



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

CARLOS ROBERTO VIEIRA DE SOUSA FILHO

**O DIREITO SOCIAL À MORADIA E A CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS: O CENÁRIO DA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE - PARAÍBA**

CAMPINA GRANDE

2024

CARLOS ROBERTO VIEIRA DE SOUSA FILHO

**O DIREITO SOCIAL À MORADIA E A CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS: O CENÁRIO DA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE - PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, Exclusão Social e Eficácia dos Direitos Fundamentais.

Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Maria Cezilene Araújo de Moraes

CAMPINA GRANDE

2024

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S725d Sousa Filho, Carlos Roberto Vieira de.

O direito social à moradia e a concretização das normas constitucionais programáticas [manuscrito] : o cenário da população em situação de rua no município de Campina Grande - Paraíba / Carlos Roberto Vieira de Sousa Filho. - 2024.

28 p.

Digitado. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2024. "Orientação : Profa. Dra. Maria Cezilene Araújo de Moraes, Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Direito à moradia. 2. População em situação de rua. 3. Políticas públicas. 4. Normas constitucionais. I. Título

21. ed. CDD 344

CARLOS ROBERTO VIEIRA DE SOUSA FILHO

**O DIREITO SOCIAL À MORADIA E A CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS: O CENÁRIO DA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE - PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, Exclusão Social e Eficácia dos Direitos Fundamentais

Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Maria Cezilene Araújo de Moraes.

Aprovado em: 17/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Cezilene Araújo de Moraes.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA (UEPB)

Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA (UEPB)

Prof. Ms. Severino Pereira Cavalcanti Neto

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA (UEPB)

“Quem tem duas túnicas dê uma a quem não tem nenhuma; e quem tem comida faça o mesmo” Lucas 3:11

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem o objetivo de analisar o direito social à moradia e sua concretização à luz das normas constitucionais programáticas no contexto da população em situação de rua no município de Campina Grande, Paraíba. Para a realização do trabalho, optou-se pelo método dedutivo como principal abordagem, partindo das análises gerais às específicas acerca do tema, a partir do emprego dos tipos de pesquisa exploratória e bibliográfico. Com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que reconhece a moradia como um direito fundamental, o trabalho investiga os desafios práticos para a efetivação desse direito, sobretudo no que se refere à implementação de políticas públicas adequadas. A pesquisa aborda a invisibilidade social e jurídica dessa população, destacando as falhas estruturais do poder público na promoção de políticas habitacionais eficazes e inclusivas. O estudo também examina a função das normas programáticas, que traçam diretrizes para a ação estatal, e a complexidade de sua aplicação em um cenário de desigualdade socioeconômica. A ausência de políticas públicas específicas para a população de rua, a precariedade dos serviços de assistência social, e a falta de integração entre os diversos níveis de governo são apontados como entraves à concretização do direito à moradia. Além disso, a pesquisa propõe alternativas para a formulação de políticas públicas que considerem as particularidades dessa população vulnerável, com base em uma análise crítica das normas constitucionais e das decisões judiciais pertinentes, incluindo a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, o trabalho busca contribuir para o debate sobre os direitos fundamentais e a inclusão social, ressaltando a necessidade de uma atuação estatal mais proativa e eficaz para garantir o direito à moradia de maneira digna e equitativa.

Palavras-chaves: direito à moradia; normas constitucionais programáticas; população em situação de rua; políticas públicas.

ABSTRACT

This Final Undergraduate Thesis aims to analyze the social right to housing and its implementation in light of the programmatic constitutional norms, within the context of the homeless population in the municipality of Campina Grande, Paraíba. The deductive method was chosen as the primary approach for conducting this research, moving from general to specific analyses on the topic, employing exploratory and bibliographic research types. Based on the 1988 Federal Constitution of Brazil, which recognizes housing as a fundamental right, the study investigates the practical challenges in fulfilling this right, particularly regarding the effectiveness of public policies. The research addresses the social and legal invisibility of this population, highlighting the structural failures of the public administration in promoting effective and inclusive housing policies. The study also examines the role of programmatic norms, which outline directives for state action, and the complexities of their application in a context of socioeconomic inequality. The lack of specific public policies for the homeless, the precariousness of social assistance services, and the failure to integrate different levels of government are identified as obstacles to the realization of the right to housing. Moreover, the monograph proposes alternatives for the formulation of public policies that consider the specific needs of this vulnerable population, based on a critical analysis of constitutional norms and relevant judicial decisions, including recent Supreme Court jurisprudence. Thus, this work seeks to contribute to the debate on fundamental rights and social inclusion, emphasizing the need for more proactive and effective state action to ensure the right to housing in a dignified and equitable manner.

Keywords: right to housing; programmatic constitutional norms; homeless population; public policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

DF – Distrito Federal

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

nº – Número

ONU – Organização das Nações Unidas

PB – Paraíba

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A RELEVÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS.....	10
3	AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS.....	12
4	A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA CONCRETIZAÇÃO.....	15
4.1	Previsões legislativas acerca do direito à moradia e a dificuldade da implementação.....	18
5	A REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	21
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
	REFERÊNCIAS.....	26

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é uma das expressões mais relevantes dos direitos sociais, uma vez que constitui não apenas um abrigo físico, mas um elemento essencial para a promoção da dignidade humana e para a garantia de outros direitos fundamentais. Inscrito no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, esse direito compõe o núcleo dos direitos sociais que exigem uma atuação positiva do Estado. No entanto, a distância entre a normatização constitucional e a sua efetiva concretização é um dos maiores desafios enfrentados pelo constitucionalismo social brasileiro. A população em situação de rua, por sua vez, está no cerne dessa disparidade, sendo um dos grupos que mais sofre com a falta de políticas públicas que assegurem o direito à moradia digna e outros direitos fundamentais a ela correlatos. Diante deste cenário, questiona-se: quais são os principais entraves que dificultam a efetivação do direito social à moradia para a população em situação de rua à luz das normas constitucionais programáticas, com ênfase no Município de Campina Grande - PB?

As normas constitucionais programáticas, apesar de apontarem diretrizes claras para a atuação do poder público, têm sua eficácia frequentemente limitada pela ausência de políticas públicas robustas, pela falta de coordenação entre os entes federativos e pela insuficiência de recursos destinados à promoção desses direitos. O direito à moradia, ao ser considerado um direito de segunda geração, impõe ao Estado o dever de atuar de forma proativa, garantindo condições mínimas de vida digna aos cidadãos. No entanto, o contexto da população em situação de rua revela que esse dever estatal tem sido negligenciado, o que resulta na perpetuação da exclusão social e da marginalização de milhares de pessoas em todo o país.

Neste cenário, a cidade de Campina Grande, localizada no estado da Paraíba, serve como um microcosmo da realidade nacional. A situação da população em situação de rua nesse município é marcada pela falta de acesso a serviços essenciais, pela invisibilidade social e pela ausência de programas habitacionais eficazes. Embora o recorte geográfico se concentre em Campina Grande, a análise desenvolvida ao longo deste trabalho se propõe a refletir sobre a problemática de forma mais ampla, observando as dificuldades na concretização do direito à moradia em diferentes contextos urbanos e socioeconômicos.

Diante dessa realidade, o presente estudo possui como objetivo analisar o direito social à moradia e sua concretização à luz das normas constitucionais programáticas no contexto da população em situação de rua no município de Campina Grande, Paraíba. Durante a exposição, expõe-se os obstáculos à efetivação do direito social à moradia para a população em situação

de rua, à luz das normas constitucionais programáticas, examinando como a ausência de políticas públicas direcionadas, a precariedade dos serviços de assistência social e a desarticulação entre as diferentes esferas de governo afetam diretamente a concretização desse direito fundamental.

Para a realização do trabalho, optou-se pelo método dedutivo como principal abordagem, partindo das análises gerais às específicas acerca do tema, a partir do emprego dos tipos de pesquisa exploratória e bibliográfico.

A relevância do tema se justifica pela urgência de repensar o papel do Estado na implementação de políticas públicas voltadas à inclusão social, especialmente no que se refere à população em situação de rua, que constitui um dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. A análise das normas constitucionais programáticas, quando confrontada com a realidade social, expõe a necessidade de uma maior integração entre os diversos níveis de governo e a formulação de políticas públicas mais eficazes, capazes de promover a dignidade humana e reduzir as disparidades socioeconômicas que mantêm essa população à margem da sociedade.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A RELEVÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Historicamente, as fases de constitucionalismo moldaram a geração de direitos que se sobressaíram por determinado tempo em um Estado. Com o constitucionalismo social, no início do século XX, observou-se o crescimento de um Estado social que apresentou os direitos fundamentais de segunda geração, exigindo uma atuação positiva do Estado no sentido de garantir direitos sociais.

As primeiras tentativas de amparo social e promoção da igualdade no constitucionalismo global lançaram as bases do conceito de atuação estatal para garantir direitos sociais frente ao enraizamento das desigualdades e da crescente industrialização. A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 foram marcos decisivos no reconhecimento de que o Estado deveria assegurar de maneira mais clara esses direitos (Moraes, 2018).

Continuamente, com o advento do neoconstitucionalismo, advindo desde meados do século XX até os dias de hoje, em Estados Democráticos de Direito, nota-se a dignidade da pessoa humana como centro axiológico de todo o ordenamento jurídico. Diante desse cenário, é comum que os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana ganhem um teor valorativo superior às demais normas.

É nessa perspectiva que Bulos expõe que esses direitos conferem aos indivíduos um *status* jurídico que lhes permite exigir do Estado o cumprimento de deveres correlatos, através de uma prestação que satisfaça as verdadeiras necessidades do cidadão. Como afirma o constitucionalista: “sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive” (Bulos, p. 401, 2007).

A partir de revoluções históricas, o indivíduo, como ser político, conquistou a configuração de governo na qual a autoridade estaria a serviço do cidadão, tornando-se, o Estado, um instrumento para atender as suas necessidades. Nos séculos XVII e XVIII, documentos como a *Bill of Rights*, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foram essenciais para a concretização dessas conquistas, possibilitando a consequente positivação dos direitos fundamentais. Assim, a relação entre o Estado e a sociedade se tornava cada vez menos verticalizada.

A partir dessa perspectiva, os direitos fundamentais, tanto como direitos de defesa quanto como direitos prestacionais, ganharam um novo significado, conforme a teoria de Robert

Alexy (1998). Ao analisar o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, observa-se uma clara função de proteção desses direitos, refletindo as obrigações assumidas pelo Estado em garantir a dignidade de seus cidadãos.

Mesmo em um Estado Democrático de Direito, é essencial que o ordenamento jurídico tenha a dignidade humana como valor central, assegurando que os poderes estatais atuem de forma harmoniosa, sem intervenções arbitrárias ou omissões abusivas que afetem a esfera individual dos cidadãos. Nesse contexto, os direitos fundamentais servem como orientadores da atuação estatal, estabelecendo limites que impedem intervenções ilegais e punem a omissão indevida do Estado quando este falha em garantir os direitos subjetivos necessários para uma vida digna e livre.

Nessa perspectiva, o poder público deve se comprometer com a transformação social, elevando o bem-estar e garantindo a justiça, especialmente para os grupos mais vulneráveis, garantindo, inclusive, os direitos coletivos característicos do Estado Social que compõem os direitos fundamentais.

Para Schumpeter (1961), a plena efetivação da democracia exige mais do que eleições livres; é fundamental que todos os cidadãos tenham acesso a direitos básicos. Dessa forma, o cidadão pode participar ativamente da vida política e social, contribuindo para a redução das desigualdades e a afirmação da Constituição de 1988 como a norma jurídica suprema, sob a proteção do Poder Judiciário.

3 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

As normas constitucionais em sua essência, dentro de um Estado Democrático de Direito, exercem influência semântica e normativa basilares para o pleno funcionamento do ordenamento jurídico. Luís Roberto Barroso (2020) expõe que as normas que definem direitos têm a característica de conferir direitos subjetivos, permitindo ao indivíduo exigir do Estado, ou de outros destinatários, tanto prestações positivas, quanto negativas, que assegurem o usufruto de bens jurídicos consagrados pela Constituição. Embora existam divergências doutrinárias e variações semânticas sobre a classificação dessas normas, Barroso as agrupa em quatro categorias principais: direitos individuais, direitos políticos, direitos sociais e direitos difusos.

Dentre os normativos constitucionais, temos as normas programáticas, entendidas como aquelas que traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos (Barroso, 2020). Em essência, entende-se que essas normas se referem a ideais coletivos que terão sua eficácia limitada ou reduzida em razão da necessidade de uma definição específica sobre como serão executadas no contexto social fático. Assim, em geral, dependem de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos (Oliveira, 2015).

Nessa análise, a doutrina se divide na complexidade de definir o que de fato é norma programática, e o que se caracteriza como norma definidora de direito, para, a partir disso, especificar se estarão aptas a gerar direitos subjetivos na versão positiva ou apenas em uma feição negativa.

De um modo mais claro, direitos subjetivos com uma operatividade positiva são aqueles que conferem ao titular da norma o direito de exigir, de forma imediata e efetiva, uma prestação do Estado ou de outro destinatário, sem necessidade de intermediação legislativa ou regulamentação para que seus efeitos sejam aplicados. Essas normas são diretamente aplicáveis, vinculam os poderes públicos a uma atuação concreta e, portanto, podem ser judicialmente exigidas pelos cidadãos. A eficácia positiva de uma norma constitucional significa que ela não apenas estabelece um objetivo ou diretriz, mas também cria obrigações concretas que podem ser exigidas diretamente perante o Estado ou qualquer outro destinatário (Barroso, 2020).

Em dissonância, uma norma constitucional com eficácia jurídica negativa é aquela que, embora não imponha obrigações positivas de prestação imediata por parte do Estado, impede a adoção de medidas que contrariem os princípios ou diretrizes nela estabelecidos. Em outras palavras, essas normas não conferem, de imediato, o direito de exigir uma ação ou prestação do Estado, mas garantem o direito de impedir comportamentos ou atos que contrariem

seu conteúdo normativo. Exemplo clássico são normas que estabelecem diretrizes amplas, como a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII, CRFB/88) ou o incentivo à cultura (art. 215, CRFB/88), que não podem ser usadas para exigir prestações positivas imediatas, mas podem ser invocadas para barrar ações que prejudiquem a realização desses fins, uma vez que sua eficácia negativa impede que o Estado ou terceiros adotem ações que desrespeitem os princípios traçados por elas (Barroso, 2020).

Doutrinariamente, as normas programáticas estavam ligadas apenas a uma eficácia negativa. A doutrina e a jurisprudência defendiam que sua eficácia positiva restava paralisada diante do grau de abstração que reside no caráter principiológico de tais dispositivos, possibilitando ao administrador ou ao legislador elevado grau de discricionariedade quanto à ordem e preferência na execução das políticas ou das leis que as concretizem. Além disso, pelo aspecto amplo, a doutrina sempre pontuou que tais normas esbarravam em um embate com o princípio da reserva do possível e a dificuldade de se garantir a tutela de tais direitos para todos os indivíduos. Seriam, portanto, normas mais próximas da política do que do jurídico (Oliveira, 2015).

Entretanto, a dificuldade normativa de se distinguir quais normas constitucionais se trataria de normas programáticas manteve-se presente no mundo jurídico. Fábio Souza Oliveira expôs isso explicando:

Acontece, como registrado, que pode haver embaraço ou confusão na classificação de um dispositivo normativo como programático ou definidor de direito. O exame da doutrina e da jurisprudência demonstra a existência de divergência acerca da qualidade de dispositivos normativos. Por exemplo, o art. 7º, IV da Constituição, que versa sobre o salário-mínimo e que segundo muitos seria ilustração por excelência de norma programática, é, para Luís Roberto Barroso, norma definidora de direito. O art. 6º, da Lei Fundamental, costumeiramente qualificado como programático, deve ser considerado, segundo Clèmerson Clève, disposição de direito fundamental, não se podendo entender que o comando é despido de eficácia imediata. Veicularia direitos prestacionais originários, direitos que “podem, desde logo, ser reclamados, inclusive judicialmente, mesmo à falta de norma regulamentadora” (Oliveira, p. 3 2015).

Um direito que pode ser utilizado para ilustrar tal confusão é o direito à saúde. Inicialmente, o dispositivo era considerado meramente programático, dotado apenas de eficácia negativa, conforme pontuou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) na seguinte decisão:

Normas constitucionais meramente programáticas – ad exemplum, o direito à saúde – protegem um interesse geral, todavia, não conferem aos beneficiários desse interesse, o poder de exigir sua satisfação [...] eis que não delimitado o seu objeto, nem fixada a sua extensão, antes que o legislador o munus de completá-las através da legislação integrativa. Essas normas (arts. 195, 196, 204 e 227 da CF) são de eficácia limitada, ou, em outras palavras, não tem força suficiente para desenvolver-se integralmente, “ou não dispõem de eficácia plena [...] (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de

Segurança nº 6564-RS. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. Data da Publicação: 17 de junho de 1996).

Em outro momento, com o crescimento da necessidade de fornecimento de medicamentos específicos e de alto custo para alguns indivíduos, o STJ decidiu o seguinte:

É dever do Estado assegurar a todos os cidadãos, indistintamente, o direito à saúde, que é fundamental e está consagrado na Constituição da República nos artigos 6º e 196. Despicienda de quaisquer comentários a discussão a respeito de ser ou não a regra dos arts. 6º e 196, da CF/88, norma programática ou de eficácia imediata. **Nenhuma regra hermenêutica pode sobrepor-se ao princípio maior estabelecido**, em 1988, na Constituição brasileira, de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11.183-PR. Relator Ministro José Delgado. Data da Publicação: 4 de setembro de 2000) (Grifos nossos).

Por outro lado, embora tenha prevalecido o entendimento de que a norma possui caráter programático, passou-se a admitir a possibilidade de exigir do poder público ações para que se cumpra o disposto. Nesse passo, a Jurisprudência chega no ponto de declarar a eficácia de normas programáticas em uma abrangência plena e com produção de direito subjetivo em caráter positivo, contrariando o entendimento doutrinário clássico ao alicerçar esse limite na visualização do mínimo existencial no direito pleiteado objeto da norma. Assim, Luís Roberto Barroso sustenta:

[...] que é possível visualizar inconstitucionalidade por omissão no que tange às normas programáticas quando em causa o mínimo existencial. **O referencial do mínimo existencial serve, então, de balizamento para extrair eficácia positiva de norma programática** (Oliveira, p.6, 2015) (Grifos nossos).

Logo, o peso de uma eficácia positiva, com uma obrigação de legislar e de garantir prestações positivas, decorrente de um normativo constitucional programático advém quando o caso concreto tratar de direitos fundamentais sociais mínimos, como o direito à moradia, à educação fundamental, patamar mínimo de assistência médica e tudo que incorpora a necessidade mínima para sobrevivência digna.

4 A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA CONCRETIZAÇÃO

O direito à moradia, insculpido no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, integra o rol de direitos sociais definidos de modo prioritário pelo constituinte:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Nesse contexto, José Afonso da Silva destaca que a CRFB/88 organiza um conjunto de direitos fundamentais conforme o objeto que se protege, de modo individual ou coletivo, abrangendo aspectos sociais e culturais do indivíduo, e enfatizando a necessidade de que os direitos fundamentais não apenas sejam reconhecidos, mas também garantidos na prática.

A partir desse contexto, define-se como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o direito à moradia, bem como a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Nessa perspectiva, percebe-se que o direito à moradia está atrelado ao mínimo existencial necessário para a concretização de uma vida digna. Contudo, a eficácia positiva desse direito, por vezes, não é considerada pela maioria da doutrina, que defende a inoperância estatal frente à percepção precipitada de que sua concretização se daria pela garantia de uma casa para cada cidadão.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza, no artigo XXV, que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado que assegure a si mesma e à sua família saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e serviços sociais indispensáveis" (ONU, 1948).

Portanto, é evidente a importância da garantia do direito à moradia para a efetivação da dignidade humana, uma vez que possibilita ao indivíduo exercer outros direitos estabelecidos na Constituição Federal da República do Brasil de 1988, como os direitos à intimidade e à privacidade.

Neste ponto, assim como o direito à saúde, o direito à moradia provoca um embate entre o mínimo existencial e a reserva do possível, não podendo o segundo se sobrepor ao primeiro apenas por uma questão de gestão administrativa de recursos.

Falar da ausência de garantia do direito à moradia é expor as vísceras da vulnerabilidade humana da sociedade brasileira, que não tem acesso a todo o conjunto básico

de existência, isto é, moradia, alimentação e saneamento básico. Desse modo, a impossibilidade da priorização da reserva do possível frente a esse direito substancial é medida que se impõe.

No sentido da explicação quanto à eficácia das normas programáticas, classificando o direito à moradia nessa categoria, conforme definido pela maioria da doutrina, a prestação negativa do Estado se faz presente na abstenção de interferência que inviabilize o acesso à moradia. Assim, o Estado garante a liberdade individual na concretização do direito.

Ocorre que a efetivação desse direito está atrelada a um contexto social que cria um sistema de maior proteção para quem pode pagar mais. Isso invisibiliza parte da população que vive refém de um cenário cotidiano que a marginaliza e vulnerabiliza, em razão da falta de oportunidades, da exposição à criminalidade, do confinamento habitacional dessa parcela nos espaços mais periféricos e geograficamente arriscados e, por fim, da submissão a verdadeiros estados paralelos que introduzem o indivíduo a um contexto precário de existência em virtude da inoperância do Estado brasileiro nessas localidades.

Diante disso, entende-se que a prestação negativa do Estado seria suficiente para garantir o direito à moradia apenas se houvesse a concretização das demais prestações positivas que são de sua obrigação, todas atreladas ao mínimo existencial necessário para uma vida digna. Entretanto, os dados mostram que o Estado brasileiro ainda está longe de alcançar um elevado nível de dignidade no contexto social da moradia. Veja-se:

O Brasil tem 3,9 milhões de pessoas que vivem em 13.297 áreas de risco. Dessas, quatro mil localidades são classificadas como de “risco muito alto”, de deslizamentos e inundações, por exemplo. Já o número de áreas classificadas como de “risco alto” é de 9.291 (Souza, 2023).

Cerca de 33 milhões de brasileiros e brasileiras não têm onde morar ou vivem em moradias precárias, de acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Em 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou que existiam mais de 5 milhões de residências em condições precárias, que são caracterizadas pela irregularidade no padrão urbanístico e a falta de abastecimento de água, coleta de lixo, destinação de esgoto ou fornecimento de energia (Synergia Consultoria, 2023).

Saneamento básico: 100 milhões de pessoas não têm rede de esgoto e falta água potável para 35 milhões (Globo, 2023).

Portanto, de acordo com Paulo Roberto Lyrio Pimenta, o direito à moradia, como uma situação de direito subjetivo:

[...] recebe maior proteção do ordenamento, conferindo ao seu titular verdadeira pretensão de caráter material. Por conseguinte, os titulares de direitos conferidos por normas programáticas passam a ter a possibilidade de exigir o cumprimento da obrigação prevista em tais regras jurídicas, inclusive perante o Poder Judiciário" (Pimenta, p. 33, 2008).

Prova disso se extrai do julgamento da ADPF 976 MC-REF / DF, a qual expõe que a situação de omissão do poder público diante que população em situação de rua no Brasil resulta em um potencial estado de coisas inconstitucionais, reconhecendo a possibilidade de intervenção judicial por inobservância da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto Federal 7.053/2009). No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976¹ pontua-se, ainda, que:

[...] Com vistas à efetiva implementação de uma Política Nacional, a idealização de um amplo plano de ação e de monitoramento pela União constitui providência imprescindível para unir a sociedade e o Estado brasileiros na construção de uma solução consensual e coletiva para o problema social da população em situação de rua. 4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos.

A medida cautelar foi concedida parcialmente e referendada para, independentemente de adesão formal dos entes, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste sentido, dentre as ações específicas previstas para serem cumpridas pelos entes, o Supremo Tribunal Federal determinou:

(I) A formulação pelo PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA;

II.5.6) Disponibilizem **bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais** de fácil acesso para população em situação de rua;

II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes;

II.8) Formulação de um **protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde** para a população em situação de rua;

II.10.1) Pela defesa civil, de **barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana**, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

II.10.2) A disponibilização de itens de **higiene básica** à população em situação de rua;

e (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua

¹ A ação foi apresentada pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) sob o argumento de que a população em situação de rua no Brasil está submetida a condições desumanas de vida devido a omissões estruturais dos três níveis federativos do Executivo e do Legislativo. Afirmaram que a situação caracteriza um estado de coisas inconstitucional e pediram a adoção de providências. Na decisão, o ministro relator Alexandre de Moraes observou que, embora exista desde 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua contou com a adesão, até 2020, de apenas cinco estados e 15 municípios. Segundo o relator, apesar de passados mais de 13 anos desde a edição do decreto, os objetivos ainda não foram alcançados. “Esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade”, afirmou. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo reconhece “estado de coisas inconstitucional” em relação à população em situação de rua. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 15 set. 2024)

por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação (STF, 2023) (Grifos nossos)

Por conseguinte, o reconhecimento do potencial estado de coisas inconstitucionais pela omissão dos entes públicos diante de direitos sociais e fundamentais atribuídos diretamente à população em situação de rua, deixa evidente que a mera abstenção do Estado, isto é, a efetivação apenas de uma eficácia negativa, de ordem das normas programáticas, não é o suficiente para garantir a dignidade dessa parcela da sociedade e, principalmente, a eficácia horizontal do direito à moradia.

Pelos motivos expostos, é necessário reforçar o entendimento doutrinário e jurisprudencial que atribui a essas normas constitucionais, além do caráter programático, a produção de efeitos jurídicos concretos, isto é, de direitos subjetivos, com eficácia positiva, deixando de representar meras promessas.

4.1 Previsões legislativas acerca do direito à moradia e a dificuldade da implementação

Para além do regramento constitucional, o direito à moradia está presente em legislações federais, estaduais e municipais. Analisando o âmbito de atuação da Universidade Estadual da Paraíba, qual seja o Estado da Paraíba e o Município de Campina Grande, encontra-se um arcabouço normativo que introduz a obrigação social ao ente público.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é uma das legislações mais importantes no que tange ao direito à moradia. Essa lei estabelece diretrizes para a política urbana e define instrumentos para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Entre os objetivos do Estatuto da Cidade, destacam-se a promoção de uma política habitacional inclusiva e a garantia de que os espaços urbanos sejam acessíveis a todos. Veja-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de **pessoas em situação de rua**, idosos, jovens e outros segmentos da população (Brasil, 2001) (Grifos nossos).

O Decreto nº 7.053/2009 institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esse decreto estabelece diretrizes para a criação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos dessa população, incluindo o direito à moradia digna, à saúde, à educação e à assistência social. Entre as principais ações previstas, está o incentivo à criação de centros de

acolhimento e abrigos, além da promoção de políticas intersetoriais que garantam a reintegração social dessas pessoas.

A Lei nº 11.124/2005 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o objetivo de coordenar e implementar políticas públicas de habitação para populações de baixa renda. O SNHIS prevê o financiamento de programas habitacionais, a construção de moradias populares e a regularização fundiária.

A Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Essa legislação é relevante para o direito à moradia, pois permite a legalização de propriedades informais, o que pode beneficiar populações vulneráveis que ocupam áreas irregulares. A regularização fundiária contribui para que essas pessoas obtenham segurança jurídica sobre suas habitações, reduzindo o risco de despejos forçados.

Em uma análise legislativa estadual, a Constituição do Estado da Paraíba, em consonância com a CF/88, prevê como objetivo prioritário do Estado, no artigo 2º, inciso VII:

Art. 2º. VII – garantia dos direitos sociais, essenciais à busca da felicidade, dentre eles, o bem-estar, a educação, a saúde, a seguridade social, o ensino, a habitação, o transporte, o lazer, a alimentação, a segurança, a proteção à maternidade, à infância e à velhice, e **a assistência as pessoas desabrigadas** por determinação do Poder Público, para atender necessidade de interesse da coletividade, e vítimas de desastres naturais (Paraíba, 2012) (Grifos nossos).

No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município de Campina Grande assegura o direito à moradia como um dos objetivos prioritários de sua competência em concorrência com o Estado da Paraíba. A legislação prevê a implementação de políticas públicas de habitação voltadas à população de baixa renda, incluindo a criação de programas habitacionais e a regularização fundiária de áreas urbanas:

Art. 4º O Município concorrerá, no limite de sua competência, para consecução dos objetivos prioritários do Estado da Paraíba.

Parágrafo Único - Serão prioridades do Município, além do previsto no caput deste artigo, as seguintes:

III - atendimento das demandas sociais de educação, saúde, transporte, **moradia**, abastecimento, lazer e assistência social (Campina Grande, 1990);

Art. 160 A saúde, direito de todos e dever do Poder Público, assegurado ao cidadão mediante políticas econômicas, sociais, ambientais e outras que objetivem a prevenção e eliminação dos riscos de doença, tem como fatores determinantes, entre outros, a alimentação, **a moradia**, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte e o lazer, além do acesso aos serviços essenciais de saúde, de forma universal, gratuita e igualitária, visando à sua promoção, proteção e recuperação (Campina Grande, 1990) (Grifos nossos).

Art. 246 Compete ao Poder Público Municipal formular e executar **política habitacional visando à ampliação da oferta de moradia destinada prioritariamente à população de baixa renda** e servidores municipais e à melhoria das condições habitacionais (Campina Grande, 1990) (Grifos nossos).

Diante da robusta exposição legislativa acerca do tema, resta evidente que o Brasil possui um arcabouço legal vasto que garante o direito à moradia como um direito fundamental, tanto no âmbito federal, quanto nas esferas estadual (Paraíba) e municipal (Campina Grande). No entanto, a implementação efetiva dessas leis esbarra na falta da correta aplicação de recursos e de uma articulação intersetorial que assegure a criação de políticas públicas contínuas e integradas.

Para implementar as previsões legislativas em relação à população em situação de rua, diversos projetos buscam alinhar suas necessidades com soluções práticas e inovadoras. Um exemplo notável é o modelo "*Housing First*", desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1990 e que tem demonstrado resultados promissores na Europa e na América do Norte.

No Brasil, essa abordagem inspirou o projeto "Moradia Primeiro", que ainda está em fase inicial de implementação, com experiências positivas observadas em capitais como Curitiba e Porto Alegre.

O "*Housing First*" se distingue por sua abordagem inovadora, que desafia a lógica tradicional dos serviços de assistência social voltados para a população vulnerável. Em vez de considerar a moradia como uma recompensa final, obtida apenas após o cumprimento de várias etapas de intervenções sociais, psicológicas e comportamentais, o modelo coloca a garantia da moradia como a primeira etapa do processo de inclusão social.

O indivíduo que vive nas ruas experimenta uma invisibilização que o desumaniza, restando ineficaz a entrega de habitacionais ou de projetos paliativos sem uma integração setorial que conecte saúde mental, saúde física e reabilitação profissional. Portanto, para que o direito à moradia seja efetivamente garantido, é necessário um compromisso constante dos governos em todos os níveis, com foco na promoção de políticas habitacionais e sociais inclusivas e sustentáveis que garantam a reintegração do indivíduo à sociedade.

5 A REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A população em situação de rua no Brasil constitui um fenômeno complexo e multifacetado, que reflete a confluência de fatores econômicos, sociais e políticos. Nos últimos anos, o país assistiu a um crescimento expressivo dessa população, impulsionado por crises econômicas, aumento do desemprego e desmonte de políticas sociais. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas vivendo nas ruas no Brasil chegou a 281 mil em 2022, representando um aumento significativo comparado aos anos anteriores (IPEA, 2022). A pandemia de COVID-19 agravou ainda mais essa situação, com muitos cidadãos enfrentando despejos, perda de emprego e dificuldades de reintegração ao mercado de trabalho formal.

O Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, no parágrafo único do art. 1º, preconiza que: "é considerado população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória" (Brasil, 2009).

As pessoas em situação de rua no Brasil enfrentam uma realidade marcada pela exclusão social e pela ausência de garantias mínimas de direitos fundamentais, como moradia, saúde e educação. De acordo com pesquisa realizada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, exposto no Diagnóstico da População em Situação de Rua com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal, os dados registrados no Cadastro Único, em dezembro de 2022, revelam um perfil majoritariamente masculino (87%), adulto (55% têm entre 30 e 49 anos) e de pessoas pardas e pretas (68%) (MDHC, 2023).

No contexto da rua, muitos indivíduos necessitam apenas de um apoio psicoterapêutico que os ajude a lidar com os reflexos emocionais de desavenças familiares, de vícios ou dependência química. Vários, inclusive, sofrem de problemas de saúde mental ou são usuários de substâncias psicoativas. De tal modo, as questões que afligem essa população, atingem todas as camadas sociais, da mais baixa à mais alta. Contudo, apenas a parcela marginalizada dos indivíduos é rechaçada pela necessidade de tratamento. Continuamente, ao buscar apoio nos órgãos públicos, essas pessoas enfrentam o peso da burocracia do Estado, que constrange quem necessita com exigências sistemáticas.

Além disso, há uma crescente presença de famílias inteiras nas ruas, o que demonstra a abrangência e profundidade do problema, tendo em vista a exposição dessa vivência a crianças que se deparam desde muito novas com o profundo desamparo estatal experimentado pela camada mais vulnerável da população no país.

A falta de acesso a serviços de saúde e a alimentação adequada agrava o quadro de vulnerabilidade. Analisando o contexto da Paraíba, os restaurantes populares, geridos pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH) e em parceria com o Governo Federal, suprem uma parte dessa necessidade, mas não resolvem o problema por inteiro. Funcionam com a venda de refeição balanceada, elaborada sob a supervisão de nutricionistas, de segunda a sexta-feira, ao preço de R\$ 1,00 (um real).

Em termos de segurança, essas pessoas são frequentemente vítimas de violência física, psicológica e sexual. A marginalização reforça ciclos de pobreza e cria cenários de criminalidade, dificultando ainda mais a reinserção social e econômica.

Desse modo, o ciclo se repete. O indivíduo é exposto à rua, à insegurança, ao crime, ao cumprimento da pena, ao poderio estatal e à exclusão social, sem oportunidade de reabilitação profissional que garanta o próprio sustento, sem projetos governamentais que de fato resolvam a parte sensível da questão.

Atualmente, muitos grupos voluntários atuam suprindo algumas das necessidades mais emergentes dessa camada da população, como é caso do grupo “Amigos da Sopa²”, do Município de Campina Grande. Ao dialogar com as pessoas em situação de rua nos bairros da cidade, percebe-se que muitas não possuem documentos de identificação, o que os impede de acessar benefícios sociais, uma vez que o acesso às políticas assistenciais, por vezes, é limitado àqueles que possuem documentação, impossibilitando o recebimento desses auxílios por muitos dos que vivem nas ruas, gerando uma exclusão estrutural, além da falta de acesso a todos os itens básicos de sobrevivência.

No contexto estadual, a Paraíba segue a tendência nacional de aumento da população em situação de rua, especialmente nas grandes cidades. O Ministério Público da Paraíba publicou dados relativos à população em situação de rua no Estado, expondo:

² Grupo de voluntário com atuação no Município de Campina Grande há mais de 15 anos, criado e organizado por Fabrício Melo Monteiro e Maria da Conceição Melo Monteiro, que, a partir de doações, sai às ruas da cidade toda quarta-feira à noite para levar alimento às pessoas em situação de rua. A depender dos itens recebidos, o grupo também promove ações para realizar cuidados de higiene pessoal, doa roupas e agasalhos. Durante as rondas semanais, o grupo conversa com as pessoas em situação de rua, proporcionando uma escuta ativa, realizando orações com aqueles que desejam e enxergando verdadeiramente esses indivíduos, que são invisibilizados por muitos. Além das entregas semanais, o grupo também faz algumas ações para conseguir camas, cadeiras de rodas, complementação de aluguel, dias de beleza, doações para abrigos. Toda a agenda do grupo é no sentido de dar um pouco mais de dignidade para as pessoas que vivem na extrema vulnerabilidade das ruas. É possível acompanhar o grupo através do Instagram “@amigos.da.sopa”.

Levantamento realizado em junho pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua/Polos-UFMG), com base nos registros do CadÚnico, mostra que 300 mil pessoas estão em situação de rua no Brasil. Na Paraíba, esse número é de 1.500 pessoas, sendo 788 em João Pessoa (Ministério Público da Paraíba, 2023).

A precariedade das políticas de acolhimento e assistência social agrava o problema, uma vez que os serviços disponíveis são insuficientes para atender à demanda crescente.

Em Campina Grande, segunda maior cidade da Paraíba, o cenário não é diferente. A cidade, embora não tenha números oficiais tão abrangentes quanto a capital, evidencia uma concentração significativa de pessoas vivendo em situação de rua, sobretudo em regiões centrais e nos arredores de terminais rodoviários e praças. As causas, assim como em outros contextos, estão diretamente ligadas ao desemprego, rupturas familiares e o uso problemático de drogas, somado à ausência de redes de apoio social.

A realidade do Município se traduz em uma omissão quase que completa quanto às necessidades mais urgentes. Apesar de existir o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)³, Programa do Governo Federal que oferece banho, refeições e apoio para regularização de documentos, o acesso a esse espaço, na prática, de acordo com os indivíduos, é limitado e condicionado a algumas questões burocráticas que constroem e restringem a população frente ao serviço fornecido. Além disso, não é feito atendimento de menores, assim como a capacidade de espaço e de horário não são suficientes para a população em situação de rua do Município.

Diante da análise realizada, torna-se evidente que o fenômeno da população em situação de rua no Brasil, e particularmente na Paraíba e em Campina Grande, exige uma abordagem mais ampla e integrada. A falta de políticas públicas eficazes, somada à exclusão estrutural enfrentada por essa população, reflete a urgência de medidas que promovam a inclusão social, garantam direitos fundamentais e ofereçam soluções duradouras para reverter esse ciclo de marginalização. Ações pontuais, como restaurantes populares e centros de acolhimento, enquanto importantes, precisam ser complementadas por estratégias de longo prazo que abordem as causas profundas desse problema, promovendo, assim, uma real reintegração social e econômica dessa população vulnerável.

³ Acessar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) - [https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=Pessoas%20em%20situacao%20de%20rua,ou%20quem%20tiver%20a%20guarda\).](https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=Pessoas%20em%20situacao%20de%20rua,ou%20quem%20tiver%20a%20guarda).) Acesso em: 01 de setembro de 2024.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho revelou a complexidade e os entraves na concretização do direito social à moradia para a população em situação de rua no município de Campina Grande, PB, à luz das normas constitucionais programáticas. A Constituição de 1988 assegura o direito à moradia como um dos pilares dos direitos sociais, no entanto, a realidade empírica desvelada aponta para uma discrepância notável entre o que está normativamente previsto e a execução prática dessas garantias fundamentais.

No campo das normas constitucionais programáticas, ficou evidente que a dificuldade de implementação não decorre apenas da falta de legislação ou diretrizes claras, mas também da insuficiência de políticas públicas eficazes, bem estruturadas e adaptadas às particularidades da população em situação de rua. O trabalho destacou que a existência dessas normas não assegura, por si só, a efetivação de direitos, uma vez que a eficácia depende de uma atuação estatal proativa, associada à integração intersetorial e à alocação eficiente de recursos. O conceito de "reserva do possível", muitas vezes utilizado como justificativa para a omissão estatal, não pode se sobrepor ao mínimo existencial, especialmente em se tratando de direitos sociais fundamentais como o direito à moradia.

A pesquisa também expôs a relevância de uma abordagem mais ampla e estratégica, envolvendo não apenas a construção de moradias, mas uma série de medidas complementares, como o acesso a serviços de saúde, programas de capacitação profissional e apoio psicossocial. Esse entendimento está em consonância com a jurisprudência recente que, ao interpretar as normas programáticas, reconhece sua eficácia positiva, ou seja, o direito subjetivo de exigir do Estado não apenas a abstenção de condutas violadoras, mas também a implementação de políticas ativas e contínuas.

No contexto específico de Campina Grande, o levantamento dos dados mostrou uma realidade marcada pela vulnerabilidade extrema. A população em situação de rua, como apontado, sofre com a falta de abrigos adequados, a escassez de políticas habitacionais efetivas e a precariedade das condições socioeconômicas. Nesse cenário, a atuação de grupos voluntários, como o "Amigos da Sopa", se destaca, mas não é suficiente para mitigar a exclusão social em larga escala. É necessário que o poder público assuma um papel central, indo além do assistencialismo pontual e avançando na formulação de políticas estruturantes, em conformidade com as diretrizes constitucionais.

Outro ponto relevante é a invisibilidade dessa população frente ao poder público e à sociedade. A falta de reconhecimento das suas necessidades específicas gera uma lacuna significativa na elaboração de políticas públicas direcionadas. A invisibilização acaba por fortalecer um ciclo de marginalização, dificultando a aplicação prática de direitos fundamentais. A análise feita no trabalho deixa claro que, sem uma pressão social robusta e sem políticas participativas que envolvam a sociedade civil, o problema continuará a ser tratado de forma paliativa e ineficaz.

A revisão da jurisprudência, com destaque para a decisão da ADPF 976, reforça a necessidade de uma interpretação constitucional que vá além do formalismo e que reconheça a responsabilidade do Estado em assegurar os direitos fundamentais mesmo diante de limitações orçamentárias. O reconhecimento de um “estado de coisas inconstitucional” pela Suprema Corte em relação à situação da população em situação de rua é um marco importante, que evidencia a falência das políticas públicas em atender a esse grupo social, configurando uma violação dos direitos humanos.

Conclui-se, portanto, que a solução para a questão da moradia, no contexto das normas constitucionais programáticas, passa por uma reformulação das estratégias adotadas pelo Estado, incluindo a criação de mecanismos que garantam a fiscalização e efetividade das políticas já previstas. É essencial que o direito à moradia seja tratado como uma prioridade na agenda governamental, com a implementação de políticas integradas e sustentáveis que envolvam tanto o poder público quanto a sociedade civil. Somente assim será possível minimizar as disparidades e promover a inclusão social da população em situação de rua.

Este trabalho contribui para o entendimento da necessidade de uma atuação estatal mais comprometida com a dignidade humana, demonstrando que, no campo dos direitos sociais, a mera existência de normas programáticas não é suficiente para a realização de direitos. O desafio está em transformar esses direitos em práticas efetivas, que respondam às demandas da população mais vulnerável, sob pena de perpetuarmos um sistema de exclusão que compromete a própria essência do Estado Democrático de Direito.

Logo, a simples consagração de direitos sociais não garante sua aplicabilidade prática. É necessário que o Poder Judiciário atue para aplicar as normas constitucionais em casos concretos, mesmo quando isso implique controle sobre o poder estatal. Assim, garante-se o caminho para uma sociedade mais justa, igualitária e com acesso a espaços democráticos.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de José Eduardo S. Carvalho. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARBOSA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo: transformações normativas e jurisprudenciais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decisão liminar do STF na ADPF 976 reconhece os direitos humanos da população em situação de rua**. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/direito/Noticia/Decisao-liminar-do-STF-na-ADPF-976-reconhece-os-direitos-humanos-da-populacao-em>. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 24 dez. 2009.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **População em situação de rua: Estimativa 2022**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.
- BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 jun. 2005.
- BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 12 jul. 2017.
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Coord. Tomás Melo. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório do diagnóstico sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Restaurante Popular**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/programa-restaurante-popular>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Supremo reconhece “estado de coisas inconstitucional” em relação à população em situação de rua. 2023**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 6564-RS**. Relator Ministro Demócrito Reinaldo. Data da Publicação: 17 de junho de 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11.183-PR**. Relator Ministro José Delgado. Data da Publicação: 4 de setembro de 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 5.649, de 30 de abril de 2014**. Institui o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial do Município: Campina Grande, PB, p. 1, 2 maio 2014.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 7.202, de 29 de dezembro de 2014**. Diário Oficial do Município: Campina Grande, PB, p. 1, 30 dez. 2014.

G1. **Saneamento básico: 100 milhões de pessoas não têm rede de esgoto e falta água potável para 35 milhões**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/03/20/saneamento-basico-100-milhoes-de-pessoas-nao-tem-rede-de-egoto-e-falta-agua-potavel-para-35-milhoes.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2024.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

PARAÍBA. Informativo: **Dia Nacional da Luta da População em Situação de Rua**. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-desenvolvimento-humano/arquivos/copy2_of_Informativo03DiaNacionaldaLutadaPopulaoemSituaoeRua.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB: Assembleia Legislativa, 1989.

PARAÍBA. **Lei nº 9.231, de 29 de março de 2010**. Institui a Política Estadual de Habitação de Interesse Social. Diário Oficial do Estado: João Pessoa, PB, p. 2, 30 mar. 2010.

PARAÍBA. **Lei nº 10.240, de 28 de dezembro de 2014**. Cria o Programa "Moradia Digna". Diário Oficial do Estado: João Pessoa, PB, p. 1, 29 dez. 2014.

PARAÍBA. **Restaurantes populares iniciam atendimento na modalidade bandeirão e agrada população usuária**. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/restaurantes->

populares-iniciam-atendimento-na-modalidade-bandejao-e-agrada-populacao-usuaria. Acesso em: 12 ago. 2024.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível.** Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p7.pdf/@@download/file/ril_v49_n193_p7.pdf. Acesso em: 10 ago. de 2024.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **A eficácia das normas constitucionais programáticas da Constituição Federal de 1988 em seu vigésimo aniversário: os avanços da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** 2020. n. 11 (2009): Revista do CEPEJ Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/37602>. Acesso em: 10 ago. de 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Fábio Souza. **Eficácia positiva das normas programáticas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/860/958>. Acesso em 10 ago. de 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 11^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SOUZA, Ludmilla. **Quase 4 milhões de pessoas vivem em áreas de risco no Brasil.** Agência Brasil, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/quase-4-milhoes-de-pessoas-vivem-em-areas-de-risco-no-brasil#:~:text=O%20Brasil%20tem%203%2C9,risco%20alto%20é%20de%209.291>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SYNERGIA CONSULTORIA. **Acesso à moradia.** Disponível em: <https://www.synergiaconsultoria.com.br/fique-por-dentro/acesso-a-moradia/>. Acesso em: 15 ago. 2024.