



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

NOTA TÉCNICA

Assunto: Projeto de Lei n.º 01-00686/2017 do Poder Executivo do Município de São Paulo, que estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2018

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, por intermédio de seus Núcleos Especializados de Habitação e Urbanismo; de Cidadania e Direitos Humanos; de Infância e Juventude; de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher; dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, no cumprimento das suas atribuições legais, especialmente as previstas no artigo 134 da Constituição Federal; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 988, de 09 de janeiro de 2006, vêm perante esta Casa Legislativa apresentar

NOTA TÉCNICA

sobre o Projeto de Lei n.º 01-00686/2017 do Poder Executivo do Município de São Paulo, **especialmente em relação à necessidade de destinação e expansão de verba orçamentária para programas de atendimento habitacional provisório e definitivo de pessoas vulneráveis com vistas à proteção, promoção e efetivação do direito à moradia no Município de São Paulo.**

A Portaria n.º 179, de 21 de junho 2016, expedida pela Secretaria Municipal de Habitação, estabeleceu procedimentos orçamentários e financeiros



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para as inclusões de beneficiários do *Programa Ações de Habitação*, em atendimento a solicitações das Secretarias interessadas.

Memorando superveniente, o de n.º 22, de 25 de julho de 2016, da Secretaria Municipal de Habitação, suspendeu novas inclusões de beneficiários no *Programa Ações de Habitação*, diante das restrições orçamentárias informadas no Ofício JOF n.º 12/2016, subscrito pelos secretários dos Negócios Jurídicos, de Finanças e Desenvolvimento Econômico, de Gestão e do Governo Municipal.

Vislumbra-se, com efeito, um processo contínuo de diminuição de recursos orçamentários destinados aos programas de atendimento habitacional mantidos pelo Município de São Paulo.

Transcorrido o ano de 2017 nessa toada de racionalização na política pública habitacional do Município de São Paulo, tramita, na Câmara Municipal, o Projeto de Lei n.º 01-00686/2017, do Executivo do Município de São Paulo, que dispõe sobre as receitas e despesas do Município de São Paulo para o ano de 2018.

Assim, tem a presente nota técnica a finalidade de ressaltar a importância de destinação de recursos orçamentários para o atendimento habitacional prioritário (política pública inclusiva) de grupos vulneráveis, para a tutela de sua dignidade.

Importante esclarecer que vulnerável “é aquela que pode ser vulnerado” ou, em segunda acepção, “diz-se do lado fraco de um assunto ou de uma questão, ou do ponto pelo qual alguém pode ser atacado ou ferido”¹. No primeiro sentido, a vulnerabilidade é uma característica de todo ser humano. Interessa-nos

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 5.ª ed. Curitiba, Positivo, 2010, p. 2176.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o segundo significado, isto é, a vulnerabilidade como *“uma característica relativa, contingente e provisória de determinadas pessoas (como crianças, idosos, incapazes etc.) ou de alguns grupos sociais (como as classes mais pobres e mulheres em situação de violência de gênero)”*², postos em determinada relação com outrem, aquele que vulnera, o vulnerador.

É possível a identificação de situações de vulnerabilidade urbana concernentes à *“desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania”*³ A vulnerabilidade apresenta, pois, uma estrutura bastante complexa, notadamente se tomada a interdependência dos direitos fundamentais dos vulneráveis que são ofendidos e, por vezes, aniquilados, nos quadro dos diversos processos e fenômenos que ocorrem no contexto urbano.

Pode-se afirmar que todos têm direito à moradia, previsto no artigo 6.º da Constituição da República de 1988. Independentemente dos predicados extrínsecos, todos somos pessoas humanas e alcançamos, por apenas possuir humanidade, direitos humanos e fundamentais, que visam preservar e promover a dignidade humana– esse é um dos significados da universalidade.

Sem embargo disso, como defende Flavia Piovesan, *“torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata”*, pois *“faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades”*⁴. O Direito Internacional dos Direitos Humanos revela especial preocupação no que toca aos grupos vulneráveis situados em

² TARTUCE, Fernanda. Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.163.

³ KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 19.

⁴ PIOVESAN, Flavia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 271.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

assentamentos informais, carecedores de estrutura física apta e desarticulados com equipamentos e serviços públicos fundamentais⁵.

Nesse tocante, a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), ocorrida na cidade de Quito, Equador, de 17 a 20 e outubro de 2016, aprovou o documento final, uma Nova Agenda Urbana, que demonstra especial preocupação, dentre outras vulnerabilidades urbanas, com os moradores de assentamentos informais, principalmente aqueles submetidos a conjunturas de despejo forçado:

31. Nos comprometemos a promover políticas em matéria de moradia a nível nacional, subnacional (regional) e local que respaldem a realização progressiva do direito à moradia adequada para todos como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado; que combatam todas as formas de discriminação e violência e impeçam os despejos forçados arbitrários e que centrem nas necessidades das pessoas sem casa, as pessoas em situações vulneráveis, os grupos de baixa renda e as pessoas com deficiência e propiciem ao mesmo tempo a participação e colaboração das comunidades e os interessados pertinentes na planeamento e aplicação dessas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, em conformidade com a legislação e as normas nacionais (grifamos).

A proteção à vulnerabilidade decorre, do ponto de vista interno/nacional, do direito fundamental à igualdade, previsto na cabeça do artigo 5.º da Constituição da República de 1988. A igualdade não se basta ao seu aspecto formal, a igualdade perante a lei. O direito à igualdade também se revela no

⁵ Podemos ressaltar o Sistema Geral de proteção dos direitos humanos ou Sistema ONU, sedimentado com a Carta Internacional de Direitos Humanos: Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, proclamada em 10 de dezembro de 1948, pela resolução 217-A da Assembleia Geral das Nações Unidas; Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; o Comentário Geral n.º 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que versa sobre o direito à moradia adequada, além de trazer balizas para a definição do conceito-índice de adequação, releva especial preocupação com os grupos vulneráveis; o Comentário Geral n.º 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que versa sobre os despejos forçados.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração.

Diante deste quadro não-isonômico, está o Estado autorizado à realização de discriminações positivas a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida. A igualdade ingressa em sua terceira fase (promocional), “que caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compreensão das desigualdades sociais, econômicas, e culturais, portanto, no sentido do que se convencionou chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma”⁶.

Também na legislação urbanística brasileira há dispositivos direcionados aos moradores de assentamentos informais. O Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos/as cidadãos/ãs, bem como do equilíbrio ambiental, orienta-se por diretrizes gerais, previstas em seu artigo 2.º, tal como a garantia dos direitos a cidades sustentáveis e à moradia.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 541.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dessas garantias, decorre a preocupação com a regularização fundiária, prevista, pelo artigo 4.º, V, q, do Estatuto, como instrumento jurídico e político da política urbana, e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e normas ambientais, segundo o artigo 2.º, inciso XIV, da mesma norma. Todas essas diretrizes foram abrigadas pelo Plano Diretor do Município de São Paulo (instituído pela Lei nº 16.050/2014).

Sucedem que a vulnerabilidade urbana – agravada pela falta de segurança da posse daqueles/as moradores de assentamentos informais e pela ausência de moradia para pessoas em situação de rua⁷ – implica, não raro, um efeito cascata de destituição de direitos, afetando sobremaneira aqueles/as que carecem de um suporte estatal.

Nesse sentido, mencione-se a situação das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Em 2016, conforme mapeamento realizado pelo Observatório de Políticas Sociais da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo, foi identificado um universo de 2.372 crianças e adolescentes distribuídos nos 127 Serviços de Acolhimento Institucional do Município⁸.

⁷ As pessoas em situação de rua compõem um grupo social heterogêneo, são despojadas de local para moradia convencional regular, com vínculos familiares rompidos, em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Desemprego e desestruturação familiar são as principais razões para as pessoas estarem nesta situação, podendo estar ou não associado ao uso abusivo de substâncias psicoativas ou a quadros de saúde mental. Também são considerados moradores de rua aqueles que pernoitam em albergues públicos, locação social e repúblicas.

⁸ Cf. Estudo de Reordenamento das Vagas nos Serviços de Acolhimento institucional para Crianças e Adolescentes – período de referência junho/2016: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2016/Avalia%C3%A7%C3%B5es%20e%20Diagn%C3%B3sticos/Reordenamento_das_Vagas_nos_Saicas_JUN2016.pdf



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como se sabe, crianças que estejam em situação de vulnerabilidade pessoal ou social em decorrência de ação ou omissão própria, de sua família *ou do Estado* podem receber quaisquer das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 98 e 101), inclusive a separação provisória de sua família mediante acolhimento institucional. Acontece que, historicamente, muitas dessas crianças e adolescentes são separados de suas famílias justamente em razão da vulnerabilidade socioeconômica que enfrentam⁹, muito embora a família, base da sociedade, tenha proteção especial do Estado (art. 226 da Constituição Federal).

Curioso, portanto, destacar que, conforme levantamento realizado pelo Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo ao longo do segundo semestre de 2017 a partir de ofícios enviados diretamente às equipes dos Serviços de Acolhimento Institucional instalados na cidade de São Paulo¹⁰, **ao menos 101 crianças e adolescente dependem exclusivamente de uma alternativa habitacional para retornarem aos seus lares, medida que lhes é garantida pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente¹¹, inclusive com prioridade absoluta¹² – o que não vem sendo**

⁹ Conforme Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes realizado pelo IPEA: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA. Levantamento Nacional de abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC.pdf

¹⁰ Procedimento Administrativo NEIJ nº 030/2017

¹¹ Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. (...) § 3º **A manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção**, nos termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei.

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. § 1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, **a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção**.

¹² Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: (...) **b)**



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

possível diante dos sucessivos cortes sofridos pela pasta da habitação, conforme já suprarrelatado.

Aliás, vale resgatar que a Portaria nº 131/2015 da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, atualmente suspensa, ao regulamentar “*alternativas de atendimento habitacional provisório*”¹³, prevê expressamente a possibilidade de inclusão dos programas habitacionais da secretaria as “*famílias com menor (es) em situação de desacolhimento*” (artigo 2º, §3º, alínea “b”).

Vê-se, pois, mesmo em uma análise perfunctória da situação das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, que a implementação e efetivação de uma política pública de habitação popular não apenas satisfaria os diversos comandos normativos que traduzem o dever estatal de Proteção Integral dos direitos infanto-juvenis (artigo 227 da Constituição Federal), como permitiria, inclusive, a imediata fruição do direito à convivência familiar de ao menos uma centena de famílias atualmente separadas única e exclusivamente em razão da falta ou inadequação de sua moradia.

Também é grave a situação vivenciada por pessoas idosas e pessoas com deficiência. A deficiência e a velhice impactam de forma importante a vida das pessoas e de suas famílias e elevam os custos financeiros com bens e serviços. Em relação às pessoas de baixa renda o impacto acaba sendo mais expressivo, considerando as dificuldades já para garantir as necessidades básicas.

precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

¹³ Nos termos do §1º do art. 1º da Portaria SEHAB nº. 131/15, “*entende-se por atendimento habitacional provisório a concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar à família na cobertura de despesas com moradia*”. O §3º ainda ressaltava que “*o benefício financeiro pode ser temporário ou continuado, sendo que neste último caso deverá estar vinculado ao atendimento habitacional definitivo*”. Cf. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg_027\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg_027(1).pdf)



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, a moradia para pessoas idosas e pessoas com deficiência representa um local que garante maior proteção, considerando a situação de vulnerabilidade inerente à condição. De fato, a ausência de moradia certamente aumenta os riscos para a saúde e a vida deste grupo de pessoas e reduz a possibilidade de apoios necessários.

Diante disto, visando garantir o direito à moradia de ambos os grupos a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) garante que “a pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva”.

Da mesma forma, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) dispõe que o “idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada” (art. 37).

No entanto, o Núcleo Especializado dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência recebeu reclamação vinda do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência de **diversas famílias compostas por pessoas com deficiência que tiveram o auxílio-aluguel negado**. A Secretaria Municipal de Habitação informou que a negativa decorreu da suspensão da Portaria 131/2015 e que, por se tratar de demanda afeta à Secretaria Municipal de Pessoa com Deficiência, o atendimento dependeria de Nota de Reserva com Transferência de recursos para cobrir as despesas decorrentes da inclusão. A Secretaria Municipal de Pessoa com Deficiência informou, porém, que não dispõe de dotação orçamentária ou recursos financeiros para atendimento desta espécie de demanda.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Importante dizer, ademais, que há uma preocupação no sentido de que a efetivação de moradia possa contribuir com a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e da pessoa idosa e o incentivo à vida independente nos casos que é possível. Neste aspecto, a LBI em seu artigo 3.º, inciso XI, define que moradia para a vida independente da pessoa com deficiência é a “moradia com estruturas adequadas capazes de proporcionar serviços de apoio coletivos e individualizados que respeitem e ampliem o grau de autonomia de jovens e adultos com deficiência”.

Para que a criação e manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência se efetive, o Poder Público deve adotar programas e ações estratégicas com esta finalidade (artigo 31, parágrafo 1.º, da LBI). Assim, negar o auxílio-moradia para pessoas idosas e pessoas com deficiência é colocá-las em situação de risco para sua saúde e vida ou, ainda, nos casos em que é possível, negar que exerçam sua autonomia, colocando-as em situação de dependência.

Merece igual destaque a situação das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O *Mapa da Violência 2015 (Cebela/Flacso)* é uma referência sobre o tema e revelou que **a residência é o local em que ocorrem 71,9% das ocorrências de violência contra as mulheres.**¹⁴ Portanto, são recorrentes os casos de violência doméstica contra a mulher perpetrada no seio de uma relação familiar.

As medidas protetivas de urgência foram introduzidas no ordenamento brasileiro por intermédio da Lei 11.340 de 2006, em atenção à necessidade de desenvolver mecanismos urgentes de proteção à mulher em situação de violência doméstica, consubstanciada, em específico, nas obrigações

¹⁴ https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/03/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

assumidas pelo Estado brasileiro com a ratificação da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.

Cumprе destacar que a Lei Maria da Penha tem como ponto positivo não somente apresentar dispositivos de caráter punitivo ou retributivo, mas também de apresentar inúmeros dispositivos de **caráter assistenciais**.

Dentro dessa perspectiva assistencial (termo aqui utilizado para significar um conjunto de ações adotadas para minorar as consequências da violência já sofrida pela mulher) foi que a legislação concedeu ao/a magistrado/a possibilidade de inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no **cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal**.¹⁵

Nesse contexto, na esfera municipal, o §3º do artigo 2º da Portaria nº 131/2015 da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo prevê o programa de atendimento habitacional provisório às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que, dentre outros requisitos, preencha o de ser uma **família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica**. Vale destacar a parceria firmada entre a SEHAB e a extinta Secretaria de Políticas para Mulheres e Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social visando criar fluxos das demandas de referidas mulheres, atendidas em equipamentos especializados dessas pastas.

Contudo, desde junho de 2016, conforme resposta da SEHAB – Ofício n.º 381/SEHAB.G/2017 (anexo), **o atendimento provisório por meio desse**

¹⁵ §1º, art. 9º Lei 11.340/06: **1º** O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recurso ficou suspenso enquanto perduraram as restrições orçamentárias nos termos do Memorando nº 22/SEHAB-G/2016 e da Portaria 179/SEHAB-G/2016.

No mesmo documento, Secretaria acrescenta à informação anterior que no ano de 2017 **foi inviável conceder novas inclusões de mulheres face à situação de restrição orçamentária.**

Diante desse cenário de grave omissão em referida política pública de atenção às mulheres – vide artigo 36, da Lei Maria da Penha¹⁶, cabe destacar a carta aberta enviada pelas Redes de Enfrentamento à Violência contra as mulheres da Cidade de São Paulo, em março do corrente ano, entregue à Gestão Municipal, Ministério Público do Estado, Defensoria Pública entre outros órgãos, que elenca dentre as “necessidades específicas” das mulheres em situação de violência o acesso real ao aluguel social.

A falta de opção habitacional dessas mulheres certamente afeta a sua decisão em romper o ciclo de violência, ou mesmo de retornar ao lar do agressor.

Viver sem violência é um direito. A mulher que se encontra nessa situação tem que ver efetivadas as leis e políticas públicas que existem para protegê-la. O programa de atendimento habitacional provisório, portanto, é importante instrumento para prevenir e coibir a violência domésticas e familiar enfrentadas pelas nossas mulheres.

Por fim, no que tange às pessoas em situação de rua, abrangendo neste conceito tanto aquelas que pernoitam nas ruas, como as que pernoitam em equipamentos públicos da assistência social, ainda não há políticas habitacionais

¹⁶ Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

adequadas que cheguem para as mesmas. A já mencionada Portaria nº 131/2015 da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo não previu a população em situação de rua como beneficiária de atendimento habitacional provisório. Auxílios financeiros destinados à moradia deveriam também contemplar esta população.

Não obstante a falta de previsão na mencionada portaria, a Política Nacional para a População de Rua, instituída pelo Decreto 7.053/2009, prevê como um de seus objetivos “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” (art. 7º, I).

Também a Lei Estadual nº 16544/2017, que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua, prevê como objetivo desta Política “assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, **habitação**, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, previdência e direitos humanos” (artigo 5º, I), além da possibilidade de proposição de “medidas que assegurem a prioridade de acesso da população em situação de rua aos programas de moradia popular promovidos pelos governos federal, estadual e municipais” (artigo 9º, XIII).

Outrossim, no âmbito municipal, a Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005/2016, que institui o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, prevê a **habitação digna** como um de seus eixos orientadores e objetivos estratégicos, estabelecendo como ações programáticas o Programa de Locação Social, o Serviço de Moradia Social, o Serviço de Atenção à Pop Rua com Perda de Autonomia Definitiva, o Serviço de



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cuidados Integrais para pessoas em situação de rua portadora de transtornos mentais severos e as Repúblicas.

Além disso, no âmbito municipal, o próprio Plano Diretor do Município de São Paulo (instituído pela Lei nº 16.050/2014), prevê como objetivo “eliminação e redução das situações de vulnerabilidades urbanas que expõem diversos grupos sociais, especialmente os de baixa renda como **pessoas em situação de rua**, catadores e trabalhadores ambulantes, a situações de riscos, perigos e ameaças” (artigo 10); prevê, para fortalecimento de polos e eixos de centralidades, programas habitacionais, de assistência social e de saúde para a população moradora em áreas de risco, ocupações irregulares e situação de rua (artigo 181, VII).

Ainda, o Plano Diretor cria o Serviço de Moradia Social, com prioridade no acesso para a população idosa de baixa renda; a população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social; a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas (artigo 295).

De fato, é cediço que a primeira necessidade de quem se encontra em situação de rua é a necessidade habitacional. Na cidade de São Paulo, o último censo da população de rua contou 15.905 pessoas, número que se estima tenha crescido desde então. Deste total, 8.750 usavam equipamentos públicos para pernoite, enquanto o restante dormia nas ruas.

Tais equipamentos públicos, em sua maioria, são Centros de Acolhida que não satisfazem os requisitos de uma moradia digna¹⁷. Alguns destes

¹⁷ Estes requisitos são segurança legal da posse; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização razoável; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura; e adequação cultural, conforme Comentário Geral nº 4, sobre o direito a uma habitação condigna -



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

equipamentos decorrem de experiências pontuais que não chegaram a constituir-se em políticas públicas, como locação social, repúblicas, hotéis sociais ou residências terapêuticas, os quais precisam ganhar escala e articular-se à rede de atendimento para dar conta da demanda existente.

Nos países desenvolvidos têm se consolidado programas do tipo casa primeiro¹⁸, que visam ao atendimento de pessoas em situação de rua crônica, situação está associada não raro a problemas de saúde mental ou a uso abusivo de substâncias psicoativas. Ademais, pessoas em situação de rua que possuem renda, ainda que mínima e intermitente, precisam ser incluídas em programas habitacionais que possibilitem sua saída da rua e dos equipamentos de assistência social.

Assim, diante das diversas situações de vulnerabilidade apontadas, deve o poder público tomar todas as providências necessárias para assegurar e efetivar o direito à moradia, sob pena de infringir a cláusula de alcance universal inerente a este direito humano. A identificação de situação de vulnerabilidade e a especificação dos sujeitos de direito desafiam a formação de políticas públicas inclusivas.

Entende-se, portanto, a necessidade de **previsão e de expansão de recursos orçamentários** adequados para a **implementação e efetivação das políticas públicas de habitação popular**, especialmente destinadas a grupos vulneráveis, no Projeto de Lei n.º 01-00686/2017 do Poder Executivo do

artigo 11.º, n.º 1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (adoptado na 6.ª sessão do Comitê, 1991) do ECOSOC (Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU).

¹⁸ As principais características deste tipo de programa para pessoas em situação de rua são: 1) Pressuposto de que a moradia é um direito humano e deve envolver os requisitos do Comentário Geral n.º 4, sobre o direito a uma habitação condigna do ECOSOC (Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU); 2) Os beneficiários dos serviços escolhem e controlam as escolhas sobre os serviços que usam; 3) Separação e independência entre casa e tratamento; 4) Orientação à recuperação; 5) Redução de Danos; 6) Engajamento ativo, sem coerção; 7) Planejamento individual centrado na pessoa; 8) Suporte flexível, pelo tempo que for necessário.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Município de São Paulo, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 2018.

São Paulo, 10 de novembro de 2017.

Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Luiza Lins Veloso

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Rafael de Paula Eduardo Faber

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Juliana do Val Ribeiro

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado da Infância e Juventude

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado da Infância e Juventude

Paula Sant'Anna de Souza Machado

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ana Rita Souza Prata

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes

Defensor Público do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Renata Flores Tibyriçá

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência

Fernanda Dutra Pinchiaro

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência