Aluguel Social, o acesso à alimentação ocorreu de forma diversa, destacando-se o restaurante popular, serviços da prefeitura e equipamentos públicos como Centros POP, abrigos, albergues, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), além de doações realizadas por restaurantes, lanchonetes, bares, feiras, mercados e grupos de solidariedade e por alimentação obtida por meio da coleta de restos, preparo próprio ou fornecida em comunidades terapêuticas e centro de Atenção Psicossocial (Caps).

5.8 Formação da equipe e tipos de acompanhamento

Somente o Programa MCMV não apresentou no seu escopo essa dimensão. O processo de transição das ruas para a vida domiciliada requer um trabalho em equipe com profissionais com experiências multidisciplinares que consigam construir vínculos de

confiança e que permitam que os beneficiários dos programas consigam alcançar seus objetivos. Isso pode ser notado no seguinte relato: “Eu acredito assim, que seria muito fundamental essas pessoas que são contratadas para trabalhar assim e terem pessoas que tenha bastante experiência para passar por exames psicológicos” (Seminário [...], 2024b, 2h 34min 30s).

No modelo de moradia Locação Social, o acompanhamento aos beneficiários era realizado por equipe técnica responsável por visitas mensais para verificar a situação social e econômica dos beneficiários, bem como a condição dos imóveis ocupados (Cagnin, 2021). Já no Aluguel Social, o acompanhamento era efetuado por equipes da rede socioassistencial, especialmente aquelas ligadas a políticas como o Bolsa Família e posteriormente o Auxílio Brasil. Nesse contexto, observou-se que 81,4% dos usuários vinculados ao Aluguel Social eram beneficiários de algum desses programas de transferência de renda, enquanto 34,6% que não estavam vinculados ao Aluguel Social não estavam inseridos em tais políticas (França; Gurgel, 2023).

No modelo Moradia Primeiro, o acompanhamento apresenta uma abordagem mais intensiva e interdisciplinar. As equipes são compostas por profissionais como coordenadoras, assistentes administrativos, redutores de danos, educadoras terapêuticas e facilitadores com experiência em situação de rua, sendo fundamental para fortalecer vínculos e mitigar estigmas associados ao público atendido (Carvalho; Furtado, 2021; 2022). O acompanhamento direto é realizado por meio de visitas domiciliares semanais conduzidas por duplas de referência (educadora terapêutica e redutor de danos) e englobam desde orientações domésticas, perpassando pelo convívio comunitário, até o acesso a serviços públicos (Carvalho; Furtado, 2021).

5.9 Monitoramento e avaliação

De acordo com Januzzi (2013, p. 8), monitoramento e avaliação (M&A) é um conjunto de atividades de gerenciamento das políticas públicas, com base em sistematização da informação pautada no rigor técnico dos aspectos críticos para o sucesso dos programas. Esses são direcionados para as fases da “[...] operação, dimensionamento e caracterização dos públicos-alvo, da qualidade de seus produtos, serviços, benefícios e entregas, dos resultados e impactos dos programas sobre os segmentos populacionais visados e sobre a sociedade em geral” (Januzzi, 2013, p. 8). As práticas do M&A em políticas públicas “[...] permitem decisões seguras e direcionadas para condução do governo no dia a dia, de modo que sem ela as os projetos e ações podem não acontecer plenamente (Garcia, 2015, p. 28). No caso das políticas habitacionais voltadas à população em situação de vulnerabilidade, especificamente para a PSR, torna-se imprescindível, em função das peculiaridades desse público e da necessidade de fortalecimento da sua legitimidade e continuidade.

Nos programas MCMV e no Aluguel Social, não foram identificadas informações específicas sobre seus mecanismos de monitoramento e avaliação. No Locação Social, foi instituído um comitê municipal responsável por validar as inserções, deliberar sobre prorrogações dentro do prazo estipulado e avaliar os desligamentos dos beneficiários. Foram estabelecidos indicadores e procedimentos sistemáticos específicos com o objetivo de realizar o acompanhamento e a avaliação dos resultados, com foco na promoção da autonomia dos beneficiários (Cagnin, 2021). Além disso, avaliações socioeconômicas periódicas eram conduzidas para determinar a permanência dos participantes no programa (Lima; Gaio, 2023).

Já no Programa Moradia Primeiro, nos estudos em que o monitoramento foi relatado, nota-se que ele ocorreu a partir de reuniões periódicas da coordenação do projeto com as equipes, focadas no planejamento e na avaliação do acompanhamento dos moradores, bem como mediante supervisão externa para construir o manejo clínico-institucional dos casos e também identificar os componentes do modelo operacional e as dificuldades de implementação (Carvalho; Furtado, 2021). O M&A permitiu uma avaliação contínua dos resultados e o aprimoramento do modelo, reforçando o caráter dinâmico e adaptativo do programa (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018).

5.10 Violência institucional

Para além da abordagem sobre os desafios das políticas públicas em abarcar os aspectos dentro do desenho da política de moradia para a PSR, a “violência institucional”, que nem sempre está explicitada nos estudos sobre esse público, consiste em manifestações recorrentes na literatura estudada. Um dos aspectos mais evidentes é a criminalização dessa população, vista não como sujeito de direitos, mas, sim, como ameaça à ordem, reforçando ideologias higienistas e liberal-individualistas que sustentam a exclusão social (Muniz, 2021). Essa lógica se expressa nas abordagens violentas feitas por policiais (Teixeira; Lacerda; Ribeiro, 2018), nas remoções forçadas (Tavares, 2021; Nascimento; Rosa, 2021) e na estigmatização feita pela mídia (Cagnin, 2021; Tavares, 2021). Também ocorre pela omissão estatal frente à pandemia da covid-19, por exemplo (Cagnin, 2021; Tavares, 2021), e ainda na ausência de dados atualizados e de recortes como raça/cor nos boletins epidemiológicos, na falta de busca ativa da PSR e na consequente subnotificação no CadÚnico, bem como no descumprimento do Decreto nº 7.053/2009, que compromete a participação efetiva da PSR na formulação das políticas que lhe dizem respeito.

6 Discussão

A política habitacional ocupa posição estratégica entre as políticas de proteção social, na medida em que o acesso à moradia adequada constitui pressuposto para o exercício de

diversos outros direitos fundamentais. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas afirma que o direito à moradia não deve ser interpretado de forma restrita como a existência de um abrigo físico, mas, sim, como o direito de viver "em segurança, paz e dignidade" (United Nations, 1991, p. 7). Essa compreensão amplia significativamente o escopo da política habitacional, deslocando o foco da simples produção de unidades residenciais para a construção de condições efetivas de inclusão social.

Sob a perspectiva da análise de políticas públicas, essa mudança representa uma transformação paradigmática. Conforme argumenta Hall (1993), os paradigmas de políticas públicas correspondem ao conjunto de ideias, instrumentos e objetivos que orientam a ação estatal. Mudanças paradigmáticas ocorrem não apenas quando os instrumentos são modificados, mas também à medida que a própria compreensão do problema público e dos resultados é esperada. No caso das políticas habitacionais voltadas à PSR, observa-se uma transição gradual entre um paradigma centrado na produção da moradia como bem patrimonial e outro orientado pela moradia como direito social e condição para o exercício da cidadania.

Essa mudança encontra respaldo na abordagem das capacidades desenvolvida por Sen (1999). Para o autor, a pobreza não deve ser compreendida apenas como insuficiência de renda, mas também como privação de capacidades substantivas para viver a vida que as pessoas valorizam. A moradia, nessa perspectiva, deixa de representar apenas um ativo econômico e passa a constituir uma condição indispensável para o desenvolvimento de capacidades relacionadas à saúde, à inserção produtiva, à convivência comunitária e ao exercício da autonomia.

A comparação entre os diferentes modelos de política habitacional evidencia que as respostas estatais ao problema da moradia não se diferenciam apenas pelo instrumento utilizado, mas, sobretudo, pela concepção de vulnerabilidade social que orienta cada intervenção.

Sob essa perspectiva, o **MCMV** representa um modelo estruturado na provisão patrimonial da moradia, tendo como eixo central a produção e o financiamento de unidades habitacionais como principal resultado esperado. Consequentemente, dimensões como intersetorialidade, integração com políticas de saúde, assistência social e trabalho, bem como acompanhamento social continuado, aparecem de forma limitada. Embora o programa dialogue indiretamente com o desenvolvimento econômico por meio da construção civil, não incorpora mecanismos consistentes para fortalecer a autonomia econômica das famílias beneficiárias. Assim, o acesso à moradia ocorre de maneira relativamente dissociada da capacidade de manutenção dessa condição no longo prazo, o que pode contribuir para situações de inadimplência, abandono dos imóveis ou reprodução de vulnerabilidades.

Outro aspecto relevante refere-se à dimensão territorial. A literatura sobre política habitacional brasileira demonstra que parte expressiva dos empreendimentos foi implantada em áreas periféricas, onde a disponibilidade de infraestrutura urbana, transporte, equipamentos públicos e oportunidades de trabalho é mais restrita. Ainda que essa característica varie entre municípios e fases do programa, ela revela uma tensão entre o objetivo quantitativo de produção habitacional e a efetiva integração urbana dos beneficiários, reforçando processos de segregação socioespacial.

Por outro lado, o Modelo de **Locação Social** desloca o foco da propriedade para o acesso permanente à moradia adequada, pois reconhece que a garantia do direito à moradia não depende necessariamente da aquisição de um imóvel. A maior flexibilidade residencial favorece a mobilidade territorial e amplia as possibilidades de adequação da moradia às trajetórias familiares e às oportunidades de trabalho, reduzindo um dos principais entraves observados em programas baseados exclusivamente na casa própria. Além disso, a Locação Social apresenta maior potencial para articulação intersetorial, uma vez que sua implementação frequentemente exige coordenação entre habitação, assistência social, planejamento urbano e gestão patrimonial do Estado a partir da capacidade administrativa em nível local.

O Modelo de moradia **Aluguel Social**, por sua vez, caracteriza-se como um instrumento essencialmente emergencial. Sua principal contribuição reside na rapidez da resposta estatal diante de situações de calamidade, remoções, violência doméstica ou perda súbita da moradia. Essa característica faz com que a política apresente elevada flexibilidade operacional e reduzido tempo de implementação, funcionando como mecanismo de mitigação temporária da vulnerabilidade sem alterar suas causas estruturais.

É justamente nesse ponto que o Modelo **Moradia Primeiro (Housing First)** apresenta maior diferenciação em relação aos demais. Diferentemente das abordagens tradicionais, a moradia deixa de ser concebida como recompensa pelo cumprimento prévio de requisitos e passa a constituir o ponto de partida para os processos de inclusão social da PSR. Essa inversão altera profundamente a lógica da política pública, deslocando o foco do controle comportamental para a garantia de um direito fundamental. O Moradia Primeiro é o modelo que apresenta maior aderência aos princípios da intersetorialidade. Propõe-se que a pessoa em situação de rua faça a transição para a moradia e passe a ser acompanhada por equipes multiprofissionais responsáveis por articular serviços de saúde, assistência social, trabalho, educação e apoio psicossocial conforme as necessidades individuais dos beneficiários. Nesse sentido, o acompanhamento não constitui um mecanismo de fiscalização da permanência na política, mas, sim, um instrumento de fortalecimento da autonomia e da estabilidade residencial do beneficiário.

A vinculação territorial também assume características distintas. Ao priorizar unidades habitacionais inseridas na malha urbana consolidada, próximas à rede de serviços e às oportunidades de trabalho, o modelo reduz os efeitos da segregação espacial e fortalece a integração comunitária do beneficiário.

Outro diferencial refere-se à dimensão temporal. Enquanto programas emergenciais estabelecem prazos previamente definidos para encerramento do benefício, o Moradia Primeiro trabalha com estabilidade habitacional permanente, reconhecendo que processos de reconstrução de vínculos sociais, inserção produtiva e recuperação da autonomia ocorrem em ritmos distintos para cada indivíduo. A permanência da moradia reduz incertezas e permite que outras políticas públicas atuem de maneira mais efetiva. A implementação desse modelo depende menos da construção de novas unidades habitacionais e mais da capacidade de o Estado integrar políticas públicas, produzir governança colaborativa e sustentar acompanhamento individualizado e comunitário ao longo do tempo.

7 Considerações finais

A análise comparativa evidencia, portanto, que os quatro modelos não devem ser compreendidos como alternativas mutuamente excludentes, mas, sim, como instrumentos que respondem a problemas distintos dentro da política habitacional. O MCMV atua principalmente na redução do déficit habitacional quantitativo, a Locação Social amplia alternativas de acesso à moradia em áreas urbanas consolidadas, o Aluguel Social responde a situações emergenciais e o Moradia Primeiro enfrenta desafios para a inclusão da PSR.

Sendo assim, as dimensões analíticas apresentadas no Quadro 3 demonstraram que os modelos baseados exclusivamente na provisão habitacional apresentam menor capacidade de responder às múltiplas necessidades da PSR, enquanto o Moradia Primeiro incorpora, de forma mais abrangente, os princípios da integralidade, da intersetorialidade e da centralidade do direito à moradia tem se apresentado como mais promissor. Essa constatação reforça que o avanço das políticas habitacionais depende da construção de arranjos institucionais capazes de integrar diferentes políticas públicas em torno de trajetórias sustentáveis de inclusão social.

No PNRV, a participação social está vislumbrada por meio da recriação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), bem como da criação da Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), visando à participação social na construção das políticas e na garantia dos direitos da PSR. O orçamento previsto, ainda que distante do que se vê para outras áreas, é o maior valor até então destinado a esse público — R\$982.086.246,22 — (Brasil, 2024). São previstas ações

intersetoriais com a participação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do MJSP, do Ministério da Saúde (MS), do Ministério das Cidades (MCID), do MDS e do MDHC. Um grande e basilar desafio consiste em buscar o envolvimento dos gestores das diversas políticas públicas e da sociedade na proteção e na garantia de direitos dessa população, que sofre violências, estigmas e preconceitos de toda ordem.

Enfim, os obstáculos são muitos, mas isso não significa que sejam impossíveis de serem superados. Com a aprovação da ADPF/976 e a criação do PNRV e da Portaria Conjunta nº 4, que estabelece prioridade para a PSR no atendimento do programa de moradia MCMV, abre-se um caminho para que as pessoas em situação de rua sejam, de fato, vistas e tratadas como cidadãs de direito, ampliando a agenda pública para incorporar, de forma abrangente, suas necessidades e demandas.

Referências

ABRAHAM, Marcus *et al.* **Impactos da reforma tributária do consumo sobre o saneamento básico**. Rio de Janeiro: FGV, 2024.

BENATI, Júlia. Aluguel social e locação social, você sabe a diferença? **Blog Mariana Gonçalves**, Belo Horizonte, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aluguel-social-e-locacao-social-voce-sabe-a-diferenca/724633903>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualização de Hugo de Brito Machado Segundo. 19 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365 [...]. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.620, de 23 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, [...]. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/L14620.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia brasileiro de moradia primeiro (Housing First)**. Brasília, DF: MMFDH, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Conjunta MCID/MDHC/MDS nº 4, de 20 de março de 2025. Estabelece orientações e procedimentos para atendimento de pessoas e famílias em situação de rua e com trajetória de rua pelo Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abr. 2025. Seção 1. p. 16. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/2025/PORTARIACONJUNTAMCID_MDHC_MDSN4DE20DEMARODE2025.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Departamento do Cadastro Único. **VIS DATA 3 beta**: data explorer: famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único. Brasília, DF: MDS, 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis**: plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua. Brasília, DF: MDH, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis (PNRV)**. Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 976**. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRONZO, Carla. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. **Revista Campo de Públicas**: conexões e experiências, Belo Horizonte, v.2, n.1, p. 41-66, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/21>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CAGNIN, José Guilherme. A correlação entre a falta de moradia e a população em situação de rua no contexto da pandemia: uma análise do programa de locação social de Araraquara/SP. **Aurora**: revista de ciências sociais, Marília, v. 14, n. 1, p.61-84, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/11946>. Acesso em: 3 ago. 2026.

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. 177 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/2376aa4c-077e-4fea-a607-7c195b168546/content>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CANATO, Pâmella; BICHR, Renata. Intesetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 995-1016, jul./ago. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/vBvJnmywMQm6nR9HgTh3FTG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/yv3qLSCZCvBQxZkCCXYn88s/>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação. **Physis: revista de saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/mPpDXRrv8L9WCJHMsddsr6R/?lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2026.

CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. In: CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. São Paulo: Blucher, 2019a. p. 49-52.

CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas. In: CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. São Paulo: Blucher, 2019b. p. 207-210.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de; GURGEL, Gioavanna Lima. Aluguel social no Rio Grande do Norte: impactos para a população em situação de rua. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 20., 2023, Belém. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-11.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2026.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso Pereira; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/a28670e6-77ee-4773-bf90-20c8695933f0>. Acesso em: 22 jul. 2026.

HALL, Peter A. **Policy paradigms, social learning, and the state. Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, 1993. DOI: 10.2307/422246.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação-Geral de Imprensa e Comunicação. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. Brasília: Ipea, 23 maio. Artigo publicado no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Seção Notícias.

JANUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Rio de Janeiro, n. 5, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201305002/pdf/1598015026-5-4.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2026.

LIMA, Silvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. A relevância da localização da moradia para a população em situação de rua. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Brasília, v. 19, n. 110, out./nov. 2023.

LOCAÇÃO social de imóveis é alternativa para minimizar déficit habitacional, diz coordenador. **Agência Brasil**, Salvador, 8 dez. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/locacao-social-de-imoveis-e-alternativa-para-minimizar-deficit-habitacional-diz-coordenador/359551>. Acesso em: 3 ago. 2026.

MACEDO, João Paulo; SOUSA, Adrielly Pereira; CARVALHO, Andressa Veras de. População em situação de rua: trabalho em equipe e intersetorial. **Revista Psicologia Saúde**, Campo Grande, v. 12, n. 4, out./dez. 2020. Disponível em:

<https://www.pssa.ucdb.br/pssa/article/view/943>. Acesso em: 3 ago. 2026.

MUNIZ, Ângelo Vinícius Marques Cidreira. **Programa Moradia Primeiro**: direito à cidade e à moradia para a população em situação de rua no Brasil. 2021. 450 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2021.

Disponível em: <https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/c5397a23-aecd-4cb6-9392-b6b5802d31d3/content>. Acesso em: 3 ago. 2026.

NASCIMENTO, Ana Carolina Peixoto; ROSA, Carlos Mendes. Aproximações da metodologia de Housing First com a estratégia de redução de danos para pessoas em situação de rua.

Humanidades & Inovação, Palmas, v. 8, n. 52, p. 131-140, 2021. Disponível em:

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/4700>. Acesso em: 3 ago. 2026.

NONATO, Domingos do Nascimento; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Programa Minha Casa, Minha Vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul./dez. 2016. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1558>. Acesso em: 3 ago. 2026.

OLIVEIRA, Robson de; SAMPAIO, Simone Sobral; SOUZA, Ana Janaina Medeiros de. População de rua e direito à moradia: uma análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 23, n. 1, 2017. Disponível em:

<https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1508>. Acesso em: 3 ago. 2026.

PRATES, Wagner Botelho. A efetivação do direito à moradia pela ótica da igualdade material: a aplicabilidade do Programa Minha Casa Minha Vida à população em situação de rua. **De Jure**: revista jurídica, Belo Horizonte, v. 17, n. 31, p. 175-216, 2018. Disponível em:

<https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/issue/view/35/3>. Acesso em: 3 ago. 2026.

RABELO, Augusto Henrique Alves; NUNES, André; SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. Governança e arranjos institucionais no Programa Minha Casa Minha Vida: uma revisão sistemática de literatura. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, v. 18, n. 52, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/4056/1135>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010. Disponível em:

<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/337/295>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEMINÁRIO Políticas Públicas e Direitos Humanos para a Pop Rua [CEDDHMG]. Belo Horizonte, 3 dez. 1 vídeo (195 min.). Publicado pelo canal CEDDH, 2024a. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/PmHfKsNkXUg>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEMINÁRIO Políticas Públicas e Direitos Humanos para a Pop Rua [CEDDHMG]. Belo Horizonte, 4 dez. 1 vídeo (480 min.). Publicado pelo canal CEDDH, 2024b. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/dOof29kTz4E>. Acesso em: 3 ago. 2026.

SEN, Amartya Kumar. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

TAMINETTI, Gabriel. SP e MG têm o maior déficit habitacional no Brasil. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 15 maio 2024. Seção Notícias. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/sp-e-mg-tem-o-maior-deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 15 jan. 2025.

TAVARES, Selenia Comerlato. **Moradia para quem?**: análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro. 2021. 111 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/231621/001133259.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 ago. 2026.

TEIXEIRA, Mirna Barros; LACERDA, Alda; RIBEIRO, José Mendes do. Potencialidades e desafios de uma política pública intersetorial em drogas: o Programa “De Braços Abertos” de São Paulo, Brasil. **Physis**: revista de saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 28, p. 1-15, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/ndQhZnxLCVKdWMgv96H3VPh/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 3 ago. 2026.

TRAVASSOS, Cláudia; MARTINS, Mônica. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, 2004. Suplemento 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/PkyrsjDrZWwzzPVJJPbbXtQ/?lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2026.

UNITED NATIONS. Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales (E/1992/23). **Sexto período de sesiones**: Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Ginebra, 9 dez. 1991. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/committee-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 23 jul. 2026.

VOIGT, Léo; VASCONCELOS, Andressa Mielk. Políticas públicas para a população em situação de rua: relato do caso de Porto Alegre. **Crítica & Controle**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 182-204, dez. 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/criticaecontrole/article/view/128723>. Acesso em: 3 ago. 2026.