

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A QUESTÃO DA MORADIA

HOMELESS POPULATION AND THE HOUSING ISSUE

POBLACIÓN SIN TECHO Y LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA

Neuza Ferreira da Silva¹
Neiva Silvana Hack²

Resumo

Este trabalho procurou aprofundar o conhecimento acerca do tema população em situação de rua e a questão da moradia, considerando-se as relações de produção e reprodução social da sociedade capitalista brasileira. Tem como objetivo relacionar as demandas da população em situação de rua com o déficit habitacional e o direito à moradia, no Brasil. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar a relação entre população em situação de rua e déficit habitacional; compreender o papel do Estado na proteção ao direito à moradia; compreender o cálculo do déficit habitacional. A metodologia adotada para atender os objetivos propostos, valeu-se de pesquisas bibliográficas e documentais. Desse modo, pôde-se evidenciar que as desigualdades sociais, econômicas e culturais estabelecidas na sociedade brasileira — resultantes das relações capitalistas desenvolvidas a partir da relação capital/trabalho — impossibilitam o acesso à moradia digna a uma grande parcela dos trabalhadores de baixa renda, elevando o déficit habitacional; também submetem uma parcela desses trabalhadores à situação de rua. Esse problema deve-se ainda à escassa intervenção do Estado em promover políticas habitacionais de interesse social, voltadas à população mais pobre e à pouca efetividade das políticas públicas específicas para a população em situação de rua.

Palavras-chave: população em situação de rua; políticas públicas habitacionais; déficit habitacional.

Abstract

This work sought to deepen the knowledge about the homeless population and the issue of housing topic, considering the relations of production and social reproduction of the Brazilian capitalist society. It aimed to relate the demands of the homeless population with the housing deficit and the right to housing in Brazil. Therefore, the following specific objectives were established: to analyze the relationship between the homeless population and the housing deficit; understand the State's role in protecting the right to housing; understand the calculation of the housing deficit. To achieve the proposed objectives, the methodology employed bibliographic and documentary research. In this way, it was possible to show that the social, economic, and cultural inequalities established in Brazilian society — resulting from the capitalist relations developed from the capital/work relationship — make access to decent housing impossible for a large portion of low-income workers, increasing the housing deficit; they also subject a part of these workers to homelessness. This problem is also due to the scarce State intervention in promoting housing policies of social interest aimed at the most impoverished population and the little effectiveness of specific public policies for the homeless population.

Keywords: homeless population; public housing policies; housing deficit.

Resumen

Este trabajo trató de profundizar en el conocimiento acerca del tema población sin techo y la cuestión de la vivienda, tomándose en consideración las relaciones de producción y reproducción social de la sociedad capitalista brasileña. Tiene como objetivo establecer relación entre los requerimientos de la población sin techo, el déficit habitacional y el derecho a la vivienda en Brasil. Para ello, se definieron los siguientes objetivos específicos: analizar la relación entre población sin hogar y déficit habitacional; comprender el rol del Estado en la protección del derecho a la vivienda; comprender el cálculo del déficit habitacional. La metodología adoptada para responder a los objetivos propuestos recurrió a investigaciones bibliográficas y documentales. De esa manera, se pudo

¹ Estudante curso de Serviço Social do Centro Universitário Internacional UNINTER. E-mail: neuzarutyna@gmail.com.

² Orientadora. Mestre em Tecnologia em Saúde (PUCPR), Especialista em Gestão Social (Pós Graduação Bagozzi), Bacharel em Serviço Social (PUCPR), professora do Curso de Serviço Social Uninter. E-mail: neiva.h@uninter.com.

verificar que las desigualdades sociales, económicas y culturales establecidas en la sociedad brasileña — resultantes de las relaciones capitalistas desarrolladas a partir de la relación capital/trabajo — imposibilitan el acceso a vivienda digna a gran parte de los trabajadores de baja renta, lo que eleva el déficit habitacional, y someten a una parcela de esos trabajadores a no tener hogar. Ese problema se debe, aun, a la escasa intervención del Estado en fortalecer políticas de viviendas de interés social, destinadas a la población más pobre, y a la baja efectividad de las políticas públicas específicas para la población sin techo.

Palabras-clave: población sin techo; políticas públicas de vivienda; déficit habitacional.

1 Introdução

O presente trabalho é norteado pelo tema população em situação de rua e a questão da moradia, considerando-se as relações de produção e reprodução social na sociedade capitalista brasileira. A escolha do tema surgiu pelos estudos desenvolvidos durante as atividades de estágio no Projeto de Extensão *Subsídios Acadêmicos para a Qualificação da Rede de Atendimento à População em Situação de Rua Uninter*. Ocasão que possibilitou evidenciar que a população em situação de rua e a população sem-teto são faces das múltiplas expressões das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. São resultantes de um modelo de desenvolvimento econômico, político e social excludente, que promove a segregação socioespacial³, com milhares de pessoas empobrecidas nas regiões periféricas das cidades e outras milhares nas ruas e calçadas das suas regiões centrais.

No Brasil, a falta de acesso à moradia é um problema que não só afeta à população que sobrevive em péssimas condições habitacionais nas periferias, como também está entre as principais causas que contribuem para levar e manter um enorme contingente de pessoas a sobreviver em situação de rua.

Diante desses pressupostos surgiu o seguinte problema de pesquisa: Qual a relação entre o déficit habitacional e a população em situação de rua? Para nortear os objetivos da pesquisa foram levantadas as seguintes questões: Qual a relação das demandas da população em situação de rua sobre o direito à moradia e à cidade? Quais são os direitos relacionados à moradia, vigentes no Brasil? O que é o déficit habitacional no Brasil?

A pesquisa teve como objetivo geral: *Relacionar as demandas da população em situação de rua com o déficit habitacional e o direito à moradia, no Brasil*. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: 1. *Analisar a relação entre população em situação de rua e o déficit habitacional*. 2. *Compreender o papel do Estado na proteção ao direito à moradia*; 3. *Compreender o cálculo do déficit habitacional*.

³ “Uma das características que expressam a desigualdade nas cidades é a segregação socioespacial. A segregação socioespacial produz uma organização social que demonstra espacialmente as diferenças entre ricos e pobres, ou seja, é um produto da existência de Classes Sociais. É um processo que cria uma propensão à organização espacial em áreas de forte semelhança social” (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017, p. 62).

A metodologia adotada para atender os objetivos propostos, valeu-se de uma pesquisa bibliográfica, a partir da revisão de materiais já elaborados e, também, de pesquisa documental, com análise de documentos como leis e pesquisas oficiais (GIL, 2002). Os dados levantados foram organizados e sistematizados para subsidiar a construção deste trabalho e a apresentação dos resultados.

2 População em situação de rua e a questão da moradia

Para que se possa relacionar as demandas da população em situação de rua com o déficit habitacional e o direito à moradia, é preciso compreender que, tanto a falta de moradia no Brasil, quanto o fenômeno da população em situação de rua, são faces das múltiplas expressões da questão social⁴ e, portanto, são produtos das relações de produção e reprodução social historicamente determinadas na sociedade capitalista. Assim,

O processo capitalista de produção expressa, portanto, uma maneira historicamente determinada de os homens produzirem e reproduzirem as condições materiais de existência humana e as relações sociais através das quais levam a efeito a produção. Neste processo se reproduzem, concomitantemente, as ideias e representações que expressam estas relações e as condições materiais em que se reproduzem, encobrendo o antagonismo que as permeia (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 30).

Segundo Silva (2006, p. 21), “[...] a questão social é a expressão das desigualdades resultantes das relações capitalistas desenvolvidas a partir da relação capital/trabalho [...]”, desigualdades estas — sociais, econômicas, políticas e culturais —, que estruturam a sociedade capitalista e se manifestam na distribuição desigual dos bens socialmente produzidos: renda, terra, bens e serviços sociais; como também, pela apropriação privada dos meios de produção, determinando a divisão de classes sociais.

Assim, na sociedade capitalista, a população em situação de rua é compreendida como uma síntese de múltiplas determinações⁵, sendo que a sua produção e reprodução está relacionada à formação de uma superpopulação relativa. Isto é, trabalhadores aptos para o trabalho que não são absorvidos pelo mercado capitalista, como uma das estratégias da

⁴ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimentos da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 77).

⁵ “O primeiro aspecto são suas múltiplas determinações. A literatura corrente sobre o tema traz como um dos poucos consensos neste debate o reconhecimento da multiplicidade de fatores que conduzem à situação de rua. Fala-se em fatores *estruturais* (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social, etc.), fatores *biográficos*, ligados à história de vida de cada indivíduo (rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais — mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem, etc.) e, ainda, em *atos da natureza ou desastres de massas* — terremotos, inundações etc” (SILVA, 2006, p. 82).

acumulação do capital. Nas palavras de Silva,

O fenômeno população em situação de rua é uma expressão inconteste das desigualdades sociais resultantes das relações sociais capitalistas, que se desenvolvem a partir do eixo capital / trabalho. E, como tal é expressão da questão social. Na cena contemporânea, em face das mudanças no mundo do trabalho, advindas, principalmente da reestruturação produtiva, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário consubstanciam a expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva e dessa forma, propiciam a elevação dos níveis de pobreza. Nesse contexto, cresce o fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa (SILVA, 2006, p. 21).

A superpopulação relativa se configura na sociedade capitalista brasileira sob três diferentes formas: população flutuante, latente e estagnada. Constata-se que a forma mais recorrente no perfil da população em situação de rua é a forma estagnada, devido às especificidades que compõem as características desse grupo populacional, sobretudo no que se refere às estratégias informais de trabalho e renda para a garantia de sustento e sobrevivência nas ruas, como atividades de coleta de material reciclável, “flanelinha”, construção civil, limpeza, entre outros. Segundo a explicação de Silva,

A forma *flutuante* reflete o movimento dos trabalhadores, nos grandes centros industriais, ora repelidos, ora atraídos pelo mercado de trabalho. É constituído por pessoas de idade mediana. Pois os jovens são bastante aproveitados e valiosos para o capital industrial, [...]. Já a forma *latente* se expressa nos fluxos migratórios dos trabalhadores rurais para as cidades, em face de sua expulsão do meio rural sem que haja um movimento de atração em contrapartida. Destaca-se que no período entre 1930 e 1970, no processo de destruição de um padrão de acumulação fundado em atividade econômica de base agrário-exportadora para um padrão de acumulação, sustentado em uma estrutura produtiva de base urbano-industrial, a área rural contribuiu com um grande contingente populacional na constituição de um exército industrial de reserva nas cidades brasileiras (SILVA, 2006, p. 76).

Já a população que compreende “a forma *estagnada*, representa a parte da classe trabalhadora em atividade, mas em ocupações irregulares, possui condição de vida abaixo do padrão médio da classe trabalhadora, considerada em sua totalidade” (SILVA, 2006, p. 78). Isto é, são aquelas pessoas que estão fora do mercado formal de trabalho que, além de não possuírem carteira registrada, são submetidas a longa jornada de trabalho em condições de precariedade e baixos salários.

Por consequência, esses trabalhadores também não têm assegurada a proteção social garantida nos direitos trabalhistas e previdenciários, como auxílios, seguros, aposentadorias, entre outros benefícios. Para Silva,

No que se refere à previdência e à assistência social o trabalho continua sendo o divisor de águas ou o ponto de conjugação entre as duas políticas. Por um lado, a

previdência social vincula-se fundamentalmente ao trabalho assalariado, com carteira assinada, e ao autônomo, inserido em ocupação legalmente reconhecida, com capacidade contributiva. Por outro lado, a assistência social destina-se aos incapazes para o trabalho, seja pela idade ou por deficiência física ou mental. Assim, ficam sem proteção social os que são capazes para o trabalho e não podem exercer pela própria natureza do sistema capitalista que não produz vagas para todos, associada às dificuldades conjunturais do mercado de trabalho (SILVA, 2006, p. 189).

Entre 2007 e 2008, realizou-se o primeiro levantamento estatístico, de caráter nacional, sobre a população em situação de rua no Brasil, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse levantamento, foram alcançadas 31.922 pessoas com idade acima de 18 anos em situação de rua, distribuídas em 71 cidades, onde se realizou a pesquisa. Este número não correspondeu a toda a população em situação de rua na época, mas por sua abrangência permitiu a categorização e análise do perfil deste grupo populacional no país (BRASIL, 2009c).

Tal pesquisa teve como objetivo dar respostas às organizações sociais atuantes na defesa dos direitos da população em situação de rua, tanto para tornar visível a existência desse público excluído socialmente, quanto para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas a essa população, por parte do poder público (BRASIL, 2009c).

Posteriormente, instituiu-se a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, por meio do Decreto nº 7.053 de 2009 (BRASIL, 2009b), com o objetivo de atender às demandas específicas desse grupo populacional em um sentido preventivo e interventivo. Isto é, no sentido de combater as causas que levam a pessoa a se colocar, permanecer ou retornar à situação de rua, sendo que, de acordo com o Decreto:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite ou como moradia provisória (BRASIL, 2009b).

Entre os objetivos da referida política, o inciso I do artigo 7º, visa “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”, cujas políticas devem se desenvolver de forma compartilhada entre a União, estados e municípios de forma articulada, intersetorial e participativa, para garantir respostas eficazes no que se refere às demandas da população em situação de rua (BRASIL, 2009b).

Entretanto, evidenciou-se que os serviços de atendimento voltados especificamente à população em situação de rua, em sua grande maioria, são ofertados pela política pública de Assistência Social. Destaca-se, ainda, um programa da política de saúde, o Consultório na Rua. Sendo assim, não foi possível evidenciar o amplo acesso nas demais políticas sociais, como objetiva a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

De acordo com a Resolução 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o atendimento à população em situação de rua é realizado por unidades e serviços caracterizados como “de proteção social especial⁶”. Estão previstos os seguintes serviços: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua⁷ e Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva) para o atendimento às pessoas em situação de rua (BRASIL, 2009a).

Além disso, as políticas públicas específicas para a população em situação de rua, muitas vezes não são compatíveis com a realidade desse grupo populacional, devido ao caráter padronizado dos serviços e das condicionalidades impostas aos usuários.

Com frequência ocorre algum tipo de violência contra as pessoas em situação de rua e quando noticiada ou notificada às autoridades, a tendência tem sido de vinculá-la ao tráfico de drogas e à criminalidade, atribuindo à própria vítima a responsabilidade pela violência, deixando impune o verdadeiro agressor e reproduzindo o preconceito no imaginário popular. Sobre isso, Silva argumenta que

É muito comum que as pessoas em situação de rua sejam responsabilizadas pela situação em que se encontram, por suas “imperfeições” ou “falhas” de caráter. Muitas vezes também são tratadas como uma ameaça à comunidade. As práticas higienistas, direcionadas para camuflar o fenômeno, mediante massacres, extermínios ou recolhimento forçado dessas pessoas da rua, continuam presentes nos tempos atuais, nos grandes centros urbanos do país, inclusive, conduzidas por órgãos do poder público. Essas práticas são impregnadas de preconceito e estigmatizam as pessoas a quem são dirigidas (SILVA, 2006, p. 93).

Um dos exemplos mais cruéis resultante do preconceito e discriminação foi o massacre na Praça da Sé, ocorrido na capital de São Paulo, em agosto de 2004, barbárie que ceifou a vida de sete pessoas em situação de rua e deixou oito feridos. Em razão disso, o dia 19 de agosto foi

⁶ Os serviços da política pública de assistência social são subdivididos em proteção social básica e proteção social especial, sendo a primeira de caráter preventivo e de promoção, enquanto a segunda é voltada a públicos que sofreram violação de seus direitos (BRASIL, 2005c).

⁷ Ofertados, prioritariamente nos Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros Pop) (BRASIL, 2009a). Na ausência destes, pode ser ofertado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ou pelas equipes de proteção social especial de cada município.

adotado como Dia Nacional de Luta da População de Rua.

Silva (2006, p. 102) afirma que um dos principais fatores que condicionam os sujeitos à situação de rua “[...] é a inexistência de moradia convencional regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente”. Logo, se percebe a centralidade da discussão acerca da inexistência de moradias, uma vez que, entre um público tão heterogêneo, é um dos elementos que unifica sua compreensão enquanto grupo populacional.

A falta de acesso às políticas habitacionais pode resultar em moradias inadequadas e em áreas/construções impróprias e de risco; pode produzir número excessivo de moradores por residência; impacta na destinação de proporção excessiva da renda familiar mensal para o pagamento de aluguéis, como também pode implicar na ida para as ruas. Qualquer uma destas variáveis se desdobra em outras vulnerabilidades e riscos para as famílias e indivíduos, tais como restrição no acesso a demais políticas públicas, maior exposição à violência e sofrimento de consecutivas manifestações de discriminação e exclusão.

O cumprimento das previsões constitucionais ao direito à moradia e àquelas contidas no Estatuto das Cidades deve contemplar, entre outros públicos, a população em situação de rua. Os desafios que se impõem à efetivação da legislação e ao atendimento das demandas evidentes, neste campo, não se dão por simples ausência de recursos, projetos ou competência política, mas perpassam as contradições da sociedade capitalista e os interesses de classe. Assim, para que se possa compreender a relação entre população em situação de rua e a questão da moradia, na contemporaneidade, é preciso compreender dialeticamente o movimento histórico no qual se consubstanciam as relações sociais, posto que,

[...] a questão social enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas, é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea. Requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e afirmação de políticas sociais de caráter universais, voltadas, aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública (IAMAMOTO, 2004, p. 10-11).

As políticas públicas aparecem para dar respostas às expressões da questão social, mediando os conflitos sociais, porém, são limitadas, escassas e não atendem o conjunto da população que mais precisa da proteção do Estado. Contribuem não somente para a reprodução das mazelas sociais, como também para a manutenção da ordem social estabelecida na estrutura de classes da sociedade capitalista. Frente a cenários como esse, cabe considerar a afirmação

de Iamamoto (2004, p. 114): “[...] dar conta da questão social, hoje, é decifrar as desigualdades sociais — de classe — em seus recortes de gênero, raça, religião, nacionalidade, [...]. Mas decifrar, também, as formas de resistência e rebeldia com que são vivenciadas pelos sujeitos sociais”. Tais desigualdades e distinções são ainda evidenciadas nas diferentes formas de organização popular que protagonizam as lutas sociais.

No que se refere à demanda por moradia, esta é oriunda da intensificação do processo de urbanização⁸ nas grandes cidades brasileiras, após 1950, que ocorreu devido ao acelerado crescimento demográfico nos principais centros urbanos, decorrente da expansão industrial capitalista no país. Esse processo, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1999), gerou um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações, entre 1950 e 1960. Caracteriza-se pela imensa contradição nos territórios das cidades.

Na década de 1950, preconizava-se a modernização por meio da indústria, articulando-se com as multinacionais. O incentivo à industrialização começou a atrair a população para as grandes cidades, alterando o perfil destas, principalmente em sua estrutura interna, em suas formas espaciais, em decorrência do crescimento populacional e da não absorção de toda a mão de obra disponível (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017, p. 71).

Assim, a massa de trabalhadores excedentes à capacidade de absorção do mercado capitalista, submetida à precariedade do subemprego, do desemprego e das condições de vida nas periferias das cidades, passa a se contrapor a essas condições, pressionando o Estado em busca por soluções. Posto que,

O chamado Estado desenvolvimentista do período pós-guerra, ao qual correspondeu a montagem de um sistema de bem-estar social na Europa, não teve um arranjo comparável no Brasil. [...] Na verdade, as depreciadas condições materiais de reprodução da força de trabalho figuraram como uma das principais “vantagens competitivas” mobilizadas pelo país para acelerar o seu processo tardio de industrialização” (ROLNIK, 2019, p. 266-267).

Para dar resposta às demandas da classe trabalhadora, o Estado instituiu políticas públicas habitacionais e urbanas. Entretanto, durante sucessivos governos, pouco se beneficiou a população de baixa renda. Privilegiaram, contudo, os interesses do capital imobiliário e da construção civil, ao financiar com recursos públicos a produção de moradia e terra urbanizada e destiná-las às classes de média e de alta renda. Essa é a realidade ainda hoje, apesar dos

⁸ “Nos 36 anos entre 1960 e 1996, a população urbana aumenta de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades recebem 106 milhões de novos moradores no período. A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar o progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar — e reproduzir — de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade” (BRASIL, 2005b, p. 23).

avanços na legislação habitacional e urbana, que priorizam a habitação de interesse social à população mais pobre (ROLNIK, 2019).

Nesse contexto emerge uma longa trajetória de lutas sociais na busca pelo direito à moradia e pelo direito à cidade, que culmina com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana — formado durante a elaboração da proposta de Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, na Assembleia Nacional Constituinte em 1987 —, garantindo o reconhecimento da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 (BONDUKI, 2018).

Já o direito à moradia só veio a ser reconhecido constitucionalmente, no rol dos direitos sociais, por meio da Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000. Posteriormente, a criação do Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257 em 2001, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, dispondo de diversos instrumentos para assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana nas cidades brasileiras, bem como combater a retenção especulativa da propriedade urbana — vazios urbanos e imóveis vazios. Visto que

A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre uma fonte de questionamento. É apontada também a impossibilidade de se obterem maiores detalhamentos sobre as condições, a localização, a situação de propriedade e o padrão da construção desse estoque de moradias. Pode-se obter, apenas, a distinção entre imóveis em construção ou reforma, em condições de serem ocupados e em ruínas. Uma caracterização maior é de vital importância tanto para o delineamento do perfil desses domicílios quanto para a identificação da parcela que mais provavelmente poderia ser direcionada a suprir parte das carências de habitação da população. De acordo com a Pnad 2015, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais (FJP, 2018, p. 37).

Entre os principais instrumentos do Estatuto da Cidade estão o Plano Diretor; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU Progressivo; usucapião de imóvel urbano; regularização fundiária; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estes, e outros mecanismos, devem ser utilizados para combater a especulação imobiliária e promover alternativas e soluções habitacionais, subsidiando as políticas públicas de habitação e urbana, com vistas a promover o acesso à moradia e direito à cidade, reduzindo o déficit habitacional (BRASIL, 2005b).

Esses são só alguns exemplos contidos no Estatuto da Cidade, mas existem outros dispositivos que devem constar no Plano Diretor dos municípios, visando democratizar o acesso à moradia e à terra, no espaço urbanizado. Por essa razão, é fundamental a participação popular durante a elaboração do Plano Diretor, não apenas para garantir o texto na lei, mas para conhecer e poder cobrar das autoridades aquilo que é de direito.

Apesar de não haver uma política pública de habitação, específica para a população em situação de rua, a Política Nacional de Habitação conta com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei Federal 11.124/2005 (BRASIL, 2005a). Conquista dos movimentos de luta por moradia, esta política foi criada para atender à população de baixa renda, no âmbito da produção de moradia, regularização fundiária e urbanização em assentamentos precários, com recursos subsidiados (a fundo perdido) do governo federal.

Mas a questão que se coloca é que a forma predominante das políticas públicas de habitação no Brasil é a construção e o financiamento da casa própria pelo Estado. Existem poucas e pontuais iniciativas de outras formas de provisão de moradia permanente, a exemplo da produção de habitação em autogestão, realizada pelas cooperativas habitacionais, em alguns estados brasileiros; como também a moradia social ou locação social que utiliza imóveis prontos disponíveis na região urbanizada da cidade.

São alternativas que vêm sendo implementadas em outros países que, comprovadamente, acarretam um menor dispêndio de recursos ao poder público e se realizam em parceria com as organizações sociais sem fins lucrativos e os proprietários dos imóveis, viabilizando o cumprimento da função social da propriedade, cujo objetivo é oferecer o bem-estar social para o conjunto da sociedade (IPEA, 2015).

Todavia, contraditoriamente aos avanços na política habitacional e urbana, no último levantamento feito pela Fundação João Pinheiro, em 2015, calculou-se aproximadamente 6.355 milhões de déficit habitacional⁹ (falta de moradia) e cerca de 7.225 milhões de habitações inadequadas (permanentes), no Brasil (FJP, 2015).

O detalhamento dos elementos que compõem o déficit habitacional, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2018, p. 40), aponta que “[...] o ônus excessivo com aluguel representa 50,0% do total do déficit habitacional, a coabitação familiar 29,9%, as habitações precárias 14,8%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados 5,2%”. E, em todos os casos, o fator preponderante é a baixa renda.

A pesquisa apontou, ainda, que o ônus excessivo com aluguel compreende as famílias com rendimento mensal de até três salários-mínimos, as quais comprometem mais de 30% da renda familiar com despesas de aluguel. Coabitação familiar compreende famílias com mais de um núcleo familiar, as quais, sem condições de pagar aluguel, são submetidas à convivência

⁹ “O conceito de déficit indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. A inadequação de domicílios, por sua vez, não está relacionada ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores” (FJP, 2018, p. 13).

sob o mesmo teto. Habitação precária é caracterizada por habitações rústicas e improvisadas, que não possuem condições de serem habitadas. Adensamento excessivo compreende mais de três pessoas por cômodo (FJP, 2018).

Kauchakje e Scheffer (2017, p. 67) esclarecem que “As áreas consideradas mais adequadas à urbanização e mais bem localizadas têm um preço mais elevado e somente quem tem condições de dispor desse valor tem acesso a elas”. Continuam as autoras,

A população de baixa renda compra ou aluga imóveis em áreas mais desvalorizadas pelo mercado imobiliário ou acessa a moradia por meio de programas habitacionais de Companhias de Habitação (Cohabs), também em áreas periféricas e que apresentam insuficiência de serviços urbanos básicos. A falta de acesso à moradia ainda leva as parcelas mais pobres da população urbana a viver em habitações inadequadas e de precária situação sanitária, de forma desordenada e sem infraestrutura, em terrenos pertencentes ao Poder Público ou em áreas desocupadas pertencentes a particulares e em regiões ambientalmente frágeis: fundos de vale, encostas, áreas próximas a rodovia e ferrovia, abaixo de linhas elétricas de alta tensão, áreas de proteção ambiental (APPs), entre outras (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017, p. 67).

Em relação às moradias inadequadas (permanentes), de acordo com a pesquisa, são aquelas que necessitam de algum tipo de melhoria e/ou infraestrutura urbana, situadas em localidades desprovidas de esgotamento sanitário, água encanada, energia elétrica, coleta de lixo e serviços públicos essenciais; situação fundiária irregular e adensamento excessivo, entre outros elementos que permitem o cálculo das necessidades habitacionais (FJP, 2018).

No que se refere à população em situação de rua, embora o não acesso à moradia seja um dos seus problemas centrais, esse grupo não aparece no cálculo do déficit habitacional.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea (2020), estimou-se que cerca de 221.869 pessoas se encontravam em situação de rua no Brasil, em 2020. Porém, a instituição afirma que não se realiza contagem oficial sobre esse grupo populacional no âmbito nacional e a estimativa foi calculada por meio de dados do Cadastro Único¹⁰ do Governo Federal.

Dessa forma, “[...] torna-se difícil incluir adequadamente esse segmento nos cenários de atenção pública e no planejamento governamental em geral. Assim, corre-se o risco de reproduzir a invisibilidade social da população em situação de rua no âmbito das políticas públicas” (IPEA, 2020, p. 7). Sendo assim, os dados oficiais mais atuais acerca do déficit habitacional podem não representar a real demanda.

¹⁰ “A nova estimativa eleva consideravelmente a precisão dos resultados obtidos. Isso é efeito direto da melhoria na qualidade da informação produzida nos últimos anos. É particularmente notável o esforço dos governos em incluir o povo da rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e, por esse meio, ofertar um espaço de visibilização deste povo para a cidadania social. Embora a própria natureza dinâmica da situação de rua dificulte o cadastramento e ainda exista um bom número de pessoas descobertas, o avanço é evidente” (IPEA, 2020, p. 7).

A respeito da diversidade que caracteriza a população em situação de rua, como se pôde observar, a desigualdade social é um dos fatores preponderantes para a ida e permanência nas ruas, na medida em que interfere nas condições de acesso às oportunidades e determina as condições de vida dessa população, tornando vulnerável a sua sobrevivência.

A falta de acesso aos bens e serviços necessários à manutenção da vida — como a moradia, o trabalho, a alimentação, a saúde, a educação, entre outras necessidades —, desencadeia um processo de violação de direitos continuado, que não apenas se manifesta na precária qualidade de vida da população em situação de rua, como também se desdobra em diferentes formas e expressões de violência.

Violência que também se apresenta nas ações higienistas do poder público, de “limpeza” da cidade, na internação forçada e na retirada de pessoas e seus pertences da rua, obstrução de bancos e marquises, impedindo o direito de ir e vir, entre outras violações de direitos cometidas por quem deveria proteger.

Em síntese, são atitudes que se manifestam como resultado da forma intolerante, preconceituosa e marginalizada como essa população é vista, tratada e naturalizada pela sociedade — como se não houvesse agentes determinantes da condição humana —, expressas em violência institucional, moral, psicológica, física, negligência e morte.

Destaca-se, então, uma constante sobreposição de violações de direitos, uma vez que a população de rua não tem assegurados seus direitos sociais, não é devidamente compreendida nos censos populacionais, nem mesmo no cálculo do déficit habitacional no país; sofre preconceito, discriminação e diversas formas de violência; e, ainda, é responsabilizada pela sua condição e culpabilizada diante de tal cenário.

3 Considerações finais

A presente pesquisa buscou compreender as relações entre as demandas da população em situação de rua com o déficit habitacional e o direito à moradia, no Brasil, enquanto expressão da questão social que, por sua vez, é produto das relações sociais desiguais estabelecidas na sociedade capitalista.

Evidenciou-se que a falta de acesso à moradia não afeta apenas a população em situação de rua, mas a população em geral, devido às contradições inerentes às relações capital/trabalho, associadas à escassa intervenção do Estado na promoção de políticas públicas habitacionais destinadas à população de baixa renda, bem como à pouca efetividade das políticas direcionadas à população em situação de rua.

Por fim, constatou-se que o déficit habitacional afeta a população de baixa renda, em todas as categorias de análise; a pesquisa oficial sobre o tema não se reporta em nenhum momento à população em situação de rua, visto que a estimativa é realizada a partir do domicílio. Os dados mais atuais sobre a população em situação de rua são mensurados a partir da base do Cadastro Único e, portanto, não abrangem a totalidade desse grupo populacional, podendo interferir nas estratégias do poder público de enfrentamento dessa expressão da questão social.

Referências

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005c.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS. CNAS, 2009a.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2009c.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano II, n. 3. 2. ed. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico metodológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APICADA (Brasil). **Serviço de moradia social ou locação social**: alternativas a políticas habitacionais. Brasília, DF: Ipea, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APICADA (Brasil). **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília: Ipea, 1999.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APICADA (Brasil). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, 2020. Nota Técnica n. 73.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas públicas sociais**: a cidade e a habitação em questão. Curitiba: InterSaber, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era da finança. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil / 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2006.