

**Pró-Reitoria Acadêmica  
Programa de Pós-Graduação  
Stricto Sensu em Direito**

**APOROFOBIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO  
DE RUA NO BRASIL:  
Pobreza urbana, trajetória histórica dos  
direitos e análise crítica das políticas públicas**

**Autora: Karla Adriana Severino Garcia Greger  
Orientador: Prof. Dr Gustavo Menon**

**KARLA ADRIANA SEVERINO GARCIA GREGER**

**APOROFOBIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL:  
Pobreza urbana, trajetória histórica dos direitos e análise crítica das políticas  
públicas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr Gustavo Menon

Brasília - DF  
**2025**

G818a Greger, Karla Adriana Severino Garcia.  
Aporofobia e população em situação de rua no Brasil : pobreza urbana,  
trajetória histórica dos direitos e análise crítica das políticas públicas / Karla  
Adriana Severino Garcia Greger – 2025.  
165 f. : il. ; 30 cm.


Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Programa  
de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, 2025.  
Orientação: Prof. Dr. Gustavo Menon.

1. Aporofobia. 2. População em situação de rua. 3. Direitos Humanos.  
4. Direito a cidade. 5. Políticas públicas. I. Menon, Gustavo. II. Título.

CDU 35:364(81)

Dissertação de autoria de KARLA ADRIANA SEVERINO GARCIA GREGER, intitulada “APOROFOBIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: Pobreza urbana, trajetória histórica dos direitos e análise crítica das políticas públicas”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 29/10/2025, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

---

  
Prof.(a) Dr.(a) Gustavo Menon  
Orientador(a)  
Universidade Católica de Brasília – UCB

---

Prof.(a)Dr.(a)  
Coorientador(a)  
Luis Roberto  
CavaliereDuarte

Assinado de forma digital por  
LuisRoberto CavaliereDuarte  
Dados:2025.11.25 14:07:01  
-03'00'

---

Prof.(a) Dr.(a) Prof. Dr.Luis Roberto Cavaliere  
Universidade Católica de Brasília – UCB

---

VASCONCELLOS COMIM  
FLAVIO - Y5695230F

Firmado digitalmente por  
VASCONCELLOS COMIM FLAVIO -  
Y5695230F  
Fecha:2025.11.2115:57:05+01'00'

---

Prof.(a) Dr.(a) FlavioVasconcellos Comim  
IQS - Universitat Ramon Llull

---

Prof.(a) Dr.(a)

---

Prof.(a) Dr.(a)  
Brasília  
2025

Dedico esta dissertação aos meus pais, Antônio (*in memoriam*) e Sônia, por todo o incentivo aos meus estudos, e à minha família, Marcelo, Sofia e Renato, pelo amor que me sustenta.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de uma trajetória coletiva, construída com apoio, afeto e inspiração, sem deixar de refletir a intensa dedicação pessoal. Cada etapa foi atravessada pelo esforço individual, mas também pela presença generosa de tantas pessoas que caminharam ao meu lado.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família.

À minha família de origem, agradeço à minha mãe, Sônia, pela presença constante e confiança inabalável; ao meu pai, Antônio (*in memoriam*), que sempre acreditou na educação como caminho de emancipação. Durante esta pesquisa, não pude evitar recordar meus tataravós, que deixaram a Europa no início do século XX em busca de uma vida melhor no Brasil. Meus bisavós viveram como colonos nas lavouras de café no interior de São Paulo; uma de minhas bisavós, chamada “América”, recebeu esse nome por ter sido a primeira a nascer neste “novo” continente. Na década de 1950, meus avós migraram do campo para a cidade, onde enfrentaram a miséria e a fome. Minha geração foi a primeira da família a ter acesso à escola regular e a alcançar o ensino superior.

À família que formei, agradeço ao meu esposo, companheiro de toda a vida, Marcelo, pela compreensão e parceria, por assumir responsabilidades cotidianas, apoiar-me nas horas de estudo e oferecer o suporte que tornou possível minha participação em congressos e seminários. Agradeço, ainda, aos meus filhos, Sofia e Renato, que, ao me verem também no papel de estudante, acompanharam meu reencontro com sonhos adormecidos e com o gosto pelo saber. Nesse papel — em que me sinto mais plena — espero que encontrem inspiração e compreendam este percurso como parte do meu legado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Menon, por ter acreditado neste projeto desde o início, pela orientação cuidadosa e rigorosa, e, sobretudo, pelo incentivo constante à divulgação da pesquisa em congressos e espaços acadêmicos, ampliando o alcance e a relevância deste trabalho.

Agradeço à Universidade Católica de Brasília, especialmente ao Programa de Pós-Graduação em Direito, pela oportunidade acadêmica e pelo ambiente de reflexão crítica. Registro também meu apreço pelos colegas e professores que, com generosidade, transformaram a jornada do mestrado em um espaço de bons

encontros, aprendizado coletivo e torcida mútua, tornando esse percurso mais rico e humano.

À Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), pela concessão da bolsa de estudos e pelo incentivo à pesquisa voltada aos direitos humanos. Agradeço, igualmente, por ter reunido os melhores dezenove colegas: uma turma unida desde o início, que foi meu ponto de apoio, espaço de desabafo e fonte constante de incentivo durante toda a jornada do mestrado — amigos que levarei para a vida.

Ao Ministério Público Federal, instituição à qual pertenço, que fortalece diariamente meu compromisso com a defesa da cidadania e dos direitos fundamentais. Registro ainda meu agradecimento à minha equipe de trabalho — Dr. Gilberto, Christiane, Cristina e Heloísa — pelo apoio, incentivo e compreensão ao longo da minha dedicação ao mestrado.

Não posso deixar de citar o Padre Júlio Lancellotti (2020), cuja trajetória incansável de cuidado e defesa das pessoas em situação de rua é fonte de inspiração e exemplo de compromisso ético e humano. Tive a oportunidade de encontrá-lo pessoalmente em duas ocasiões, momentos profundamente marcantes não apenas por suas palavras, mas, sobretudo, por suas atitudes, que traduzem em gestos cotidianos a dignidade e a solidariedade que defende.

Reconheço, por fim, a luta e a resistência da população em situação de rua e dos movimentos sociais que atuam por sua dignidade, cuja coragem foi inspiração constante ao longo desta pesquisa.

A todas e todos que, de diferentes formas, contribuíram para esta trajetória, registro minha sincera gratidão.

“Reconhecer cada ser humano como um irmão ou uma irmã e procurar uma amizade social que integre a todos não é mera utopia. Exige a decisão e a capacidade de encontrar os mais pobres e vulneráveis, promovê-los e dar-lhes voz nas dinâmicas sociais.”

Papa Francisco, Encíclica Fratelli Tutti, §187

## RESUMO

Referência: GREGGER, Karla Adriana Severino Garcia. Aporofobia e população em situação de rua no Brasil: Pobreza urbana, trajetória histórica dos direitos e análise crítica das políticas públicas. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2025.

Analisa-se o conceito de aporofobia, formulado no contexto europeu pela filósofa Adela Cortina, e sua apropriação no Brasil, com ênfase na atuação do Padre Júlio Lancellotti na Pastoral do Povo de Rua de São Paulo. O estudo tem como objetivo compreender como a aporofobia, caracterizada como rejeição social e institucional às pessoas em situação de pobreza, manifesta-se no país como fenômeno estrutural relacionado à desigualdade histórica, ao desenvolvimento urbano excludente e à negação de direitos fundamentais, especialmente da população em situação de rua. Adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-crítica, fundamentada na teoria crítica dos direitos humanos, nos estudos decoloniais, na teoria da marginalidade na América Latina e no constitucionalismo feminista. O percurso metodológico combina revisão bibliográfica e documental, análise legislativa e normativa, exame de dados públicos e informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação, além do estudo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976 e da implementação do Plano Ruas Visíveis. Os resultados apontam que a aporofobia no Brasil ultrapassa dimensões culturais ou interpessoais, configurando-se como prática institucional e política que sustenta a segregação urbana, a criminalização da pobreza e a restrição do direito à cidade. Conclui-se que seu enfrentamento requer revisão das bases normativas e institucionais do Estado, formulação de políticas públicas intersetoriais e efetivação da dignidade da pessoa humana como princípio estruturante de uma agenda de justiça social e combate à exclusão socioeconômica.

Palavras-chave: Aporofobia; População em situação de rua; Direitos humanos; Direito a cidade; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This study analyzes the concept of aporophobia, originally formulated in the European context by philosopher Adela Cortina, and its appropriation in Brazil, with emphasis on the role of Father Júlio Lancellotti within the *Pastoral do Povo de Rua* of São Paulo. The research aims to examine how aporophobia—understood as social and institutional rejection of individuals experiencing poverty—manifests in Brazil as a structural phenomenon linked to historical inequality, exclusionary urban development, and the denial of fundamental rights, particularly regarding the homeless population. It adopts a qualitative, exploratory, and analytical-critical approach, grounded in the critical theory of human rights, decolonial studies, the theory of marginality in Latin America, and feminist constitutionalism. The methodological framework combines comprehensive literature and documentary review, legislative and normative analysis, examination of public data and information obtained under the Access to Information Law, as well as the study of the *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept – a constitutional review mechanism under Brazilian law) No. 976 and the implementation of the *Plano Ruas Visíveis* (Brazilian federal plan for the protection and inclusion of the homeless population). The findings indicate that aporophobia in Brazil transcends cultural or interpersonal dimensions, constituting an institutional and political practice that sustains urban segregation, the criminalization of poverty, and restrictions on the right to the city. It concludes that addressing this phenomenon requires a thorough review of the State's normative and institutional foundations, the formulation of cross-sector public policies, and the enforcement of human dignity as a structuring principle for an agenda of social justice and the eradication of socioeconomic exclusion.

Keywords: Aporophobia; Homeless population; Human rights; Right to the city; Public policies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	19
<b>1 APOROFOBIA: REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	24
1.1 ADELA CORTINA E A ORIGEM DO NEOLOGISMO APOROFOBIA NO CONTEXTO EUROPEU .....	25
1.2 DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE APOROFOBIA .....	27
1.3 APOROFOBIA NO BRASIL: PERCURSO CONCEITUAL, DIFUSÃO SOCIAL E DESAFIOS INSTITUCIONAIS .....	30
1.4 APOROFOBIA: O DIAGNÓSTICO DA DESIGUALDADE HISTÓRICA.....	32
1.4.1 O diagnóstico da desigualdade histórica por comissão internacional .....	34
1.4.2 O diagnóstico da desigualdade por organismos nacionais .....	35
1.4.3 Consequências e desafios para a efetivação dos direitos humanos.....	37
1.5 AS ORIGENS DA DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DA POBREZA URBANA NO BRASIL .....	38
1.5.1 A origem da pobreza urbana no Brasil: do higienismo à segregação espacial .....	39
1.5.2 A teoria da marginalidade social .....	43
<b>2 APOROFOBIA – PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: REFERENCIAL JURÍDICO</b> .....	49
2.1 A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA.....	51
2.2 PARADIGMA FILANTRÓPICO BENEMERENTE: O INÍCIO DO SÉCULO .....	53
2.3 A ERA VARGAS – GOVERNO PROVISÓRIO: “A QUESTÃO SOCIAL É UMA QUESTÃO DE POLÍCIA”. .....	56
2.4 O ESTADO NOVO: VARGAS, “O PAI DOS POBRES” .....	58
2.4.1 A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).....	60
2.4.2 Josué de Castro: A fome como expressão de violência estrutural .....	63
2.5 A QUARTA REPÚBLICA .....	65
2.5.1 Paulo Freire e as reformas de base de João Goulart .....	69
2.6 A DITADURA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	71
2.6.1 Betinho: A fome como problema político.....	74
2.7 MUDANÇA DE PARADIGMA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	75
2.7.1 A Lei Orgânica de Assistência Social .....	79
2.7.2 A construção do Plano Nacional para Pessoas em Situação de Rua .....	81
2.7.3 A implantação do Plano Nacional.....	84
2.8 A LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI E O DIREITO À CIDADE .....	87
2.9 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	89

3 OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ENTRE A APOROFOBIA, A OMISSÃO ESTATAL E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS.....	93
3.1 AS BARREIRAS ESTRUTURAIS, CULTURAIS E INSTITUCIONAIS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS.....	95
3.2 INTERSECCIONALIDADE E APOROFOBIA: ARTICULAÇÕES ENTRE RACISMO, SEXISMO, XENOFOBIA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	102
3.2.1 Aporofobia como Fenômeno Multidimensional: Uma Análise Estrutural ..	102
3.3 INTERSECCIONALIDADE E APOROFOBIA: ENTRELACEMENTOS NAS DINÂMICAS DE EXCLUSÃO.....	104
3.3.1 Aporofobia como Categoria Transversal de Exclusão.....	106
3.3.2 Marcos Legais e Avanços na Proteção Contra Discriminações Interseccionais.....	115
3.3.3 Considerações Analíticas: Interseccionalidade e Aporofobia como Chave para o Enfrentamento das Desigualdades Estruturais.....	118
3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO: ADPF 976 – O RECONHECIMENTO DO DEVER DO ESTADO .....	119
3.4.1. Histórico normativo e recomendações internacionais.....	119
3.4.2. AADPF 976 e a mobilização social pelo reconhecimento de direitos.....	121
3.4.3 A audiência pública no STF: Participação, temas debatidos e relevância do conceito de aporofobia.....	121
3.4.4 A concessão da medida cautelar: Fundamentação, determinações e efeitos práticos .....	123
3.4.5 Críticas e desafios à efetividade: Limites do processo estrutural, papel do MP e DP, necessidade de participação social e monitoramento.....	124
3.5 DETERMINAÇÕES DO STF AO GOVERNO FEDERAL: PLANO NACIONAL E DIAGNÓSTICO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	127
3.5.1 Determinações para o Governo Federal.....	127
3.5.2 Cumprimento da Liminar pelo Governo Federal .....	128
3.5.3 Quem está na rua? Diagnóstico preliminar e eixos temáticos .....	129
3.5.6 Violência e Violações de Direitos: Violência institucional, interpessoal, arquitetura hostil, remoções.....	135
3.5.7 Situações Específicas: Migração, infância/adolescência, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+.....	137
3.6 ACESSO À INFORMAÇÃO: PANORAMA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	138
3.7 REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE SAÍDA DAS RUAS .....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	149

## INTRODUÇÃO

A desigualdade constitui um traço persistente e estruturante da formação histórica brasileira, manifestando-se nas mais diversas dimensões — econômica, social, racial, territorial e de acesso a direitos fundamentais. Apesar dos avanços normativos conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, que consolidou os direitos sociais como cláusula pétrea do Estado Democrático de Direito, parcela significativa da população brasileira segue à margem do acesso a direitos básicos, sendo relegada à invisibilidade social, econômica e institucional. Entre os grupos mais afetados por essa realidade, encontra-se a população em situação de rua, cuja existência expõe, de maneira crua e incontornável, as limitações do modelo de proteção social vigente e os próprios limites do projeto constitucional.

O crescimento expressivo e persistente da população em situação de rua no Brasil não pode ser encarado como fenômeno naturalizado ou residual. Trata-se de um sintoma estrutural que exige, com urgência, uma análise crítica das múltiplas violências que atravessam os corpos e trajetórias desses sujeitos, demandando o aprofundamento de categorias analíticas capazes de desvelar as engrenagens institucionais da exclusão social.

Nesse contexto, ganha centralidade o conceito de aporofobia, neologismo cunhado pela filósofa espanhola Adela Cortina para descrever a rejeição, aversão ou hostilidade direcionada especificamente às pessoas em condição de pobreza. Formulado originalmente no cenário europeu — sobretudo como crítica às práticas discriminatórias que, sob o pretexto da xenofobia, ocultavam a verdadeira recusa aos imigrantes pobres —, o conceito passou a ser incorporado ao debate acadêmico e político como ferramenta analítica para compreender as múltiplas formas de marginalização contemporânea.

A introdução do conceito de aporofobia no debate acadêmico e político brasileiro revela não apenas uma realidade social latente, mas também a urgência de revisitar o próprio sistema jurídico, que, historicamente, operou como mecanismo de criminalização da pobreza, controle social e reprodução das desigualdades. A análise das práticas institucionais, das políticas públicas e das omissões estatais evidencia que a aporofobia no Brasil não se limita às relações interpessoais ou à estigmatização cultural, mas está profundamente enraizada nas estruturas jurídicas, urbanísticas e econômicas que perpetuam ciclos de pobreza e exclusão.

A relevância do conceito de aporofobia no contexto brasileiro torna-se ainda mais evidente à luz de experiências concretas de luta e resistência social. Nesse sentido, a atuação de Padre Júlio Lancellotti na Pastoral do Povo de Rua de São Paulo configura-se como expressão emblemática da denúncia da aporofobia institucionalizada. Sua militância em defesa dos direitos da população em situação de rua extrapola os limites do ativismo tradicional e se constitui como prática pedagógica, epistêmica e política. Além disso, Padre Júlio tem desempenhado papel central na divulgação e popularização do conceito de aporofobia no Brasil, sobretudo por meio de entrevistas, falas públicas e do uso estratégico das redes sociais, aproximando o debate acadêmico da experiência concreta da exclusão vivida nas ruas. Sua resistência cotidiana à arquitetura hostil, às denúncias permanentes das omissões estatais e o enfrentamento direto das estruturas de exclusão operam como formas de tensionamento do direito, ao mesmo tempo em que constroem novas epistemologias sobre pobreza, cidadania e justiça social. É essa prática insurgente e profundamente enraizada na realidade urbana brasileira que inspira e justifica, em grande medida, o recorte adotado nesta pesquisa, ancorando a análise da aporofobia em uma experiência concreta de enfrentamento à exclusão e de afirmação da dignidade humana.

Diante dessas considerações, este trabalho propõe-se a analisar o conceito de aporofobia, originalmente formulado no contexto europeu como expressão da rejeição social aos pobres, e compreender como sua apropriação e difusão no Brasil — especialmente por meio da atuação da Pastoral do Povo de Rua — revela não apenas uma realidade estrutural de exclusão, mas também a urgência de revisão das bases normativas e institucionais que sustentam a marginalização socioeconômica. Ao centrar sua análise na população em situação de rua, o estudo busca evidenciar como a aporofobia, mais do que um fenômeno interpessoal, constitui uma prática social e institucionalizada, cujos efeitos exigem a formulação e efetivação de políticas públicas capazes de enfrentar as desigualdades históricas e garantir o direito à dignidade.

A escolha da população em situação de rua como foco central da pesquisa decorre não apenas de sua condição extrema de vulnerabilidade social, mas também da força simbólica e política que sua luta por reconhecimento e dignidade tem assumido no debate público brasileiro. Trata-se de um grupo que expõe, de maneira incontornável, os limites do modelo de proteção social vigente e as contradições do próprio projeto constitucional.

Nesse sentido, a pesquisa busca aprofundar a compreensão dos mecanismos jurídicos, políticos e institucionais que reproduzem a exclusão socioeconômica no Brasil contemporâneo, oferecendo subsídios críticos para a formulação de políticas públicas orientadas pela dignidade da pessoa humana, pelo direito à cidade e pela superação da lógica aporofóbica ainda presente nas práticas estatais.

No plano metodológico, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-crítica, sustentada por um diálogo interdisciplinar entre os campos da filosofia, da sociologia, do direito e das políticas públicas. Tal escolha se ancora nas contribuições de Lakatos e Marconi (2003), Gil (2008) e Antonio Joaquim Severino (2017), que destacam a relevância das pesquisas qualitativas para a compreensão de fenômenos sociais complexos, possibilitando ao pesquisador captar dimensões históricas, culturais e institucionais que não se reduzem a indicadores quantitativos. O percurso metodológico se estrutura, portanto, a partir de uma revisão bibliográfica e documental abrangente, que contempla desde obras fundamentais da teoria crítica e decolonial até produções contemporâneas sobre exclusão social, políticas urbanas e direitos humanos.

São examinados, ainda, documentos oficiais, relatórios institucionais e dados públicos — incluindo informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) —, além de atos normativos e registros de tramitação legislativa, com especial atenção ao processo de elaboração e aprovação de leis voltadas à população em situação de rua, como a Lei nº 14.489/2022. A pesquisa incorpora também a análise de uma decisão judicial paradigmática, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), cujos efeitos incidem diretamente sobre os direitos fundamentais desse grupo.

Essa estratégia metodológica visa, portanto, articular crítica teórica, dados empíricos, produção legislativa e fundamentos jurídicos, de modo a compreender os múltiplos fatores que sustentam a aporofobia institucionalizada no Brasil contemporâneo.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em analisar o neologismo aporofobia, concebido no contexto europeu como expressão do rechaço ao pobre, e compreender como sua introdução no Brasil tem contribuído criticamente para evidenciar a necessidade de transformação normativa e de formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da exclusão e da discriminação socioeconômica, especialmente em relação à população em situação de rua.

Para atingir o objetivo central da pesquisa, o trabalho se organiza em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico que fundamenta o conceito de aporofobia, a partir da obra seminal da filósofa espanhola Adela Cortina, que cunhou o termo para designar a aversão e o rechaço social direcionado especificamente às pessoas em situação de pobreza. A partir dessa referência central, o capítulo realiza uma investigação sobre a produção acadêmica que se consolidou na Espanha após a formulação do conceito, bem como analisa sua recepção, apropriação e circulação no Brasil, ainda em desenvolvimento no campo acadêmico e nas práticas institucionais.

Na sequência, apresenta-se o diagnóstico da desigualdade social brasileira, construído a partir de dois eixos complementares: de um lado, os relatórios nacionais e internacionais, que reiteradamente apontam que a pobreza extrema, a marginalização e a exclusão no Brasil são expressões de violações massivas e sistemáticas de direitos humanos; de outro, os estudos clássicos da produção acadêmica nacional, especialmente os trabalhos de Licia Valladares e Raquel Rolnik, que elucidam como a formação socioespacial brasileira estruturou-se sob dinâmicas históricas de segregação, informalidade, exclusão e negação sistemática do direito à cidade. Essa análise permite compreender que a pobreza urbana no Brasil não é fruto de circunstâncias eventuais, mas resultado de processos históricos e estruturais, produzidos e reproduzidos a partir da intersecção entre desenvolvimento desigual, políticas públicas seletivas e práticas institucionais excludentes.

A análise é aprofundada com o aporte dos estudos sobre a teoria da marginalidade na América Latina, que oferecem uma chave interpretativa fundamental para compreender como os processos de urbanização periférica, o desenvolvimento dependente e a reprodução da desigualdade foram historicamente mediados por práticas estatais seletivas, pela informalidade econômica e pela fragmentação social. Esse percurso teórico permite, ainda, estabelecer um diálogo crítico com os estudos decoloniais, que contribuem para desvelar como a pobreza, a marginalização e as práticas de exclusão no Brasil estão intrinsecamente vinculadas às heranças coloniais, às lógicas de racialização e à colonialidade do poder, do saber e do ser, estruturantes da modernidade capitalista periférica.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar os marcos jurídicos que conformaram, historicamente, as respostas institucionais à pobreza no Brasil, sob uma

perspectiva crítica, ancorada nos aportes dos estudos decoloniais do direito. A análise parte da compreensão de que o ordenamento jurídico brasileiro, desde sua formação, esteve profundamente comprometido com a criminalização da pobreza, seja por meio de dispositivos penais, seja por práticas de controle social que naturalizaram a exclusão dos sujeitos empobrecidos e racializados.

De forma concomitante e articulada, o capítulo examina o processo de consolidação dos direitos trabalhistas, que, embora tenha representado um avanço na proteção formal de parte da classe trabalhadora, manteve à margem parcelas significativas da população, especialmente aquelas não incorporadas às dinâmicas do trabalho formal. Esse movimento histórico se articula, igualmente, à evolução da assistência social no Brasil, que percorre um caminho desde práticas pautadas na filantropia e na caridade até sua consolidação como política pública e dever do Estado, especialmente a partir dos marcos instituintes da Constituição Federal de 1988, que assegura os direitos sociais e os eleva à condição de cláusula pétrea do pacto constitucional democrático.

O capítulo também apresenta o processo histórico, jurídico e político que culminou na elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009), marco normativo de reconhecimento dos direitos desse grupo social, e avança até a análise da recente promulgação da chamada Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489/2022), que altera o Estatuto da Cidade para vedar expressamente práticas de arquitetura hostil, representando um avanço legislativo concreto no enfrentamento da aporofobia urbana e na afirmação do direito à cidade e da dignidade da população em situação de rua.

Por fim, uma vez percorrido o referencial teórico, histórico e jurídico, que permitiu compreender as origens da aporofobia, os processos de formação da pobreza urbana no Brasil e a trajetória de construção dos direitos sociais, o terceiro capítulo se dedica a analisar criticamente a efetividade das políticas públicas destinadas à população em situação de rua. O foco recai sobre os desafios contemporâneos impostos pela intersecção entre aporofobia, omissão estatal e respostas institucionais fragmentadas e insuficientes. Embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) preveja a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos — União, estados, Distrito Federal e municípios —, a presente pesquisa delimita seu escopo analítico à competência do Governo Federal,

considerando seu papel estruturante na coordenação, financiamento e formulação das diretrizes nacionais.

Nesse contexto, são objeto de exame a atuação do Poder Judiciário, com especial atenção à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, bem como a análise crítica do Plano Ruas Visíveis, lançado pelo Governo Federal como resposta recente às demandas por proteção e garantia de direitos da população em situação de rua. O capítulo discute, ainda, as limitações estruturais, institucionais e políticas que impactam a efetivação desses direitos, evidenciando como a invisibilização, a criminalização e a negação de cidadania seguem operando como expressões contemporâneas da aporofobia no Brasil.

Assim, cada capítulo responde diretamente aos objetivos específicos da pesquisa, compondo um percurso teórico, jurídico e analítico que permite compreender como a aporofobia se articula às práticas institucionais, às políticas públicas e às dinâmicas sociais que perpetuam a exclusão da população em situação de rua no Brasil contemporâneo. Ao longo deste percurso, busca-se demonstrar que o enfrentamento da aporofobia no Brasil não se restringe à adoção de políticas públicas pontuais, mas demanda uma profunda revisão dos fundamentos éticos, políticos e jurídicos que sustentam as estruturas de exclusão, reafirmando, assim, a centralidade da dignidade da pessoa humana como valor inegociável do Estado Democrático de Direito.

## JUSTIFICATIVA

A construção do referencial teórico desta dissertação está alinhada à linha de pesquisa “Direito, Ciências, Instituições e Desenvolvimento”, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília, que propõe uma análise crítica e interdisciplinar sobre a relação entre o direito, as instituições e os desafios do desenvolvimento no contexto contemporâneo.

Nesse percurso, a participação da autora nos grupos de pesquisa “*Decolonizing and Comparing Legal Experiences Network*” (DECLLEN) e “Igualdade, Diversidade, Democracia e Tributação” (IDDT) foi determinante para a escolha das abordagens teóricas mobilizadas ao longo do trabalho. Os debates promovidos nesses espaços acadêmicos, ancorados em perspectivas críticas, decoloniais, interseccionais e comprometidas com a justiça social, forneceram o substrato conceitual necessário para a compreensão das múltiplas dimensões da desigualdade e da exclusão, com ênfase na análise dos direitos humanos, das estruturas de opressão e das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

No início desta pesquisa, estabeleceu-se contato, por correio eletrônico, com a Prof<sup>a</sup>. Isabel García Domínguez, que gentilmente indicou uma base de trabalhos acadêmicos sobre aporofobia, a Biblioteca Aporo<sup>1</sup>, a qual reúne produções científicas de diferentes áreas do conhecimento. Essa indicação constituiu um importante aporte para o aprofundamento teórico do tema, permitindo o acesso a estudos recentes e diversificados que ampliaram o repertório bibliográfico mobilizado ao longo deste trabalho.

Adota-se, como eixo teórico, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, formulada por Joaquín Herrera Flores (2009), que compreende os direitos como produtos culturais, históricos e situados. Para o autor, os direitos humanos são fruto das lutas sociais concretas, e não concessões abstratas do Estado ou da legalidade formal. Sua teoria desloca o foco da normatividade jurídica para a compreensão dos direitos como práticas sociais emancipatórias, vinculadas às condições reais de existência e à construção coletiva de espaços de reconhecimento, dignidade e justiça. Trata-se de uma abordagem que exige a articulação entre três dimensões indissociáveis: a dimensão cultural (valores e práticas sociais), a dimensão material (condições

---

<sup>1</sup> A AporoLibrary é uma plataforma desenvolvida pelo IQS Barcelona, dedicada à pesquisa e à difusão de estudos sobre a aporofobia e temas correlatos.

concretas de vida) e a dimensão normativa (instituições e marcos legais), sem hierarquizar ou absolutizar quaisquer delas.

A efetividade dos direitos humanos, nessa perspectiva, depende da articulação crítica entre essas dimensões, sendo incompatível com formas de exclusão estrutural e desigualdade sistêmica. Na construção dessa análise crítica, torna-se indispensável dialogar com os estudos decoloniais, que oferecem ferramentas teóricas fundamentais para compreender como as estruturas de dominação e exclusão no Brasil contemporâneo estão intrinsecamente vinculadas aos legados do colonialismo. Autores como Aníbal Quijano (2000) e Achille Mbembe (2018) demonstram que as hierarquias de raça, classe, gênero e território são expressões daquilo que Quijano denomina “colonialidade do poder”, um sistema que sobrevive à formal descolonização dos Estados e permanece estruturando as relações sociais, políticas, econômicas e epistêmicas.

Nesse sentido, a produção acadêmica nacional também contribui significativamente para esse debate, como mostra Guilherme Roman Borges (2023) em “Revisitando a Teoria do Direito: Desconstrução das Bases Colonizadas do Discurso Jurídico”, no qual propõe uma revisão crítica das fundações colonizadas da teoria do direito e aponta caminhos descoloniais para a reconstrução de uma epistemologia jurídica plural e emancipatória.

A partir dessa perspectiva, a pobreza, a marginalização e a aporofobia não podem ser compreendidas apenas como fenômenos socioeconômicos internos, mas como expressões de uma lógica global de subalternização, fundada na exploração, na racialização e na naturalização da desigualdade. O aporte decolonial não apenas complementa, mas potencializa a teoria crítica dos direitos humanos, ao explicitar que qualquer proposta de efetivação de direitos no contexto latino-americano — e, de forma particular, no Brasil — exige a ruptura com os paradigmas coloniais que seguem operando na produção das desigualdades, na negação do direito à cidade e na manutenção da marginalização social.

Ao adotar o conceito de aporofobia, cunhado pela filósofa espanhola Adela Cortina (2017), torna-se imprescindível refletir sobre os desafios teóricos e metodológicos envolvidos na transposição de uma categoria elaborada a partir de um contexto europeu para a análise das dinâmicas sociais e jurídicas do Brasil. Embora a aporofobia — entendida como rejeição, hostilidade ou aversão dirigida especificamente às pessoas em situação de pobreza — seja uma realidade

observável em distintas sociedades, sua manifestação no Brasil não pode ser dissociada das especificidades históricas, estruturais e coloniais que conformam a produção da pobreza e da exclusão no país.

É nesse ponto que se revela indispensável dialogar com a teoria da marginalidade social na América Latina, formulada a partir do final dos anos 1950 e especialmente nas décadas de 1960 e 1970, em resposta às limitações das abordagens clássicas da modernização. Autores como José Nun (1969), Aníbal Quijano (1978a) e Lúcio Kowarick (1979) demonstraram que a marginalidade, ao contrário das leituras eurocêntricas que a vinculavam à informalidade, ao atraso ou a deficiências individuais, é, na verdade, um produto estrutural da própria lógica de desenvolvimento dependente e periférico dos países latino-americanos. Trata-se de uma marginalidade que não é exterior ao sistema, mas que constitui um dos seus pilares, sendo funcional à reprodução das desigualdades e à manutenção da ordem social excludente.

No panorama estrutural brasileiro, essa compreensão é fundamental, pois permite articular o conceito de aporofobia a uma crítica mais ampla sobre como o Estado e as instituições produzem e reproduzem práticas de segregação, criminalização e negação de direitos. A pobreza urbana no Brasil, portanto, não decorre de falhas individuais nem de disfunções transitórias do sistema, mas de um modelo de desenvolvimento marcado pela dependência, pela concentração de renda, pela segregação espacial e pela negação sistemática do direito à cidade.

Dessa maneira, a articulação entre a aporofobia, enquanto rejeição social ao pobre, e a teoria da marginalidade na América Latina permite compreender que, no Brasil, essa rejeição não é apenas uma questão cultural ou de percepção social, mas está diretamente vinculada a estruturas econômicas, jurídicas e políticas que produzem a pobreza como fenômeno estrutural e funcional à lógica do capitalismo periférico. Assim, ao utilizar o conceito de aporofobia, torna-se imprescindível integrá-lo criticamente ao debate latino-americano sobre marginalidade, desenvolvimento dependente e colonialidade, evitando a reprodução acrítica de categorias elaboradas para outros contextos históricos e sociais.

Além da ancoragem na teoria crítica dos direitos humanos e nos estudos decoloniais, a presente pesquisa também se inspira no constitucionalismo feminista, perspectiva que questiona a neutralidade aparente do direito e evidencia como as normas jurídicas e as instituições estão atravessadas por relações de gênero, classe,

raça e território. Essa escolha metodológica e epistêmica foi especialmente motivada pela participação da autora em atividades do grupo de pesquisa DECLIN, notadamente a partir de uma palestra da Prof<sup>a</sup>. Dra. Melina Fachin, cuja contribuição teórica e política proporcionou reflexões fundamentais para a incorporação dessa abordagem. A partir desse marco, optou-se por uma valorização consciente dos saberes produzidos por mulheres, que historicamente foram marginalizados nos espaços acadêmicos e na produção do conhecimento jurídico.

Nesse sentido, para a elaboração do referencial teórico, foram mobilizadas obras fundamentais de mulheres que contribuem de forma incontornável para a compreensão dos processos de produção das desigualdades, das estruturas de exclusão e das possibilidades de transformação social. Destaca-se, em primeiro lugar, a obra de Adela Cortina, cuja formulação sobre a aporofobia é central para o desenvolvimento desta pesquisa. No campo da formação socioespacial brasileira e da produção da pobreza urbana, são referências indispensáveis os estudos de Licia Valladares e Raquel Rolnik, que analisam criticamente os processos de segregação, informalidade e negação do direito à cidade.

No campo da assistência social, que constitui um dos eixos fundamentais da análise jurídica e das políticas públicas, destacam-se as contribuições de Maria Luiza Mestriner, Marilda Villela Iamamoto e Aldaíza de Oliveira Sposati, cujos trabalhos são fundamentais para compreender a evolução histórica da assistência social no Brasil, suas contradições, suas interfaces com a questão social e os desafios para sua efetivação como política pública e como direito.

Na construção e na interpretação do princípio da dignidade da pessoa humana, que ocupa papel central na Constituição Federal de 1988 e na própria estrutura dos direitos fundamentais, foram mobilizados os aportes teóricos de Flávia Piovesan e Carmen Lúcia Antunes Rocha, que oferecem leituras sensíveis às dimensões materiais, sociais e estruturais da dignidade, rompendo com concepções meramente formais ou abstratas.

Por fim, a pesquisa propõe o debate entre aporofobia e interseccionalidade, sendo indispensável destacar a contribuição original de Kimberlé Crenshaw (1989), que cunhou o termo para demonstrar como as opressões de raça e gênero não podem ser compreendidas de forma isolada, mas se entrecruzam estruturalmente na produção das desigualdades. Sua análise, formulada a partir da experiência das mulheres negras nos Estados Unidos, revelou a insuficiência das abordagens

tradicionais do direito antidiscriminatório e do feminismo hegemônico para abarcar a complexidade das múltiplas vulnerabilidades. A partir dessa formulação seminal, outras autoras, como Patricia Hill Collins e Bell Hooks (2013; 2019), ampliaram o debate, revelando a indissociabilidade entre classe, raça, gênero e território.

No Brasil, o conceito de interseccionalidade foi incorporado e ressignificado por intelectuais feministas negras, como Lélia Gonzalez e, mais recentemente, Carla Akotirene, que o desenvolveram a partir das especificidades históricas e sociais brasileiras. Essas autoras evidenciam que, no contexto latino-americano, a intersecção entre racismo, sexismo, classe e colonialidade assume formas próprias, atravessando os corpos e experiências de mulheres negras e pobres. Tal ressignificação crítica constitui uma contribuição indispensável para compreender as múltiplas camadas de exclusão e, particularmente, para analisar a aporofobia em sua dimensão interseccional no Brasil.

Assim, o diálogo com o constitucionalismo feminista não apenas reforça a centralidade da interseccionalidade como categoria analítica, mas também orienta o compromisso desta pesquisa com uma epistemologia que reconhece os saberes femininos, insurge-se contra as hierarquias do conhecimento e reivindica uma interpretação do direito comprometida com a transformação social, a justiça e a efetivação dos direitos humanos em sua dimensão material, plural e emancipatória.

## 1 APOROFOBIA: REFERENCIAL TEÓRICO

Os ninguéns

As pulgas sonham com comprar um cão, e os ninguéns com deixar a pobreza, que em algum dia mágico a sorte chova de repente, que chova a boa sorte a cântaros; mas a boa sorte não chove ontem, nem hoje, nem amanhã, nem nunca, nem uma chuvinha cai do céu da boa sorte, por mais que os ninguéns a chamem e mesmo que a mão esquerda coce, ou se levantem com o pé direito, ou comecem o ano mudando de vassoura.

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fofidos e mal pagos:

Que não são, embora sejam.

Que não falam idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos humanos.

Que não tem cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa local.

Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata (Galeano, 2012).

A contundência poética de Eduardo Galeano, ao retratar os “ninguéns” — aqueles que não têm nome, rosto, história ou direitos reconhecidos, e cuja existência custa menos que a bala que os elimina — oferece a chave interpretativa para a análise que se inicia. É precisamente no terreno da negação da humanidade dos pobres que se consolida o fenômeno que este capítulo busca investigar. O presente capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico fundamental para a compreensão do fenômeno da aporofobia, articulando suas origens conceituais, desenvolvimento acadêmico e interfaces com a realidade brasileira.

Inicialmente, será explorada a gênese do termo “aporofobia” a partir da obra de Adela Cortina, que, ao analisar o contexto europeu, identificou a necessidade de nomear e diagnosticar a aversão social dirigida especificamente aos pobres. Em seguida, o capítulo aborda a difusão e apropriação do conceito em diferentes campos do saber, destacando sua incorporação em debates acadêmicos, políticas públicas e instrumentos jurídicos no Brasil e no exterior.

Além de situar a aporofobia no campo das discriminações contemporâneas, o capítulo propõe uma análise crítica de suas raízes históricas e estruturais, evidenciando como a rejeição ao pobre se conecta a processos de exclusão social, desigualdade e marginalização.

Ao longo do capítulo, busca-se demonstrar que a aporofobia não é um fenômeno isolado, mas expressão de estruturas sociais, econômicas e culturais que perpetuam a desigualdade e desafiam a efetivação dos direitos humanos. Essa abordagem fornecerá as bases para a análise dos desafios contemporâneos enfrentados pela população em situação de rua, aprofundando o debate sobre justiça social, cidadania e políticas públicas inclusivas.

### 1.1 ADELA CORTINA E A ORIGEM DO NEOLOGISMO APOROFOBIA NO CONTEXTO EUROPEU

O termo “aporofobia” foi cunhado pela filósofa espanhola Adela Cortina para designar uma patologia social caracterizada pela aversão ao pobre. O neologismo resulta da junção do vocábulo grego “áporos” (pobre) e “fobia”, analogamente a expressões como xenofobia e homofobia. Cortina identificou, a partir do contexto europeu, que a rejeição dirigida aos imigrantes não se dava apenas pela origem, mas sobretudo pela condição de pobreza, uma vez que imigrantes com recursos ou formação relevante eram bem recebidos, ao contrário dos refugiados e imigrantes pobres. Assim, a autora propôs o termo para nomear e possibilitar o diagnóstico preciso de uma realidade social até então invisibilizada.

Além de identificar a aporofobia como uma aversão dirigida especificamente aos pobres, Cortina (2020) destaca que esse fenômeno está profundamente enraizado em estruturas sociais que valorizam o capital econômico e reforçam a lógica meritocrática. Em sociedades marcadas por grandes desigualdades, como a brasileira, a meritocracia é frequentemente utilizada para justificar a exclusão, atribuindo à pessoa pobre a responsabilidade por sua própria condição, como se a ascensão social dependesse unicamente do esforço individual (Andrade, 2008; Zambam, 2021). Esse discurso, aliado à hierarquia social e à divisão de classes, contribui para a naturalização da pobreza e para a estigmatização dos grupos socialmente vulneráveis, alimentando estereótipos negativos que associam a pobreza à incapacidade, ao fracasso ou até mesmo à criminalidade (Valladares, 1991, 2005; Cortina, 2020).

A criminologia crítica ressalta que o sistema capitalista não só perpetua a divisão de classes, mas também utiliza mecanismos de criminalização e exclusão para manter a dominação das elites, tornando a aporofobia um instrumento de controle

social e marginalização dos pobres (Domínguez, 2020; Bechara e Fuziger, 2023). Assim, a aporofobia não é apenas resultado de atitudes individuais, mas está ligada a processos históricos, econômicos e culturais que estruturam a sociedade e reforçam a desigualdade social (Schwarcz, 2019; Rolnik, 2022).

Adela Cortina, que defendeu o termo “aporofobia” pela primeira vez em uma coluna publicada em 1º de dezembro de 1995, sustenta que temas como imigração, terrorismo e processos de paz costumam ser associados ao racismo, à xenofobia ou ao fundamentalismo religioso. Contudo, segundo a autora, “[...] na base de todos esses problemas, estaria como sempre um tipo de rejeição, aversão e medo que tinha por destinatário os pobres [...]” (Cortina, 2020, p. 27). Essa análise revela que a aporofobia se manifesta como um elemento transversal a diversas formas de exclusão, sendo dirigida não apenas ao estrangeiro, mas especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade econômica (Cortina, 2020; Andrade, 2008).

Diante dessa constatação, Cortina destaca a urgência de nomear essa patologia social para diagnosticá-la com maior precisão, investigar sua etiologia e propor estratégias de enfrentamento. Para a autora, assim como valores fundamentais como democracia e liberdade demandam nomeação para serem reconhecidos e protegidos, também as realidades sociais negativas, como a aporofobia, precisam ser identificadas e denominadas para que possam ser compreendidas e combatidas (Cortina, 2020). O ato de nomear, portanto, não visa apenas ampliar o léxico, mas possibilitar o reconhecimento do fenômeno, incentivar o estudo de suas causas e promover sua superação (Cortina, 2020; Navarro, 2002).

Segundo Cortina (2020, p. 29):

É necessário fazer isso porque a rejeição ao pobre degrada quem o pratica e é um atentado cotidiano contra a dignidade de pessoas concretas, que têm nomes e sobrenomes. Não ‘contra a dignidade humana’, que é uma abstração, mas contra a dignidade e o bem-estar das pessoas de carne e osso que sofrem essa rejeição.

Essa perspectiva reforça a dimensão ética e política do conceito, ao destacar que a aporofobia atinge diretamente sujeitos concretos, tornando-se um desafio para a efetivação dos direitos humanos e da justiça social (Cortina, 2020; Resende e Machado, 2021).

## 1.2 DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE APOROFOBIA

Após sua formulação por Adela Cortina, o termo “aporofobia” passou a ser amplamente promovido em artigos, livros e publicações acadêmicas, culminando em sua escolha como palavra do ano de 2017 pela *Fundación del Español Urgente*, o que evidencia sua relevância social e linguística (Cortina, 2020). No Brasil, a Academia Brasileira de Letras (ABL) também incorporou o termo ao seu vocabulário, definindo-o como “repúdio, aversão ou desprezo pelos pobres ou desfavorecidos; hostilidade para com pessoas em situação de pobreza ou miséria” (ABL, 2020).

A partir dos anos 2000, diversos estudos passaram a incorporar o conceito de aporofobia em análises sobre imigração e exclusão social. Gorski, ao investigar o fenômeno imigratório na Europa, demonstrou o crescimento de manifestações de xenofobia direcionadas especialmente a imigrantes não comunitários em situação de pobreza, fenômeno que caracteriza a aporofobia. O autor destaca que a rejeição não se limita à origem, mas se intensifica quando há ausência de recursos econômicos (Gorski, 2000).

Navarro (2002) também defendeu a utilização do termo aporofobia como um obstáculo ao desenvolvimento humano, propondo sua aplicação não apenas nas políticas de integração de imigrantes na Europa, mas também na análise de problemas sociais em países latino-americanos. O autor enfatiza a necessidade de combater a aporofobia nas atitudes das autoridades e das elites nacionais em relação aos povos indígenas e outros grupos vulneráveis, ampliando o alcance do conceito para além do contexto europeu.

Estudos recentes ampliam a compreensão da aporofobia ao relacioná-la à lógica do reconhecimento social e à necessidade de uma ética da compaixão, capaz de transformar atitudes individuais e coletivas (Ortega-Esquembre, 2019; Gracia, 2021).

A abordagem filosófica e antropológica da aporofobia, conforme desenvolvida por Ortega-Esquembre (2019), destaca que o fenômeno representa um desafio fundamental ao paradigma tradicional da cooperação e da reciprocidade nas sociedades modernas. O autor argumenta que a aporofobia revela os limites desse paradigma, pois a exclusão dos pobres não resulta apenas da ausência de cooperação, mas da recusa em reconhecer sua dignidade e pertencimento ao corpo social (Ortega-Esquembre, 2019)

Assim, a aporofobia está enraizada em uma lógica de negação do reconhecimento, que impede a constituição de laços de solidariedade e perpetua a indiferença diante do sofrimento alheio. O autor propõe, portanto, uma transição da lógica da mera cooperação para uma lógica do reconhecimento, na qual o outro — especialmente o pobre — é acolhido como sujeito de direitos e de valor intrínseco, superando a invisibilidade e a marginalização impostas pela sociedade contemporânea (Ortega-Esquembre, 2019)

No campo ético e educacional, Gracia (2021) enfatiza a compaixão como capacidade moral essencial para o enfrentamento da aporofobia, ressaltando o papel transformador da educação ética e da neuroeducação moral. O autor defende que a erradicação da aporofobia exige não apenas políticas públicas, mas também uma mudança profunda nas disposições morais dos indivíduos, promovendo a empatia, o respeito e a solidariedade. A educação, nesse contexto, deve ser orientada para o desenvolvimento de competências morais que permitam reconhecer a vulnerabilidade do outro e agir em favor da justiça social; a propósito, destaca que a neuroeducação moral pode contribuir para a formação de sujeitos mais sensíveis à dor e à exclusão, tornando possível a construção de uma sociedade menos aporofóbica e mais inclusiva, na qual a dignidade de todos seja efetivamente respeitada.

A literatura internacional e nacional evidencia que a aporofobia não se restringe ao campo das relações interpessoais, mas se manifesta de forma contundente nas instituições, especialmente no sistema penal e no ambiente escolar, contribuindo para processos de criminalização da pobreza e exclusão educacional (Dominguez, 2020; Pina *et al.*, 2022).

No âmbito do sistema penal, a aporofobia se revela por meio da seletividade punitiva e da criminalização das práticas de sobrevivência das pessoas em situação de pobreza, como destaca Dominguez (2020). Estudos recentes demonstram que pessoas pobres, sobretudo negras, são desproporcionalmente alvo de abordagens policiais, prisões e condenações, evidenciando uma interseção entre aporofobia e racismo estrutural que perpetua desigualdades históricas no sistema de justiça criminal brasileiro (Bechara e Fuziger, 2023).

Essa dinâmica é reforçada por práticas institucionais que legitimam a punição do “ser pobre”, seja por meio da repressão a pequenos delitos ligados à sobrevivência, seja pela ausência de políticas públicas que garantam direitos fundamentais, como moradia e saúde.

No contexto escolar, a aporofobia se manifesta na forma de discriminação e exclusão de estudantes provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Jovens pobres, especialmente em escolas públicas, enfrentam barreiras materiais e simbólicas que dificultam sua permanência e sucesso escolar, limitando suas oportunidades de ascensão social e desenvolvimento de competências essenciais para a cidadania. A exclusão aporofóbica no ambiente educacional não apenas compromete o direito à educação, mas também perpetua ciclos de marginalização e vulnerabilidade, restringindo o acesso desses jovens a outros espaços sociais, políticos e econômicos ao longo da vida (Pina *et al.*, 2022; Cortina, 2020).

Esse cenário de discriminação por classe social não se restringe ao ensino básico, estendendo-se também ao ensino superior, como revelam episódios recentes amplamente divulgados pela mídia. Durante os Jogos Jurídicos de 2024, realizados em Americana (SP), estudantes do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) — instituição privada — proferiram ofensas direcionadas a alunos da Universidade de São Paulo (USP) — instituição pública que adota políticas de cotas sociais e raciais —, utilizando expressões como “cotistas” e “pobres” de forma pejorativa, o que evidencia práticas de racismo estrutural associadas à aporofobia, isto é, à rejeição e estigmatização de indivíduos em condição de vulnerabilidade econômica (G1, 2024). Especialistas destacaram que o episódio ilustra de forma contundente como os preconceitos de classe e raça estão entrelaçados no ambiente universitário, reproduzindo estruturas de exclusão simbólica e material, mesmo em espaços que, teoricamente, deveriam promover a equidade e a inclusão social (G1, 2024).

Como resposta, a PUC-SP aplicou sanções institucionais, suspendendo os alunos envolvidos por 30 dias e exigindo a matrícula obrigatória em disciplinas voltadas aos temas de igualdade racial, justiça social e enfrentamento à discriminação, além da formulação de um código de ética específico para conduta em eventos acadêmicos (Agência Estado, 2025).

Portanto, a aporofobia, ao se institucionalizar, reforça mecanismos de exclusão e marginalização, tornando-se um obstáculo significativo à efetivação dos direitos humanos e à construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O enfrentamento desse fenômeno exige não apenas mudanças legislativas, mas também a

transformação das práticas institucionais e a promoção de políticas públicas inclusivas que reconheçam e protejam a dignidade das pessoas em situação de pobreza.

### 1.3 APOROFOBIA NO BRASIL: PERCURSO CONCEITUAL, DIFUSÃO SOCIAL E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

O estudo da aporofobia no Brasil ainda é incipiente, com poucas produções dedicadas à análise da aversão ao pobre enquanto fenômeno autônomo, muitas vezes tratado como sinônimo de discriminação socioeconômica ou diferença de classe. Destaca-se, nesse contexto, o trabalho de Andrade (2008), que, a partir do conceito de aporofobia, realizou uma análise dos preconceitos, estereótipos e práticas discriminatórias dirigidas aos pobres no Brasil. O autor identifica a aporofobia como uma reação inconsciente de recusa à corresponsabilidade social pela pobreza, ressaltando como programas sociais, a exemplo do Fome Zero, frequentemente enfrentam resistência e desconfiança de setores da sociedade, dificultando a implementação de políticas de redistribuição de renda e a redução das desigualdades.

A discussão sobre a aporofobia no contexto brasileiro também foi enriquecida por Zambam (2021), que relaciona as diferentes formas de exclusão e racismo às estruturas econômicas e às práticas históricas de classificação social. Sob outro enfoque, Resende e Machado (2021) analisam o papel do princípio constitucional da fraternidade como antídoto à aporofobia, destacando seu potencial transformador na proteção dos vulneráveis e na promoção da dignidade dos marginalizados.

A difusão do conceito de aporofobia ganhou grande visibilidade no Brasil a partir da atuação do Padre Júlio Lancellotti, coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, cuja trajetória de luta pelos direitos humanos e enfrentamento à exclusão social tornou-se referência nacional. Em fevereiro de 2021, o Padre Júlio protagonizou um episódio de grande repercussão ao quebrar, com uma marreta, blocos de paralelepípedos instalados pela Prefeitura de São Paulo sob viadutos na Zona Leste da capital. A medida, vista como uma forma de “arquitetura hostil” destinada a impedir que pessoas em situação de rua utilizassem o local para abrigo, foi amplamente criticada por movimentos sociais, especialistas e pelo próprio religioso, que denunciou o caráter higienista e excludente da intervenção. Após a mobilização e a repercussão negativa, a Prefeitura determinou a remoção das pedras

e instaurou sindicância para apurar os fatos, reconhecendo o equívoco da ação (G1, 2021a).

O episódio evidenciou, de forma simbólica e concreta, como práticas urbanas e políticas públicas podem materializar a aporofobia, reforçando a segregação e a invisibilidade dos mais vulneráveis. A ação do Padre Júlio foi amplamente divulgada nas redes sociais e na imprensa, impulsionando o debate sobre a necessidade de combater a exclusão e promover o direito à cidade para todos (REIS, 2021; G1, 2021b).

No contexto do debate sobre exclusão urbana e direitos humanos, Dias e Cerruti (2021) destacam que a intervenção do Padre Júlio Lancellotti transcende o protesto pontual, configurando-se como uma contestação ética à aporofobia institucionalizada. A ação do Padre Júlio Lancellotti é interpretada como um gesto simbólico de reconhecimento da humanidade das pessoas em situação de rua, que rompe com a invisibilidade social e denuncia a aporofobia institucionalizada nas políticas urbanas. Os autores analisam como a chamada “arquitetura hostil” materializa a exclusão, não apenas impedindo o uso do espaço público por pessoas vulneráveis, mas também reforçando estigmas e preconceitos contra elas. O ato de quebrar os blocos de concreto é compreendido como uma contestação ética e política à exclusão, afirmando o direito à cidade e à dignidade humana (Dias; Cerruti, 2021).

Para Dias e Cerruti (2021), reconhecer a população em situação de rua como sujeitos de direitos, capazes de participação social e merecedores de políticas públicas inclusivas, é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Os autores ainda destacam que ações simbólicas como essa podem impulsionar debates públicos e mobilizações sociais, contribuindo para o enfrentamento da aporofobia e para a promoção de políticas urbanas mais inclusivas.

A mobilização social em torno do tema resultou em avanços legislativos, como a aprovação da Lei 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, que veda a utilização de técnicas de arquitetura hostil em espaços públicos (Brasil, 2022a). Apesar desse avanço, o Brasil ainda carece de mecanismos legais que reconheçam a aporofobia como violação de direitos fundamentais, a exemplo do que ocorre na Espanha, onde já existem observatórios dedicados ao monitoramento de crimes de ódio motivados por aporofobia (Dominguez, 2020).

Dados recentes do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania revelam a gravidade da violência contra pessoas em situação de rua no Brasil: entre 2015 e

2022, foram registradas mais de 48 mil notificações de violência motivada pela condição de rua, com prevalência de vítimas jovens, negras e do sexo masculino, mas também com significativa incidência entre mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência (Brasil, 2023, p. 45).

Estudos como o de Dominguez (2020) e Bechara e Fuziger (2023) evidenciam a criminalização da pobreza e a seletividade do sistema penal brasileiro, frequentemente legitimada por práticas institucionais que naturalizam a punição dos mais vulneráveis.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro ainda não reconheça a aporofobia como crime, projetos de lei em tramitação buscam tipificar a discriminação motivada pela condição de pobreza, ampliando o debate sobre a responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas eficazes e no combate a práticas aporófobas em suas instituições (Bechara e Fuziger, 2023; Brasil, 2022b). O reconhecimento da aporofobia enquanto fenômeno estrutural e multidimensional é fundamental para o avanço de uma agenda de direitos humanos e justiça social no país.

#### 1.4 APOROFOBIA: O DIAGNÓSTICO DA DESIGUALDADE HISTÓRICA

A desigualdade social constitui um dos traços mais marcantes e persistentes da formação histórica brasileira, manifestando-se em múltiplas dimensões — econômica, racial, territorial e de acesso a direitos fundamentais (Valladares, 1991; Schwarcz, 2019; Rolnik, 2022).

A exclusão de grupos vulneráveis e a concentração de renda não são fenômenos recentes, mas resultam de processos estruturais que remontam à colonização, à escravidão e à consolidação do patrimonialismo<sup>2</sup>. Essa realidade se reflete, de modo particular, na experiência da população em situação de rua, que enfrenta não apenas a privação material, mas também a estigmatização e o rechaço social, fenômeno que se expressa na aporofobia.

---

<sup>2</sup> Henri Lefebvre (1968) é uma das principais referências teóricas na crítica à produção do espaço urbano sob a lógica capitalista. Em *O direito à cidade*, o autor concebe o espaço como construção social e locus de reprodução de desigualdades, defendendo que o “direito à cidade” seja entendido como direito coletivo de apropriação, participação e transformação da vida urbana. Essa abordagem, que articula dimensões políticas, culturais e econômicas, é central para debates contemporâneos sobre justiça espacial, políticas públicas e direitos humanos urbanos, sobretudo quando aplicados às populações vulnerabilizadas, como a população em situação de rua.

Nesse contexto, é fundamental compreender que a segregação e a exclusão de determinados grupos não são apenas produtos de relações econômicas ou sociais, mas também de um processo de produção do espaço urbano que reforça as desigualdades. Como analisa Lefebvre (1968), o espaço não é neutro nem passivo, mas é socialmente produzido e, portanto, reflete, organiza e reproduz as relações de poder, as hierarquias econômicas e as dinâmicas de dominação. O autor sustenta que o espaço urbano é estruturado para atender às necessidades do capital, subordinando os usos sociais aos interesses econômicos, o que resulta na negação do “direito à cidade” para populações marginalizadas, como as pessoas em situação de rua.

A noção de “direito à cidade” ultrapassa a mera reivindicação por acesso físico ao espaço urbano. Trata-se de um direito coletivo de participação e apropriação da vida urbana em todas as suas dimensões — políticas, culturais, econômicas e simbólicas —, o que implica transformar as estruturas que perpetuam a segregação socioespacial. Para Lefebvre, a cidade deve ser compreendida como obra, resultado da ação social e da experiência coletiva, e não apenas como mercadoria ou suporte para a acumulação de capital. Essa concepção critica as formas urbanas que priorizam a lógica de valorização imobiliária e a especulação fundiária em detrimento das necessidades e aspirações da população.

No contexto brasileiro, essa leitura ganha relevância ao se observar que as políticas de ordenamento e requalificação urbana frequentemente reforçam a expulsão de populações empobrecidas de áreas centrais, seja por meio de remoções forçadas, seja pela implementação de dispositivos de arquitetura hostil que inibem a permanência de pessoas em situação de rua. Esse processo, muitas vezes legitimado por discursos de “revitalização” e “segurança”, transforma o espaço urbano em instrumento de exclusão, restringindo a presença e a circulação de grupos indesejados nos territórios mais valorizados. Assim, a aporofobia se concretiza como uma política não declarada, mas materialmente efetiva, inscrita na forma como as cidades são planejadas, administradas e apropriadas.

Compreender as raízes históricas, os mecanismos de reprodução e os impactos contemporâneos da desigualdade social — incluindo a disputa pelo direito à cidade e a crítica à produção excludente do espaço — é, portanto, fundamental para o enfrentamento da aporofobia e para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nos tópicos seguintes, serão analisadas as principais causas e dinâmicas

da desigualdade estrutural no Brasil, com especial atenção às suas consequências para os grupos mais vulneráveis.

#### **1.4.1 O diagnóstico da desigualdade histórica por comissão internacional**

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário, estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais destacam-se a erradicação da pobreza (ODS 1), a redução das desigualdades (ODS 10) e a promoção de cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11). Um dos compromissos centrais é erradicar a pobreza extrema até 2030, atualmente definida como viver com menos de US\$ 2,15 por dia (ONU, 2024). Para alcançar tais metas, é fundamental compreender as causas profundas da pobreza e das desigualdades, especialmente em contextos marcados por exclusão histórica e estrutural.

No Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) dedicou parte significativa de seu relatório mais recente à análise das causas da desigualdade estrutural, identificando duas formas principais de discriminação: a histórica — que afeta afrodescendentes, comunidades quilombolas, povos indígenas e mulheres — e a socioeconômica, que incide sobre trabalhadores rurais, migrantes forçados, pessoas em situação de rua, sem-teto e habitantes de favelas e periferias (CIDH, 2021). A CIDH destaca que essas formas de discriminação estão enraizadas em processos históricos de exclusão e se perpetuam por meio de práticas institucionais, dificultando o acesso a direitos básicos como moradia, saúde, educação e trabalho.

A visita *in loco* da CIDH ao Brasil, realizada em novembro de 2018, resultou em um diagnóstico abrangente sobre os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro na promoção e proteção dos direitos humanos. O relatório enfatiza que a marginalização de grupos vulneráveis decorre tanto da privação de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais quanto da ausência de políticas públicas efetivas e reparação histórica. Além disso, a prevalência dos interesses do mercado imobiliário sobre as necessidades da população em situação de rua perpetua a desigualdade urbana e dificulta a efetivação do direito à moradia (CIDH, 2021).

A análise da CIDH ressalta ainda que a discriminação socioeconômica é agravada pelo racismo estrutural, pelo perfilamento racial e por práticas discriminatórias institucionais, especialmente por parte de agentes estatais, como a polícia e o sistema de justiça. Esses fatores não apenas aumentam a vulnerabilidade

de pessoas em situação de rua e moradores de favelas, mas também perpetuam ciclos de pobreza, exclusão e violência.

Para enfrentar esse quadro, a CIDH recomenda a implementação efetiva da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009), com ações integradas de proteção social, transferência de renda, benefícios habitacionais e ações afirmativas. O relatório também enfatiza a necessidade de superar a invisibilidade estatística e de produzir dados desagregados, fundamentais para o desenho e a execução de políticas públicas adequadas à realidade desses segmentos populacionais (CIDH, 2021).

#### **1.4.2 O diagnóstico da desigualdade por organismos nacionais**

Nos últimos anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) consolidou-se como referência na produção de diagnósticos sobre a população em situação de rua no Brasil, desenvolvendo metodologias robustas que integram dados de prefeituras, registros do Cadastro Único, Censo SUAS e variáveis socioeconômicas (IPEA, 2022).

Segundo a Nota Técnica nº 103/2022, o número de pessoas em situação de rua atingiu 281.472 em 2022, um aumento de 211% em relação a 2012 e de 38% apenas entre 2019 e 2022, período fortemente impactado pela pandemia de Covid-19 (IPEA, 2022). Esse crescimento expressivo revela o agravamento das vulnerabilidades sociais e a insuficiência das políticas públicas diante do aumento da pobreza extrema e da desigualdade.

A metodologia do IPEA integra dados oficiais informados anualmente por prefeituras, registros do Censo SUAS, do Cadastro Único e variáveis como taxas municipais de pobreza, urbanização e oferta de serviços de assistência social. Para estimar a população em municípios sem levantamento próprio, utiliza-se um modelo linear generalizado, considerando o tamanho da população municipal como variável de exposição ao fenômeno (IPEA, 2022). O relatório detalha ainda a distribuição regional, perfil sociodemográfico e tendências do fenômeno, sendo referência para políticas públicas e diagnósticos oficiais.

O Brasil permanece como um dos países com maior desigualdade social no mundo, quadro evidenciado nos estudos recentes da Fundação Getúlio Vargas (FGV Social) conduzidos por Marcelo Neri (2023). Esses estudos demonstram que a

desigualdade de renda no país é ainda mais acentuada do que sugerem as pesquisas domiciliares tradicionais: ao combinar os dados do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), observa-se uma concentração de renda significativamente maior. Em 2020, o índice de Gini<sup>3</sup> calculado por essa metodologia atingiu 0,7068, valor muito superior ao 0,6013 obtido apenas com a PNAD Contínua, revelando uma desigualdade extrema e persistente. Durante a pandemia de Covid-19, a situação se agravou, afetando de forma mais intensa a classe média e os grupos vulneráveis, enquanto os mais ricos conseguiram preservar boa parte de seus rendimentos, aprofundando a concentração de renda (Neri, 2023; FGV Social, 2023).

Os dados mais recentes do IBGE revelam que, embora tenha ocorrido uma redução nos índices de pobreza e extrema pobreza em 2023, os números permanecem elevados. No total, 27,5% da população brasileira vivia em situação de pobreza, considerando-se um rendimento domiciliar per capita de até R\$ 637,00, e 5,0% em extrema pobreza, com até R\$ 200,00 mensais (IBGE, 2024). A pobreza no Brasil apresenta forte concentração entre mulheres negras chefes de família e crianças, refletindo as dinâmicas estruturais de desigualdade social e racial. Observa-se que os benefícios de programas de transferência de renda representam até 67% da renda dos domicílios em extrema pobreza, o que evidencia a centralidade dessas políticas para a mitigação da pobreza e a promoção da justiça social (IBGE, 2024).

O crescimento da população em situação de rua e o avanço da desigualdade de renda são fenômenos interligados, que revelam a necessidade urgente de políticas públicas integradas e estruturais para o enfrentamento das múltiplas dimensões da exclusão social no Brasil. A persistência de desigualdades extremas, mesmo diante de esforços emergenciais, destaca os limites das respostas tradicionais e a importância de estratégias de longo prazo, articuladas com os compromissos internacionais assumidos pelo país, como a Agenda 2030 da ONU.

---

<sup>3</sup> O índice de Gini, criado pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912, é uma medida amplamente utilizada para quantificar a desigualdade na distribuição de renda ou riqueza em uma população. Seu valor varia de 0 (igualdade perfeita, em que todos têm a mesma renda) a 1 (desigualdade máxima, em que uma única pessoa detém toda a renda). O cálculo do índice é realizado a partir da curva de Lorenz, que compara a proporção acumulada da população com a proporção acumulada da renda. O Gini é fundamental para análises comparativas entre países, regiões ou períodos históricos, e serve de referência para o desenvolvimento e avaliação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais (IPECE, 2015; FEE, 2017). No Brasil, o índice é calculado regularmente por órgãos como IBGE e IPEA, sendo um dos principais indicadores de monitoramento da concentração de renda e da efetividade das políticas de inclusão social.

### 1.4.3 Consequências e desafios para a efetivação dos direitos humanos

A desigualdade histórica no Brasil incide de forma severa sobre a população em situação de rua e outros grupos vulneráveis, perpetuando múltiplas privações de direitos e ciclos de exclusão social. Esse fenômeno, expressão extrema da desigualdade urbana, revela a incapacidade do Estado em assegurar direitos fundamentais como moradia, saúde, educação e trabalho, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais de direitos humanos (BRASIL, 1988; CIDH, 2021).

A aporofobia, entendida como a rejeição e o desprezo pelos pobres, legitima e aprofunda essa exclusão, dificultando a formulação e a efetivação de políticas públicas inclusivas. Além da privação material, a população em situação de rua enfrenta estigmatização, criminalização e invisibilidade, o que agrava sua vulnerabilidade e restringe o acesso a serviços essenciais. Práticas institucionais como a remoção forçada, a arquitetura hostil e abordagens higienistas reforçam a marginalização e a negação de cidadania.

Apesar de avanços legislativos e de maior visibilidade pública, as políticas destinadas a essa população permanecem insuficientes, fragmentadas e incapazes de romper o ciclo da pobreza. O crescimento do número de pessoas vivendo nas ruas, associado a baixos índices de escolaridade, desemprego estrutural e à predominância de pessoas negras e jovens entre os afetados, evidencia a intersecção entre desigualdades de classe, raça e idade, exigindo respostas articuladas e intersetoriais.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), alerta para a necessidade de políticas estruturantes, que superem ações emergenciais e enfrentem as causas profundas da exclusão. As recomendações incluem: a implementação efetiva da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a expansão dos programas de transferência de renda, o fortalecimento da rede de assistência social e a produção de dados desagregados para subsidiar políticas baseadas em evidências (CIDH, 2021). Destaca-se ainda a necessidade de combater a aporofobia institucional, por meio da capacitação de agentes públicos, de campanhas de conscientização e do reconhecimento da aporofobia como uma violação de direitos fundamentais.

No cenário nacional, persistem desafios relacionados à articulação federativa, à superação da invisibilidade estatística, à efetividade das políticas habitacionais e à

garantia de acesso à saúde, educação e trabalho para essa população. O enfrentamento da aporofobia e da desigualdade estrutural exige não apenas aprimoramentos legislativos, mas também uma transformação cultural e institucional, orientada pelo reconhecimento da dignidade e dos direitos de todos os cidadãos.

Dessa forma, os diagnósticos nacionais e internacionais evidenciam que a desigualdade estrutural e a exclusão social no Brasil são fenômenos complexos, persistentes e multifacetados, que impactam desproporcionalmente a população em situação de rua. A gravidade do quadro atual reforça a necessidade de políticas públicas integradas, contínuas e de longo prazo, capazes de enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza, da marginalização e da violação de direitos. Nesse contexto, compreender as raízes históricas da discriminação socioeconômica é fundamental para construir estratégias efetivas de enfrentamento da aporofobia e de promoção da justiça social.

## 1.5 AS ORIGENS DA DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DA POBREZA URBANA NO BRASIL

Compreender como a desigualdade estrutural foi engendrada no Brasil exige investigar suas raízes históricas e revisitar criticamente os modos de conceituar a pobreza. Milton Santos (2023, p. 18) adverte que “a medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria”. Para o autor, a pobreza não pode ser reduzida a uma condição meramente estatística ou econômica, mas deve ser entendida à luz dos valores, prioridades e estruturas de poder de cada sociedade.

Segundo Santos (2023), a pobreza é um fenômeno multifacetado, que implica não apenas privação material, mas também um modo de vida marcado por relações sociais, políticas e territoriais historicamente produzidas. Ele enfatiza que a pobreza resulta de escolhas políticas e de processos históricos de exclusão, sendo, portanto, uma categoria política e social, e não apenas econômica. Essa perspectiva crítica permite compreender a pobreza e a desigualdade estrutural no Brasil como fenômenos historicamente produzidos, politicamente mantidos e naturalizados pelo discurso dominante, exigindo uma abordagem integrada para sua superação.

A partir dessa reflexão, torna-se evidente que a desigualdade e a pobreza no Brasil não são meros acidentes históricos, mas resultado de um projeto de sociedade

que, desde a colonização, privilegiou a concentração de poder e riqueza em detrimento da maioria da população. O processo de formação social brasileiro foi marcado por escolhas institucionais e políticas que moldaram as prioridades nacionais, consolidando estruturas excludentes que persistem até hoje.

Historicamente descrita como uma "descoberta" pelos portugueses no século XVI, a ocupação do território brasileiro começou com um projeto conjunto da coroa portuguesa e da Igreja Católica. O objetivo era povoar a terra para exploração e estabelecer uma sociedade baseada em valores cristãos, tarefa que foi atribuída à Companhia de Jesus. Essa ordem religiosa chegou à colônia com a missão de evangelizar os indígenas, ou "gentios", e dismantelar seus contextos sociais, eliminando práticas que eram vistas como contrárias ao cristianismo. Simultaneamente, os primeiros navios negreiros chegaram ao litoral brasileiro, trazendo escravos africanos. Assim, a escravidão de indígenas e negros foi justificada até mesmo pelos jesuítas, que viam a necessidade de mão de obra para a colônia latifundiária e agroexportadora. Além disso, o trabalho forçado era considerado uma forma de afastar os escravizados dos vícios e aproximá-los da conversão à fé católica (Dias, 2012, p. 25).

Segundo Schwarcz (2019, p. 24), a escravidão é responsável pela origem da sociedade violenta e consolidação da desigualdade estrutural no país, e, ainda, ultrapassou a mera condição de um sistema econômico: "ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferenças fundamentais". A autora sugere que as desigualdades possuem uma linhagem que remonta à época colonial e implicam que o Brasil é construído dentro de uma narrativa de servidão que, agravada pela corrupção e pelo patrimonialismo, delineia um ambiente propício para o estabelecimento de uma nação fundamentalmente desigual. Em alinhamento com essa perspectiva, enfatiza-se que a desigualdade social nunca foi uma preocupação focal dentro das estruturas políticas que governaram a nação.

### **1.5.1 A origem da pobreza urbana no Brasil: do higienismo à segregação espacial**

A transição do Brasil de uma sociedade rural e escravocrata para uma sociedade urbana e industrial não significou a superação das desigualdades

históricas, mas sim sua reconfiguração em novos espaços e discursos. A compreensão da pobreza urbana no Brasil exige uma análise histórica e crítica das dinâmicas sociais, políticas e espaciais que moldaram as cidades brasileiras ao longo do século XX.

Licia Valladares (1991)<sup>4</sup>, em seu estudo clássico, propõe que o problema da pobreza urbana ganha centralidade a partir da transição da sociedade brasileira para a ordem capitalista, marcada pela passagem das relações senhoriais e escravistas para relações de tipo burguês-capitalista. Para analisar esse processo, a autora sugere a divisão em três períodos: a virada do século XIX para o XX, as décadas de 1950 e 1960, e as décadas de 1970 e 1980.

As pesquisas de Valladares (1991) e Rolnik (2022) destacam a centralidade do discurso médico-higienista nas políticas urbanas do Rio de Janeiro e de São Paulo no final do século XIX. Sob o argumento de combater epidemias que assolavam as cidades, autoridades propuseram uma série de intervenções, como a desinfecção de espaços públicos, drenagem de pântanos, alinhamento de ruas e o banimento dos cortiços.

Um exemplo emblemático desse processo foi o fechamento e a demolição do cortiço Cabeça de Porco, no Rio de Janeiro, em 26 de janeiro de 1893, que abrigava milhares de pessoas em condições precárias e tornou-se símbolo do combate higienista à moradia popular. A operação, conduzida pelo prefeito Barata Ribeiro, mobilizou forças policiais e funcionários da higiene pública, tendo sido acompanhada por grande parte da população e pela imprensa, que tratou o evento como um espetáculo público. O episódio marcou o fim de uma era de habitações coletivas no centro da cidade e evidenciou como as medidas sanitárias eram atravessadas por interesses políticos, preconceitos de classe e estratégias de controle social, resultando no deslocamento forçado de moradores para áreas periféricas, como o morro da Providência (Chalhoub, 1996; Semente de Favela, 2003; Rio Memórias, 2024).

Em São Paulo, a partir de 1886, os códigos de posturas e sanitários passaram a proibir a instalação de cortiços na zona central, ao mesmo tempo em que autorizavam a construção de vilas operárias “higiênicas” em áreas afastadas do núcleo urbano. Paralelamente, foi delimitado o chamado perímetro urbano, que

---

<sup>4</sup> Lícia do Prado Valladares é importante estudiosa da sociologia urbana brasileira, pioneira no estudo sobre as favelas cariocas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, s.d.).

estabelecia as áreas obrigadas a receber infraestrutura, mas excluía bairros operários já densamente habitados, como Vila Prudente, Tatuapé e Canindé. Dessa forma, consolidou-se uma área “regulada” da cidade, onde a habitação popular era restringida, enquanto nas regiões fora do perímetro urbano prevalecia a ausência de controle e de investimentos públicos. Segundo Rolnik (2022), esse processo contribuiu para a marginalização espacial dos trabalhadores e para a formação de zonas de exclusão, sobre as quais o poder municipal pouco ou nada atuava.

Atrelado ao discurso higienista, ganha força o discurso político de manutenção da ordem, com a eliminação das “classes perigosas”, importado da Inglaterra e da França. Tratava-se de classificar aqueles que viviam entre o cortiço e a rua como vadios, desordeiros e preguiçosos, os quais eram punidos com base no Código Criminal do Império. Para estes, o remédio indicado era o hábito do trabalho, como meio de regeneração da sociedade, “o pobre ou o vadio assim o era porque se recusava a vender sua força de trabalho no mercado capitalista, opondo-se a acatar a ética do trabalho” (Valladares, 1991, p. 92).

O segundo período identificado por Valladares (1991), correspondente às décadas de 1950 e 1960, é marcado pelo contexto pós-Segunda Guerra Mundial e pelo processo, ainda tardio, de industrialização no Brasil. Nesse momento, observa-se a transição do perfil econômico nacional, que passa de uma base agrário-exportadora para uma estrutura urbano-industrial. A autora destaca que, mais do que analisar o processo em si, é fundamental observar como a pobreza se manifesta e é percebida durante esse período.

Esse contexto foi caracterizado por intensos fluxos migratórios, tanto do campo para a cidade quanto entre diferentes regiões do país, especialmente em direção ao Centro-Sul. Esse movimento resultou no rápido crescimento dos principais centros urbanos brasileiros, fenômeno amplamente registrado por Rolnik (2022) em relação à cidade de São Paulo. Segundo a autora, a pujança econômica da capital paulista atraiu imigrantes de diversas regiões, e as décadas de 1950, 1960 e 1970 foram marcadas por uma diminuição da imigração estrangeira e um expressivo aumento da imigração interna, sobretudo de Minas Gerais, do Nordeste e do interior paulista. Esse processo levou a uma recomposição étnico-cultural da cidade, com o surgimento de uma “São Paulo nordestina”, expressão que, embora simplificadora e carregada de conotações discriminatórias, reflete a presença significativa de migrantes nordestinos na capital.

Dessa forma, tanto Valladares quanto Rolnik evidenciam que o processo de industrialização e urbanização, além de transformar a estrutura econômica e social do país, também intensificou a concentração populacional nos grandes centros urbanos e trouxe à tona novas formas de discriminação e marginalização, especialmente contra os migrantes internos.

Valladares (1991) ressalta que, ao longo das décadas de 1950 e 1960, a pobreza urbana passou a ser reconhecida como uma preocupação social central no Brasil, especialmente diante da consolidação da economia urbano-industrial. A urbanização acelerada concentrou-se principalmente no eixo Rio-São Paulo, seguido por cidades como Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Curitiba. Nessas metrópoles, o ritmo de crescimento populacional superou a capacidade de geração de empregos e de oferta de condições adequadas de vida para a população em expansão. Como resultado, a pobreza urbana tornou-se um desafio de governança social, e as formas tradicionais de moradia precária, como os cortiços, foram progressivamente suplantadas pelo surgimento e expansão das favelas, que passaram a ser o principal símbolo da demografia empobrecida nas grandes cidades brasileiras. Esse processo reflete a complexa relação entre industrialização, migração e políticas urbanas excludentes, que contribuíram para a consolidação de territórios marcados pela vulnerabilidade e pela marginalização social.

O discurso em torno da pobreza adquiriu uma voz representativa na figura do cientista social; essa evolução propôs uma nova conceituação da pobreza, reconhecendo que, embora a pobreza possa se manifestar como uma situação individual, as estruturas sociais têm uma culpabilidade muito maior por uma aflição que os indivíduos não podem evitar. Com base nessa compreensão revisada, os empobrecidos não eram mais vistos como indolentes ou supérfluos; em vez disso, eram considerados um coletivo de indivíduos sistematicamente excluídos da estrutura econômica (Valladares, 1991, 2005).

No entanto, a marginalidade encontrou sua expressão mais pronunciada dentro da favela, onde terminologias como “favelado”, “população marginal” ou “população de baixa renda” se tornaram sinônimos de pobreza. A realidade espacial da favela foi comparada aos cortiços de épocas anteriores, dando origem a uma nova perspectiva dicotômica dentro da sociedade, caracterizada pela justaposição de cidade *versus* favela (Valladares, 1991).

### 1.5.2 A teoria da marginalidade social

A teoria da marginalidade social na América Latina consolidou-se a partir do final dos anos 1950 e, especialmente, nas décadas de 1960 e 1970, em resposta às limitações das abordagens clássicas da modernização, que frequentemente ignoravam as complexidades das identidades sociais e as realidades vividas pelos grupos marginalizados (Lezama, 2002; Quijano, 1978a; Silva, 1971; Nun, 1969).

O conceito ganhou força no contexto do acelerado processo de urbanização e industrialização da região, quando ficou evidente que amplos contingentes populacionais permaneciam à margem dos benefícios do desenvolvimento econômico, sem integração efetiva ao mercado de trabalho formal e às instituições sociais. Conferências internacionais, como a realizada pela UNESCO em Santiago do Chile em 1959, e estudos pioneiros de autores como Gino Germani, Oscar Lewis e Roger Vekemans, foram fundamentais para a formulação das primeiras teorias sobre a marginalidade, que passaram a ser amplamente debatidas e aplicadas nos contextos urbanos latino-americanos (Lezama, 2002; Silva, 1971; Nun, 1969).

Em suas diferentes vertentes, a teoria da marginalidade passou a interpretar a pobreza urbana não apenas como uma carência material, mas como resultado de processos históricos, estruturais e relacionais que produzem a exclusão social. Autores como Quijano (1978a, 1978b) e Kowarick (1975) enfatizaram que a marginalidade está associada à ausência de participação efetiva desses grupos nas redes de recursos, benefícios e decisões da sociedade, sendo marcada por uma inserção precária ou inexistente no mercado de trabalho formal e por uma relação conflituosa com o núcleo hegemônico da economia. Assim, a marginalidade social foi compreendida como um fenômeno relacional, estrutural e multifacetado, que demanda políticas públicas de inclusão e mudanças profundas na estrutura social e econômica latino-americana (Quijano, 1978a; Lezama, 2002).

A recém-criada capital brasileira, agora situada em Brasília, iniciou o desenvolvimento de programas destinados a atender às necessidades desse grupo demográfico empobrecido ou “necessitado”. A pobreza foi redefinida como um fenômeno de renda inadequada, utilizando o salário-mínimo como referência, facilitando assim a categorização de subgrupos dentro da população empobrecida: aqueles posicionados acima ou abaixo do limiar da pobreza; aqueles que possuem ou não uma renda consistente (Valladares, 1991).

Uma série de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda foram instituídas, incluindo iniciativas habitacionais que facilitaram a construção de vários complexos habitacionais projetados especificamente para famílias residentes nas favelas, estabelecendo assim uma nova estratificação da pobreza; além disso, a implementação de avaliações de renda per capita ou de renda familiar resultou na introdução de novas classificações que diferenciaram as famílias mais pobres com base na natureza de suas moradias (Valladares, 1991).

Por fim, seguindo a sugestão da autora, nas décadas de 1970 e 1980, registra-se a generalização e sedimentação da pobreza, espera-se que a terminologia multifacetada associada à pobreza persista; no entanto, interpretações contemporâneas da pobreza são imperativas. O Brasil ascendeu ao status de oitava maior economia do mundo, passando por transformações significativas em suas estruturas econômicas, sociais e urbanas. Sua estrutura econômica é caracterizada predominantemente por grandes corporações, enquanto o processo de urbanização permanece incessante, com 69,5% da população residindo em áreas urbanas. Simultaneamente a essa expansão, surgiu um fenômeno denominado “periferização”, dando origem ao que hoje é chamado de “residentes suburbanos”, em contraste com as populações de “favelas” anteriormente identificadas como marginalizadas (Valladares, 1991).

Os habitantes suburbanos geralmente estão distantes dos centros metropolitanos, residindo em subdivisões e representando indivíduos economicamente desfavorecidos que buscam o reconhecimento de seus direitos de cidadania. O discurso em torno da pobreza que começou na década de 1970 estabelece mais uma perspectiva dualista delineando o emprego “formal” *versus* o informal e introduz uma nova dicotomia: trabalhadores empobrecidos *versus* criminosos. Nesse contexto, todos os indivíduos envolvidos no trabalho são classificados como trabalhadores. Quase um século depois das disputas e perspectivas iniciais sobre a pobreza, que destacaram uma distinção nítida entre “trabalhadores e vagabundos”, houve uma generalização em relação à concepção de que a pobreza constitui fundamentalmente um problema dentro da esfera da privação socioeconômica (Valladares, 1991).

Durante a década de 1980, o estudo realizado por Rolnik e Klink (2011) indica que a estrutura centralizada da política de desenvolvimento urbano, instituída sob o regime autoritário e marcada pela concentração do poder decisório em relação à

alocação de recursos principalmente no nível federal, encontrou resistência de uma agenda municipal que surgiu após a adoção da nova Constituição, situação que teve uma melhoria perceptível décadas seguintes. No entanto, o paradigma da política habitacional, baseado exclusivamente no financiamento da aquisição de novas unidades residenciais desde a era do Banco Nacional de Habitação (BNH), não conseguiu alcançar efetivamente um segmento substancial da população que ganha entre zero e três salários-mínimos mensais de renda familiar, onde mais de 90% do déficit habitacional está concentrado.

Esse segmento populacional caracteriza-se pela dificuldade de inserção no mercado imobiliário formal, o que limita drasticamente seu acesso à moradia adequada. O padrão de expansão urbana no Brasil, historicamente fragmentado e desorganizado, resulta em mobilidade precária, vulnerabilidades urbanas e ambientais acentuadas — reflexo de uma estrutura política urbana que negligencia a integração social e territorial dos mais pobres (Rolnik; Klink, 2011).

A ausência de políticas complementares voltadas para o fortalecimento da capacidade de gestão territorial e para a redistribuição dos ganhos de capital gerados coletivamente, sobretudo pelo aumento do valor da terra, faz com que uma parcela significativa dos recursos públicos, inclusive subsídios habitacionais, seja apropriada pelo setor imobiliário. Esse processo intensifica a valorização fundiária, alimenta a expansão urbana desordenada e perpetua o ciclo de exclusão para as camadas de baixa renda.

Nesse contexto, Rolnik e Klink (2011) refletem que as cidades brasileiras, inseridas na lógica da acumulação capitalista, tornam-se arenas privilegiadas para o processo de valorização imobiliária, mas os grupos historicamente excluídos permanecem à margem dos benefícios do crescimento econômico. Sem mudanças estruturais que articulem estratégias multiescalares e promovam uma gestão democrática e participativa dos territórios urbanos, o mero crescimento econômico, mesmo acompanhado de grandes investimentos públicos e avanços normativos, será insuficiente para alterar significativamente o rumo das cidades brasileiras. A persistência do modelo de desenvolvimento urbano centrado no valor de troca da terra, em detrimento do valor de uso e da função social da cidade, reforça as desigualdades e limita a efetividade das políticas de inclusão social e urbana.

A marginalidade urbana está profundamente ligada às desigualdades estruturais inerentes ao sistema capitalista. Monzelli *et al.* (2023) investigam como a

população em situação de rua (PSR) se relaciona com o modo de produção capitalista, analisando tanto o surgimento desse fenômeno quanto as formas de atendimento à PSR no contexto brasileiro. Os autores destacam que o processo de industrialização provocou um deslocamento significativo de populações rurais para as cidades, motivado pela busca de oportunidades de emprego. No entanto, essa migração resultou frequentemente em cidades superlotadas, incapazes de oferecer moradia e empregos adequados para todos.

Durante a era industrial, conforme analisado por Marx e Engels, emergiu o conceito de “população supérflua” ou “exército industrial de reserva”, que designa o contingente de trabalhadores não plenamente absorvidos pelo mercado de trabalho capitalista. Esse grupo, formado por desempregados e subempregados, tornou-se uma necessidade estrutural do capitalismo, funcionando como uma reserva de mão de obra mobilizada em períodos de crescimento econômico e descartada durante as crises (Marx, 2013; Engels, 2010). As investigações históricas desses autores evidenciam que o modo de produção capitalista produziu, de forma inerente, uma vasta camada de indivíduos excluídos do pleno emprego, o que contribuiu significativamente para o aumento das taxas de moradores de rua durante e após o processo de industrialização.

A ênfase contemporânea na inclusão social reflete o reconhecimento das profundas disparidades de riqueza e acesso a serviços, questões especialmente críticas na América Latina. Os elevados níveis de desigualdade econômica persistem e demandam políticas sociais direcionadas que não apenas promovam a redistribuição de recursos, mas também capacitem as populações marginalizadas a participarem plenamente da sociedade. Além disso, a evolução das políticas sociais na região tem sido moldada pela necessidade de enfrentar injustiças históricas e os efeitos persistentes da marginalização, enraizados no passado colonial e nas estruturas socioeconômicas desiguais.

Dessa forma, a Teoria da Marginalidade constitui uma estrutura fundamental para o desenvolvimento de políticas sociais mais equitativas e eficazes na América Latina, promovendo tanto a redistribuição quanto o reconhecimento das comunidades marginalizadas. Essa abordagem busca não só atender às necessidades imediatas dessas populações, mas também fomentar sua resiliência e empoderamento de longo prazo, assegurando que suas vozes sejam ouvidas e integradas aos processos de

tomada de decisão que afetam suas vidas (Gatzweiler; Baumüller, 2014; Braun; Gatzweiler, 2014; Andrade, 2008).

A aporofobia, entendida como o medo ou rejeição dos pobres, desempenha papel central na marginalização de indivíduos economicamente desfavorecidos. Essa marginalização não resulta apenas da carência material, mas é agravada por atitudes sociais que desvalorizam e excluem aqueles que carecem de recursos econômicos, reforçando seu isolamento social e econômico. Andrade (2008) enfatiza que a aporofobia leva à exclusão dos pobres das oportunidades sociais, econômicas e políticas, não apenas devido à disparidade de renda, mas também em razão de estereótipos e preconceitos que os rotulam como indignos ou onerosos para a sociedade.

Além das atitudes individuais, a aporofobia está enraizada em estruturas culturais e institucionais que perpetuam a exclusão. Muitas vezes, a sociedade falha em reconhecer e enfrentar as barreiras sistêmicas que mantêm os pobres em situação de vulnerabilidade, seja pela falta de reflexão crítica sobre a interconexão entre pensamento, sentimento e comportamento, seja pela ausência de políticas públicas efetivas. Essa postura revela uma falha moral e ética em reconhecer a humanidade e os direitos dos pobres, resultando em sua marginalização e na insuficiente inclusão nos processos de tomada de decisão e na distribuição de recursos (Andrade, 2008).

Em síntese, a aporofobia constitui um elemento crítico da marginalização social, pois sustenta estereótipos negativos, legitima a exclusão e está profundamente enraizada em práticas culturais e institucionais que afetam adversamente as populações economicamente desfavorecidas. O enfrentamento da aporofobia exige não apenas mudanças nas atitudes individuais, mas também a transformação das políticas públicas e das estruturas sociais, promovendo inclusão, equidade e o reconhecimento pleno dos direitos de todos os membros da comunidade.

Diante do diagnóstico aqui apresentado, torna-se evidente que a aporofobia se insere em uma lógica estrutural de reprodução das desigualdades, articulando-se a processos históricos de marginalização, racismo, patrimonialismo e negação de direitos. Sua expressão contemporânea não é um fenômeno isolado, mas o resultado de uma construção social que historicamente relegou determinados grupos — sobretudo os empobrecidos — à condição de subcidadania, privando-os do acesso pleno à cidade, aos direitos e à própria dignidade.

Com base nessa reflexão teórica, o segundo capítulo se propõe a traçar o percurso histórico e normativo que conforma o tratamento jurídico conferido à população em situação de rua no Brasil. A análise parte dos antecedentes históricos, dos modelos assistencialistas e caritativos, e percorre os marcos jurídicos mais relevantes, culminando na formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto nº 7.053/2009. Este percurso permite compreender como o ordenamento jurídico brasileiro, ao longo do tempo, reconheceu — ou negligenciou — os direitos desse grupo social, bem como os avanços, os entraves e as lacunas que ainda persistem na efetivação desses direitos.

## 2 APOROFOBIA – PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: REFERENCIAL JURÍDICO

“A sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra, que cria formas também desumanas de participação, na medida em que delas faz condições de privilégios e não de direitos” (Martins, 2012).

A epígrafe escolhida expressa com precisão a lógica histórica que atravessa o ordenamento jurídico brasileiro desde sua formação: a construção de um direito excludente, que não reconhece os sujeitos em situação de pobreza como titulares plenos de direitos. A reflexão de José de Souza Martins evidencia o paradoxo de uma inclusão formal que, ao invés de promover cidadania, opera seletivamente para conservar privilégios e aprofundar desigualdades.

O termo “pessoa em situação de rua” não é resultado de uma simples mudança terminológica, mas de um processo histórico, social e político de ressignificação das narrativas sobre as pessoas que vivem nas ruas. Essa reformulação surge em oposição a expressões marcadamente pejorativas, como “mendigos”, “vadios” e “andarilhos”, historicamente associadas ao estigma, à criminalização e à desumanização da pobreza. Mais do que uma alteração linguística, esse deslocamento reflete um avanço na compreensão da população em situação de rua como sujeitos de direitos, reconhecendo a complexidade, a heterogeneidade e a transitoriedade dessa condição. Trata-se, portanto, de uma mudança ancorada nas lutas sociais, nas reivindicações de movimentos organizados e na consolidação de marcos jurídicos que passam a compreender a rua não como identidade, mas como expressão de processos de exclusão, desproteção social e violações sistemáticas de direitos.

Segundo De Lucca (2007), a partir das décadas finais do século XX, movimentos sociais, pesquisadores e profissionais da assistência social passaram a questionar a visão tradicional que individualizava e moralizava a condição de quem vive nas ruas. O termo foi sendo construído justamente para enfatizar que a rua não constitui uma identidade, mas uma situação social, produzida por múltiplos fatores, como desemprego, ruptura de vínculos familiares e ausência de políticas públicas efetivas.

A institucionalização desse conceito se consolidou com a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, pelo Decreto nº 7.053/2009, que define essa população como um grupo heterogêneo, com vínculos familiares

fragilizados ou rompidos, sem moradia convencional regular e que utiliza espaços públicos ou unidades de acolhimento como moradia e sustento, de forma temporária ou permanente (Brasil, 2009). Trata-se, portanto, de uma formulação que desloca a ênfase da culpabilização individual para uma perspectiva de direitos, reconhecendo a transitoriedade e a complexidade dessa condição.

Historicamente, no Brasil, a criminalização da pobreza remonta ao Código Criminal de 1830, sendo reforçada pelo Código Penal de 1890, que consolidou a associação entre pobreza, ociosidade e perigo social, legitimando práticas de repressão e confinamento de indivíduos considerados “indesejáveis” (Senado Federal, 2023). A legislação penal da Primeira República, ao tipificar a mendicância como contravenção, teve papel central no controle social dos pobres em um contexto de urbanização acelerada, funcionando não apenas como resposta à presença de pessoas nas ruas, mas como instrumento de disciplinamento social, alinhado aos projetos de modernização das elites.

Como observa Lemões (2017), a criminalização da mendicância foi utilizada para legitimar a violência estatal, reforçando a associação entre pobreza, desordem e perigo. Da mesma forma, Fausto (1984) evidencia que tais dispositivos não apenas restringiam a circulação dos pobres, mas também institucionalizavam práticas de exclusão e estigmatização, contribuindo decisivamente para a construção histórica da marginalidade urbana no Brasil.

Compreender a trajetória dos direitos da população em situação de rua exige, portanto, considerar em paralelo o processo de consolidação dos direitos ao trabalho e ao emprego, historicamente estruturados no Brasil. Como destaca Neves (1983), “na literatura sociológica, o mendigo aparece quando se trata das condições sociais de vida da classe trabalhadora, especialmente nos momentos históricos de formação do proletariado”. Essa perspectiva evidencia que a marginalização dos indivíduos em situação de rua está diretamente vinculada aos processos históricos de disciplinarização do trabalho livre e de consolidação do assalariamento como norma social.

Simultaneamente, torna-se indispensável analisar como a assistência social foi sendo construída no país, a partir dos seus marcos legais e institucionais, evidenciando como, ao longo da história, ela transitou de uma prática filantrópica e caritativa para a configuração de um dever do Estado. De acordo com Sposati (2011), a Política de Assistência Social brasileira historicamente se caracterizou pela

fragmentação, ausência de regulação pública e pela negação do direito ao acesso universal, sendo muitas vezes conduzida por agentes públicos e privados sem garantia de equidade ou justiça social.

Esse panorama demonstra que a marginalização dos chamados “mendigos” não decorre apenas de trajetórias individuais, mas é produto de uma estrutura social excludente, sustentada por dispositivos legais e práticas institucionais que historicamente buscaram corrigir, controlar e punir os pobres, ao mesmo tempo que lhes negavam o acesso pleno aos direitos sociais e à cidadania (Neves, 1983; Senado Federal, 2023).

A superação desse paradigma repressivo e a transição para uma abordagem baseada em direitos humanos são conquistas recentes, impulsionadas pela Constituição Federal de 1988 e, especialmente, pela instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, em 2009, que reconhece a complexidade desse grupo e estabelece diretrizes para a promoção, proteção e defesa de seus direitos (Brasil, 2009).

Esse marco jurídico representa uma inflexão histórica, deslocando o enfoque da criminalização e do estigma para a construção de políticas públicas integradas, orientadas pela inclusão social e pela superação das desigualdades estruturais.

Assim, este capítulo tem como objetivo analisar o percurso histórico e jurídico que levou o Brasil a transitar de uma lógica de criminalização da pobreza para o reconhecimento dos direitos da população em situação de rua. Para isso, parte-se da análise das raízes históricas da criminalização da pobreza no país, especialmente no período imperial e pós-abolição, como chave interpretativa para compreender os desafios contemporâneos.

## 2.1 A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

“O corpo negro é elemento central na reprodução de desigualdades. Está nos cárceres repletos, nas favelas e periferias designadas como moradias” (Franco, 2017).

A abolição da escravatura, em 1888, não significou a efetiva inserção da população negra na sociedade brasileira. Ao contrário, os negros libertos foram lançados à marginalização, privados de acesso a trabalho digno, moradia e educação.

Muitos foram forçados à mendicância ou à informalidade, práticas que passaram a ser criminalizadas como instrumentos de controle social.

A criminalização da pobreza no Brasil, entre 1830 e 1885, consolidou-se por meio de dispositivos legais que visavam disciplinar e controlar as populações empobrecidas, especialmente os negros libertos e os pobres livres. O Código Criminal do Império, de 1830, foi o primeiro marco jurídico a institucionalizar essa repressão, incluindo dispositivos que puniam práticas como a vadiagem e a mendicância. Seu artigo 295, por exemplo, previa penas de prisão simples para "vagabundos" e "ociosidade pública", enquanto o artigo 296 criminalizava a mendicância (Brasil, 1830). Essas medidas refletiam uma tentativa de manter a ordem social em uma sociedade escravocrata, na qual a pobreza era associada à ameaça e à desordem, sobretudo quando vinculada à população negra.

Com a promulgação da Lei do Ventre Livre (1871), novas formas de controle foram implementadas. A legislação determinava que os filhos de mulheres escravizadas nascidos após sua promulgação seriam considerados livres, mas deveriam trabalhar até os 21 anos para seus antigos senhores ou para o Estado. Essa medida reforçava o controle sobre os libertos e seus descendentes, ao mesmo tempo em que impunha condições de trabalho compulsório. Além disso, os libertos que não firmassem contratos formais de trabalho poderiam ser acusados de vadiagem e presos, consolidando a criminalização da pobreza como política estatal (Conceição, 2022).

De forma semelhante, a Lei dos Sexagenários (1885), que concedia liberdade aos escravizados com mais de 60 anos, também impunha restrições severas. Estabelecia, por exemplo, a obrigatoriedade de um período adicional de trabalho para seus antigos senhores ou para o Estado. Aqueles que não se submetessem a essas condições poderiam ser enviados a colônias agrícolas ou encarcerados sob a acusação de vadiagem (Gomes, 2013).

Tais dispositivos deixam evidente como o Estado brasileiro utilizava o direito penal para perpetuar formas de controle sobre a população negra e pobre, especialmente no contexto de transição do trabalho escravo para o trabalho livre. A criminalização da pobreza nesse período esteve profundamente vinculada ao racismo estrutural e às desigualdades sociais do Brasil imperial. As leis penais eram aplicadas seletivamente, atingindo majoritariamente negros libertos e trabalhadores pobres.

Dados históricos indicam que cerca de 80% dos processados por vadiagem no Rio de Janeiro entre 1880 e 1889 eram negros (Machado, 2010).

Portanto, essas legislações não apenas reforçaram as hierarquias raciais e sociais herdadas do regime escravista, como também bloquearam as possibilidades de inserção dos ex-escravizados no mercado formal de trabalho. A construção jurídica da marginalização associou, historicamente, pobreza à criminalidade, especialmente quando vinculada à negritude

Em síntese, o período imperial e a Primeira República foram marcados por uma legislação penal que institucionalizou a exclusão social e racial, fortalecendo dispositivos de controle sobre os pobres — em especial sobre os negros libertos. Essa lógica consolidou desigualdades históricas, restringindo o acesso a direitos básicos e à cidadania plena. Trata-se de uma herança repressiva que estruturou práticas discriminatórias persistentes no tratamento das populações vulnerabilizadas, cuja superação apenas começaria a ser delineada com os marcos jurídicos do século XX.

Com o avanço do século XX e o crescimento das cidades, a chamada “questão social” ganha novos contornos, levando à emergência de respostas inicialmente baseadas na filantropia e na benemerência, diante da expansão da pobreza urbana.

## 2.2 PARADIGMA FILANTRÓPICO BENEMERENTE: O INÍCIO DO SÉCULO

“A ‘questão social’, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômico-social brasileira. Sem que se tenha realizado em seu interior a acumulação (primitiva) que lhe dá origem, característica que marcará profundamente seus desdobramentos” (Iamamoto; Carvalho, 2013).

O surgimento da pobreza urbana no início do século XX constituiu uma questão social central no Brasil, refletindo os desafios estruturais impostos pela transição de uma sociedade escravocrata para uma sociedade do trabalho livre, sem, contudo, a efetiva inclusão dos sujeitos historicamente marginalizados. A emancipação das pessoas escravizadas, sem qualquer política de reparação ou integração, produziu massas de trabalhadores lançados à informalidade, à precarização e à extrema vulnerabilidade.

Esse processo foi agravado por movimentos de êxodo rural e migração interna, que, somados à chegada de cerca de 3,5 milhões de imigrantes entre 1890 e 1929, especialmente no estado de São Paulo, intensificaram o crescimento desordenado das cidades e aprofundaram a precariedade das condições de vida urbana (Lanza; Lamounier, 2015). Enquanto uma parte desses imigrantes foi direcionada às fazendas de café, submetida ao sistema de colonato e a condições análogas à servidão, outra parcela optou pela fixação nas cidades, contribuindo tanto para o processo de urbanização quanto para o desenvolvimento da nascente indústria.

A combinação entre a desqualificação da força de trabalho nacional, o déficit educacional estrutural, as precárias oportunidades de emprego e as condições laborais absolutamente degradantes consolidou a pobreza urbana como um dos grandes desafios do período. Trabalhadores e trabalhadoras, inclusive crianças, submetiam-se a jornadas superiores a 14 horas diárias, sem descanso semanal, férias ou qualquer forma de proteção legal. Os contratos eram regidos exclusivamente pelo Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071), sem qualquer regulamentação específica das relações de trabalho.

É nesse contexto que emergem as Ligas de Trabalhadores, que buscavam articular diferentes categorias laborais na defesa de direitos mínimos e na resistência contra a exploração. Essas entidades, inicialmente frágeis e localizadas, evoluíram para formas organizativas mais robustas, como Sociedades de Resistência, Sindicatos, Congressos de Trabalhadores e Confederações, acompanhadas de uma imprensa operária combativa e crítica da ordem vigente.

Entre 1917 e 1920, ocorreram diversas greves em São Paulo e no Rio de Janeiro, impulsionadas tanto pela crise econômica provocada pela Primeira Guerra Mundial, que agravou a escassez de alimentos devido à especulação, quanto pela influência da Revolução Russa de 1917, que reverberou mundialmente com propostas de transformação social. A greve geral de 1917, marco do movimento operário brasileiro, expressou reivindicações por melhores salários, redução da jornada de trabalho e abolição do trabalho infantil. Apesar do período ter sido caracterizado por um aumento significativo na sindicalização e na mobilização trabalhista, as organizações enfrentaram repressão intensa à medida que suas demandas se ampliaram, limitando os resultados concretos alcançados (Biondi, 2011; Lopreato, 2000; Barbosa, 2022).

Ocasionalmente, as tensões se manifestavam entre populações de imigrantes e seus empregadores, em disputas que frequentemente transcendiam os limites do local de trabalho e questionavam as normas sociais, considerando que parte dos imigrantes tentavam introduzir suas filosofias anarquistas ou socialistas, o que provocou uma reação das classes de elite, culminando na introdução de uma legislação destinada a facilitar a deportação dos chamados “indesejáveis”.

Esse cenário provocou a reação das elites, que passaram a associar os movimentos trabalhistas — especialmente aqueles com influência anarquista e socialista trazida por imigrantes — a ameaças à ordem social. Resultado desse processo foi a promulgação do Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907, conhecido como Lei Adolfo Gordo, que autorizava a expulsão de estrangeiros considerados indesejáveis sob acusações como vagabundagem, mendicância, lenocínio, crimes comuns ou ameaça à tranquilidade pública e à segurança nacional (Brasil, 1907).

Apesar da repressão, a pressão dos movimentos sociais resultou em avanços normativos. Em 1919, foi promulgado o Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, primeira legislação brasileira a tratar de forma abrangente os acidentes de trabalho. A norma estabeleceu a responsabilidade objetiva dos empregadores, fundamentada na teoria do risco profissional, obrigando-os a indenizar os trabalhadores ou seus dependentes em caso de acidentes, independentemente da culpa, salvo em situações de dolo ou força maior. Pela primeira vez, a legislação reconheceu não apenas acidentes súbitos, mas também doenças ocupacionais como acidentes de trabalho, desde que resultassem em morte ou incapacidade parcial ou total. Apesar de seus limites — como a ausência de garantias efetivas de indenização e de um sistema de seguridade social estruturado — o decreto representou um marco na construção da proteção jurídica do trabalho no Brasil (Brasil, 1919; CEDOM – CNseg, 2019).

No mesmo ano, no contexto internacional, o Tratado de Versalhes (1919) formalizou a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como resposta às mazelas sociais agravadas pela industrialização acelerada e pelos efeitos da guerra. A OIT surge, portanto, como instrumento de promoção de condições laborais dignas e de enfrentamento à exploração, ao trabalho infantil e às jornadas excessivas.

Embora o Brasil tenha participado da fundação da OIT, sua adesão efetiva e a ratificação das convenções ocorreram apenas após a Revolução de 1930, que encerrou a chamada República Velha (1889-1930), período caracterizado por um

regime oligárquico, patrimonialista e excludente, marcado pelo clientelismo, coronelismo e concentração de poder nas elites agrárias e militares.

A transição política deflagrada pela Revolução de 1930, que culminou na ascensão de Getúlio Vargas, marca uma inflexão nas políticas públicas, especialmente no campo social e trabalhista, inaugurando um novo paradigma de intervenção estatal nas relações de trabalho e na proteção social.

### 2.3 A ERA VARGAS – GOVERNO PROVISÓRIO: “A QUESTÃO SOCIAL É UMA QUESTÃO DE POLÍCIA”.

“Até Vargas, a questão social era inconstitucional, e o rosto do Estado para os nacionais era a polícia” (Cardoso, 2011).

Entre 1930 e 1934, o Brasil esteve sob a administração do governo provisório, liderado por Getúlio Vargas. Ao assumir o poder, Vargas promoveu uma profunda centralização administrativa, desmantelando as antigas hierarquias estaduais e nomeando interventores federais no lugar dos governadores. Paralelamente, implantou uma política de intervenção econômica, que culminou na criação de empresas estatais e no fortalecimento da atuação do Estado nas questões sociais e econômicas.

Distanciando-se das premissas liberais que haviam orientado as políticas da Primeira República, o governo provisório iniciou a construção de um modelo de Estado social corporativista, que reconhecia a necessidade de atuação pública na mediação dos conflitos sociais. Foi nesse contexto que se criou, em novembro de 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, marco fundamental na institucionalização das relações trabalhistas no país.

De acordo com Fausto (1970), o governo Vargas implementou, progressivamente, um conjunto de medidas destinadas a enfrentar a questão social, inaugurando uma nova lógica de intervenção estatal a partir da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A estratégia adotada combinava ações de proteção à força de trabalho, incentivo à organização econômica dos trabalhadores e valorização da mão de obra nacional. Esse processo representou uma ruptura gradual com o modelo anterior, sintetizado na máxima “a questão social é uma questão de polícia”, ao passo que passou a reconhecer a existência da classe trabalhadora e buscou controlá-la por meio de instrumentos como a representação profissional e a

organização sindical — esta, contudo, fortemente regulada, apolítica e restrita em termos numéricos e operacionais (Fausto, 1970).

O governo Vargas elaborou um robusto arcabouço de legislação trabalhista, que incluiu conquistas como o salário-mínimo, a jornada de oito horas, férias remuneradas, regulamentação do trabalho de mulheres e menores, proibição do trabalho infantil, igualdade salarial e a criação da Carteira de Trabalho. Segundo Souza *et al.* (2022), essas medidas foram estruturantes não apenas para as relações de trabalho, mas também para a consolidação da previdência social e das práticas de saúde ocupacional no Brasil.

Nesse processo, foi constituído um sistema de assistência que transcendia a lógica meramente filantrópica, buscando integrar políticas de assistência, previdência e proteção ao trabalho. Uma expressão concreta dessa política foi a criação do Fundo de Subsídios, regulamentado pelo Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931, que instituiu a Caixa de Subvenções.

Essa Caixa tinha como finalidade financiar instituições de caridade, educacionais, hospitais, orfanatos, creches e asilos, além de fomentar a nacionalização do ensino por meio do incentivo à língua portuguesa e às disciplinas cívico-patrióticas, especialmente nos estados do Sul. Segundo Gonçalves (2011), essa política fortaleceu a aliança histórica entre o Estado e a Igreja Católica, consolidando o papel das entidades religiosas na execução de programas assistenciais. Os recursos eram provenientes de taxas alfandegárias, contribuições especiais e dotações orçamentárias.

Durante o governo provisório, o modelo de subvenções consolidou-se como o principal mecanismo de financiamento da assistência social, ampliando a influência das instituições religiosas e privadas no atendimento às populações vulneráveis. Contudo, esse modelo refletia uma percepção ainda assistencialista, que, embora integrada a um novo projeto de Estado, mantinha elementos de uma lógica benemerente e paternalista.

A Caixa de Subvenções permaneceu como pilar central da assistência até ser substituída, em 1938, pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão criado no contexto da implantação do Estado Novo. Com a consolidação do poder de Vargas e a centralização político-administrativa a partir de 1937, o país ingressou em uma nova etapa de reformas profundas nas políticas sociais e nas relações de trabalho,

marcada pela intensificação da atuação estatal e pela consolidação do modelo corporativista.

#### 2.4 O ESTADO NOVO: VARGAS, “O PAI DOS POBRES”

Em 1937, o Brasil passou por uma transformação institucional significativa com a outorga de uma nova Constituição, imposta por Getúlio Vargas, que marcou o início do regime autoritário conhecido como Estado Novo. Fortemente influenciado por modelos europeus, especialmente pela Constituição polonesa de 1935, o Estado Novo promoveu uma centralização radical do poder, com a supressão do Congresso Nacional e a nomeação direta de governadores pelo chefe de Estado, desmantelando a autonomia dos entes federativos.

A nova ordem constitucional proibiu a formação de partidos políticos, instituiu a censura à imprensa e reprimiu severamente movimentos dissidentes, com foco especial na perseguição a comunistas. Simultaneamente, estruturou-se um modelo de Estado corporativista, que, embora restringisse a autonomia sindical e criminalizasse as greves, também impulsionava a industrialização por meio de forte intervenção estatal.

Durante o Estado Novo (1937-1945), o governo Vargas consolidou um conjunto de reformas trabalhistas com impactos estruturais nas relações de trabalho no Brasil. Entre as principais medidas destacam-se a criação da Justiça do Trabalho (1939), a regulamentação da carteira profissional (1939), a instituição do salário-mínimo (1940) e a fixação da jornada de trabalho de oito horas diárias (1943) (Fausto, 2013).

O marco jurídico mais expressivo desse período foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, que unificou a legislação trabalhista vigente e formalizou direitos como férias remuneradas, descanso semanal obrigatório, estabilidade no emprego após dez anos de serviço, entre outros (D'Araújo, 2000). Contudo, esse avanço foi acompanhado de um modelo sindical atrelado ao Estado, no qual a organização dos trabalhadores era rigidamente controlada, seguindo a lógica do corporativismo autoritário, inspirado nas experiências europeias (Santos, 1979).

Paralelamente às reformas sociais e trabalhistas, o governo promoveu uma intensa campanha de propaganda oficial, que projetava Vargas como o “pai dos

pobres”, ao mesmo tempo em que reprimia severamente movimentos sociais e quaisquer ameaças à sua autoridade.

No campo penal, o Decreto-Lei nº 3.688/1941, que instituiu a Lei das Contravenções Penais, reforçou o aparato repressivo do Estado. Entre seus dispositivos, destaca-se o artigo 59, que tipifica a vadiagem como contravenção penal. O texto legal define vadiagem como o ato de “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita”, fixando pena de prisão simples, de quinze dias a três meses. O parágrafo único do artigo estabelece que, caso o condenado passe a ter meios lícitos de subsistência, a pena é extinta (Brasil, 1941; Schwarcz; Starling, 2015).

A criminalização da vadiagem, como analisado anteriormente, possui raízes que remontam ao período imperial. Contudo, é no Estado Novo que esse dispositivo assume contornos mais repressivos, articulando-se ao projeto autoritário de disciplinarização social, que legitimava práticas de controle, vigilância e exclusão dos setores mais vulnerabilizados da sociedade. A aplicação da norma frequentemente ocorria com base em critérios subjetivos, como “aparência suspeita”, “ocupar espaços públicos considerados inadequados”, ou simplesmente pela ausência de documentos comprobatórios de vínculo formal de trabalho.

Estudos realizados por Alvarez *et al.* (2016) demonstram que, especialmente em São Paulo, a aplicação da Lei de Contravenções estava alinhada a políticas higienistas e de controle social, visando remover dos espaços urbanos os considerados “indesejáveis”. Muitos dos detidos eram encaminhados a instituições como o Instituto Disciplinar e a Colônia Correccional da Ilha dos Porcos.

A seletividade racial e classista desse dispositivo é amplamente documentada. Pesquisas demonstram que a vadiagem funcionava como instrumento de reprodução do racismo estrutural, legitimando a perseguição e a criminalização de práticas culturais negras — como a capoeira —, além de reforçar a vigilância e a repressão sistemática sobre corpos negros, pobres e desempregados (Senado Federal, 2023; Alvarez *et al.*, 2016). Dados da década de 1940 confirmam que a maioria dos autuados por vadiagem eram homens negros, jovens e em situação de desemprego, submetidos, frequentemente, a práticas de violência institucional.

Ademais, a prisão por vadiagem não apenas servia ao controle social, mas também ao fornecimento de mão de obra forçada. Em São Paulo, por exemplo, a

Colônia Correccional da Ilha dos Porcos (posteriormente chamada de Ilha Anchieta) recebia detidos por vadiagem, que eram obrigados a realizar trabalhos agrícolas sob a justificativa de “regeneração”. Em Minas Gerais, iniciativas semelhantes ocorreram nas colônias agrícolas correccionais, como a de São Bento, estruturadas para suprir a demanda de trabalho na lavoura (Alvarez *et al.*, 2016; Silva, 2006).

Embora a tipificação da vadiagem no artigo 59 do Decreto-Lei nº 3.688/1941 seja hoje amplamente considerada inconstitucional, por afrontar princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como a dignidade da pessoa humana e a vedação à criminalização da pobreza, o dispositivo permanece formalmente em vigor, o que tem sido alvo de críticas crescentes no meio jurídico e acadêmico.

Atualmente, tramitam no Congresso propostas de revogação da norma, como o Projeto de Lei nº 1.212/2021, que visa extinguir definitivamente o artigo 59 da Lei de Contravenções Penais. Segundo o senador Fabiano Contarato, relator do projeto, a manutenção da criminalização da vadiagem “reforça estigmas sociais e legitima a violência estatal contra grupos historicamente marginalizados” (Senado Federal, 2023).

#### **2.4.1 A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)**

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (Decreto-lei nº 525, de 1º/07/1936), é considerada a primeira grande regulamentação da assistência social no país. O conselho foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, instalado nas dependências deste ministério. Para sua formação, foram escolhidas representantes da sociedade cultural e filantrópica, com autonomia para indicar ao governo quais as organizações receberiam auxílios e subvenções.

O governo atribuiu ao Ministério da Educação e Saúde a tarefa de garantir o aprimoramento educacional dos trabalhadores, considerado essencial para o avanço da sociedade e a ordem pública, e ainda, reconhecia que os desafios educacionais estavam interligados com questões de nutrição, saneamento e transporte — essencialmente as condições de vida da população — portanto, o governo integrara questões de saúde e apoio social, já que a saúde anteriormente se concentrava em campanhas, e a pobreza estava similarmente associada à educação. Destarte, a escolha desse Ministério para sediar o CNSS, segundo Mestreiner (2001, p. 57-58), referenda “a necessidade de amparo e educação do povo e o pacto da sociedade civil,

realizando, para tanto, o controle da filantropia por meio do seu enquadramento às normas técnicas e à legislação”.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em 28 de agosto de 1942, durante o governo de Getúlio Vargas, por iniciativa da primeira-dama Darcy Vargas. Sua fundação ocorreu em um contexto marcado pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e teve como objetivo inicial prestar assistência social às famílias dos soldados brasileiros convocados para o conflito. A LBA foi estruturada como uma organização de caráter civil, mas com forte vínculo ao Estado Novo (1937–1945), refletindo a ideologia centralizadora e paternalista do regime (Mota, 2010; Fonseca, 2013).

A formalização da LBA foi oficializada pela Portaria nº 6.013, de 1º de outubro de 1942, e sua instalação ocorreu em 2 de outubro do mesmo ano. Inicialmente voltada para o esforço de guerra, a instituição expandiu suas ações após o término do conflito, passando a atender famílias necessitadas em geral. Presidida tradicionalmente pelas primeiras-damas, a LBA se consolidou como uma das principais entidades assistenciais do país, promovendo ações como distribuição de alimentos, apoio à infância e maternidade, e programas educacionais (Silva, 2007; Fonseca, 2013).

A criação da LBA reflete o modelo assistencialista predominante no período, caracterizado pelo chamado "primeiro-damismo", no qual as primeiras-damas desempenhavam papéis centrais na condução das políticas sociais. Esse modelo reforçava uma abordagem caritativa e paternalista da assistência social, focada em ações emergenciais e desvinculada da garantia de direitos universais ou reformas estruturais (Mota, 2010; Silva, 2007).

Mestriner (2008) nomeou esse modelo de assistência social que combina práticas filantrópicas com objetivos de controle social de filantropia disciplinar. Esse modelo foi consolidado no Brasil por meio de parcerias entre o Estado e entidades privadas, como no caso do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essas iniciativas institucionalizaram a transferência de responsabilidades sociais para o setor privado, enquanto o Estado restringia sua atuação direta às situações extremas. A filantropia disciplinar, portanto, reforçou a seletividade e o focalismo das ações assistenciais, contribuindo para deslegitimar os direitos sociais como universais.

A filantropia disciplinar serviria como um mecanismo político fundamental na construção do corpo operário ideal, emergindo por meio de ajuda emergencial e fragmentada, em vez de uma política coerente de assistência social, que só foi formalizada pela Constituição Federal de 1988.

A legislação trabalhista foi utilizada como instrumento para manipular o papel histórico do movimento sindical, ao estabelecer um conjunto de leis de proteção social que reforçavam o regime vigente e mantinham uma abordagem paternalista na gestão dos conflitos de classe. Esse modelo regulatório delineou um sistema dual, no qual os trabalhadores inseridos no mercado formal eram protegidos por meio da Previdência Social, enquanto aqueles em posições precárias ou informais eram atendidos por ações filantrópicas e meritocráticas (Almeida, 1982; Mestriner, 2008).

Esse sistema atuava como uma contramedida à chamada “questão social”, buscando compensar a exclusão da população em geral sem modificar as estruturas que perpetuavam as desigualdades. Conseqüentemente, o Estado implementou um sistema regulatório duplo, que combinava a proteção institucional para trabalhadores formais com práticas assistencialistas voltadas ao chamado “exército de reserva”. Essa abordagem reforçou a separação entre os espaços normativos das relações de trabalho e consolidou a discricionariedade dos empregadores na gestão de trabalhadores informais ou precarizados (Cardoso; Lage, 2007; Silva, 2013).

As políticas implementadas durante a Era Vargas desempenharam um papel crucial na formação da identidade social e política dos trabalhadores brasileiros. Contudo, essas mesmas políticas também consolidaram mecanismos institucionais que perpetuaram a exclusão social. Nesse contexto, emergiu o modelo de “cidadania regulada”, concebido como um projeto nacional assentado em uma lógica de estratificação ocupacional, segundo a qual o acesso aos direitos sociais não se fundamentava em princípios universais de cidadania, mas estava condicionado ao reconhecimento jurídico de determinadas ocupações formais, reforçando, assim, os processos de hierarquização social.

A efetivação desse modelo, entretanto, estava condicionada à qualificação dos indivíduos conforme os critérios e padrões normativos estabelecidos pelo Estado. Essa lógica evidenciava, de forma contundente, as limitações e contradições estruturais dos direitos sociais no Brasil, ao revelar que a cidadania, mais do que uma garantia universal, era frequentemente configurada como uma promessa condicional e seletiva. Nesse sentido, embora tenha formalmente assegurado certa estabilidade

e proteção socioeconômica, o modelo implementado durante a Era Vargas também operou como um mecanismo de reprodução das desigualdades, ao manter as populações mais vulnerabilizadas excluídas do acesso aos direitos sociais e, conseqüentemente, dos benefícios estatais (Cardoso, 2011).

Dessa forma, apesar dos avanços significativos no campo da legislação trabalhista e da institucionalização da assistência social, o modelo varguista permaneceu marcado pela seletividade e pela lógica excludente. A articulação entre os princípios da “cidadania regulada” e da “filantropia disciplinar” possibilitou a ampliação da proteção social exclusivamente para os trabalhadores inseridos no mercado formal, enquanto relegava uma expressiva parcela da população — sobretudo os mais pobres, precarizados e marginalizados — à condição de sujeitos destituídos de direitos universais. Tal estrutura consolidou um sistema de proteção social fragmentado e profundamente desigual, cujos limites e contradições seriam tensionados e questionados apenas no contexto da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O encerramento do Estado Novo, com a deposição de Vargas em 1945, inaugurou um novo ciclo na história política brasileira, denominado Quarta República, caracterizado por mudanças institucionais significativas, bem como por novos desafios sociais e econômicos, que dariam continuidade às tensões herdadas do período anterior.

#### **2.4.2 Josué de Castro: A fome como expressão de violência estrutural**

“O maior absurdo de nossa sociedade é termos deixado morrer centenas de milhões de indivíduos de fome num mundo com capacidade quase infinita de aumento de sua produção” (Castro, 1946).

No período final do Estado Novo, um importante trabalho a ser destacado é a obra *Geografia da Fome* (1946), de Josué de Castro, que representou um marco na compreensão da fome como fenômeno social e político, desnaturalizando-a como consequência de fatores naturais ou biológicos. Castro (1946) demonstrou que a desnutrição não era resultado de clima, raça ou preguiça, mas sim de estruturas socioeconômicas, como concentração de terras, desigualdades de renda e políticas agrárias excludentes. Ao mapear regiões brasileiras afetadas pela fome, como o Nordeste, o autor vinculou o problema a processos históricos de colonização e

exploração, revelando padrões espaciais de exclusão que desafiavam narrativas ufanistas sobre o desenvolvimento nacional (Castro, 1946).

A análise de Castro transcendeu o contexto brasileiro ao estabelecer paralelos globais. Em “Geopolítica da Fome” (Castro, 1951), ele ampliou a crítica ao subdesenvolvimento, argumentando que a fome era um legado colonial e um sintoma de sistemas econômicos desiguais. Castro denunciou a exploração de recursos naturais por potências estrangeiras e defendeu a reforma agrária como solução estrutural, influenciando debates internacionais sobre justiça alimentar, especialmente na *Food and Agriculture Organization* (FAO) – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, onde atuou como presidente. Sua abordagem geográfica, que relacionava fome a desigualdades espaciais, reforçou a necessidade de políticas públicas baseadas em direitos sociais, não em caridade ou assistencialismo.

O legado da obra persiste na academia e na política. Castro (1946) inspirou programas de segurança alimentar, como merenda escolar e salário-mínimo, e influenciou movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), que incorporaram suas ideias sobre a fome como expressão de violência estrutural.

A tradução de “Geografia da Fome” para 25 idiomas e o reconhecimento internacional, incluindo três indicações ao Nobel da Paz, consolidaram seu impacto na construção de um discurso global sobre direitos alimentares (Castro, 1946). Assim, a obra transformou a fome de um "problema natural" em um indicador de injustiça social, redefinindo agendas políticas e acadêmicas em escala planetária.

Após o golpe de 1964, Josué de Castro, então embaixador do Brasil na ONU, teve seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1 (AI-1). Foi incluído na primeira lista de cassações, ao lado de João Goulart e Francisco Julião, e exilou-se na França, onde morreu em 1973 sem retornar ao Brasil. O regime militar negou-lhe repetidamente o passaporte, mesmo após sua morte, quando sua família tentou repatriar o corpo (Amorim, 2022; Castro, 2023).

A ditadura proibiu a circulação de suas obras, como *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1951), e eliminou referências a seu nome em instituições públicas. Projetos de reforma agrária defendidos por Castro, como a desapropriação de latifúndios improdutivos, foram revogados, e o Estatuto da Terra (1964) foi esvaziado, priorizando produtividade em vez de distribuição (Leme, 2024).

Mesmo após sua morte, a ditadura impediu a realização de homenagens no Brasil. Seu legado só foi reabilitado após a redemocratização, com a retomada de políticas de segurança alimentar nos anos 1990 (Castro, 2023).

## 2.5 A QUARTA REPÚBLICA

O Estado Novo, regime ditatorial liderado por Getúlio Vargas desde 1937, chegou ao fim em 29 de outubro de 1945, quando Vargas foi deposto em decorrência de pressões militares e de movimentos políticos internos. Esse desfecho ocorreu em um contexto internacional marcado pela luta em defesa da democracia durante a Segunda Guerra Mundial, o que tornou insustentável a continuidade de uma ditadura no Brasil (Fausto, 2013; Skidmore, 2010).

Com o fim do regime, instaurou-se o pluripartidarismo, e foram convocadas novas eleições em 1945, das quais resultou a eleição de Eurico Gaspar Dutra para a presidência da República, dando início ao período conhecido como Quarta República ou República Populista (Carone, 1989).

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, que restabeleceu o regime democrático, instituiu eleições diretas, garantiu a separação dos poderes e consolidou um marco institucional para o período (Fausto, 2013).

Durante a Quarta República (1946-1964), as desigualdades sociais no Brasil tornaram-se ainda mais evidentes, grande parte em decorrência de um processo de industrialização e urbanização concentrado nas regiões Sul e Sudeste, enquanto Norte e Nordeste permaneceram historicamente marginalizados do desenvolvimento econômico. Embora tenham sido implementadas iniciativas pontuais voltadas à redução das disparidades, essas medidas foram sistematicamente limitadas por restrições econômicas, instabilidade política e pela resistência das elites locais e nacionais.

No campo da assistência social, esse período foi caracterizado por um modelo institucional fragmentado, seletivo e altamente excludente, com avanços normativos pontuais, porém incapazes de constituir uma política pública abrangente e universalizada. As respostas às demandas sociais assumiam caráter pontual, focalizado e desarticulado, sem enfrentar as bases estruturais das desigualdades socioeconômicas e regionais.

O projeto desenvolvimentista, especialmente durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), com o lançamento do Plano de Metas, priorizou investimentos em setores estratégicos como transporte, energia e indústria de base, com destaque para a indústria automobilística. Contudo, essa estratégia concentrou os investimentos no eixo Sudeste-Centro-Oeste, estimulando um intenso êxodo rural, com migrações em massa em busca de oportunidades nas cidades. Esse processo resultou no crescimento desordenado das periferias urbanas, sem que houvesse contrapartida efetiva em termos de políticas públicas capazes de garantir moradia, infraestrutura urbana, saúde, educação e saneamento básico (Fausto, 2013; Skidmore, 2010).

No campo dos direitos trabalhistas, embora a Constituição de 1946 tenha formalizado avanços, como a regulamentação do salário-mínimo e a proibição do trabalho infantil abaixo dos 14 anos, a efetivação desses direitos foi comprometida pela falta de mecanismos de fiscalização e pela limitada capacidade estatal em garantir sua universalização (Carone, 1989).

Em relação à assistência social, a Constituição de 1946 trouxe algumas disposições voltadas para o desenvolvimento regional e assistência social, como os artigos que destinavam recursos federais ao Nordeste e à Amazônia para combater os efeitos da seca e promover o aproveitamento econômico dessas regiões (Andrade; Bonavides, 1991). Além disso, decretos como o Decreto-Lei n.º 8.252 de 1945 e o Decreto n.º 30.020 de 1951 criaram mecanismos como a Comissão Nacional de Bem-Estar Social, buscando centralizar esforços na área de assistência.

Apesar dessas medidas institucionais, a assistência social manteve-se fragmentada, seletiva e profundamente excludente, reforçando as desigualdades sociais e regionais. O atendimento estava majoritariamente restrito aos trabalhadores urbanos vinculados aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criados na década de 1930, os quais garantiam benefícios previdenciários e assistenciais apenas para as categorias profissionais formalizadas. Enquanto isso, trabalhadores rurais, desempregados e populações periféricas permaneciam totalmente excluídos da proteção social estatal (Draibe, 1990).

A atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), durante esse período, reflete uma transição entre as práticas tradicionais de filantropia assistencialista e uma tentativa de modernização das ações sociais. Criada em 1942 com o objetivo de amparar as famílias dos soldados da Força Expedicionária Brasileira, a partir de 1946,

a LBA passou a concentrar suas atividades na proteção à maternidade e à infância, em consonância com as diretrizes da Constituição (Silva, 2018).

Sua atuação combinava o trabalho voluntário — predominantemente feminino — com a crescente profissionalização, especialmente por meio da inserção de assistentes sociais, o que refletia uma ambivalência entre o modelo de assistência filantrópica e os princípios do serviço social tecnificado e profissionalizado. Apesar disso, o corpo funcional da LBA era majoritariamente composto por mulheres, as quais se encontravam subordinadas às restrições impostas pelas concepções tradicionais de gênero vigentes à época (Silva, 2018).

O financiamento da LBA resultava de uma aliança entre o Estado e setores da sociedade civil, como as Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio, o que reforçava o caráter híbrido da assistência social brasileira, situada entre o público e o privado. O período analisado por Silva (2018) revela que, embora a LBA buscasse modernizar suas práticas e ampliar o prestígio do serviço social como campo técnico, persistiam elementos de assistencialismo e filantropia, evidenciando um momento de inflexão institucional e de ambivalência entre tradição e modernidade

O Nordeste, historicamente marginalizado, recebeu atenção especial no período, por meio da destinação de recursos federais para obras e serviços de assistência econômica e social, embora tais medidas tenham se revelado insuficientes para romper com as estruturas históricas de desigualdade. A região Amazônica também foi contemplada com planos de valorização econômica, embora em escala bem menor. De forma geral, o período foi caracterizado pela ausência de uma política pública articulada e integrada, capaz de responder às demandas sociais impostas pela rápida urbanização e industrialização. As iniciativas governamentais permaneciam pontuais, reativas e condicionadas às conjunturas políticas e econômicas de cada governo (Andrade; Bonavides, 1991).

Segundo Mestriner (2008), o período entre 1946 e 1964 foi marcado por um processo duplo de formalização e expansão das relações entre o Estado e as entidades filantrópicas no Brasil. A primeira fase, iniciada com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938 e consolidada no pós-1946, estabeleceu a institucionalização definitiva da subvenção pública, introduzindo exigências burocráticas e mecanismos de controle sobre as entidades privadas. O cadastramento obrigatório no CNSS funcionava como um filtro estatal para selecionar organizações que receberiam recursos, exigindo comprovação de regularidade fiscal, estatutos

alinhados aos "bons costumes" e a prestação de contas detalhada. Esse processo visava garantir que as entidades atendessem critérios mínimos de idoneidade, mas também reforçava a lógica de filantropia partilhada, em que o Estado delegava à iniciativa privada a execução de políticas sociais, mantendo-as dependentes de financiamento público (Mestriner, 2008, p. 89-92).

Na segunda fase, já na década de 1950, observou-se um aumento expressivo dos incentivos fiscais concedidos às entidades filantrópicas, incluindo isenções de impostos sobre patrimônio, renda e serviços, além da dedução de impostos para doadores. Tal política, embora buscasse ampliar a rede de atendimento social, acabou por aprofundar a fragmentação e a seletividade do sistema, favorecendo principalmente as entidades localizadas nos grandes centros urbanos e com maior capacidade de gestão (Oliveira, 2007; Mestriner, 2008).

Esse modelo, embora tenha expandido a rede de atendimento, perpetuou a seletividade e a desigualdade regional, pois as subvenções e isenções concentravam-se em entidades urbanas e de maior capacidade organizacional, enquanto populações rurais e periféricas permaneciam desassistidas. A legislação, portanto, consolidou um sistema híbrido de assistência social, marcado pela coexistência de controle estatal e liberalização de incentivos, sem, contudo, avançar na universalização dos direitos (Brasil, 1941; Mestriner, 2008).

Embora tenham existido esforços pontuais para reduzir as desigualdades sociais, como o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) no governo Dutra e os investimentos em infraestrutura no governo JK, essas ações não foram suficientes para promover uma distribuição equitativa dos benefícios econômicos gerados. As políticas desenvolvimentistas priorizaram o crescimento econômico, sem incorporar, de forma efetiva, estratégias redistributivas, o que aprofundou a concentração de riqueza nas mãos das elites industriais e urbanas (Carone, 1989; Fausto, 2013).

Durante a Quarta República, a assistência social funcionou como um conjunto de ações fragmentadas e seletivas que não conseguiram atender às necessidades estruturais da população brasileira. Apesar dos avanços institucionais promovidos pela Constituição de 1946 e por decretos específicos, as políticas sociais desse período foram insuficientes para reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Em síntese, a Quarta República foi marcada por avanços institucionais pontuais, mas também pela persistência de um modelo de proteção social seletivo,

excludente e fragmentado. As reformas de base e as iniciativas de educação popular, ainda que inovadoras, foram insuficientes para enfrentar as raízes da exclusão social, sendo abruptamente interrompidas pelo golpe civil-militar de 1964.

A ruptura democrática instaurou a ditadura militar, que alterou profundamente as diretrizes das políticas sociais brasileiras, reforçando o controle estatal e, ao mesmo tempo, aprofundando as contradições e limitações estruturais do modelo assistencial vigente.

### **2.5.1 Paulo Freire e as reformas de base de João Goulart**

“Descobri que o analfabetismo era uma castração dos homens e das mulheres, uma proibição que a sociedade organizada impunha às classes populares” (FREIRE, *apud* BIANCHETTI, 2002, p. 98).

O governo de João Goulart (1961–1964) buscou enfrentar as desigualdades estruturais do país por meio das chamadas Reformas de Base, que compreendiam propostas de reforma agrária, tributária, urbana, educacional e bancária. Esses projetos tinham como objetivo central redistribuir recursos, democratizar o acesso à terra, ampliar o acesso à educação e modernizar as estruturas econômicas e sociais do Brasil.

A reforma agrária, considerada eixo central das Reformas de Base, visava romper com o modelo concentrador de terras, caracterizado pelo latifúndio, e promover a democratização do acesso à terra. Goulart defendia que a redistribuição fundiária era indispensável para superar a pobreza rural, fomentar a produção agrícola, ampliar o mercado consumidor interno e, conseqüentemente, fortalecer a economia nacional (Toledo, 1982; Skidmore, 1975).

Para operacionalizar essa política, foi criada, em 1962, a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), dotada de prerrogativas para desapropriar terras improdutivas. Contudo, a implementação efetiva enfrentou obstáculos constitucionais, especialmente a exigência de indenização prévia e em dinheiro, prevista no artigo 141 da Constituição de 1946, o que inviabilizava a aplicação prática da reforma em larga escala (Memorial da Democracia, [s.d.]a).

Apesar das barreiras jurídicas e da intensa resistência das elites agrárias, Goulart sustentava que a reforma agrária não era apenas uma demanda social, mas também uma estratégia indispensável para o desenvolvimento econômico, a

industrialização e a redução das desigualdades regionais (Skidmore, 1975; Toledo, 1982).

No campo da educação, o governo Goulart incorporou o método Paulo Freire ao Plano Nacional de Alfabetização (PNA), lançado em janeiro de 1964, cuja meta era alfabetizar cerca de dois milhões de adultos, por meio da criação de 20 mil Círculos de Cultura em todo o país. A experiência pioneira realizada em Angicos (RN), que alfabetizou 300 trabalhadores rurais em apenas 45 dias, comprovou a eficácia do método e sua capacidade de articulação entre alfabetização e conscientização política (Freire, 1987; Gadotti, 1996).

O método Paulo Freire transcendia a alfabetização meramente técnica, propondo um processo de conscientização — ou seja, de construção de uma leitura crítica da realidade social, econômica e política. Por meio dos chamados “temas geradores”, extraídos da vida cotidiana dos educandos, o método estimulava a reflexão sobre as contradições sociais, a superação da opressão e a atuação como sujeitos históricos. Essa concepção dialogava diretamente com as Reformas de Base, ao propor que a educação fosse instrumento de emancipação social e transformação política (Torres, 2001).

Nesse contexto, foi criada a Comissão de Cultura Popular (CCP), presidida por Paulo Freire, responsável pela coordenação da Campanha Nacional de Alfabetização. A CCP organizou cursos de formação de educadores populares, disseminando o método em diversas regiões do país. A iniciativa mobilizou movimentos sociais, sindicatos, associações de bairro e organizações estudantis, consolidando a educação popular como ferramenta de luta e transformação social (Freire, 1987; Gadotti, 1996).

Entretanto, as profundas resistências das elites agrárias, empresariais e militares, associadas ao contexto da Guerra Fria e ao medo de avanço do comunismo na América Latina, bloquearam as tentativas de implementação efetiva das reformas estruturais. O crescente processo de polarização social e política foi um dos principais fatores que conduziram à ruptura democrática com o golpe civil-militar de 1964.

Em decorrência do golpe, tanto João Goulart quanto Paulo Freire foram forçados ao exílio. Freire, devido ao seu envolvimento com o Plano Nacional de Alfabetização, foi acusado de subversão, permaneceu preso por 70 dias e, após sua libertação, buscou asilo político na Bolívia e, posteriormente, no Chile, onde trabalhou no Instituto de Reforma Agrária durante o governo de Eduardo Frei. Foi nesse período

de exílio que escreveu duas de suas obras mais emblemáticas: “Educação como Prática da Liberdade” (1967) e “Pedagogia do Oprimido” (1968), esta última considerada referência mundial na construção da pedagogia crítica.

A obra “Pedagogia do Oprimido” (1968) consolidou-se como um marco teórico e político da educação libertadora, ao propor uma abordagem na qual a educação não se limita à transmissão de conteúdos, mas se configura como prática de liberdade, construção coletiva do saber e exercício de autonomia. A proposta freireana transcende os limites do campo educacional, estabelecendo diálogos permanentes com os debates sobre justiça social, direitos humanos, democratização e emancipação dos sujeitos historicamente oprimidos (Freire, 1987; Skidmore, 2010).

A influência do pensamento de Paulo Freire expandiu-se globalmente, sendo adotado por movimentos sociais, organizações populares e programas de educação popular em diversos continentes, tornando-se uma das referências teóricas mais importantes no campo dos direitos humanos, da pedagogia crítica e das lutas pela democratização do conhecimento e da sociedade.

## 2.6 A DITADURA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Durante o período da ditadura civil-militar<sup>5</sup> no Brasil (1964–1985), a assistência social foi marcada por um modelo baseado na centralização, na institucionalização e na instrumentalização política. Nesse contexto, a assistência não era concebida como um direito social universal, mas como uma prática de caráter assistencialista, caritativo e clientelista, ainda que tenha havido alguns avanços institucionais na estruturação das políticas sociais.

Esses avanços, contudo, estavam subordinados aos interesses do regime autoritário, sendo limitados em seu alcance, condicionados à lógica do favor e direcionados a grupos específicos, principalmente aqueles considerados estratégicos para a manutenção da estabilidade política e da legitimidade do governo militar.

---

<sup>5</sup> Este trabalho adota o termo “ditadura civil-militar” em consonância com parte significativa da historiografia e das ciências sociais contemporâneas, que compreendem que o regime instaurado no Brasil a partir de 1964, embora formalmente conduzido pelas Forças Armadas, contou com amplo apoio, sustentação e participação de setores civis — especialmente elites empresariais, agrárias, jurídicas, midiáticas, religiosas e da burocracia estatal. Trata-se, portanto, de um projeto autoritário compartilhado, no qual civis e militares atuaram de forma articulada na repressão política, no controle social e na manutenção das desigualdades estruturais. A adoção desse conceito busca, assim, explicitar a natureza complexa do regime, bem como os interesses que mobilizaram e beneficiaram sua consolidação e permanência (Fico, 2014; Safatle; Teles, 2010; Souza, 2017).

A assistência social foi fortemente centralizada no nível federal, com a criação de instituições destinadas à gestão e operacionalização dos programas assistenciais. Nesse período, as políticas sociais foram utilizadas como instrumentos de controle social e de ampliação da base de apoio político, especialmente entre trabalhadores rurais, idosos, pessoas com deficiência e populações em situação de vulnerabilidade. Como exemplos desse processo, destacam-se a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em 1964 e a transformação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em fundação pública, em 1969 (Boschetti, 2009; Iamamoto, 2007).

Foram instituídos benefícios seletivos, como aposentadorias rurais sem exigência de contribuição, pensões por invalidez, auxílio-doença e a Renda Mensal Vitalícia, destinada a idosos acima de 70 anos e a pessoas com deficiência. No entanto, esses programas eram fragmentados, focalizados e desprovidos de caráter redistributivo amplo, operando na lógica da compensação social, e não da universalização dos direitos (Boschetti, 2009).

A assistência social assumiu, portanto, um papel estratégico na legitimação do regime militar, servindo como ferramenta de controle social e político sobre os setores mais vulneráveis da sociedade. Simultaneamente, o Estado reprimia movimentos sociais, sindicatos e organizações que reivindicavam direitos sociais universais, aprofundando as desigualdades e restringindo o protagonismo popular (Iamamoto, 2007).

Nesse cenário, as instituições religiosas desempenharam um papel central na oferta de serviços assistenciais, dada a ausência de políticas públicas estruturadas e universais. A atuação dessas instituições reforçava o caráter caritativo e paternalista das ações sociais, mantendo a assistência ancorada na lógica da benesse, da dependência e da hierarquização dos sujeitos sociais (Boschetti, 2009).

Segundo Mestriner (2008), a assistência social brasileira, durante a ditadura, foi fortemente marcada por um modelo clientelista, no qual a filantropia se articulava com práticas de apadrinhamento político e pessoal. Nesse modelo, o acesso aos benefícios sociais não era mediado por critérios técnicos, universais ou de direitos, mas por relações pessoais, redes de influência e indicações políticas.

A autora ressalta que esse período consolidou o que denomina 'filantropia de clientela', uma estratégia que operava como mecanismo de manutenção do poder político local e nacional. O repasse de recursos públicos para entidades privadas e a concessão de benefícios assistenciais funcionavam como moeda de troca para

obtenção de apoio eleitoral e legitimação do regime. O apadrinhamento político tornava-se critério central para o acesso a serviços como creches, abrigos, hospitais e demais equipamentos assistenciais, perpetuando a seletividade e a fragmentação do sistema de proteção social (Mestriner, 2008, p. 109–115).

Além disso, Mestriner (2008) aponta que a legislação e os processos de regulação do período reforçaram a autonomia das entidades filantrópicas, ao mesmo tempo em que ampliaram sua dependência financeira dos recursos públicos e sua subordinação às redes políticas locais. Instrumentos como o cadastramento no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e o reconhecimento de utilidade pública passaram a ser utilizados como ferramentas de barganha política, restringindo a construção de um sistema de assistência social universal, equitativo e garantidor de direitos (Mestriner, 2008, p. 116–120). O resultado desse modelo foi a consolidação de uma estrutura assistencial fragmentada, clientelista e excludente, cujo rompimento só começaria a ser delineado no contexto da redemocratização, com os debates constituintes que culminariam na Constituição Federal de 1988.

Ainda no contexto da ditadura, emerge um movimento de resistência protagonizado pela própria categoria profissional dos assistentes sociais. Trata-se do Movimento de Reconceituação do Serviço Social, que teve início na década de 1970, com o objetivo de romper com as práticas conservadoras, tecnicistas e assistencialistas predominantes na profissão. O movimento buscou a construção de um projeto profissional alinhado à defesa dos direitos sociais, à transformação da realidade e à crítica ao autoritarismo do regime militar (Iamamoto; Carvalho, 2015).

Destarte, a assistência social durante a ditadura civil-militar brasileira caracterizou-se por ações focalizadas, pontuais e profundamente seletivas, subordinadas à lógica da manutenção do controle social e político pelo regime autoritário. Embora tenha havido avanços institucionais na organização dos serviços assistenciais, tais avanços foram instrumentalizados como mecanismos de contenção da pobreza e de reforço das relações clientelistas, sem promover a universalização dos direitos sociais.

Somente com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que a assistência social passou a ser reconhecida como um direito social universal, parte integrante do sistema de seguridade social e dever do Estado, rompendo, ao menos no plano normativo, com as amarras do assistencialismo, do clientelismo e da lógica do favor (Boschetti, 2009; Iamamoto; Carvalho, 2015).

### 2.6.1 Betinho: A fome como problema político

“Quando uma pessoa chega a não ter o que comer é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida.” (Herbert de Souza – Betinho, apud BRASIL; AÇÃO DA CIDADANIA, 2003, p. 47)

A obra de Josué de Castro encontra ressonância na trajetória de Herbert de Souza (Betinho), sociólogo e ativista que transformou a fome em pauta política e questão de direitos. Inspirado nas formulações de Castro sobre a fome como fenômeno estrutural, Betinho também compreendia que a miséria resultava de escolhas econômicas, políticas e sociais, e não de fatalidades naturais.

Perseguido após o golpe de 1964, Betinho exilou-se no Uruguai, Chile, Canadá e México, tendo assessorado Salvador Allende até o golpe de Pinochet. Durante o exílio, enfrentou vigilância da Operação Condor e dificuldades financeiras, além de ter interrompido sua atuação nas reformas de base e nas Ligas Camponesas no Brasil (Ibase, 2023; G1, 2022).

Anistiado em 1979, retornou ao Brasil, fundando o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), que se tornou referência na articulação de movimentos sociais. Em 1993, liderou a criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, primeira campanha nacional liderada pela sociedade civil, que mobilizou cerca de 25 milhões de pessoas, organizando mais de 2 mil comitês populares em todo o país (ESPM, s.d.; Memorial da Democracia, [s.d.]b).

Assim como Josué de Castro defendia, Betinho via a fome como uma forma de violência estrutural, resultado da concentração fundiária, das desigualdades econômicas e da omissão estatal. Contudo, sua estratégia diferenciava-se ao priorizar a mobilização popular e a construção de redes entre sociedade civil e Estado, pressionando por políticas públicas efetivas. Sua atuação foi decisiva para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), organismo que pautou políticas como o Fome Zero (2003) e o Bolsa Família (2004) (ESPM, s.d.; Bonfim, 2004).

A frase “quem tem fome tem pressa” sintetiza seu pensamento: a urgência da assistência emergencial não exclui a luta por reformas estruturais, como a reforma agrária e políticas de distribuição de renda. No início dos anos 1990, quando 32 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza (Ipea, 2000), sua denúncia

pública recolocou a fome no centro da agenda política nacional (Memorial da Democracia, [s.d.]b).

Além da luta contra a fome, Betinho articulou campanhas pela reforma agrária, pela ética na política — movimento que levou ao impeachment de Fernando Collor — e pela consolidação dos direitos sociais (Ibase, 2023). Seu legado persiste não apenas na Ação da Cidadania, ainda ativa, mas também em organizações como a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), que hoje monitora os indicadores de fome no país (ESPM, s.d.).

## 2.7 MUDANÇA DE PARADIGMA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, inaugura um novo paradigma jurídico no Brasil, tendo como um de seus fundamentos o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Este princípio não apenas estrutura a ordem constitucional, como também orienta a interpretação e a aplicação dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, funcionando como critério de justiciabilidade e parâmetro para a eficácia das normas de proteção.

Promulgada no contexto da redemocratização, a Carta de 1988 consolidou-se como instrumento fundamental na afirmação dos direitos e garantias fundamentais, simbolizando a ruptura com o autoritarismo e a construção de uma ordem jurídica fundada na dignidade da pessoa humana. Conforme destaca Piovesan (2004), o texto reflete o pacto democrático do período, elevando os direitos humanos à condição de núcleo estruturante do Estado.

Influenciada por modelos constitucionais europeus — notadamente as Constituições da Alemanha (1949), Portugal (1976) e Espanha (1978) —, a Carta de 1988 se insere no constitucionalismo contemporâneo comprometido com a proteção da pessoa humana. Piovesan (2004) sustenta que a dignidade constitui o fundamento ético-jurídico do ordenamento, alinhando-se à tradição kantiana segundo a qual cada indivíduo deve ser tratado como fim em si mesmo, jamais como meio.

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana, na ordem constitucional brasileira, assume a função de princípio matricial, estruturante de todo o sistema jurídico, além de atuar como vetor hermenêutico, impondo-se como referência para a interpretação das normas constitucionais, especialmente no tocante à proteção dos grupos vulneráveis e à efetivação dos direitos sociais (Piovesan, 2004).

Para Correia (2004), os direitos sociais, expressamente positivados na Constituição de 1988, estão intrinsecamente vinculados à realização da dignidade humana, sendo essa a diretriz que orienta sua compreensão, aplicação e efetividade. Nesse contexto, a proteção aos direitos sociais não se limita a enunciados programáticos, mas reveste-se de força normativa, vinculando o Estado à promoção de condições materiais que assegurem um patamar existencial mínimo.

A esse debate soma-se a contribuição de Sarlet (2006a), ao afirmar que a proibição de retrocesso social emerge como corolário da dignidade da pessoa humana, funcionando como limite às decisões estatais que impliquem regressão na proteção dos direitos fundamentais. Segundo o autor, os direitos sociais, enquanto garantidores do mínimo existencial, constituem prestações estatais indispensáveis para assegurar condições de vida digna, razão pela qual sua supressão ou redução sem adequada justificativa viola não apenas a segurança jurídica, mas também a própria essência do Estado Democrático de Direito.

A concepção de mínimo existencial, na perspectiva de Sarlet (2006b), transcende a mera sobrevivência física, incorporando as condições materiais e imateriais necessárias para que o indivíduo desenvolva plenamente sua personalidade e exerça sua cidadania. Assim, qualquer medida que restrinja esses direitos deve ser submetida ao crivo da razoabilidade, da proteção da confiança e da segurança jurídica, sob pena de comprometer a integridade do pacto constitucional.

A conexão entre dignidade da pessoa humana e existência mínima revela-se, portanto, elemento estruturante do direito constitucional contemporâneo, uma vez que a efetividade dos direitos sociais condiciona o pleno exercício das liberdades individuais e a participação efetiva na vida política, econômica e social (Sarlet, 2006).

Sob essa ótica, a eminente Ministra Carmen Lúcia Rocha<sup>6</sup>, trabalha a relação entre dignidade humana e exclusão social, abordando as complexidades que cercam a interpretação jurídica da dignidade humana. Ela observa que, embora seja um conceito fundamental e um “princípio matricial” do constitucionalismo contemporâneo, a dignidade humana é frequentemente mal compreendida e aplicada de forma

---

<sup>6</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha é graduada pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Obteve o título de Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. É Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas. Em 2006 tomou posse no cargo de Ministra do Supremo Tribunal Federal. Atualmente, é a única mulher entre os ministros da Corte.

inconsistente, o que representa um desafio para garantir que esse princípio combata eficazmente as formas contínuas de desumanização (Rocha, 2001).

Rocha defende a necessidade de um foco renovado na dignidade humana dentro das estruturas legais, argumentando que esse princípio é essencial para promover a justiça e proteger os indivíduos contra diversas formas de opressão e degradação social. Ela sustenta que a dignidade humana proíbe a redução de pessoas a meras mercadorias e ressalta o imperativo de reconhecer tanto a igualdade quanto a singularidade de cada indivíduo, fundamentos indispensáveis para uma ordem jurídica verdadeiramente equitativa (Rocha, 2001).

A autora enfatiza que o Estado tem o dever de formular políticas públicas inclusivas, capazes de garantir o engajamento ativo de todos os indivíduos na sociedade e na economia, assegurando que todos sejam respeitados e não relegados à marginalização. Para Rocha, uma democracia legítima deve dar ênfase central à dignidade humana, e qualquer ação legislativa ou iniciativa governamental só alcança legitimidade e eficácia se estiver em conformidade com esse princípio (Rocha, 2001).

Rocha alerta ainda que o avanço do (neo)liberalismo tem promovido uma preocupante tendência ao “Estado de não-lei”, no qual os princípios de justiça e dignidade humana são progressivamente minados. Esse fenômeno se caracteriza pela priorização das forças de mercado sobre os direitos individuais, resultando em uma estrutura legal que favorece os poderosos e marginaliza os vulneráveis. Ela argumenta que o ressurgimento das políticas neoliberais ameaça conquistas históricas voltadas à justiça social e à proteção da dignidade humana, e que o Estado deve atuar como salvaguarda contra os excessos do mercado, garantindo que a lei seja instrumento de justiça para todos, e não apenas para os mais fortes (Rocha, 2001).

Por fim, Rocha adverte que o desafio contemporâneo está em resistir à narrativa neoliberal que busca redefinir o Estado como mero servidor de interesses privados, em detrimento de seu papel como protetor dos direitos coletivos e da dignidade. Ela alerta para os perigos de um Estado que se torna instrumento de exclusão, servindo apenas aos economicamente poderosos e negligenciando os direitos dos marginalizados, o que pode levar a uma estrutura social marcada por injustiças históricas e pela negação da dignidade humana:

O liberalismo, que volta a mostrar a sua face inhumana, abjeta o Direito. Com ele não poderia chegar onde chega; ao lugar da vergonha do ser humano que não é respeitado em sua dignidade no seio da comunidade em razão de sua condição humana. A indignidade provocada ou atribuída ao excluído deste velho liberalismo que agora retorna humilha e degrada como novos campos de concentração espalhados por eixões das grandes cidades, nos viadutos sem pontes e sem almas que abrigam-desabrigam os novos escravos brancos, legiões de excluídos de direitos e de perspectivas de justiça e dignidade. Esses homens que escondem a face da dignidade que contra eles se comete, envergonham-se de si mesmos perante os filhos, a esposa, até perante os passantes amedrontados de ruas que viram pavilhões de subhomens indignos na fome e no desemprego provocado pela economia liberal (Rocha, 2001, p. 44-45).

A autora ilustra sua análise com exemplos históricos e filosóficos, como Antígona e Hannah Arendt, para reforçar a centralidade da dignidade humana como princípio universal e inerente a todos os indivíduos. Inspirando-se na figura de Antígona, Rocha destaca que a dignidade transcende a vida física e está intimamente ligada à justiça e à verdade, sendo um direito pré-estatal que não depende de mérito ou condição social. Como Antígona, que desafiou as leis humanas em nome de valores superiores, a dignidade humana é apresentada como um fundamento inalienável da existência, que resiste à desumanização e à exclusão social (Rocha, 2001, p. 44-45).

Ao dialogar com o pensamento de Hannah Arendt, Rocha reforça que a dignidade humana está profundamente conectada ao “direito a ter direitos”, conceito central na obra da filósofa. Para Arendt, a dignidade só pode ser efetivada em uma comunidade política onde os indivíduos compartilhem responsabilidade mútua e liberdade. A exclusão social, nesse contexto, não apenas viola direitos fundamentais, mas também nega o pertencimento humano, reduzindo os indivíduos à condição de descartáveis diante das estruturas econômicas e políticas contemporâneas (Arendt, 1991).

Assim, Rocha articula essas perspectivas para demonstrar que a exclusão social é uma negação radical da dignidade humana. Ela argumenta que o reconhecimento da dignidade exige não apenas proteção jurídica, mas também ações concretas para combater as desigualdades estruturais que perpetuam a marginalização.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 representa não apenas a consolidação de um Estado Democrático de Direito, mas também a institucionalização de um novo paradigma jurídico-social, no qual os direitos sociais deixam de ocupar

uma posição acessória, programática ou condicionada, e passam a integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

No âmbito específico da assistência social, a Carta Magna opera uma ruptura histórica com o modelo tradicional, de natureza filantrópica, assistencialista e clientelista, que até então predominava. Ao inseri-la no âmbito da seguridade social — ao lado da saúde e da previdência —, conforme disposto no artigo 194, a Constituição consagra a assistência social como um direito de cidadania e um dever do Estado, prestado a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade (art. 203) (Brasil, 1988).

Trata-se de um avanço civilizatório que redefine a assistência social como política pública permanente, estruturada sob os princípios da universalização, da proteção social e da garantia dos mínimos sociais, conforme destacam Boschetti (2009) e Iamamoto (2007).

Como sublinha Sposati (2001), esse novo marco jurídico rompe com a lógica da benesse, da filantropia e do favor, substituindo-a pela concepção de direito social, fundado nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da igualdade material.

Nesse contexto, a Constituição estabelece não apenas os fundamentos, mas também as diretrizes gerais da política de assistência social, exigindo sua regulamentação infraconstitucional, que se materializa com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993). Esse diploma normativo representa a consolidação dos preceitos constitucionais no campo da assistência, delineando seus objetivos, princípios, serviços, benefícios e mecanismos de participação e controle social, configurando-se como um dos principais instrumentos na efetivação dos direitos sociais no Brasil contemporâneo (Mestriner, 2008).

### **2.7.1 A Lei Orgânica de Assistência Social**

Como já exposto, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o campo da assistência social no Brasil era caracterizado por uma natureza eminentemente residual, fragmentada e assistencialista, sendo concebido majoritariamente como um ato de caridade promovido pelo Estado, pela Igreja ou por entidades filantrópicas, e não como um direito social universal, inerente à cidadania e garantido constitucionalmente.

A inexistência de um sistema nacional organizado, unificado e regulamentado resultava em políticas públicas extremamente limitadas, desarticuladas e pontuais, dirigidas predominantemente a grupos específicos — como idosos, pessoas com deficiência e crianças em situação de vulnerabilidade —, sem, contudo, assegurar uma proteção social abrangente, permanente e efetiva aos demais segmentos em situação de pobreza ou risco social.

Ainda que a assistência social seja reconhecida como direito fundamental no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, é importante destacar que ela não foi originalmente incluída no artigo 6º, que elenca os direitos sociais. Isso só ocorreu posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incluiu expressamente a assistência social no rol dos direitos sociais.

Entretanto, desde 1988, a assistência social já se encontrava formalmente inserida no sistema de seguridade social, nos termos do artigo 194 da Constituição Federal, compondo, juntamente com a saúde e a previdência social, um sistema integrado de proteção social. Nesse contexto, a seguridade social é definida como um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, fundamentada nos princípios da universalidade, da uniformidade, da equidade e da solidariedade (Brasil, 1988).

A saúde, conforme o art. 196 da CF/88, foi reconhecida como direito de todos e dever do Estado, sendo operacionalizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Lei nº 8.080/1990, que assegura atendimento integral, universal e gratuito.

A previdência social, por sua vez, conforme o art. 201 da CF/88, possui caráter contributivo e compulsório, destinada aos trabalhadores formais e autônomos, sendo regulamentada pelas Leis nº 8.212/1991 (Plano de Custeio) e 8.213/1991 (Plano de Benefícios). Já a assistência social, prevista no artigo 203 da Constituição, constitui-se como direito de quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia à seguridade social.

A regulamentação da assistência social foi formalizada pela Lei nº 8.742/1993 — Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece os princípios, diretrizes e a organização da política pública de assistência social no Brasil. Para Mestriner (2008), a LOAS representa um marco jurídico e político fundamental, pois consolida a assistência social como direito de cidadania e dever do Estado, rompendo definitivamente com sua concepção histórica de prática benevolente e caritativa.

Na mesma perspectiva, Gomes Quinonero *et al.* (2013) reconhecem que a LOAS constitui um marco regulatório estruturante, ao introduzir uma base normativa que padroniza os princípios, as diretrizes e os critérios operacionais da assistência social, assegurando coerência, responsabilidade pública e controle social na execução dos serviços nos níveis federal, estadual e municipal.

Além disso, a LOAS integra formalmente a assistência social à seguridade social, conforme o disposto no artigo 1º, consolidando-a como política pública permanente, organizada de forma descentralizada e participativa. Sua diretriz central, expressa no artigo 2º, parágrafo único, inciso I, reafirma que a assistência social se destina “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, 1993).

O aprimoramento da política de assistência social também se materializa por meio de instrumentos normativos complementares, como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituída pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e a promulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, pelo Decreto nº 7.053/2009.

Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988, associada à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), consolida uma inflexão histórica e civilizatória na construção das políticas públicas de proteção social no Brasil, ao instituir um modelo que rompe com a lógica filantrópica, assistencialista e clientelista, substituindo-a pela concepção de direito de cidadania, fundamentado na dignidade da pessoa humana, na universalização do atendimento e na corresponsabilidade do Estado.

Entretanto, apesar dos avanços normativos e institucionais, a efetivação desses direitos para grupos historicamente marginalizados, como a população em situação de rua, permaneceu por décadas como um desafio estrutural, marcado por respostas estatais fragmentadas, insuficientes e, muitas vezes, descontinuadas. Nesse contexto, a construção de uma política pública específica, com abrangência nacional, voltada às pessoas em situação de rua, emerge como uma demanda histórica, cuja materialização encontra um marco decisivo na formulação e implementação do Plano Nacional para a População em Situação de Rua, objeto de análise no próximo item.

### **2.7.2 A construção do Plano Nacional para Pessoas em Situação de Rua**

Entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, na Praça da Sé, em São Paulo, uma série de ataques brutais contra pessoas em situação de rua resultou no assassinato de sete pessoas e em agressões a outras oito. Esse episódio, que ficou conhecido como o Massacre da Praça da Sé, teve como agravante o assassinato da única testemunha-chave no ano seguinte, em 2005. As investigações apontaram a atuação de um suposto esquadrão da morte, formado por agentes da Polícia Militar e seguranças privados, impulsionado por percepções estigmatizantes em relação à presença de pessoas em situação de rua nos espaços urbanos.

A despeito da comoção social, do clamor público e das denúncias, os responsáveis não foram devidamente responsabilizados, evidenciando a persistente dificuldade do sistema de justiça brasileiro em assegurar proteção e responsabilização efetiva quando as vítimas são integrantes de grupos socialmente marginalizados. O massacre se consolidou, assim, como um marco da violência estrutural e da necropolítica dirigida às pessoas em situação de rua no Brasil.

Esse episódio trágico impulsionou uma articulação nacional, resultando, em 2005, na fundação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), formado por pessoas em situação de rua, militantes, organizações da sociedade civil e defensores de direitos humanos. O movimento surge como resposta à omissão histórica do Estado e à necessidade de construção de políticas públicas estruturadas e inclusivas, pautadas no respeito à dignidade humana.

No contexto do fortalecimento da participação social no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e em consonância com a diretriz democrática de construção coletiva de políticas públicas, realizou-se, em 2005, o I Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Organizado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o evento reuniu representantes dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), organizações não governamentais, especialistas, pesquisadores e, sobretudo, pessoas em situação de rua.

Dessa construção coletiva, resultaram propostas fundamentais, entre elas: a elaboração de um documento-base para a formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e a proposta de alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com vistas à inclusão de programas específicos para esse segmento populacional.

Entretanto, a formalização da política só ocorreu após o II Encontro Nacional da População em Situação de Rua, realizado em 2009. A partir desse processo participativo, consolidou-se a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que estabeleceu os princípios, diretrizes e objetivos da política.

O Decreto nº 7.053/2009 define a população em situação de rua como um grupo heterogêneo, caracterizado por extrema pobreza, rompimento ou fragilidade dos vínculos familiares e ausência de moradia convencional regular, utilizando espaços públicos ou unidades de acolhimento como moradia, de forma provisória ou permanente (Brasil, 2009). Entre os princípios fundamentais da política destacam-se: a dignidade da pessoa humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a universalização do acesso às políticas públicas; a intersectorialidade das ações, envolvendo assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação e segurança alimentar.

A implementação da política se dá de forma descentralizada e pactuada entre União, estados e municípios, com a criação de Comitês Gestores Intersectoriais para acompanhar, monitorar e propor estratégias para a efetivação dos direitos da população em situação de rua (Brasil, 2009).

Paralelamente à construção da política, destaca-se a realização, entre agosto de 2007 e março de 2008, da primeira pesquisa nacional sobre a população em situação de rua, coordenada pelo MDS, em parceria com a UNESCO. O relatório, intitulado “Rua: aprendendo a contar”, abrangeu 71 municípios — incluindo 23 capitais (com exceção de São Paulo, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, que já haviam realizado censos locais) — e constituiu um marco no reconhecimento oficial e na visibilidade estatística dessa população.

O levantamento identificou 31.922 pessoas em situação de rua nas áreas pesquisadas, consolidando-se como base técnica para a formulação do Decreto nº 7.053/2009. Esse Censo Nacional (Brasil, 2008) conferiu legitimidade às reivindicações dos movimentos sociais, rompeu com a invisibilidade institucional e representou um avanço metodológico ao padronizar os critérios para a produção de dados sobre essa população.

Em síntese, a construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua não apenas responde a uma dívida histórica do Estado brasileiro com essa população, como também representa a consolidação de um marco jurídico e político

orientado pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social, da universalização e da equidade. Sua formulação, no entanto, não encerra o desafio: a efetiva implementação dessa política permanece como uma demanda urgente, que exige vontade política, recursos e compromisso institucional dos entes federados e da sociedade.

### **2.7.3 A implantação do Plano Nacional**

A primeira fase de implementação do Decreto nº 7.053/2009 destacou-se por três iniciativas estruturantes: a criação dos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), a inclusão dessa população no Cadastro Único (CadÚnico) e a implementação dos Consultórios na Rua (CnaR).

O Centro POP, regulamentado pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), surge como serviço essencial da Proteção Social Especial de Média Complexidade, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Implantados prioritariamente em municípios de médio e grande porte, esses centros oferecem acolhimento, atendimento psicossocial, alimentação, acesso à higiene e encaminhamentos para serviços públicos, com o objetivo de fortalecer vínculos, promover a autonomia e favorecer a reinserção social das pessoas em situação de rua.

A inserção da população em situação de rua no CadÚnico, a partir de 2010, representou avanço significativo. Pela primeira vez, foi reconhecida formalmente a especificidade dessa população, permitindo seu cadastro mesmo sem endereço fixo — utilizando como referência equipamentos públicos, como os próprios Centros POP ou unidades de acolhimento. Essa inclusão ampliou o acesso a benefícios como o Bolsa Família (atualmente retomado com esse nome) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de permitir maior integração a serviços de saúde, qualificação profissional e políticas habitacionais (Brasil, 2009; MDS, 2024; IPEA, 2022).

Outro marco foi a criação dos Consultórios na Rua (CnaR), no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), pela Portaria nº 2.488/2011, regulamentada pela Portaria nº 122/2012, ambas do Ministério da Saúde. Esses consultórios são compostos por equipes multiprofissionais itinerantes — médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, entre outros — que atuam diretamente

nos territórios, oferecendo atenção integral à saúde da população em situação de rua (Ministério da Saúde, 2025).

As ações incluem consultas médicas, vacinação, distribuição de medicamentos, curativos, apoio psicossocial e encaminhamentos para serviços especializados, sempre articuladas com a rede socioassistencial, Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) (Ministério da Saúde, 2020; CONASS, 2021). Em 2020, as equipes dos CnaR realizaram mais de 300 mil atendimentos em todo o país, demonstrando sua relevância como política pública de saúde voltada para esse segmento populacional (CONASEMS, 2021; Ferreira *et al.*, 2016).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em visita ao Brasil em 2018, reiterou a necessidade urgente de implementação efetiva do Plano Nacional para População em Situação de Rua, destacando que, mesmo após quase uma década do Decreto nº 7.053/2009, o país não havia consolidado um sistema nacional robusto voltado para essa população.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2019 e 2022, a população em situação de rua aumentou 38%, totalizando cerca de 281.472 pessoas. Entretanto, apenas 192.125 famílias estavam cadastradas no CadÚnico até dezembro de 2022, o que restringiu significativamente seu acesso às políticas sociais (Natalino, 2022).

Durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), prevaleceram medidas pontuais e emergenciais, como investimentos em restaurantes populares e abrigos provisórios durante a pandemia da COVID-19. Contudo, não houve avanços estruturais na implementação da Política Nacional, tampouco ampliação de programas permanentes voltados à moradia ou à reinserção social (Agência Senado, 2020; Santos, 2019).

Apesar disso, destaca-se, como exceção no período, a adoção do programa “Moradia Primeiro”, anunciado em 2021 pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Inspirado no modelo internacional *Housing First*, o programa busca garantir moradia permanente e imediata, priorizando pessoas em situação de rua crônica, especialmente aquelas com histórico de uso abusivo de substâncias e transtornos mentais (MMFDH, 2021a; MMFDH, 2021b).

Ao contrário dos modelos etapistas, que condicionam o acesso à moradia à participação prévia em programas de reabilitação, o *Housing First* parte da premissa

de que a moradia é um direito básico e incondicional, funcionando como ponto de partida para a reconstrução da autonomia, da saúde e dos vínculos sociais (IBDU, 2022).

No Brasil, o programa foi implementado, em caráter piloto, nas cidades de Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS). Os resultados preliminares foram promissores: em Porto Alegre, 19% dos beneficiários cessaram o uso de substâncias psicoativas; 26% passaram a fazer uso não problemático; e apenas 17 dos 70 participantes tiveram internações psiquiátricas após o ingresso no programa (MMFDH, 2021a).

Apesar dos avanços, especialistas apontam desafios significativos para sua expansão nacional. Entre os principais entraves estão a dependência de emendas parlamentares, a fragilidade na articulação intersetorial e a ausência de uma política habitacional abrangente e estruturada voltada à população em situação de rua (Menezes, 2021; Guia Brasileiro de Moradia Primeiro, 2021; MPF, 2023).

Estudos destacam que a efetividade do modelo depende da integração contínua entre os sistemas de assistência social, saúde mental e política habitacional, bem como de um financiamento público estável e não condicionado a recursos eventuais (Carvalho; Furtado, 2022; IBDU, 2022; MPF, 2023). Portanto, embora o programa “Moradia Primeiro” represente uma inovação no cenário brasileiro, sua consolidação exige superação dos gargalos estruturais, investimento público contínuo e um pacto federativo consistente, capaz de articular União, estados e municípios na promoção do direito à moradia como pilar central da política pública para a população em situação de rua.

Dessa forma, embora a criação do Plano Nacional para a População em Situação de Rua, por meio do Decreto nº 7.053/2009, tenha representado um marco importante no reconhecimento dos direitos dessa população, sua implementação efetiva ficou comprometida. Como a adesão à Política Nacional foi estabelecida como voluntária, resultou em forte desigualdade territorial na sua implementação.

Até 2020, apenas alguns municípios — como São Paulo e Rio de Janeiro — haviam formalizado integralmente a incorporação da política aos seus planos locais, conforme levantamento publicado pela Revista Pesquisa Fapesp (2021), com base em dados do pesquisador Natalino (2024). Essa configuração evidencia não apenas a fragilidade da governança federativa na efetivação da política, mas também o caráter desigual e fragmentado com que as ações voltadas à população em situação de rua foram desenvolvidas no país.

A ausência de ações estruturantes e a descontinuidade das políticas públicas evidenciam a dificuldade histórica do Estado brasileiro em garantir, de forma concreta, a efetivação dos direitos sociais. Nesse contexto, a estagnação do Plano e a persistente omissão estatal na adoção de medidas capazes de assegurar proteção social adequada culminaram na propositura da ADPF nº 976, instrumento jurídico que busca justamente fortalecer a exigibilidade desses direitos, tema que será aprofundado no próximo capítulo.

## 2.8 A LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI E O DIREITO À CIDADE

A Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489/2022) foi promulgada em dezembro de 2022 e tem como objetivo proibir o uso da chamada arquitetura hostil em espaços públicos. Essa prática consiste na instalação de materiais, estruturas ou equipamentos urbanos com o intuito de impedir ou dificultar a permanência de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros grupos vulneráveis. São exemplos comuns dessa prática pedras pontiagudas sob viadutos, divisórias em bancos de praças e obstáculos em locais de abrigo (Brasil, 2022).

O episódio que mais simboliza a resistência contra a arquitetura hostil e que teve ampla repercussão nacional ocorreu em fevereiro de 2021, quando o Padre Júlio Lancellotti, conhecido por seu histórico trabalho em defesa dos direitos da população em situação de rua, quebrou com uma marreta pedras pontiagudas instaladas pela Prefeitura de São Paulo sob um viaduto. A repercussão desse ato foi fundamental para impulsionar o debate público sobre a criminalização da pobreza e a desumanização dos espaços urbanos, além de inspirar diretamente a criação do Projeto de Lei nº 488/2021 (Reis, 2021).

A Lei modifica o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), acrescentando como diretriz da política urbana a vedação da utilização de materiais ou técnicas construtivas hostis, ao mesmo tempo em que promove a garantia do conforto, abrigo, descanso e acessibilidade nos espaços públicos. Seu objetivo central é assegurar o direito à cidade, sobretudo para aqueles que mais sofrem com processos de exclusão social (Brasil, 2022).

Inicialmente, a proposta foi vetada integralmente pelo então presidente Jair Bolsonaro, sob o argumento de que interferiria na autonomia dos entes federados no

planejamento urbano. Contudo, o Congresso Nacional derrubou o veto em dezembro de 2022, promulgando a lei na íntegra (Senado Federal, 2022).

Posteriormente, em dezembro de 2023, o governo federal regulamentou a Lei nº 14.489/2022 por meio do Decreto nº 11.819/2023, que estabelece diretrizes para que a União, em cooperação com estados, municípios e o Distrito Federal, assegure a implementação da norma. Isso inclui a orientação para que os entes locais adequem seus planos diretores e legislações urbanísticas, proibindo práticas de arquitetura hostil (Brasil, 2023).

O município de Recife (PE) foi pioneiro na regulamentação local contra a arquitetura hostil, sancionando em julho de 2022 a Lei Municipal nº 18.968, que institui a Política Municipal de Atenção Integral à População em Situação de Rua, com dispositivos específicos para coibir práticas excludentes no espaço urbano (Pernambuco, 2022; Brito, 2022).

A crítica à arquitetura hostil, enquanto expressão material de processos de exclusão social, encontra respaldo no conceito de direito à cidade, formulado por Henri Lefebvre (1968), que reivindica o espaço urbano como um bem coletivo, construído socialmente e, portanto, acessível a todos que nele vivem. Lefebvre compreende a cidade não apenas como um espaço físico, mas como um campo de relações sociais, onde o direito à cidade se traduz na possibilidade de usufruir, produzir, habitar e transformar os espaços urbanos de forma democrática. Nesse sentido, a imposição de barreiras físicas — como pedras pontiagudas, bancos inclinados, grades ou aspersores automáticos — representa não apenas uma violência simbólica, mas também uma negação concreta do direito de existência dos sujeitos que vivem na rua.

Esse debate é aprofundado por Cademartori, Stumpf e Gross (2022), ao afirmarem que a arquitetura hostil opera como um dispositivo de poder simbólico que naturaliza a exclusão dos indesejáveis do espaço público. Para as autoras, essas práticas reforçam uma política urbana excludente, marcada por dinâmicas de classe, raça e gênero, e perpetuam uma lógica higienista que combate os pobres, e não a pobreza. Assim, o espaço urbano deixa de ser um bem comum para se converter em um território seletivo, orientado pela lógica mercantil e pela estética da ordem, que invisibiliza e criminaliza corpos dissidentes e marginalizados.

Conforme observa Rolnik (2022), o espaço urbano brasileiro é historicamente estruturado por práticas de segregação socioespacial, que se atualizam na contemporaneidade por meio de dispositivos materiais e simbólicos que definem

quem pode ou não ocupar determinados territórios. A arquitetura hostil, nesse contexto, constitui uma expressão contemporânea desse processo histórico de exclusão, alinhada a uma racionalidade neoliberal que subordina o direito à cidade aos imperativos de controle, segurança e rentabilidade dos espaços. A análise revela, portanto, que a disputa pelo espaço não é meramente estética ou funcional, mas profundamente política, pois reflete os embates sobre quem tem o direito de estar, permanecer e existir na cidade.

Portanto, a Lei Padre Júlio Lancellotti representa um avanço civilizatório na luta pelo direito à cidade e na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Mais do que uma medida urbanística, ela simboliza o enfrentamento da naturalização da exclusão e da criminalização da pobreza nos espaços urbanos brasileiros.

## 2.9 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A população em situação de rua enfrenta múltiplos desafios no acesso à justiça, diretamente relacionados às suas vulnerabilidades sociais e econômicas. A ausência de documentos civis básicos — como registro geral (RG), cadastro de pessoa física (CPF) e título de eleitor — configura um dos principais entraves, na medida em que impede o reconhecimento formal desse grupo pelo Estado e, conseqüentemente, inviabiliza o exercício de direitos fundamentais (Vianna Sapiens, 2023).

Somam-se a isso barreiras culturais, institucionais e sociais, frequentemente atravessadas pela estigmatização, pela criminalização da pobreza e pela discriminação estrutural, que reforçam a invisibilidade e a exclusão da população em situação de rua perante o sistema de justiça (Mazzuoli; Mayor, 2021). Tais obstáculos não apenas inviabilizam o acesso formal às instâncias judiciais, mas também aprofundam a marginalização social, restringindo o pleno exercício da cidadania.

Outro fator crítico, especialmente evidenciado a partir da pandemia de Covid-19, foi a ampliação da exclusão digital. A migração massiva dos serviços públicos, incluindo os judiciais, para plataformas online aprofundou a segregação tecnológica vivenciada por essa população, que, sem acesso regular à internet, a dispositivos digitais e, muitas vezes, até à energia elétrica, viu-se ainda mais distanciada dos mecanismos de proteção jurídica (CNJ, 2021).

Ademais, práticas burocráticas, como a exigência de "trajes forenses adequados" para ingresso nas dependências do Judiciário, materializam paradoxos entre o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e procedimentos que, na prática, reproduzem dinâmicas excludentes e elitistas, desconsiderando as realidades vivenciadas pelos sujeitos em situação de rua (Mazzuoli; Mayor, 2021).

Nesse contexto, um marco institucional significativo foi a instituição da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, por meio da Resolução nº 425/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa normativa objetiva assegurar o amplo acesso à justiça para essa população, com ênfase na superação de barreiras materiais, processuais e culturais, bem como na promoção da celeridade e da simplificação dos trâmites judiciais (CNJ, 2021).

Entre os pilares dessa política destaca-se o enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades que limitam o acesso ao Judiciário — como a precarização econômica, a ausência de moradia, a exclusão documental e a discriminação social. A resolução incorpora ainda uma abordagem interseccional, essencial para compreender como fatores como raça, gênero, orientação sexual, etnia, deficiência e nacionalidade se inter-relacionam, produzindo formas diferenciadas de opressão e exclusão social (CNJ, 2021).

A política também promove uma visão garantista e orientada pelos direitos humanos, determinando que sejam adotadas práticas que assegurem não apenas a assistência jurídica, mas também o acesso à documentação civil básica, ao alistamento eleitoral, bem como a medidas preventivas contra litígios que possam resultar em violações adicionais de direitos (CNJ, 2021).

Outro componente estruturante da política reside na capacitação institucional permanente, voltada à formação de magistrados, servidores e operadores do sistema de justiça, visando à promoção de uma atuação qualificada, sensível e efetivamente comprometida com a realidade e as necessidades da população em situação de rua (CNJ, 2021).

Entre as principais estratégias desenvolvidas no âmbito dessa política estão os Mutirões PopRuaJud, que consistem na atuação articulada entre diferentes órgãos do sistema de justiça, defensorias públicas, ministérios públicos, instituições governamentais e organizações da sociedade civil. Esses mutirões oferecem serviços essenciais, como emissão de documentos (RG, CPF, certidões de nascimento e

casamento), orientação e assistência jurídica, regularização cadastral no CadÚnico, além de atendimentos em saúde, assistência social e benefícios previdenciários (CNJ, 2021; TRF3, 2025).

O PopRuaJud também está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no que se refere ao ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 10 (redução das desigualdades), ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes) (TRF3, 2025; ONU, 2025).

Adicionalmente, foram criados comitês gestores nacionais e regionais, responsáveis pela formulação de fluxos diferenciados, monitoramento de resultados e pela articulação interinstitucional necessária para enfrentar as múltiplas formas de exclusão que impactam essa população (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, 2025).

De maneira geral, a implementação do PopRuaJud e da Resolução nº 425/2021 representa um avanço significativo na promoção do acesso à justiça, na efetividade dos direitos fundamentais e no reconhecimento da dignidade da população em situação de rua. No entanto, persistem desafios relacionados à limitação de recursos, à necessidade de fortalecimento das redes intersetoriais e ao enfrentamento das resistências institucionais que, muitas vezes, reproduzem práticas excludentes e seletivas.

Diante desse cenário, constata-se que, embora o Poder Judiciário tenha avançado na construção de mecanismos normativos e operacionais para garantir direitos à população em situação de rua, a efetividade desses instrumentos ainda se revela insuficiente quando não acompanhada de políticas públicas estruturantes e de uma atuação articulada entre os diferentes entes federativos.

O percurso realizado neste capítulo demonstrou que, embora a Constituição de 1988 e a Política Nacional para a População em Situação de Rua representem avanços normativos importantes, a efetivação dos direitos desse grupo permanece severamente limitada. As respostas institucionais, marcadas pela descontinuidade, pela fragmentação e pela insuficiência, revelam a permanência de práticas estruturais de exclusão, atravessadas por dinâmicas históricas de desigualdade, estigmatização e negligência estatal.

Diante desse cenário, torna-se indispensável aprofundar a análise sobre os obstáculos contemporâneos à efetivação dos direitos da população em situação de

rua, considerando que tais violações não operam de forma isolada, mas se articulam por meio de lógicas interseccionais, nas quais a aporofobia se sobrepõe ao racismo, ao sexismo, à xenofobia e à violência institucional. Essa é a proposta que orienta o capítulo seguinte, que buscará compreender como essas dinâmicas interagem, quais os limites das políticas públicas atuais e como o controle judicial, especialmente por meio da ADPF 976, se apresenta como instrumento de enfrentamento das omissões estruturais do Estado brasileiro.

### 3 OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ENTRE A APOROFOBIA, A OMISSÃO ESTATAL E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

“Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexecutabilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 2010, p. 15).

O alerta de Norberto Bobbio permanece atual e urgente. O debate sobre os direitos humanos, particularmente os direitos sociais, já não se resume à sua justificação teórica ou jurídica, mas se desloca para o campo da sua proteção real, da sua efetivação concreta na vida das pessoas. Tal deslocamento é, antes de tudo, um problema político, relacionado às prioridades institucionais, às escolhas econômicas e à disputa de projetos de sociedade.

A partir das reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, que abordaram a construção histórica dos direitos sociais no Brasil, com especial atenção ao percurso normativo voltado à população em situação de rua, este capítulo se propõe a avançar na análise sobre um dos maiores desafios contemporâneos: a efetividade desses direitos no contexto brasileiro. Se a Constituição Federal de 1988 representou um marco civilizatório na positivação dos direitos sociais, políticos e civis — incluindo o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania —, a materialização desse arcabouço normativo permanece atravessada por entraves históricos, estruturais e culturais.

Neste capítulo, a análise se concentra na efetividade dos direitos da população em situação de rua no Brasil, investigando em que medida os marcos legais e as políticas públicas construídas nas últimas décadas têm sido capazes de enfrentar a realidade da aporofobia — ou pobrefobia — como expressão de um modelo social excludente, seletivo e profundamente desigual.

O fenômeno da aporofobia não se manifesta apenas na rejeição social, mas também na formulação e na execução das políticas públicas, muitas vezes limitadas, focalizadas e insuficientes, revelando uma resistência histórica em reconhecer as

peças em situação de rua como sujeitos plenos de direitos. Assim, a intersecção entre pobreza, raça, gênero, migração e outros marcadores sociais aprofunda as vulnerabilidades, exigindo respostas intersectoriais, estruturadas e sensíveis às especificidades dessa população.

A proposta deste capítulo é, portanto, examinar os desafios da efetividade dos direitos da população em situação de rua no Brasil contemporâneo, a partir de quatro eixos analíticos centrais e inter-relacionados.

O primeiro eixo consiste na análise das barreiras estruturais, institucionais e culturais que historicamente dificultam a implementação dos direitos dessa população, com ênfase nos processos de marginalização, estigmatização social e nas práticas de aprofobia estrutural.

O segundo eixo é dedicado à compreensão da interseccionalidade como categoria analítica fundamental, reconhecendo que a experiência da população em situação de rua é atravessada por múltiplos marcadores que se sobrepõem e se potencializam na produção e reprodução das vulnerabilidades sociais. Nesse sentido, a análise interseccional não é acessória, mas constitutiva da compreensão das desigualdades que estruturam a realidade desse grupo.

O terceiro eixo aborda a atuação do Poder Judiciário, com ênfase no Supremo Tribunal Federal (STF) e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, analisando como a Corte vem respondendo às demandas de proteção dos direitos fundamentais da população em situação de rua, bem como os limites e potencialidades desse tipo de controle jurisdicional.

Por fim, o quarto eixo discute criticamente a formulação, os avanços e as limitações do Plano Ruas Visíveis, lançado como resposta recente do Estado brasileiro frente ao agravamento da crise social, especialmente no contexto do aumento expressivo da população em situação de rua nos últimos anos. Com essa estrutura, busca-se não apenas problematizar os desafios da efetividade dos direitos, mas também apontar caminhos para a superação das múltiplas formas de exclusão que ainda persistem no cenário brasileiro.

Para tanto, dialoga-se com dados empíricos, relatórios oficiais, estudos acadêmicos e, sobretudo, com os relatos e experiências das próprias pessoas em situação de rua, reconhecendo que a construção de uma política pública efetiva passa, necessariamente, pela escuta ativa e pela participação social dos sujeitos diretamente afetados.

Mais do que uma análise jurídica, este capítulo se posiciona como uma reflexão crítica e interdisciplinar sobre os limites e as possibilidades da efetivação dos direitos sociais no Brasil contemporâneo, em um contexto de aprofundamento das desigualdades sociais, econômicas e territoriais.

### 3.1 AS BARREIRAS ESTRUTURAIS, CULTURAIS E INSTITUCIONAIS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS

O livro *Pobrefobia – Vivências das ruas com Padre Júlio Lancellotti*, organizado por Rogério Faria (2023), investiga de maneira crítica o fenômeno da "pobrefobia", que se refere ao preconceito e à hostilidade dirigidos às pessoas em situação de rua no contexto da maior metrópole da América Latina, São Paulo.

Na apresentação do livro, Paulo Escobar explica por que "pobrefobia":

A filósofa espanhola Adela Cortina cunhou o termo aporofobia, que nós depois decolonizamos para pobrefobia, pois pensamos que neste país poucas pessoas falam grego. Houve uma preocupação de que ficasse acessível, principalmente às vítimas desse mal. Penso que quem sofre esse preconceito ou crime de ódio deve se apropriar do termo e fortalecer a resistência e luta dessas populações.

Por meio de histórias em quadrinhos, baseadas em relatos autênticos coletados nas rodas de conversa promovidas pelo Padre Júlio Lancellotti, o livro revela tanto as dificuldades e violências cotidianas vividas por essa população quanto exemplos de solidariedade e superação presentes em suas trajetórias. Ao desafiar estereótipos e promover a empatia, a publicação amplia o debate sobre cidadania e direitos humanos, oferecendo visibilidade a sujeitos historicamente marginalizados e incentivando uma compreensão mais sensível e aprofundada sobre a vida nas ruas.

Os quadrinhos reúnem os relatos de Neide, Gleyson, Gabi, Mathias, Ondina e Pato, evidenciando episódios de pobrefobia vivenciados na cidade de São Paulo. Essas narrativas, construídas a partir de relatos autênticos, conferem ao livro um caráter documental e dialogam diretamente com diagnósticos recentes sobre a população em situação de rua. Elas evidenciam como a aporofobia se articula com outras formas de discriminação – racismo, sexismo, transfobia, etarismo – agravando as vulnerabilidades e dificultando o acesso a direitos fundamentais. Ao mesmo tempo,

revelam estratégias de solidariedade e resistência, demonstrando a importância de políticas públicas sensíveis à diversidade e à complexidade dessas trajetórias.

NEIDE, mãe de três crianças pequenas e em situação de rua, é retratada nos quadrinhos enquanto pede esmola em frente ao imponente prédio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A narrativa ilustra não apenas a hostilidade de alguns transeuntes diante de sua tentativa de obter algum recurso financeiro, mas também evidencia sua constante preocupação com a segurança dos filhos. O episódio se intensifica quando, ao tentar entrar em uma padaria para comprar leite para as crianças, NEIDE é impedida de acessar o local, o que desperta sua indignação diante das barreiras impostas pelo preconceito e pela exclusão social.

O relato de NEIDE ilustra de forma contundente como o preconceito e a exclusão social não apenas dificultam o acesso a necessidades básicas, como a alimentação, mas também agravam as angústias relacionadas à proteção dos filhos no contexto das ruas. Esse quadro de vulnerabilidade é especialmente acentuado no caso das mulheres em situação de rua, que, embora representem uma minoria quantitativa — cerca de 13% da população nessa condição —, são desproporcionalmente afetadas pela violência, respondendo por aproximadamente 40% dos registros de agressões. A situação se agrava ainda mais quando se observa a presença de crianças e adolescentes, que compõem 14% das vítimas de violência nesse contexto, conforme dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023).

Nas ruas, o álcool surge como refúgio diante da fome e das dificuldades cotidianas. GLEYSON, jovem em situação de rua que sobrevive como catador, relata nos quadrinhos a hostilidade que enfrenta de estudantes universitários ao tentar recolher o lixo que eles próprios descartam nas ruas. Seu cachorro representa sua família e o álcool serve como refúgio diante da fome e das dificuldades cotidianas. Questionado pelo padre sobre o motivo de não procurar um albergue, GLEYSON explica que, além de não ser permitido entrar com seu animal de estimação, os abrigos impõem regras rígidas, apresentam condições de higiene precárias e obrigam os usuários a dormirem em ambientes superlotados, o que o faz preferir permanecer nas ruas.

Dados do MDHC (2023) confirmam que o desemprego é apontado como a principal causa da situação de rua para 38% dessa população, seguido pelo uso de álcool e outras drogas (29%). Além disso, o relatório revela que 21% das pessoas em

situação de rua têm na coleta de materiais recicláveis sua principal fonte de renda, o que confirma a realidade vivenciada por GLEYSON e por muitos outros, que, mesmo desempenhando atividades essenciais para a sustentabilidade urbana, permanecem marginalizados e sem acesso a direitos básicos.

O relato de GLEYSON também denuncia as condições precárias dos abrigos públicos, frequentemente marcados por superlotação, falta de higiene e regras rígidas, como a proibição de entrada com animais e horários limitados. Esse cenário é confirmado por dados do CNJ (2022), que apontam violações de direitos e infraestrutura inadequada em grande parte dos equipamentos de acolhimento no país. O Relatório do Ipea (Natalino, 2024) reforça que cerca de 70% da população em situação de rua prefere permanecer nas ruas a utilizar os abrigos, justamente pelas condições degradantes, pela falta de privacidade e pela insegurança nesses espaços.

GABI, mulher trans em situação de vulnerabilidade, compartilha sua experiência de exclusão familiar, uma realidade recorrente entre pessoas transgênero e travestis no Brasil. Ao buscar atendimento em uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), ela se depara não apenas com o preconceito explícito dos demais presentes na sala de espera, mas também com barreiras institucionais, como a recusa do fornecimento de medicamentos devido à ausência de documento de identidade – situação comum entre pessoas em situação de rua, que frequentemente têm seus documentos extraviados ou roubados.

O relato de GABI, mulher trans em situação de vulnerabilidade, ilustra uma realidade que atinge de maneira desproporcional pessoas trans e travestis em situação de rua no Brasil, marcada pela exclusão familiar, pela violência e por múltiplas formas de discriminação. Segundo o diagnóstico do MDHC (2023), 6,7% da população em situação de rua se declara pertencente à população LGBTQIA+, sendo que pessoas trans enfrentam níveis ainda mais elevados de violência, especialmente nas ruas e nos equipamentos públicos.

O relatório também revela que 69,2% da população em situação de rua não possui documentação civil básica, o que impõe obstáculos severos ao acesso a serviços de saúde, assistência social e benefícios, além de dificultar sua identificação formal perante o Estado. A ausência de documentos impacta especialmente pessoas trans em situação de rua, que também lidam com a negação de sua identidade de gênero, tanto nos registros civis quanto no atendimento institucional. Nesse sentido, a história de GABI evidencia de forma contundente a intersecção entre transfobia,

aporofobia e exclusão institucional, que opera como mecanismo estruturante de negação de direitos básicos, como saúde, dignidade e cidadania.

MATHIAS relata como pessoas em situação de rua enfrentam uma condição de extrema vulnerabilidade, o que frequentemente as obriga a aceitar trabalhos informais, precários e com remuneração insuficiente para garantir sua subsistência. Além das dificuldades econômicas, ele expressa o sentimento de invisibilidade social, evidenciado pela indiferença das pessoas que circulam ao seu redor e não reconhecem sua presença ou humanidade. Essa combinação de exploração no mercado de trabalho e exclusão social contribui para perpetuar o ciclo de pobreza e marginalização vivido por essa população.

De acordo com o relatório (MDHC, 2023), 63% das pessoas em situação de rua estão desempregadas, sendo que 24% estão fora do mercado de trabalho há mais de cinco anos. Mesmo entre aqueles que exercem alguma atividade, a informalidade é a regra: mais de 78% trabalham sem qualquer tipo de vínculo formal, direitos trabalhistas ou proteção social. Ademais, 21% têm na coleta de materiais recicláveis sua principal fonte de renda, o que evidencia como, apesar de desempenharem funções essenciais para a sustentabilidade urbana, permanecem à margem dos direitos fundamentais e da proteção estatal.

O sentimento de invisibilidade social relatado por Mathias é corroborado pelos próprios dados qualitativos da pesquisa, que identificam que a ausência de políticas públicas efetivas, combinada à hostilidade social, alimenta um processo contínuo de desumanização. Essa condição não apenas nega a essas pessoas o acesso a bens e serviços básicos, como também reforça uma lógica de exclusão, na qual a sobrevivência depende de estratégias precárias, muitas vezes criminalizadas ou socialmente estigmatizadas.

Essa realidade evidencia a centralidade das barreiras estruturais — econômicas, sociais e culturais — na reprodução da pobreza extrema e da marginalização. Mais do que uma circunstância individual, a vivência de Mathias traduz a expressão concreta de processos estruturais de desigualdade, que combinam desemprego estrutural, ausência de políticas de inclusão produtiva, aporofobia e indiferença social. Trata-se, portanto, de um fenômeno que não pode ser compreendido fora das dinâmicas do sistema socioeconômico e das políticas públicas excludentes, que, ao não assegurar trabalho digno, moradia e acesso a direitos básicos, perpetuam ciclos de exclusão e sofrimento.

ONDINA, catadora de materiais recicláveis, destaca como as ações da prefeitura e de órgãos estatais frequentemente se limitam à retirada de pertences essenciais – como barracas, documentos e medicamentos – das pessoas em situação de rua, sem oferecer qualquer tipo de atendimento digno ou alternativa efetiva para essas populações. Esse tipo de abordagem, que prioriza a remoção e a invisibilização da presença dos corpos nas ruas, revela não apenas a ausência de políticas públicas inclusivas, mas também a reprodução de uma lógica higienista, que viola frontalmente os direitos humanos e a dignidade dessas pessoas.

Segundo o MDHC (2023), 19% das pessoas em situação de rua relataram ter seus pertences pessoais apreendidos ou destruídos por agentes públicos, sem qualquer tipo de justificativa ou alternativa oferecida. O relatório também aponta que as mulheres catadoras, como ONDINA, enfrentam múltiplas vulnerabilidades, combinando aporofobia, racismo, sexismo e violência institucional. Essa intersecção de opressões torna ainda mais difícil o acesso a serviços públicos e a possibilidades reais de superação da situação de rua. As operações de remoção — que o MDHC denomina de “ações de limpeza social” — não apenas violam o direito à cidade, como reforçam processos de desumanização, ao tratar os pertences dessas pessoas como lixo, numa clara expressão material da aporofobia institucionalizada.

O relato de ONDINA explicita, portanto, como o Estado, ao invés de promover políticas de proteção social, muitas vezes atua como agente produtor de sofrimento e violação, reforçando o ciclo de exclusão e marginalização. Sua experiência evidencia a urgência de políticas públicas integradas, que reconheçam os catadores e catadoras não apenas como sujeitos de direitos, mas também como agentes fundamentais para uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável.

PATO enfrenta diariamente a mesma realidade de violência e exclusão; como pessoa idosa em situação de rua, ele é alvo recorrente de abordagens violentas por parte de agentes de segurança, realidade agravada pela falta de acesso a itens básicos, como um par de óculos para corrigir sua visão. A ausência de políticas públicas eficazes e o descaso do poder público aprofundam o sentimento de abandono e invisibilidade social, fazendo com que PATO sinta, na própria pele, as consequências da marginalização e da negligência institucional que marcam a vida de tantas pessoas em situação de rua, especialmente idosos, frequentemente expostos à violência física e à violação de direitos fundamentais.

O relato de PATO confirma dos dados do diagnóstico MDHC (2023) de que idosos em situação de rua estão entre os grupos mais vulneráveis e negligenciados. De acordo com o relatório, 12% das pessoas em situação de rua têm 60 anos ou mais, e essa parcela da população enfrenta múltiplas barreiras de acesso, não apenas aos serviços de saúde, mas também a benefícios assistenciais e previdenciários, muitas vezes em função da ausência de documentos, do preconceito etário e da burocracia institucional. Além disso, o levantamento aponta que pessoas idosas em situação de rua são frequentemente alvo de violência institucional, tanto nas ações de agentes públicos quanto no cotidiano das ruas.

O documento destaca ainda que 24% das pessoas em situação de rua relataram episódios de violência física ou verbal praticados por agentes do Estado, sobretudo durante operações de remoção ou “limpeza urbana”. Esses dados não apenas corroboram o relato de ONDINA e PATO, como escancaram a persistente atuação do Estado como agente reprodutor de violações, ao invés de promotor dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana.

O caso de PATO também evidencia uma falha estrutural na articulação das políticas de assistência social, saúde e envelhecimento. Embora o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) estabeleça como dever do Estado, da sociedade e da família assegurar os direitos da pessoa idosa, na prática, esse dispositivo não alcança aqueles cuja condição de rua os torna invisíveis às estruturas de proteção social.

Diante desse quadro, a experiência de PATO não é uma exceção, mas um retrato contundente do fracasso das políticas públicas em assegurar uma velhice digna, livre de violência, abandono e negligência. A sua trajetória revela como a intersecção entre aporofobia, etarismo e violência institucional constitui um grave obstáculo à efetivação dos direitos fundamentais dessa população.

As trajetórias de NEIDE, GLEYSON, GABI, MATHIAS, ONDINA E PATO oferecem uma representação concreta das múltiplas dimensões da exclusão social que marcam a experiência da população em situação de rua no Brasil contemporâneo. Esses relatos, longe de serem casos isolados, traduzem processos estruturais de desigualdade que se perpetuam por meio de práticas institucionais, de uma cultura social marcada pela aporofobia e por um modelo de gestão urbana excludente.

O cruzamento desses testemunhos com os dados apresentados pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022) revela que a pobreza extrema, o desemprego

estrutural, a informalidade, a ausência de políticas habitacionais inclusivas e a precarização dos serviços públicos não são fenômenos isolados, mas elementos constitutivos de uma lógica que produz e reproduz a marginalização. Esse processo está atravessado por marcadores sociais da diferença — gênero, raça, etnia, idade e deficiência, compondo uma realidade que exige uma análise interseccional rigorosa.

De modo recorrente, observa-se que as respostas estatais permanecem centradas em práticas emergenciais, muitas vezes punitivas ou higienistas, que priorizam a remoção e o controle sobre essas populações, em detrimento da promoção de direitos. Como denunciam autores como Adela Cortina (2017), ao cunhar o termo aporofobia, e como sistematizam os estudos de Cademartori, Stumpf e Gross (2022), a arquitetura das cidades, as regulações urbanas e as práticas institucionais seguem operando dentro de uma lógica de gestão dos indesejáveis, que combate os pobres, e não a pobreza.

A análise evidencia que as barreiras não são apenas físicas ou materiais, mas profundamente simbólicas e estruturais. A ausência de acesso à moradia, ao trabalho digno, à saúde e à assistência social não decorre de incapacidade individual, mas de uma lógica social que hierarquiza vidas, define quem é considerado sujeito de direitos e quem é relegado à invisibilidade. NEIDE, como mulher e mãe, enfrenta a intersecção entre gênero, pobreza e violência. GLEYSON vivencia o estigma da dependência química e a precarização do trabalho informal. GABI, enquanto mulher trans, escancara a transfobia estrutural presente nas políticas e nos serviços públicos. MATHIAS revela a face brutal da informalidade e da exploração laboral. ONDINA denuncia a violência institucional que retira, cotidianamente, sua dignidade e seus poucos meios de existência. PATO, enquanto idoso, torna visível a crueldade de uma velhice marcada pela negligência estatal e pela violência simbólica.

Com base na análise realizada, é possível afirmar que as barreiras estruturais, culturais e institucionais não atuam isoladamente, mas se sobrepõem e se aprofundam quando atravessadas por marcadores sociais como gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, deficiência e nacionalidade. A experiência da população em situação de rua, portanto, não pode ser compreendida fora de uma perspectiva interseccional, capaz de revelar como as múltiplas formas de opressão e desigualdade se articulam para produzir e reproduzir a exclusão social.

Esse diagnóstico impõe a necessidade de aprofundar a análise sobre como a interseccionalidade não apenas explica a complexidade das vulnerabilidades vividas,

mas também deve ser incorporada como princípio orientador na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos desse grupo. É esse o objeto do próximo item, que se debruça especificamente sobre a centralidade da interseccionalidade na compreensão das desigualdades e na busca por respostas institucionais mais efetivas e justas.

### 3.2 INTERSECCIONALIDADE E APOROFOBIA: ARTICULAÇÕES ENTRE RACISMO, SEXISMO, XENOFOBIA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

#### 3.2.1 Aporofobia como Fenômeno Multidimensional: Uma Análise Estrutural

O conceito de aporofobia, inicialmente desenvolvido por Adela Cortina (2017) como aversão estrutural à pobreza, teve grande relevância no campo ético e sociopolítico, especialmente na denúncia das práticas sociais e institucionais que perpetuam a marginalização dos sujeitos pobres. Contudo, autores como Flávio Comim, Mihály Tamás Borsi e Octasiano Mendoza (2020) aprofundam esse debate ao propor uma compreensão da aporofobia como um fenômeno multidimensional, que transcende a mera dimensão moral ou atitudinal e se manifesta de forma estruturada nas esferas micro, meso e macro da sociedade.

Segundo os autores, compreender a aporofobia exige reconhecer que ela opera em três dimensões interligadas e mutuamente reforçadoras. No nível micro, a aporofobia se manifesta nas relações interpessoais, nas atitudes discriminatórias, no preconceito cotidiano e na naturalização da inferiorização dos pobres. Esse é o plano das interações diretas, onde se materializam estigmas, ofensas, rejeições e práticas de desumanização, como se observa na violência simbólica e nas práticas de invisibilização da população em situação de rua (Comim; Borsi; Mendoza, 2020).

No nível meso, a aporofobia opera através das instituições, das burocracias estatais, do funcionamento seletivo dos sistemas de proteção social, dos serviços públicos e das organizações privadas. Aqui, ela se expressa na arquitetura hostil, nas práticas administrativas excludentes, nas abordagens punitivas contra pessoas em situação de rua, bem como na ausência ou insuficiência de políticas públicas efetivas. Trata-se de uma camada intermediária, onde a discriminação não é apenas fruto de relações individuais, mas produto de escolhas institucionais, normas, regulamentos e

procedimentos que, mesmo sob aparente neutralidade, produzem e reproduzem a exclusão social (Comim; Borsi; Mendoza, 2020).

Por fim, no nível macro, os autores sustentam que a aporofobia está inscrita nas estruturas econômicas, políticas e sociais que geram e perpetuam a desigualdade (Comim; Borsi; Mendoza, 2020). Ela se expressa nas formas como o neoliberalismo reorganiza as sociedades, naturalizando a precarização, a informalidade, a insegurança habitacional, o desemprego estrutural e a mercantilização dos direitos sociais. Nesse plano, a aporofobia se articula diretamente com as lógicas do racismo estrutural, do sexismo e da necropolítica, configurando um modelo de gestão social que aceita a existência de corpos descartáveis, abandonados à morte social, simbólica e física, como teorizado por Mbembe (2018) e Wacquant (2001).

Essa concepção multidimensional permite compreender que a aporofobia não pode ser analisada isoladamente, tampouco ser reduzida ao preconceito individual. Ela é, na verdade, um vetor ativo da produção e reprodução das desigualdades, funcionando como tecnologia de gestão social dos pobres, legitimando a exclusão, naturalizando as hierarquias sociais e fragilizando o acesso a direitos fundamentais, especialmente no caso da população em situação de rua.

O aporte teórico de Comim, Borsi e Mendoza (2020) também dialoga diretamente com a proposta de Amartya Sen (2000) sobre pobreza como privação de capacidades, reforçando que não basta garantir renda, se as barreiras institucionais, culturais e estruturais continuam impedindo o acesso a condições mínimas para o exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, as práticas aporofóbicas operam como obstáculos objetivos à expansão das liberdades substantivas, restringindo o desenvolvimento humano, a autonomia e a dignidade dos sujeitos.

Aplicar essa lente analítica ao contexto brasileiro permite identificar como a aporofobia interage com os sistemas de opressão estruturais — racismo, sexismo, LGBTfobia e xenofobia —, agravando as vulnerabilidades sociais da população em situação de rua. O fato de que aproximadamente 70% dessa população seja composta por pessoas negras (IPEA, 2022; MDHC, 2023) ilustra de forma contundente como os efeitos da aporofobia não são neutros, mas racializados, generificados e profundamente atravessados por dinâmicas coloniais e de desigualdade estrutural.

Portanto, reconhecer a aporofobia como fenômeno multidimensional não é apenas um exercício teórico, mas uma exigência ética, política e jurídica para a construção de políticas públicas capazes de enfrentar, de forma interseccional e

integrada, as múltiplas formas de exclusão que atingem a população em situação de rua no Brasil.

### 3.3 INTERSECCIONALIDADE E APOROFOBIA: ENTRELACEMENTOS NAS DINÂMICAS DE EXCLUSÃO.

O conceito de interseccionalidade, formulado no contexto estadunidense por Kimberlé Crenshaw (1989; 2017), evidencia que os sistemas de opressão — como racismo, sexismo, classismo, xenofobia e capacitismo — não operam de maneira isolada, mas se entrelaçam, conformando experiências complexas de exclusão e marginalização. Ao analisar a realidade das mulheres negras nos Estados Unidos, Crenshaw demonstra que a ausência de uma abordagem interseccional na formulação de políticas públicas e na prática jurídica conduz à reprodução da invisibilidade social, especialmente no caso de grupos atravessados por múltiplas vulnerabilidades, como as mulheres negras em situação de rua.

Patricia Hill Collins (2000; 2019) aprofunda esse debate ao propor o conceito de “matriz de dominação”, demonstrando que os eixos de raça, classe, gênero e sexualidade se articulam de forma estrutural e simultânea, tanto nas instituições quanto nas relações interpessoais. Para a autora, a interseccionalidade não se limita a uma ferramenta teórica, mas constitui uma prática política e epistêmica orientada para a transformação social e a justiça.

No Brasil, a contribuição pioneira de Lélia Gonzalez (1982; 1988) revelou como as opressões de raça e gênero se materializam na experiência das mulheres negras latino-americanas, evidenciando que qualquer análise da desigualdade no país exige o reconhecimento da colonialidade do poder, do racismo estrutural e do sexismo interseccional. Na mesma direção, Carla Akotirene (2019) reforça que a interseccionalidade deve ser compreendida como uma abordagem epistemológica e política que revela a inseparabilidade entre racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado, sendo, portanto, indispensável para compreender as dinâmicas de exclusão da população em situação de rua no Brasil.

Esse referencial teórico, construído a partir das contribuições de Gonzalez e Akotirene, evidencia que a interseccionalidade não é apenas uma categoria analítica, mas uma ferramenta indispensável para desvendar como as opressões se acumulam, se sobrepõem e se retroalimentam. Aplicada à realidade da população em situação

de rua, essa perspectiva permite compreender que as violências e as exclusões não decorrem exclusivamente da condição de pobreza, mas de um entrelaçamento estrutural de fatores históricos, sociais e culturais que operam de forma articulada.

Diante desse cenário, compreender a aporofobia isoladamente é insuficiente para apreender a complexidade das desigualdades que atingem a população em situação de rua. A efetividade dos direitos desse grupo demanda a adoção de uma perspectiva interseccional na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essa abordagem permite reconhecer que os processos de exclusão não operam de forma neutra ou homogênea, mas são atravessados por múltiplos marcadores sociais — como raça, classe, orientação sexual e identidade de gênero — que se articulam na produção e na intensificação das vulnerabilidades. Nesse contexto, a aporofobia não se limita à rejeição econômica dos pobres, mas se entrelaça com o racismo estrutural, o sexismo, a LGBTfobia e a xenofobia, conformando dinâmicas interdependentes de opressão que extrapolam a privação material e se expressam na violação sistemática de direitos, na marginalização social e na negação da dignidade humana (Ribeiro; Miranda; Dias, 2024).

A compreensão da aporofobia como eixo estruturante das desigualdades também se articula com a concepção de pobreza desenvolvida por Amartya Sen (2000), para quem não se trata apenas da insuficiência de renda, mas da privação de capacidades, ou seja, da impossibilidade de acessar direitos fundamentais e desenvolver a autonomia individual. Nesse sentido, práticas como a arquitetura hostil, a estigmatização social e as barreiras institucionais não apenas reforçam o estigma da pobreza, mas também operam como dispositivos que restringem liberdades substantivas, perpetuando ciclos de exclusão e negando a efetividade dos direitos mais básicos.

A aporofobia, entendida como a aversão estrutural à pobreza (Cortina, 2017), configura-se como um eixo interseccional crítico que potencializa vulnerabilidades preexistentes e legitima a negação de direitos fundamentais à população em situação de rua. Tal fenômeno não opera isoladamente, articulando-se com mecanismos de opressão racial, de gênero e xenofóbicos, conformando um sistema de hierarquização social que naturaliza a exclusão e a marginalização.

Portanto, a análise da aporofobia, quando associada à lente interseccional, revela que o combate à pobreza e à exclusão social exige mais do que políticas paliativas; demanda, na verdade, uma transformação estrutural capaz de garantir a

expansão das liberdades, a promoção da dignidade e a construção efetiva de uma sociedade democrática, justa e inclusiva, como defendem tanto Cortina (2017) quanto Sen (2000).

### **3.3.1 Aporofobia como Categoria Transversal de Exclusão**

#### **3.3.1.1 Aporofobia e Violência de Gênero**

As mulheres em situação de rua enfrentam uma dupla marginalização: a decorrente da aporofobia e a oriunda do patriarcado e da violência de gênero. Embora representem aproximadamente 13% da população em situação de rua, elas concentram 40% dos casos de violência notificados (MDHC, 2023). Essa realidade evidencia a intersecção entre pobreza extrema e gênero, que as torna alvo de violência física, psicológica e sexual.

A ausência de uma abordagem interseccional por parte do poder público reforça a negligência estrutural em relação às necessidades específicas dessa população. Em estudo sobre mulheres em situação de rua que fazem uso problemático de substâncias psicoativas, Souza et al. (2016) evidenciam que a vivência nas ruas intensifica o ciclo de violências de gênero, expondo-as a agressões físicas, sexuais e institucionais. Os resultados do estudo também apontam que, sem estratégias de cuidado sensíveis às múltiplas vulnerabilidades, os próprios serviços de saúde podem reforçar estigmas e ampliar a discriminação.

A vivência cotidiana das mulheres em situação de rua é marcada por estratégias de sobrevivência que revelam o abandono institucional e a violência estrutural que as atravessa. Estudos evidenciam que o estupro e outras formas de violência sexual integram o cotidiano das ruas, impondo a essas mulheres a necessidade de desenvolver mecanismos de autoproteção, como dormir em grupo, portar objetos para defesa e estabelecer parcerias que lhes garantam algum nível de segurança, ainda que fundamentadas em relações assimétricas de poder e dependência (Rosa; Brêtas, 2015; Vieira; Bezerra; Rosa, 2011). Tais relações, longe de representar proteção plena, reproduzem a lógica patriarcal e são atravessadas por dispositivos aporofóbicos que não apenas naturalizam a violência, mas também culpabilizam e criminalizam as vítimas por sua própria condição de marginalidade.

Essa realidade, já marcada pela sobreposição de vulnerabilidades no caso das mulheres cisgênero, torna-se ainda mais dramática quando interseccionada com a identidade de gênero. No contexto da população em situação de rua, as mulheres trans e travestis enfrentam não apenas a violência e a exclusão associadas à pobreza extrema, mas também a transfobia estrutural, que potencializa as dinâmicas aporofóbicas e produz um dos quadros mais severos de marginalização social. Dados do Relatório do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023) apontam que pessoas LGBTQIA+, particularmente mulheres trans e travestis, estão sobremaneira expostas à violência física, sexual, institucional e simbólica. A ruptura dos vínculos familiares, impulsionada pela transfobia estrutural, é um dos principais fatores de expulsão de pessoas trans para a situação de rua.

Além da ausência de moradia, esse grupo enfrenta extrema dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, sendo frequentemente empurrado para a informalidade e, em muitos casos, para o mercado do sexo, como única estratégia de sobrevivência. Como alerta Carla Akotirene (2019), a transfobia não atua de forma isolada, mas se articula ao racismo, ao capitalismo e à aporofobia, produzindo uma opressão complexa que se expressa tanto nas relações interpessoais quanto nas práticas institucionais. Essa condição de marginalização múltipla compromete gravemente o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação e assistência social.

As experiências de pessoas trans em situação de rua são atravessadas por uma constante negação de sua identidade, que se materializa desde a dificuldade de emitir documentos com o nome social até a recusa explícita de atendimento nos serviços públicos. A violência institucional é um dos principais vetores dessa exclusão, seja na forma de abordagem policial, seja na precarização dos serviços de acolhimento, que, em geral, não possuem protocolos inclusivos que garantam respeito à identidade de gênero e segurança física dos usuários trans.

A interseccionalidade entre gênero, raça, pobreza e identidade de gênero se torna evidente também na análise de Bezerra, Vieira e Rosa (2011), para quem a rua é um espaço de produção e reprodução de desigualdades sociais, onde o corpo da mulher negra, pobre e dissidente é historicamente controlado, violado e silenciado. Os estigmas sociais que recaem sobre essas mulheres dificultam o acesso aos serviços de saúde e assistência, ao mesmo tempo em que legitimam a atuação violenta de agentes estatais.

Por fim, conforme destacam Ribeiro, Miranda e Dias (2024), a leitura interseccional evidencia que as mulheres em situação de rua, especialmente aquelas que são negras e pertencentes à população LGBTQIA+, vivenciam um contexto de múltiplas opressões que se refletem tanto na violência física e simbólica quanto na negação sistemática de acesso aos serviços públicos e às políticas de proteção social. Os autores sustentam que, além da precarização das condições materiais de existência, essas mulheres enfrentam processos de desumanização que as colocam em uma posição de invisibilidade perante o Estado e a sociedade, exigindo, portanto, respostas institucionais que sejam capazes de dialogar com a complexidade dessas trajetórias.

### 3.3.1.2 Aporofobia e Racismo Estrutural

O racismo estrutural opera como uma engrenagem central na produção e reprodução das desigualdades no Brasil, articulando-se de forma direta com a aporofobia na marginalização da população em situação de rua. A intersecção entre aporofobia e racismo estrutural não se limita à privação econômica; ela se manifesta concretamente na exclusão desses corpos do espaço urbano, na violência policial seletiva, nas remoções forçadas e nas múltiplas barreiras de acesso a serviços públicos essenciais. Essa realidade evidencia a permanência da lógica colonial, na qual os corpos negros, empobrecidos e marginalizados são sistematicamente desumanizados e tratados como descartáveis (Mbembe, 2018).

O racismo tem implicações profundas para a população em situação de rua no Brasil, pois atua de forma estruturante e histórica sobre a organização social — desde o período colonial, a condição dos negros e negras foi marcada pela exclusão e pela negação de direitos, que persiste até hoje. O fenômeno das pessoas em situação de rua é fortemente racializado: o perfil majoritário é de pessoas negras, vítimas de sucessivas violências, negligências e da precarização produzida pelo racismo estrutural. Esse processo condena parte significativa da população negra ao desemprego, subemprego e pobreza extrema, restringindo drasticamente sua mobilidade social, o acesso a políticas públicas e a condições dignas de sobrevivência. Ao longo da história, a rua tornou-se um território de descarte de corpos negros, onde se manifesta cotidianamente a negação da vida e dos direitos, mediante

estratégias institucionais e sociais de exclusão (Oliveira e Martins, 2022; Costa *et al.*, 2024).

O relatório do MDHC (2023) reforça essa compreensão ao apontar que as pessoas negras estão desproporcionalmente representadas entre as vítimas de violência institucional, sobretudo nas ações de "limpeza urbana", remoções compulsórias e práticas de arquitetura hostil. Esses mecanismos revelam uma necropolítica que hierarquiza quais vidas merecem proteção e quais são descartáveis, em uma lógica de gestão da pobreza que se ancora no racismo estrutural (Mbembe, 2018; Akotirene, 2019).

Ademais, é importante reconhecer que, embora as populações negras sejam desproporcionalmente representadas nas estatísticas de exclusão — como é o caso da população em situação de rua —, também protagonizam lutas históricas por direitos e reparação. A política de cotas raciais no Brasil, instituída pela Lei nº 12.711/2012, representa um marco na promoção da equidade racial no acesso à educação superior e, posteriormente, no serviço público, com a promulgação da Lei nº 12.990/2014. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) indicam que, entre 2010 e 2020, a proporção de estudantes pretos e pardos nas universidades públicas passou de 50,3% para 57,2%, refletindo os impactos positivos dessa política na redução das desigualdades educacionais.

Contudo, apesar dos avanços, as cotas revelam também seus próprios limites quando analisadas sob a perspectiva interseccional. Isso porque os mecanismos de reparação, embora fundamentais, não alcançam de forma efetiva sujeitos que se encontram nas franjas mais extremas da exclusão social, como a população em situação de rua. A intersecção entre aporofobia e racismo impede que parte desses indivíduos sequer acesse etapas básicas do processo educacional, uma vez que a falta de moradia, de alimentação e de documentos civis funciona como barreira concreta à escolarização e, por consequência, ao ingresso no ensino superior.

Nesse sentido, como argumenta Carla Akotirene (2019), o enfrentamento das opressões deve ser pensado de forma estrutural e interseccional. A autora destaca que a intersecção entre racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado é constitutiva das desigualdades, operando como uma engrenagem que mantém determinados corpos — sobretudo os negros, pobres, LGBTQIA+ e migrantes — nas margens do sistema. No caso da população em situação de rua, a sobreposição entre aporofobia e racismo

estrutura uma dinâmica de subcidadania, na qual os direitos fundamentais são negados cotidianamente, seja pelo Estado, seja pela sociedade.

O racismo ambiental também se expressa nas dinâmicas que afetam a população em situação de rua, uma vez que essa população é constantemente empurrada para territórios insalubres, expostos a riscos ambientais, desastres climáticos e condições precárias de saneamento. Segundo Ribeiro, Miranda e Dias (2024), essa territorialização da pobreza racializada faz parte de um projeto histórico de exclusão urbana, que associa pobreza à indesejabilidade e legitima intervenções higienistas.

Portanto, a articulação entre aporofobia e racismo estrutural não apenas intensifica a marginalização da população em situação de rua, como também desafia qualquer política pública que não esteja fundamentada em uma perspectiva interseccional.

### 3.3.1.3 Aporofobia, Xenofobia e Migração

A intersecção entre aporofobia e xenofobia revela como as hierarquias sociais não se limitam às fronteiras nacionais, mas se articulam a partir da combinação entre pobreza, racialização e deslocamento territorial. No contexto brasileiro, a rejeição a migrantes e refugiados não incide sobre qualquer pessoa estrangeira, mas prioriza a exclusão daqueles que chegam em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Como enfatiza Cortina (2017, p. 48), “não rejeitamos estrangeiros se forem turistas, empresários ou atletas, rejeitamos se forem pobres”, explicitando que a aporofobia opera como eixo transversal, amplificando a rejeição social que recai sobre os migrantes empobrecidos.

Essa lógica, entretanto, não é uma especificidade brasileira, sendo observada em diversos contextos internacionais. Segundo Niño-Argüelles (2020), a aporofobia constitui um dispositivo de fronteira que não apenas separa nacionais de estrangeiros, mas principalmente distingue aqueles que possuem capital econômico e social daqueles que não possuem. Para a autora, as políticas migratórias contemporâneas, especialmente na União Europeia, revelam que o controle migratório é menos uma questão de nacionalidade e mais uma triagem econômica e racializada, na qual migrantes pobres são sistematicamente marginalizados, criminalizados e excluídos dos direitos de cidadania.

Corroborando essa perspectiva, Hellgren e Gabrielli (2021) demonstram que as práticas de aporofobia e xenofobia operam de forma entrelaçada no contexto europeu, especialmente na Espanha, onde os discursos públicos e as políticas de imigração constroem uma dicotomia entre o migrante "aceitável" — geralmente branco, qualificado e com recursos — e o migrante "indesejado", marcado pela pobreza, pela racialização e pela precarização. Esse enquadramento, segundo as autoras, legitima a exclusão social e institucional dos migrantes pobres, reforçando dinâmicas de segregação urbana, informalidade laboral e negação sistemática de direitos.

No Brasil, esse entrelaçamento entre aporofobia e xenofobia torna-se particularmente visível nos dados do MDHC (2023) que revelam que, no estado de Roraima – que faz fronteira com a Venezuela – 94% da população em situação de rua é composta por migrantes venezuelanos. Esse dado não apenas demonstra o impacto dos fluxos migratórios forçados na composição da população em situação de rua, como também aponta como a interseção entre migração, pobreza e racialização intensifica as dinâmicas de exclusão social, levando esses indivíduos a uma condição de marginalização extrema.

A análise das dinâmicas migratórias nas macrorregiões do Brasil revela que, para além de fatores econômicos e administrativos, a mobilidade populacional é profundamente marcada por condicionantes socioculturais que moldam o grau de integração de migrantes internos e internacionais. Em destinos tradicionais como as regiões Sudeste e Sul, consolidam-se práticas e discursos que associam determinados grupos a estereótipos de pobreza, baixa escolaridade e subdesenvolvimento, o que caracteriza a aporofobia — aversão ou rejeição a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica — e a chamada xenofobia interna, voltada contra indivíduos oriundos de outras regiões do próprio país, especialmente migrantes nordestinos.

Essas manifestações, frequentemente imbricadas ao racismo estrutural, reforçam barreiras de acesso a serviços públicos, moradia digna e postos de trabalho, mesmo em contextos de expansão das oportunidades econômicas. Dados recentes do Observatório das Migrações Internacionais (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2024) mostram que, embora haja crescimento expressivo no número de registros de residência e participação de migrantes no mercado de trabalho formal, a inserção ocorre, em grande parte, em setores de baixa remuneração e menor prestígio social.

Esse cenário está intrinsecamente ligado à histórica valorização seletiva de determinados perfis migratórios — como a recepção mais favorável a migrantes europeus em detrimento de grupos latino-americanos ou provenientes de regiões mais pobres do país — e reproduz hierarquias sociais e econômicas, conferindo aparente legitimidade a desigualdades históricas.

Como demonstram Batista (2014), nordestinos e negros no Brasil compartilham estereótipos depreciativos enraizados em processos de essencialização, que lhes atribuem supostas características “naturais” — como maior resistência física e menor aptidão intelectual —, legitimando de forma ideológica sua posição subalterna. Esses estereótipos, embora por vezes revestidos de narrativas mais brandas, preservam o conteúdo valorativo que sustenta a distância social e econômica em relação aos grupos majoritários.

Essa dinâmica intensifica tanto a desigualdade material — refletida em menores rendas e ocupações de baixo prestígio — quanto a desigualdade simbólica, restringindo reconhecimento e mobilidade social. A sobreposição de preconceitos raciais e regionais articula-se à xenofobia interna contra migrantes nordestinos e ao racismo estrutural, convergindo com a aporofobia ao marginalizar sujeitos que, além de pertencentes a grupos historicamente estigmatizados, vivem em situação de vulnerabilidade econômica.

A aporofobia e a xenofobia, nesse sentido, não se reduzem a expressões de intolerância cultural, mas operam como mecanismos ativos de reprodução das desigualdades estruturais, influenciando trajetórias individuais e o próprio desenvolvimento regional. A xenofobia, portanto, não pode ser dissociada da aporofobia e do racismo estrutural. Essa tríade opera de forma articulada na produção e reprodução das desigualdades, relegando corpos migrantes — sobretudo os pobres e racializados — à condição de subcidadania, de precarização extrema e de invisibilidade social.

#### 3.3.1.4 Aporofobia e Sistema Punitivo

O diagnóstico mais recente do sistema prisional brasileiro, apresentado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais no RELIPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (2024) revela de forma contundente a centralidade da seletividade penal na reprodução das desigualdades estruturais no país. Atualmente,

o sistema carcerário brasileiro abriga 670.265 pessoas privadas de liberdade, embora disponha de apenas 494.379 vagas, resultando em um déficit de 175.886 vagas. Essa realidade não apenas explicita a superlotação crônica, mas também escancara a função estruturalmente punitiva do Estado, que responde à pobreza e à marginalização com encarceramento em massa, em detrimento de políticas sociais e de inclusão.

A precarização do encarceramento recai de forma desproporcional sobre sujeitos negros e empobrecidos. Dados do próprio RELIPEN (2024) indicam que 67% da população carcerária é composta por pessoas negras (pretas e pardas) e que mais de 50% não concluiu o ensino fundamental, demonstrando como o entrelaçamento entre racismo estrutural, aporofobia e negligência educacional estrutura o perfil da massa carcerária no Brasil. A prevalência de presos oriundos de territórios periféricos, de contextos de pobreza extrema, revela que a pobreza não constitui mero pano de fundo no processo de criminalização, mas funciona como critério informal de seleção penal, legitimando a atuação seletiva das polícias, do Ministério Público e do próprio Judiciário.

Esse quadro se agrava ainda mais diante do alarmante número de 182.855 presos provisórios, que representam cerca de 27% do total da população carcerária brasileira. Na prática, a prisão provisória opera como uma forma de pena antecipada, aplicada majoritariamente contra sujeitos cuja principal característica é a vulnerabilidade econômica, social e racial, evidenciando o funcionamento cotidiano de uma justiça penal desigual. A situação das mulheres privadas de liberdade também ilustra com clareza a interseção entre gênero, raça e pobreza: são atualmente 29.137 mulheres encarceradas, sendo a maioria acusada de crimes vinculados à economia informal e ao tráfico de drogas, frequentemente associados às dinâmicas de sobrevivência na pobreza (RELIPEN, 2024).

A análise dessa realidade encontra respaldo teórico em autores como Loïc Wacquant (2001), que argumenta que, sob o neoliberalismo, ocorre uma transição do Estado de bem-estar social para o Estado penal, no qual o desmonte das políticas sociais é acompanhado pelo fortalecimento dos aparatos repressivos. O encarceramento, nesse contexto, não cumpre apenas uma função de punição, mas torna-se um instrumento central de gestão dos chamados "indesejáveis", operando na lógica da segregação social.

Essa dinâmica é aprofundada pela leitura de Achille Mbembe (2018), que entende que o racismo de Estado é uma condição prévia para a operação da necropolítica, legitimando práticas que transformam a morte – física, social ou simbólica – em um mecanismo sistemático de gestão e controle de populações consideradas descartáveis. No Brasil, isso se traduz na atuação cotidiana das polícias, das forças de segurança privada e do sistema de justiça criminal, que operam na manutenção de territórios racializados sob constante vigilância, repressão e violência letal.

Zaffaroni (2024) aprofunda essa análise ao demonstrar que, no contexto do capitalismo periférico, o poder punitivo não opera exclusivamente através da repressão ostensiva e espetacular, mas sobretudo mediante formas rotineiras, burocráticas e difusas de controle social. Sua tese central defende que o sistema penal, nas sociedades latino-americanas, exerce uma função primordialmente seletiva e de gestão dos excedentes sociais, sendo aplicado majoritariamente sobre corpos empobrecidos, racializados e marginalizados. Segundo o autor, a criminalização se materializa não apenas no encarceramento massivo, mas também na produção cotidiana de práticas de controle, como a vigilância permanente dos territórios periféricos, a intensificação de abordagens policiais, os flagrantes forjados e a penalização de práticas informais de subsistência, que garantem a sobrevivência de parte expressiva da população pobre.

Para Zaffaroni (2024), essa dinâmica não é uma disfunção do sistema, mas sua própria razão de ser nas periferias do capitalismo global. O direito penal funciona como um instrumento de gestão da desigualdade, operando seletivamente para manter a ordem social excludente, ao mesmo tempo em que naturaliza a violência estatal contra os grupos subalternizados. Assim, o sistema de justiça criminal nas sociedades latino-americanas não apenas tolera, mas produz estruturalmente a marginalização, criminalizando a pobreza, racializando o crime e reforçando as hierarquias sociais. Nesse cenário, o poder punitivo assume dupla função: de um lado, promove o encarceramento em massa; de outro, mantém dispositivos permanentes de controle informal, repressão simbólica e disciplinamento dos corpos considerados excedentes ou indesejáveis na lógica neoliberal.

Complementando a análise de Zaffaroni sobre a seletividade penal nas periferias do capitalismo, Akotirene (2024) demonstra, em “É flagrante, dotô, vossa excelência”, como o racismo estrutural e a aporofobia constituem eixos interseccionais

na operacionalização cotidiana do sistema de justiça criminal brasileiro. A autora evidencia que essa dinâmica atua seletivamente sobre sujeitos racializados e empobrecidos, particularmente aqueles cuja circulação urbana desafia os padrões normativos de ocupação do espaço público, configurando um mecanismo de criminalização que reforça hierarquias sociais pré-existentes.

Complementarmente, Romão (2019) analisa como as audiências de custódia, embora concebidas como instrumentos de garantia de direitos, frequentemente se tornam espaços de reprodução da seletividade penal, nos quais pessoas em situação de rua são processadas por delitos de menor potencial ofensivo, como furto famélico, desacato ou simplesmente pela ocupação de espaços públicos.

Dominguez (2020) evidencia que a população em situação de rua, particularmente na cidade de São Paulo, é alvo constante de práticas de vitimização estrutural, que incluem desde abordagens policiais violentas e detenções arbitrárias até políticas públicas orientadas pela lógica da "limpeza urbana", que criminalizam a simples presença de sujeitos pobres nos espaços públicos.

Por fim, Bechara e Fuziger (2023) introduzem o conceito de "dinâmica aporofóbica da criminalização", destacando que, no direito penal brasileiro, a pobreza funciona como marcador central de seletividade. Segundo os autores, o sistema penal não atua na proteção da ordem social, mas na reprodução das desigualdades, convertendo a pobreza em fator de risco criminal e legitimando práticas sistemáticas de punição direcionada a sujeitos empobrecidos.

Dessa forma, a interseção entre aporofobia e sistema punitivo revela-se como um dispositivo estrutural de gestão da desigualdade, que mantém corpos negros, empobrecidos e periféricos em condição permanente de subcidadania, negando-lhes acesso efetivo a direitos fundamentais e comprometendo, de forma radical, os princípios constitucionais da dignidade humana, da cidadania e da igualdade.

### **3.3.2 Marcos Legais e Avanços na Proteção Contra Discriminações Interseccionais**

O enfrentamento das discriminações estruturais no Brasil, particularmente quando analisadas sob a lente da interseccionalidade, tem se consolidado por meio de um arcabouço normativo que, embora relevante, ainda revela lacunas significativas na sua efetiva implementação. A proteção contra práticas discriminatórias no país se

constrói, portanto, de maneira progressiva, tensionada por avanços normativos e resistências sociais, institucionais e políticas.

No que se refere ao enfrentamento do racismo, a Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó, foi um marco fundamental, ao tipificar os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 14.532/2023, a legislação brasileira avança ao equiparar a injúria racial ao crime de racismo, reconhecendo a natureza estrutural, contínua e imprescritível desse tipo de violência. Esse avanço normativo reflete, ainda que de forma parcial, uma resposta às demandas históricas do movimento negro brasileiro.

No campo dos direitos das mulheres e da proteção contra a violência de gênero, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) (BRASIL, 2006) representa um divisor de águas na legislação brasileira. Reconhecida internacionalmente como uma das legislações mais avançadas no enfrentamento da violência doméstica e familiar, a norma incorpora, ainda que de forma implícita, uma perspectiva interseccional ao reconhecer a vulnerabilidade de mulheres em determinadas condições sociais. Entretanto, essa proteção ainda se mostra insuficiente diante das especificidades vivenciadas por mulheres em situação de rua, negras, trans e migrantes.

O reconhecimento da LGBTfobia como crime equiparado ao racismo, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26/2019 (STF, 2019a) e do Mandado de Injunção nº 4733/2019 (STF, 2019b), também configura um avanço relevante no combate às discriminações interseccionais. Ao suprir a omissão legislativa, o STF afirmou que condutas discriminatórias motivadas pela orientação sexual ou identidade de gênero devem ser enquadradas nos termos da Lei nº 7.716/1989. Ainda assim, a ausência de uma legislação específica que aborde integralmente a proteção da população LGBTQIA+ reflete os desafios persistentes na efetivação dos direitos.

Ademais, é importante destacar a incorporação gradual da interseccionalidade nos instrumentos internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. Documentos como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e os Princípios de Yogyakarta sobre a aplicação do direito internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero oferecem fundamentos jurídicos robustos para a construção de uma agenda interseccional no âmbito nacional.

Por fim, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) representa um marco normativo fundamental no enfrentamento das múltiplas formas de exclusão que afetam esse grupo, ao reconhecer a necessidade de uma atuação intersetorial e pautada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da cidadania e dos direitos humanos. Entretanto, sua natureza infralegal, associada à ausência de mecanismos vinculantes e de exigibilidade jurídica, tem se revelado insuficiente para assegurar a efetividade plena dos direitos da população em situação de rua.

No âmbito legislativo, destaca-se a tramitação do Projeto de Lei nº 1636/2022, que propõe a criminalização da aporofobia. A proposta legislativa busca tipificar como crime condutas motivadas por ódio, aversão ou discriminação contra pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, equiparando tais práticas aos crimes de racismo. Embora o projeto ainda encontre resistência no parlamento, sua existência reflete o amadurecimento do debate público e jurídico sobre as especificidades das violências estruturais associadas à pobreza.

Diante da reiterada omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas efetivas voltadas à proteção de grupos historicamente marginalizados, observa-se a importância crescente do protagonismo do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), na consolidação de avanços na proteção contra discriminações interseccionais. Decisões paradigmáticas, como aquelas que reconheceram a inconstitucionalidade da omissão estatal no enfrentamento do racismo (ADPF 742) (STF, 2021), da LGBTfobia (ADO 26 e MI 4733) e da violência política de gênero (ADI 5617) (STF, 2016), demonstram como o controle judicial tem se convertido em instrumento fundamental na promoção dos direitos fundamentais de grupos historicamente marginalizados.

Soma-se a essas decisões a ADPF 635 (STF, 2019c), conhecida como “ADPF das Favelas”, que responsabilizou o Estado pela violência sistemática nas periferias, reconhecendo a existência de um padrão estrutural de violações de direitos humanos, especialmente contra a população negra e periférica. Do mesmo modo, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro, também pelo STF, evidencia a falência estrutural do modelo punitivo nacional, marcado pela seletividade penal, pela superlotação e pela ausência de condições mínimas para o cumprimento da pena em consonância com a dignidade da pessoa humana.

Esses julgamentos reforçam a compreensão de que a intersecção entre aporofobia, racismo estrutural e sistema penal não apenas aprofunda a subcidadania, mas também atualiza práticas contemporâneas de necropolítica, nas quais o Estado opera seletivamente para decidir quais corpos são protegidos e quais podem ser relegados à morte social, simbólica ou física.

Especificamente no caso da ADPF 976, cuja análise se desenvolverá no próximo item, o STF foi chamado a enfrentar, pela primeira vez de forma ampla, a omissão estrutural do Estado brasileiro na formulação e na execução de políticas públicas eficazes para a população em situação de rua, o que reforça a centralidade do controle judicial na efetivação dos direitos humanos no Brasil contemporâneo.

### **3.3.3 Considerações Analíticas: Interseccionalidade e Aporofobia como Chave para o Enfrentamento das Desigualdades Estruturais**

A análise da aporofobia como categoria transversal de exclusão permite compreender que esse fenômeno não se restringe a um preconceito de ordem moral ou individual, mas opera como um dispositivo institucional e social de gestão da pobreza e das desigualdades, articulando-se de forma indissociável aos regimes de opressão sustentados pelo racismo estrutural, pelo sexismo, pela xenofobia e pela lógica punitiva do Estado. Trata-se, portanto, de uma engrenagem essencial do modelo de hierarquização social vigente, que não apenas naturaliza a exclusão, mas também legitima a necropolítica contemporânea, na qual certos corpos — majoritariamente negros, pobres, mulheres e migrantes — são sistematicamente tratados como descartáveis.

Sob a racionalidade neoliberal, esse modelo desloca a responsabilidade social para o indivíduo, operando uma inversão perversa que culpabiliza os sujeitos pela própria marginalização, enquanto sustenta as engrenagens que produzem e reproduzem as estruturas de dominação econômica, racial, de gênero e territorial. A aporofobia, nesse sentido, não atua isoladamente, mas constitui um eixo articulador das opressões interseccionais, conformando uma verdadeira matriz de subcidadania que impacta de modo desproporcional mulheres negras, pessoas trans, migrantes e demais grupos vulnerabilizados.

Diante desse cenário, torna-se evidente que o enfrentamento da aporofobia e das múltiplas expressões da exclusão interseccional não pode se limitar a políticas

assistenciais fragmentadas ou a intervenções emergenciais. Impõe-se a construção de um projeto civilizatório comprometido com a justiça social, com a efetividade material dos direitos humanos e com a superação das desigualdades estruturais — um compromisso que, no caso brasileiro, é não apenas ético, mas constitucional, ancorado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da justiça social, previstos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Esse enfrentamento demanda, de forma inadiável, a adoção de uma abordagem interseccional robusta, capaz de integrar, de maneira coerente e sistêmica, três dimensões fundamentais e interdependentes: (i) Políticas públicas redistributivas, orientadas à ruptura dos ciclos de pobreza e exclusão; (ii) Ações afirmativas e reparatórias, destinadas ao reconhecimento e à valorização dos grupos historicamente marginalizados, especialmente no que se refere às desigualdades de raça, gênero, classe e território; (iii) Reformas institucionais, jurídicas e culturais estruturantes, que enfrentem os mecanismos de opressão reproduzidos tanto nas práticas do Estado quanto nas lógicas do mercado e da sociedade civil.

Portanto, a interseccionalidade não pode ser compreendida apenas como uma ferramenta analítica ou um recurso teórico. Trata-se de uma categoria normativa, política e epistemológica indispensável para orientar a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas emancipatórias, capazes de enfrentar as múltiplas camadas de opressão que estruturam a sociedade brasileira. Nesse contexto, o controle judicial da omissão estatal, exemplificado em decisões paradigmáticas como a ADPF 976, emerge como um marco jurídico-político na consolidação desse paradigma, exigindo que o Estado rompa com a lógica da invisibilização, da criminalização e do abandono das populações em situação de rua.

### 3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO: ADPF 976 – O RECONHECIMENTO DO DEVER DO ESTADO

#### 3.4.1. Histórico normativo e recomendações internacionais

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, representou um marco normativo ao reconhecer direitos fundamentais como acesso à saúde, educação, moradia digna e proteção contra

violências, prevendo sua implementação de forma descentralizada e articulada entre União, estados e municípios.

No entanto, a distância entre o ordenamento jurídico e sua efetividade prática persiste, como já destacado não apenas por órgãos nacionais, mas também pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que recomendou ao Estado brasileiro a implementação integral e descentralizada da PNPSR, com articulação entre União, estados e municípios e participação ativa da sociedade civil e mecanismos de monitoramento e fiscalização por parte de instituições como o Ministério Público.

Essa lacuna entre direitos formalmente assegurados e sua concretização cotidiana tornou-se ainda mais evidente diante da necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADPF 976/2023. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista no artigo 102, §1º, da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, é um instrumento constitucional voltado à proteção de preceitos fundamentais, acionado para evitar ou reparar lesões resultantes de omissões ou atos do Poder Público.

No contexto da população em situação de rua, a ADPF 976 evidencia o reconhecimento institucional de que a mera existência de marcos normativos, ainda que em consonância com recomendações internacionais, não tem sido suficiente para garantir a efetividade dos direitos dessa população. A judicialização, nesse caso, surge como resposta à persistente negligência estatal e à urgência de medidas concretas para assegurar a dignidade e a cidadania de um dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira.

É importante ressaltar que a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) constitui um dever do Estado brasileiro, e não uma escolha discricionária de cada governo. O Decreto nº 7.053/2009 estabelece que a PNPSR deve ser executada de forma descentralizada e articulada entre todos os entes federativos, com participação ativa da sociedade civil e responsabilidade compartilhada pelo seu financiamento e monitoramento, conforme também reforçado por recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dessa forma, a efetivação dos direitos dessa população não depende da vontade política de gestores, mas do cumprimento de uma obrigação legal e constitucional do Estado.

### **3.4.2. A ADPF 976 e a mobilização social pelo reconhecimento de direitos**

A ADPF 976 representa um marco jurídico e político na luta pela efetivação dos direitos da população em situação de rua, ao escancarar a precariedade dos serviços públicos destinados a esse segmento e a morosidade na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). A propositura da ação, em 22 de maio de 2022, pelos partidos Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), foi resultado de uma mobilização social ampla, fundamentada na constatação de omissões estruturais e na persistência de violações sistemáticas de direitos fundamentais por parte do Estado brasileiro.

Diferentemente de ações individuais, a ADPF 976 foi construída de forma coletiva, com participação ativa de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e representantes da própria população em situação de rua. Esse processo inovador conferiu legitimidade e visibilidade à demanda, tornando a ação um instrumento de pressão institucional para que o Supremo Tribunal Federal determinasse a adoção de medidas concretas e urgentes.

A ADPF 976 busca, assim, assegurar a concretização dos direitos constitucionalmente garantidos à população em situação de rua, exigindo do poder público a superação de práticas de exclusão e negligência. Ao provocar o STF para que determine a adoção de medidas efetivas, a ação reafirma a centralidade da dignidade humana e da igualdade material na agenda dos direitos fundamentais no Brasil, além de evidenciar que a efetivação da PNPSR é um dever do Estado e não uma escolha discricionária de cada governo.

### **3.4.3 A audiência pública no STF: Participação, temas debatidos e relevância do conceito de aporofobia**

A audiência pública realizada nos dias 21 e 22 de novembro de 2022, convocada pelo ministro Alexandre de Moraes, relator da ADPF 976, foi um evento de grande relevância para o debate sobre as condições de vida da população em

situação de rua no Brasil. O objetivo foi ouvir autoridades públicas, representantes do Executivo e Legislativo, membros da sociedade civil e especialistas, com o intuito de coletar informações técnicas e jurídicas que subsidiassem a decisão judicial sobre o tema (Supremo Tribunal Federal, 2022).

O evento contou com a participação de 81 representantes de diferentes setores, incluindo membros do Executivo, Legislativo, Procuradoria-Geral da República (PGR), Advocacia-Geral da União (AGU), órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Entre os participantes estavam representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e outras organizações que trouxeram relatos sobre as dificuldades enfrentadas por essa população e apresentaram reivindicações específicas, como a implementação de políticas públicas efetivas para moradia digna (Supremo Tribunal Federal, 2022; Conjur, 2022).

Durante os dois dias de debates da audiência pública, foram discutidos temas centrais relacionados à população em situação de rua, com destaque para a moradia digna, reconhecida como porta de entrada essencial para a garantia de outros direitos sociais. Também foram denunciadas práticas de violência institucional, incluindo abusos cometidos contra essa população, além da necessidade urgente de ampliar o acesso a direitos fundamentais, como educação, trabalho e saúde, apontados como pilares para a inclusão social (Conjur, 2023).

Outro ponto que merece destaque é a forma como o conceito de aporofobia foi introduzido na discussão durante a audiência pública. Embora não tenha sido mencionado como argumento no pedido inicial da ADPF, a aporofobia ganhou relevância ao ser destacada pelos participantes. Uma análise simples do termo no documento de transcrição da audiência pública revela que ele aparece 13 vezes, sendo identificado como uma barreira estrutural que dificulta tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas eficazes para essa população vulnerável (Supremo Tribunal Federal, 2022).

A aporofobia foi citada em diferentes contextos, como a violência praticada por agentes públicos contra pessoas em situação de rua, as atitudes discriminatórias da sociedade em relação a esses indivíduos e a interseção entre pobreza e raça. Destarte, a audiência pública foi considerada um momento histórico por promover diálogo direto entre lideranças sociais e as instituições públicas responsáveis pela formulação das políticas voltadas à população em situação de rua (Supremo Tribunal Federal, 2022; Conjur, 2022).

#### **3.4.4 A concessão da medida cautelar: Fundamentação, determinações e efeitos práticos**

Em julho de 2023, o Ministro Relator Alexandre de Moraes proferiu decisão liminar na ADPF 976, reconhecendo a gravidade e a urgência da situação vivida pela população em situação de rua no Brasil (STF, 2023a). O relator destacou a existência de um “estado de coisas inconstitucional”, decorrente de omissões estruturais e sistemáticas do poder público, especialmente dos Poderes Executivo e Legislativo, que resultam em violações reiteradas de preceitos fundamentais, como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à moradia, à saúde e à igualdade, todos consagrados na Constituição Federal (STF, 2023a).

O Ministro ressaltou o crescimento acentuado da população em situação de rua na última década, citando dados do IPEA que apontam aumento de 211% entre 2012 e 2022, em contraste com um crescimento populacional nacional de apenas 11% no mesmo período. Destacou ainda a ausência de políticas públicas eficazes e de um censo nacional atualizado, o que compromete a elaboração de diagnósticos precisos e a implementação de ações adequadas. O relator enfatizou que a precariedade dos serviços públicos, a insuficiência de vagas em abrigos, a falta de acesso regular a alimentação, água, higiene, documentação e saúde, bem como a persistência de práticas discriminatórias, agravam a vulnerabilidade desse grupo (STF, 2023a).

Um dos pontos centrais da decisão foi o reconhecimento da aporofobia – definida como aversão ou rejeição à pessoa pobre – como fator estrutural que perpetua a exclusão social e institucional da população em situação de rua. O relator apontou que a aporofobia se manifesta tanto em práticas cotidianas, como a violência simbólica, o preconceito e a hostilidade nos espaços públicos, quanto em políticas públicas excludentes, como a arquitetura hostil e as remoções forçadas, que buscam invisibilizar e afastar essas pessoas dos centros urbanos. Para o Ministro, a aporofobia constitui uma forma de discriminação estrutural que viola diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana e impede a efetivação dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente (STF, 2023a).

A concessão da liminar baseou-se na constatação do *fumus boni iuris*, consubstanciado na plausibilidade do direito invocado diante das reiteradas omissões estatais, e do *periculum in mora*, evidenciado pelo risco concreto de agravamento das

violações e pela ocorrência de mortes em razão de frio, fome e violência institucional (STF, 2023a; STF, 2023b). O relator também citou precedentes do STF em que se reconheceu a legitimidade de medidas estruturais para enfrentar violações massivas de direitos fundamentais, como nas ADPFs 347 (sistema carcerário) e 760 (desmatamento ilegal da Amazônia) (STF, 2023a).

Diante desse quadro, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu parcialmente a cautelar para determinar a obrigatoriedade de observância, por todos os entes federativos, das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto 7.053/2009), independentemente de adesão formal, e a formulação, no prazo de 120 dias, de um Plano de Ação e Monitoramento para a efetiva implementação dessa política, com participação de órgãos públicos e da sociedade civil (STF, 2023a; STF, 2023b). Entre as determinações, destacam-se:

- Proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, remoção e transporte compulsório de pessoas em situação de rua e uso de arquitetura hostil;
- Garantia de segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais, inclusive com apoio para seus animais;
- Realização de diagnósticos pormenorizados, ampliação de medidas emergenciais de acolhimento, alimentação, higiene e saúde, e adoção de protocolos de atendimento humanizado;
- Elaboração de políticas para fomentar a saída das ruas por meio de programas de emprego, formação profissional e fortalecimento de políticas públicas voltadas à moradia, trabalho, renda, educação e cultura.

A decisão liminar foi posteriormente referendada por unanimidade pelo Plenário do STF, consolidando a obrigação dos entes federativos de adotar medidas concretas e integradas para assegurar a proteção integral e a dignidade da população em situação de rua (STF, 2023b).

### **3.4.5 Críticas e desafios à efetividade: Limites do processo estrutural, papel do MP e DP, necessidade de participação social e monitoramento**

A análise das principais críticas à ADPF 976 pode ser enriquecida pelas reflexões de Vitorelli (2024), que examina os desafios e potencialidades da atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal em litígios envolvendo direitos fundamentais

sociais. O autor reconhece que a ADPF, enquanto instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, possui flexibilidade procedimental suficiente para viabilizar medidas estruturais e promover transformações institucionais profundas. No entanto, Vitorelli (2024) alerta para limitações inerentes ao procedimento, destacando a ausência de regras claras para implementação e acompanhamento das decisões estruturais ao longo do tempo, o que pode comprometer a efetividade das determinações judiciais e favorecer resultados meramente simbólicos.

Entre os pontos críticos, destaca-se a carência de mecanismos que assegurem o diálogo institucional e a participação dos múltiplos atores envolvidos, elemento essencial em litígios de alta complexidade como a ADPF 976. A produção de provas e a instrução processual são frequentemente limitadas, dificultando a identificação de soluções factíveis e o monitoramento da execução das medidas impostas pelo STF. Ademais, a fiscalização da implementação das decisões, especialmente pelos ministros relatores, tende a ser ambígua e pouco sistematizada, o que pode resultar em baixa accountability e em dificuldades para a superação das omissões estruturais do poder público.

Apesar dessas limitações, Vitorelli (2024) defende que a atuação estrutural do STF é positiva e necessária em contextos nos quais as instâncias ordinárias não conseguem produzir mudanças efetivas, sobretudo diante de violações sistemáticas de direitos fundamentais. Para que a ADPF 976 alcance resultados práticos, recomenda-se a adoção de critérios objetivos para a condução dos processos estruturais, o fortalecimento de núcleos especializados no acompanhamento de decisões complexas (como o NUPEC do STF) e a promoção de maior abertura dialógica, com participação ativa da sociedade civil e dos gestores públicos. Assim, a superação das críticas à ADPF 976 passa pela institucionalização de técnicas processuais adequadas, pelo monitoramento contínuo das políticas públicas e pela construção de soluções intersetoriais e participativas, capazes de transformar decisões judiciais em avanços concretos para a população em situação de rua.

A distância entre as determinações judiciais e sua implementação reflete uma dificuldade estrutural em transformar diretrizes jurídicas em mudanças reais e duradouras. Nesse contexto, o Ministério Público e a Defensoria Pública desempenham papéis fundamentais e complementares na promoção e defesa dos direitos da população em situação de rua, especialmente diante das limitações de

efetividade das políticas públicas e dos desafios estruturais evidenciados por decisões como a ADPF 976.

O Ministério Público atua como fiscal da ordem jurídica e agente de controle externo da administração pública, monitorando a implementação das políticas públicas e exigindo judicialmente o cumprimento das obrigações estatais relativas à garantia de direitos fundamentais, como acesso à moradia, saúde, assistência social e proteção contra remoções forçadas (CNMP, 2023; Brasil, 2009). Para tanto, pode valer-se de instrumentos como inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, além de promover a articulação intersetorial entre diferentes órgãos e políticas, com vistas à superação da fragmentação institucional e ao enfrentamento de práticas discriminatórias, como a aporofobia (CNMP, 2023).

O despacho datado de 27 de julho de 2023, constante dos autos da ADPF 976, determina que a Secretaria do Tribunal proceda à cientificação dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, encaminhando-lhes cópia da decisão proferida em 25 de julho de 2023. Essa medida visa assegurar que os Procuradores-Gerais de Justiça possam exercer a fiscalização efetiva da implementação das providências cautelares determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, reforçando o papel do Ministério Público como fiscalizador do cumprimento das decisões judiciais e garantidor dos direitos fundamentais da população em situação de rua.

A Defensoria Pública, por sua vez, exerce a função de garantir o acesso à justiça e a defesa dos direitos individuais e coletivos da população em situação de rua, prestando assistência jurídica gratuita, promovendo a regularização documental, atuando em casos de violações de direitos e participando de ações estratégicas e audiências públicas. Além disso, a Defensoria Pública tem papel relevante na incidência política e na elaboração de recomendações para aprimoramento das políticas públicas, bem como na realização de mutirões e atividades de educação em direitos, aproximando os serviços do sistema de justiça das demandas concretas desse grupo social (DPE-PR, 2023).

A atuação articulada entre Ministério Público e Defensoria Pública, especialmente em contextos de violações graves e omissões estruturais, contribui para fortalecer o controle social, garantir accountability estatal e promover avanços na efetivação dos direitos da população em situação de rua, conforme orienta o marco

normativo da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasil, 2009; CNMP, 2023).

### 3.5 DETERMINAÇÕES DO STF AO GOVERNO FEDERAL: PLANO NACIONAL E DIAGNÓSTICO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

#### 3.5.1 Determinações para o Governo Federal

Na decisão liminar da ADPF 976, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu determinações específicas para o governo federal, com o objetivo de enfrentar as omissões estruturais e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da população em situação de rua (STF, 2023). Entre as principais medidas, determinou-se que a União, independentemente de adesão formal dos entes federados, observe e implemente as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009.

O governo federal foi incumbido de coordenar, no prazo de 120 dias, a elaboração de um Plano Nacional de Ação e Monitoramento para a efetiva execução dessa política, em articulação com estados, municípios, órgãos do sistema de justiça e representantes da sociedade civil.

O plano deve contemplar estratégias para a ampliação e qualificação dos serviços de acolhimento, alimentação, higiene, saúde, documentação civil e acesso à renda, além de prever ações emergenciais para situações de frio intenso, fome e outras vulnerabilidades extremas. O STF também determinou que a União promova a realização de diagnósticos detalhados sobre a população em situação de rua, com a integração de bases de dados e a adoção de metodologias específicas para garantir a visibilidade desse grupo. Ademais, o governo federal deve adotar protocolos de atendimento humanizado, coibir práticas discriminatórias como a aporofobia e a arquitetura hostil, e assegurar a participação social no acompanhamento e fiscalização das ações implementadas.

A medida cautelar exige que a União apresente relatórios periódicos ao STF, demonstrando o cumprimento das determinações e os avanços na implementação das políticas públicas, de modo a garantir a efetividade do controle judicial e a proteção integral dos direitos da população em situação de rua (STF, 2023).

### 3.5.2 Cumprimento da Liminar pelo Governo Federal

Em cumprimento ao prazo de 120 dias estabelecido na medida cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF 976, o Governo Federal realizou, em dezembro de 2023, uma cerimônia no Palácio do Planalto para o lançamento do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, denominado Plano Nacional Ruas Visíveis.

O evento integrou as celebrações dos 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e contou com a presença do presidente da República, ministros de Estado, movimentos sociais e representantes da sociedade civil, além de uma homenagem especial ao Padre Júlio Lancellotti, reconhecido por sua atuação em defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Na ocasião, foi regulamentada a Lei nº 14.489/22, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe o uso de técnicas construtivas hostis em espaços públicos, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a dignidade e o combate à aporofobia (Brasil, 2023; O Globo, 2023).

O Plano Ruas Visíveis prevê um investimento inicial superior a R\$ 982 milhões e articula ações entre 11 ministérios, estados e municípios, com participação ativa da sociedade civil. Entre as principais iniciativas, destacam-se o Programa Moradia Cidadã, mecanismos para diagnóstico permanente da população em situação de rua, programas de transferência de renda, políticas de inserção no mercado de trabalho, prevenção ao suicídio, ações educativas sobre aporofobia, incentivos fiscais para contratação de pessoas em situação de rua e a garantia de padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento. O plano também contempla diretrizes para a formação e capacitação de agentes públicos das áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública e justiça, além da incorporação das demandas desse grupo à Política Nacional de Habitação e a criação de canais diretos para denúncias de violência.

A política é estruturada em sete eixos prioritários: assistência social e segurança alimentar; saúde; combate à violência institucional; cidadania, educação e cultura; habitação; trabalho e renda; e produção e gestão de dados. O governo federal

lidera a articulação entre ministérios, estabelecendo parcerias com estados, municípios, movimentos sociais, sociedade civil organizada e o terceiro setor.

Durante o evento, também foi lançado o Observatório Nacional dos Direitos Humanos, plataforma desenvolvida pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) para monitorar e analisar informações estratégicas sobre grupos vulneráveis, incluindo a população em situação de rua. Na mesma ocasião, foi apresentado o relatório “População em Situação de Rua: Diagnóstico com Base nos Dados e Informações Disponíveis em Registros Administrativos e Sistemas do Governo Federal”, que sistematiza dados oficiais para subsidiar políticas públicas voltadas a esse segmento.

### **3.5.3 Quem está na rua? Diagnóstico preliminar e eixos temáticos**

A produção de diagnósticos sobre a população em situação de rua no Brasil enfrenta desafios metodológicos estruturais, especialmente pela inadequação dos instrumentos censitários tradicionais, como o Censo Demográfico, que se fundamenta no conceito de domicílio fixo. Tal abordagem inviabiliza a captação de dados sobre grupos sem moradia formal, resultando em subnotificação crônica e comprometendo tanto o dimensionamento do fenômeno quanto a formulação de políticas públicas efetivas (IPEA, 2023).

Tanto o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) quanto o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) reconhecem a “invisibilidade estatística” da população em situação de rua nas bases oficiais. Segundo o IPEA, esse grupo alcançou 281.472 pessoas em 2022, representando um aumento de 38% em relação a 2019 — crescimento significativamente superior ao da população brasileira no mesmo período (IPEA, 2022). A distribuição regional revela que mais da metade (151 mil pessoas) se concentra na Região Sudeste. Já o diagnóstico elaborado pelo MDHC, no âmbito do cumprimento da liminar da ADPF 976, registra 236.400 pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) em 2022, abrangendo 64% dos municípios brasileiros (MDHC, 2023).

As divergências entre os dados do IPEA e do MDHC decorrem de metodologias distintas. O IPEA adota um modelo estatístico que integra registros administrativos — como CadÚnico e Censo SUAS — com variáveis socioeconômicas, permitindo estimativas inclusive em municípios sem dados próprios. Por sua vez, o MDHC

trabalha majoritariamente com registros administrativos, contabilizando apenas indivíduos efetivamente cadastrados ou atendidos pelos serviços socioassistenciais, o que tende a gerar uma estimativa mais conservadora, especialmente pela exclusão daqueles não cadastrados — frequentemente os mais vulneráveis.

Ambos os levantamentos reconhecem que a ausência de um censo específico para essa população e as limitações dos instrumentos existentes resultam em uma subestimação do problema. O próprio MDHC ressalta o caráter preliminar e incompleto de seu diagnóstico, que deverá ser complementado por metodologias mais robustas, além de incorporar os dados do futuro Censo Demográfico.

Diante desse cenário, este trabalho adota como referência os dados produzidos pelo MDHC, tendo em vista que constituem a base utilizada para o desenvolvimento do Plano Nacional Ruas Visíveis (2023) e, portanto, refletem diretamente os parâmetros adotados para a formulação, a implementação e o monitoramento das ações governamentais voltadas à população em situação de rua no país.

### 3.5.3.1 Perfil Sociodemográfico e Trajetórias

A organização deste item segue os eixos temáticos definidos pelo Plano Nacional Ruas Visíveis e pelo diagnóstico produzido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023), priorizando as dimensões de trabalho, renda, educação, saúde, assistência social, habitação, violência e recortes interseccionais, de modo a refletir os principais desafios identificados nas políticas públicas recentes.

Em dezembro de 2022, a população em situação de rua (PSR) no Brasil, segundo registros do CadÚnico, totalizava 236.400 pessoas (MDHC, 2023). Este grupo é majoritariamente masculino (87%), embora em estados como Roraima esse percentual de mulheres chegue a 38%. Quanto à faixa etária, predomina a população adulta, com 55% entre 30 e 49 anos. A variável raça/cor revela que 68% se autodeclararam negros (51% pardos e 17% pretos), evidenciando o impacto do racismo estrutural, sobretudo em estados como Bahia e Amazonas, onde esse percentual supera 90%.

Cerca de 15% possuem algum tipo de deficiência, principalmente física (47%), seguida por transtornos mentais (18%) e deficiências visuais (16%). A maioria tem nacionalidade brasileira, mas 4% são migrantes internacionais — com destaque para

venezuelanos (43%), angolanos (23%) e afegãos (11%). Em Roraima, 94% da PSR é composta por estrangeiros.

No que se refere ao local de nascimento, 37% nasceram no próprio município onde vivem em situação de rua, 59% em outro município brasileiro e 4% em outro país, sendo as Regiões Nordeste e Norte aquelas com maiores proporções de nascidos localmente e de migrantes internacionais, respectivamente (MDHC, 2023).

Esses dados reiteram a centralidade de políticas públicas intersetoriais, baseadas em evidências, para enfrentar as múltiplas vulnerabilidades que caracterizam a PSR no Brasil (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024).

### 3.5.3.2 Educação, Trabalho e Renda

O diagnóstico do MDHC (2023) aponta que 90% da população em situação de rua é alfabetizada. No entanto, o percentual de analfabetos chega a 19% na Região Nordeste. Apesar de 68% possuírem histórico de emprego formal, apenas 14% exerceram alguma atividade na semana anterior ao cadastramento, quase sempre por conta própria (97%), sendo o trabalho como catador a principal fonte de renda (17%).

Esses dados revelam a precarização das trajetórias laborais, marcada por baixa escolaridade (52% não concluíram o ensino fundamental), discriminação e ausência de documentação, que dificultam a reinserção no mercado formal (MDHC, 2023). A literatura reforça que, para essa população, o trabalho está mais associado à sobrevivência do que à mobilidade social (Büll, 2010; Iamamoto e Carvalho, 2015; Farias, 2007; Langa, 2012).

Em resposta, o Plano Nacional Ruas Visíveis e a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), lançados em 2023, preveem ações como incentivo ao cooperativismo, economia solidária, oficinas de capacitação e apoio à empregabilidade. Com orçamento de R\$ 1,2 milhão, o eixo Trabalho e Renda do Plano Ruas Visíveis projeta 150 oficinas, 15 planos de comercialização, espaços de produção e apoio a cooperativas de catadores.

Apesar dos avanços, o desafio permanece em transformar essas iniciativas em oportunidades reais e sustentáveis, exigindo monitoramento contínuo e efetiva articulação intersetorial.

### 3.5.3.3 Saúde: Acesso, Agravos e Desafios

O levantamento do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023a; 2023b) identifica como principais fatores que levam à situação de rua os conflitos familiares (44%), o desemprego (39%), o consumo de álcool e/ou outras drogas (29%) e a perda da moradia (23%). O uso problemático de substâncias aparece não apenas como causa, mas também como fator de permanência nas ruas, sendo o álcool, o tabaco e o crack os mais prevalentes.

Estudos corroboram esses achados, indicando que mais de 80% das pessoas em situação de rua fazem uso regular de álcool ou drogas, com índices de dependência significativamente superiores aos da população em geral (Botti *et al.*, 2010; Oliveira *et al.*, 2016). Enquanto o álcool funciona muitas vezes como mecanismo de enfrentamento das adversidades, o crack está fortemente associado à exclusão extrema e à violência.

O acesso à saúde enfrenta entraves estruturais, como a fragmentação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e a insuficiente articulação entre Consultórios na Rua (CnaR), CAPS e serviços de urgência (Santos e Almeida, 2021). Soma-se a isso a persistência da discriminação institucional: 33% dos usuários relatam episódios de estigmatização, embora relatem melhor acolhimento quando há qualificação das equipes (Silveira, 2015; Teixeira; Fonseca, 2015).

Em resposta, o Plano Nacional Ruas Visíveis destinou R\$ 8,5 milhões para ações no campo da saúde, priorizando a expansão dos Consultórios na Rua, o fortalecimento da saúde mental, estratégias de redução de danos e a integração dos serviços. A proposta busca enfrentar não só os agravos físicos e psíquicos, mas também as barreiras institucionais que historicamente limitam o acesso dessa população ao direito à saúde.

### 3.5.3.4 Assistência Social e Segurança Alimentar: Acesso a benefícios, Centros POP, CREAS, alimentação

De acordo com o relatório do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC, 2023a), a principal estrutura de atendimento à população em situação de rua é composta pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop). Em 2022, estavam em funcionamento 246 unidades,

distribuídas em 218 municípios, com mais de 578 mil atendimentos — crescimento de 65% em relação a 2017. No entanto, apenas 7% dos municípios com população em situação de rua possuem Centros Pop, e estados como Roraima e Tocantins não contam com nenhuma unidade (MDHC, 2023a; MDHC, 2023b).

Além dos Centros Pop, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) oferecem atendimento, especialmente em situações de violação de direitos, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Em 2022, 23.012 pessoas em situação de rua foram atendidas nesse serviço. Dados do MDHC revelam que 19% acessaram os CRAS, 24% os CREAS, 33% foram atendidos por outros órgãos governamentais, 7% por organizações não governamentais e 12% não receberam qualquer atendimento (MDHC, 2023a).

Apesar de avanços, persiste a insuficiência na cobertura dos serviços, concentrados sobretudo nas regiões Sudeste e Sul, com respostas ainda majoritariamente emergenciais. Estudos reforçam que a falta de integração entre assistência social, saúde, habitação e trabalho perpetua ciclos de exclusão (Souza *et al.*, 2022).

A superação do assistencialismo e a efetivação dos direitos dessa população dependem, portanto, do fortalecimento das redes de proteção, do financiamento contínuo e da participação ativa da sociedade civil, conforme preconizam as políticas públicas recentes e o reconhecimento do STF quanto ao estado de coisas inconstitucional (GARCIA, 2024).

### 3.5.3.5 Habitação: Moradia, políticas habitacionais, obstáculos de acesso

A perda da moradia não implica apenas a ausência de abrigo físico, mas também a ruptura de vínculos familiares e comunitários, agravando a exclusão social e dificultando o acesso a outros direitos (MDHC, 2023). O acesso à moradia digna é reconhecido como direito humano fundamental e condição indispensável para a superação da situação de rua, sendo reiteradamente apontado como principal demanda por pessoas em situação de rua em pesquisas nacionais (MDHC, 2023).

Historicamente, a resposta do poder público à questão habitacional para essa população concentrou-se em políticas de acolhimento institucional, como abrigos, albergues e casas de passagem. No entanto, avaliações oficiais e estudos qualitativos

apontam que essas alternativas são frequentemente percebidas como inadequadas, devido à falta de privacidade, regras rígidas, ausência de autonomia e experiências recorrentes de violência ou discriminação nesses espaços (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024). Muitos preferem permanecer nas ruas a aceitar condições consideradas indignas ou restritivas, o que evidencia a necessidade de políticas habitacionais estruturantes e inovadoras.

Além das experiências-piloto do Moradia Primeiro, implementadas em cidades como Curitiba e Porto Alegre em anos anteriores, o governo federal instituiu em 2024 o Projeto Moradia Cidadã, inspirado na metodologia internacional *Housing First* (Moradia Primeiro) e integrado ao Plano Nacional Ruas Visíveis (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024), mas com nova formatação e articulação interministerial. O objetivo do Moradia Cidadã é oferecer acesso imediato à moradia acompanhado por equipe multiprofissional, respeitando a autonomia e a liberdade de escolha das pessoas atendidas. O projeto foi implementado inicialmente como piloto no Rio de Janeiro, com previsão de expansão nacional, e integra um conjunto de ações interministeriais voltadas à garantia de direitos da população em situação de rua.

Além do Moradia Cidadã, o governo federal destinou R\$ 210 milhões do orçamento do Plano Ruas Visíveis para o eixo Habitação, com o objetivo de fomentar soluções habitacionais inovadoras, como moradia social e locação social, e fortalecer a articulação entre políticas de habitação, assistência social e saúde.

No âmbito legislativo, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2030/24, que propõe a criação do Programa Moradia Primeiro em âmbito federal, buscando garantir moradia imediata, segura e acessível, com triagem individualizada, acompanhamento domiciliar e integração com políticas de trabalho, renda e saúde. O financiamento dessas políticas deverá ser compartilhado entre União, estados, municípios e, potencialmente, organizações nacionais e internacionais. Atualmente, o projeto está em análise na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, aguardando designação de relator(a) e tramita em caráter conclusivo pelas comissões, antes de seguir para o Senado Federal.

Em paralelo, a política habitacional federal passou a integrar a população em situação de rua como público prioritário do programa Minha Casa, Minha Vida. A Portaria Conjunta MCID/MDHC/MDS nº 4, de 20 de março de 2025 (Brasil, 2025a)

estabeleceu que ao menos 3% das moradias do programa serão destinadas a pessoas em situação de rua, com prioridade para famílias com crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, indígenas, pessoas trans e participantes de programas sociais voltados a esse segmento. O custeio das moradias será integral em 38 cidades, incluindo todas as capitais e municípios com mais de 1.000 pessoas em situação de rua cadastradas. Para acessar o benefício, é preciso estar inscrito no CadÚnico, ter histórico de pelo menos seis meses em situação de rua e ser acompanhado por serviços de assistência social (Brasil, 2025b).

Raquel Rolnik (2012) argumenta que o principal desafio habitacional brasileiro não se resume à falta de moradias, mas sim ao “déficit de cidade”. Para a autora, políticas habitacionais que se concentram exclusivamente na produção massiva de unidades habitacionais, sem integração a políticas urbanas, de mobilidade, trabalho, saúde e educação, tendem a fracassar em promover inclusão social e cidadania. Ela afirma: “nosso déficit não é de casas, é de cidade, de urbanidade, e isso o Minha Casa Minha Vida não resolve, tanto é que ele está claramente estrangulado pela inexistência de áreas urbanizadas adequadas”.

Para a autora, programas habitacionais que não consideram o direito à cidade e a participação social tendem a criar “guetos de não cidade”, perpetuando a segregação e a vulnerabilidade das populações mais pobres (Rolnik, 2019).

### **3.5.6 Violência e Violações de Direitos: Violência institucional, interpessoal, arquitetura hostil, remoções**

A análise das notificações de violências contra pessoas em situação de rua, registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), revela a magnitude e a gravidade da vulnerabilidade vivenciada por esse grupo social. Em 2022, foram contabilizadas 48.608 notificações de violências motivadas principalmente pela condição de rua da vítima, o que corresponde a uma média de 17 notificações diárias em todo o país (MDHC, 2023). A maioria desses registros refere-se à violência física (88%), seguida pela violência psicológica (14%). Pessoas negras (pretas e pardas) constituem 69% das vítimas, sendo os jovens de 20 a 39 anos os mais atingidos (MDHC, 2023).

Destaca-se ainda a expressiva vitimização de mulheres: embora representem apenas 13% da população em situação de rua, foram alvo de 40% das notificações

de violência. Crianças, adolescentes e idosos também figuram entre as principais vítimas, evidenciando a transversalidade do fenômeno (MDHC, 2023).

Estudos qualitativos aprofundam o entendimento dessas dinâmicas. Rosa e Brêtas (2015), por meio de cartografia e entrevistas com mulheres em situação de rua em São Paulo, demonstram que a trajetória para as ruas frequentemente decorre de experiências prévias de abuso e negligência familiar, insuficiência de renda e rupturas de vínculos sociais. Nas ruas, essas mulheres enfrentam disputas territoriais, opressões de gênero, falta de privacidade, envolvimento com o tráfico de drogas e práticas higienistas do poder público, evidenciando a interseccionalidade das violências sofridas. Apesar das adversidades, o estudo destaca o protagonismo e a agência dessas mulheres, que resistem e disputam espaços de poder.

A maioria dos agressores é desconhecida das vítimas, e as vias públicas são os locais mais frequentes das agressões. Ressalta-se que os números do SINAN tendem a subestimar a real incidência dessas violências, pois dependem do acesso das vítimas aos serviços de saúde e do consequente registro pelos profissionais, resultando em significativa subnotificação (MDHC, 2023).

No contexto da cidade de São Paulo, Domínguez (2021) evidencia que a criminalização da pobreza e a seletividade do sistema penal aprofundam a vulnerabilidade desse grupo. As principais tipologias de violência sofridas são agressões físicas e verbais, seguidas por roubos e furtos, sendo a violência sexual menos frequente. O estudo destaca o papel das forças policiais como perpetradoras de violência institucional, reforçando a estigmatização e a exclusão social, frequentemente motivadas pela aporofobia, ou seja, o desprezo e a hostilidade social direcionados àqueles em extrema pobreza (Domínguez, 2021).

Apesar da vigência da Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489/2022), que proíbe o uso de técnicas construtivas hostis e a remoção forçada de pessoas e pertences em espaços públicos, a realidade das grandes cidades brasileiras demonstra a persistência dessas práticas. Reportagem do G1 mostra que, mesmo após dois anos da regulamentação da lei, cidades como o Rio de Janeiro ainda mantêm obstáculos como pedras pontiagudas, grades e barreiras físicas em praças, viadutos e calçadas, dificultando o acesso e a permanência da população em situação de rua (Rezende, 2025). Em São Paulo, a Defensoria Pública recomendou à Prefeitura a retirada de muros e gradis que cercam áreas da Cracolândia, caracterizando

arquitetura hostil e restrição de circulação para pessoas em situação de vulnerabilidade (Rezende, 2025).

Apesar da proibição, determinada pela medida cautelar na ADPF 976, das remoções forçadas e do recolhimento de pertences de pessoas em situação de rua, reportagens como a do Estadão revelam que essas práticas seguem ocorrendo em diversas capitais, frequentemente acompanhadas de violência institucional e destruição de objetos pessoais (Damascena, 2023). Como alerta o ministro Alexandre de Moraes, do STF, a aporofobia também se manifesta por meio de atos estatais, como apreensão de meios de subsistência, destruição de pertences e abordagens violentas, reiteradamente praticados por agentes públicos (Brasil, 2023).

Essas violações são frequentemente denunciadas por movimentos sociais e organizações de direitos humanos, que apontam a insuficiência da fiscalização e a resistência de gestores locais em adotar políticas humanizadas (Rezende, 2025; Damascena, 2023).

A atuação do poder público frequentemente se traduz em práticas de invisibilização, repressão e negligência, naturalizando a violência cotidiana sofrida por essa população. Assim, a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua é resultado não apenas de fatores individuais, mas de uma lógica estrutural que define quem pode viver e quem deve morrer, reiterando a urgência de políticas públicas baseadas na dignidade e na universalidade dos direitos humanos (Mbembe, 2018).

### **3.5.7 Situações Específicas: Migração, infância/adolescência, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+**

Além da migração, outros recortes interseccionais são fundamentais para a compreensão das vulnerabilidades: infância e adolescência, pessoas idosas, pessoas com deficiência e população LGBTQIA+. Segundo o diagnóstico do MDHC (2023), crianças e adolescentes representam 5% da população em situação de rua (PSR) no Brasil, percentual que chega a 19% em Roraima. Pessoas idosas correspondem a 6% do total nacional, enquanto pessoas com deficiência somam 15%, sendo a deficiência física a mais prevalente (47% entre as pessoas com deficiência na PSR), seguida por transtornos mentais (18%) e deficiências visuais (16%) (MDHC, 2023).

Estudos científicos evidenciam que crianças e adolescentes em situação de rua enfrentam riscos agravados de violência, exploração, uso de substâncias e ruptura

precoce com sistemas de proteção social, além de elevados níveis de estresse e vulnerabilidade psicossocial (Hutz; Koller, 1997; Oliveira *et al.*, 2016; MDHC, 2023).

Pessoas idosas em situação de rua vivenciam múltiplas formas de vulnerabilidade, que se expressam na negligência estrutural, na violência institucional e na exclusão sistemática de serviços públicos essenciais. A ausência de acesso a benefícios previdenciários, somada às barreiras para inserção em programas de assistência social, agrava sua condição de extrema pobreza e dependência de ações pontuais de caridade (Mattos *et al.*, 2018; MDHC, 2023; Silva *et al.*, 2025).

Quanto às pessoas com deficiência, as barreiras à inclusão social e ao acesso a direitos assumem contornos ainda mais severos quando associadas à situação de rua, configurando uma dupla vulnerabilidade marcada pela invisibilidade social e pela ausência de políticas públicas efetivas. Embora o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) representem avanços normativos, ambos carecem de mecanismos específicos que assegurem acessibilidade, proteção e autonomia a esse grupo. Como apontam Da Motta, Siqueira e Dos Santos Alécio (2023), a omissão estatal quanto a medidas concretas — como ações afirmativas, infraestrutura inclusiva e programas de assistência adaptados — perpetua a exclusão e impede a fruição dos direitos fundamentais, exigindo políticas integradas que promovam dignidade e participação social

No caso da população LGBTQIA+, o diagnóstico do MDHC (2023) aponta que 2% das pessoas em situação de rua se autodeclaram lésbicas, gays, bissexuais, travestis ou transexuais, percentual possivelmente subestimado em razão do preconceito e da invisibilidade que marcam suas trajetórias. Estudos qualitativos indicam que esse grupo enfrenta múltiplas formas de discriminação e violência — física, sexual, institucional e simbólica — tanto nas ruas quanto nos serviços públicos, onde o acesso a direitos é frequentemente negado ou condicionado a situações de constrangimento e desrespeito (Rosa; Brêtas, 2015).

### 3.6 ACESSO À INFORMAÇÃO: PANORAMA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

No curso desta pesquisa, informações detalhadas sobre as ações do Plano Ruas Visíveis foram obtidas por meio de solicitação formal realizada com base na Lei

de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). O documento encaminhado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), em resposta ao protocolo NUP nº 00105.003077/2025-20, apresenta dados oficiais e atualizados sobre políticas públicas destinadas à população em situação de rua, permitindo uma análise fundamentada das estratégias governamentais voltadas à promoção da cidadania, da dignidade e da inclusão social desse segmento populacional (Quadro 1).

Quadro 1 – Ações do MDHC por Eixo do Plano Ruas Visíveis

<b>Eixo</b>	<b>Ações em andamento/Concluídas</b>
Assistência Social e Segurança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho no âmbito da CIT</li> <li>• Guia Inlua-PopRua</li> <li>• Capacitação EaD para gestores</li> <li>• Criação de canal de denúncias (Disque 100)</li> <li>• Regulamentação da Lei Padre Júlio Lancellotti</li> <li>• Pactuação com municípios para normativas locais</li> <li>• Termos de Fomento com OSCs</li> </ul>
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rearticulação do Comitê Técnico de Saúde</li> <li>• Atualização do Sistema de Informação em Saúde para identificar</li> </ul>
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Moradia Cidadã (piloto em BH, RJ e DF)</li> <li>• Regulamentação da locação social no MCMV</li> <li>• Prioridade no Programa Minha Casa Minha Vida</li> <li>• Portaria MCID nº 862/2023 para MCMV Entidades</li> </ul>
Trabalho e Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edital nº 02/2024 para apoio a cooperativas de catadores</li> <li>• Ações de fortalecimento de economia solidária</li> <li>• Fomento a inclusão produtiva no Plano Ruas Visíveis</li> </ul>
Cidadania, Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação da Instrução Normativa MinC nº 5/2023 para Lei Paulo Gustavo</li> <li>• Inserção da temática no Programa Democratização de Imóveis da União</li> <li>• Realização de oficinas, palestras e campanhas educativas</li> </ul>
Combate à violência institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação dos alertas meteorológicos (Defesa Civil)</li> <li>• Inclusão da PSR nos alertas do IDAP</li> <li>• Realização de Bate-papo com a Defesa Civil sobre ondas de calor</li> <li>• Divulgação dos riscos de desatenção e exclusão</li> </ul>
Gestão e Produção de Dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de diagnóstico consolidado da PSR com dados do CadÚnico</li> <li>• GT Interinstitucional para construção da metodologia do Censo da PSR</li> <li>• Estudo de campo piloto</li> <li>• Desenvolvimento de painel de monitoramento</li> <li>• Lançamento do Observatório Nacional dos Direitos Humanos</li> </ul>

Fonte: Solicitação de Acesso à Informação – Plataforma Fala.BR – Protocolo NUP 00105.003077/2025-20

O documento oficial destaca que, até o momento, sete estados (Acre, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Amazonas, Ceará e Alagoas) e seis municípios (Rio Branco/AC, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Resende/RJ e Manaus/AM) firmaram Termos de Compromisso para adesão ao Plano. Entretanto, não houve repasse direto de recursos financeiros aos entes federados, o que sinaliza uma limitação estrutural relevante no modelo de implementação adotado (MDHC, 2025).

Do ponto de vista das ações efetivamente realizadas, observa-se a priorização de medidas de caráter normativo, organizacional e formativo. Dentre os principais avanços destacam-se: (i) a instituição de grupo de trabalho emergencial na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); (ii) a rearticulação do Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua; (iii) a criação e divulgação de um canal específico de denúncias no Disque 100; (iv) a regulamentação da Lei nº 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), que proíbe a arquitetura hostil; e (v) a elaboração do Guia INCLUA PopRua, instrumento que orienta a gestão pública na prevenção da exclusão institucional dessa população.

Paralelamente, foram implementados cursos de Educação a Distância (EaD) para a capacitação de gestores, além da celebração de termos de fomento com até 20 organizações da sociedade civil, visando mitigar os impactos da vulnerabilidade racial na política sobre drogas, com foco também na população em situação de rua.

Na dimensão habitacional, destacam-se avanços como a publicação da Portaria MCID nº 862/2023, que prioriza a população em situação de rua no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, e a regulamentação da estratégia de locação social. Além disso, foi implantado, em caráter piloto, o projeto Moradia Cidadã, inspirado na metodologia *Housing First*<sup>7</sup>, nos municípios do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e no Distrito Federal (MDHC, 2025).

Outros dois marcos institucionais relevantes são a criação do Observatório Nacional dos Direitos Humanos e a construção de um painel de monitoramento específico para o Plano Ruas Visíveis, ainda em desenvolvimento. Esse painel deverá

---

<sup>7</sup> O modelo *Housing First* (“Moradia Primeiro”) foi desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1990, por Sam Tsemberis e a equipe do programa Pathways to Housing, em Nova York (Tsemberis 2011). O princípio central do *Housing First* é oferecer acesso imediato e incondicional à moradia permanente para pessoas em situação de rua crônica, especialmente aquelas com transtornos mentais ou uso problemático de substâncias, sem exigir prévia abstinência ou adesão a tratamentos. O suporte psicossocial é ofertado de forma voluntária e personalizada, respeitando a autonomia dos beneficiários.

oferecer maior transparência quanto à execução das ações, aos recursos mobilizados e aos resultados obtidos, respondendo, assim, às exigências de controle social e de accountability derivadas da decisão do STF.

A análise das informações permite observar que grande parte das ações reportadas refere-se a etapas preparatórias — como estudos técnicos, pactuações normativas e desenvolvimento de instrumentos —, e não necessariamente à execução direta de serviços, programas ou intervenções de campo capazes de produzir impactos imediatos sobre a realidade da população em situação de rua.

A ausência de repasse financeiro direto aos entes subnacionais, a limitação do número de adesões e a concentração de algumas iniciativas em experiências-piloto apontam para desafios estruturais e institucionais que podem comprometer a efetividade do Plano. Ademais, o próprio documento reconhece que ainda não há um relatório consolidado sobre a implementação, o que reforça a necessidade de acompanhamento contínuo, fortalecimento dos mecanismos de participação social — como o CIAMP-Rua — e maior comprometimento dos diferentes níveis de governo.

Portanto, embora os avanços normativos e institucionais sejam inegáveis, o estágio atual de implementação do Plano Ruas Visíveis revela a permanência de desafios estruturais significativos, especialmente no que se refere à capilarização das políticas, à destinação de recursos financeiros e à transformação efetiva das condições de vida da população em situação de rua no Brasil. A continuidade desse acompanhamento, tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, mostra-se indispensável para garantir que as medidas anunciadas não se restrinjam ao plano discursivo, mas resultem, concretamente, na efetivação de direitos.

Em junho de 2025, o governo federal anunciou a criação do Programa Pontos de Apoio à População em Situação de Rua, uma iniciativa que visa ampliar a rede de proteção social por meio da instalação de estruturas físicas em locais estratégicos das cidades, destinadas a oferecer serviços essenciais como banho, alimentação, lavanderia, atendimento socioassistencial, orientação jurídica, serviços de saúde, emissão de documentos e encaminhamento para políticas públicas (Brasil, 2025b). A medida representa uma inovação na estratégia de enfrentamento às vulnerabilidades extremas, integrando-se às ações do Plano Nacional Ruas Visíveis e reforçando o compromisso do Estado com a dignidade e os direitos fundamentais da população em situação de rua. Importa destacar que o lançamento desse programa ocorreu após o

envio, pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, das informações prestadas em atendimento ao pedido formulado na Plataforma Fala.BR (Protocolo NUP 00105.003077/2025-20), evidenciando uma atualização e expansão das ações governamentais subsequentes àquele diagnóstico preliminar.

### 3.7 REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE SAÍDA DAS RUAS

A análise dos processos de saída das ruas constitui um eixo fundamental para a compreensão das dinâmicas que envolvem a população em situação de rua e para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes, estruturantes e sensíveis às suas demandas. Este item discute, à luz da literatura especializada, os múltiplos fatores que influenciam essas trajetórias, reconhecendo sua complexidade, heterogeneidade e os limites das respostas institucionais (Mattos, 2006).

Compreender as estratégias individuais e coletivas de superação da situação de rua permite evidenciar tanto os desafios impostos pela exclusão social quanto as potencialidades de políticas públicas orientadas para a promoção da autonomia, da cidadania e da inclusão social (Souza; Araújo, 2007; Fernandes, 2013). Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que esses processos não são lineares nem homogêneos, sendo atravessados por escolhas, resistências e pela precariedade das ofertas institucionais (Reis, 2013; Quintão, 2012).

Nesse cenário, destaca-se que a ausência de apoio comunitário, de políticas habitacionais e de redes efetivas de proteção social tornam inviável a saída das ruas para parcela significativa dessa população (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024). Por outro lado, experiências vinculadas a movimentos sociais, associações de catadores e formas alternativas de organização demonstram caminhos possíveis para a reconstrução da autonomia e da cidadania (Costa; Richetti, 2011; Graziolla, 2011).

As reflexões desenvolvidas ao longo deste capítulo demonstram que os desafios para a efetivação dos direitos da população em situação de rua no Brasil são estruturalmente atravessados por aporofobia, racismo, sexismo, xenofobia e pela seletividade penal. A condição de rua resulta da articulação desses sistemas de opressão, que operam tanto nas práticas institucionais quanto nas dinâmicas sociais e na formulação das políticas públicas.

A aporofobia não se limita a uma expressão individual de preconceito, mas funciona como dispositivo estrutural que legitima a marginalização, naturaliza a ausência de respostas efetivas e reforça as desigualdades. A interseccionalidade, nesse contexto, constitui ferramenta analítica e política indispensável para compreender como os marcadores de raça, gênero, classe, orientação sexual e nacionalidade potencializam as vulnerabilidades e ampliam os processos de exclusão.

No tocante às atuais políticas públicas do governo federal, embora haja avanços importantes — como o lançamento do Plano Ruas Visíveis e a assinatura de termos de compromisso com estados e municípios —, verifica-se que tais medidas permanecem insuficientes, fragmentadas e centradas na gestão da emergência. Persistem fragilidades no financiamento, na articulação federativa e na ausência de mecanismos robustos de monitoramento e participação social.

Ademais, a inexistência de uma política habitacional específica, de longo prazo e articulada com a política de assistência social, revela que, apesar do discurso de proteção, o enfrentamento das dinâmicas de exclusão permanece limitado e incapaz de enfrentar, de forma estrutural, as práticas de aporofobia institucionalizada.

Nesse contexto, é importante destacar a crítica de Raquel Rolnik (2015) à financeirização da política habitacional. A autora observa que programas como o Minha Casa Minha Vida, embora concebidos como políticas de expansão do acesso à moradia, acabaram fortemente subordinados à lógica do mercado financeiro e imobiliário. Segundo Rolnik, o programa incorporou subsídios públicos e recursos do FGTS, mas resultou, em grande medida, na produção de empreendimentos padronizados e periféricos, que reforçam a segregação urbana e oferecem uma inclusão precária das populações mais vulneráveis. A moradia, assim, deixa de ser concebida como direito social e passa a ser tratada como ativo financeiro, em um processo que privilegia a rentabilidade do capital em detrimento da dignidade humana e do direito à cidade.

Ainda que o *Housing First* não seja o foco central da autora, sua crítica à financeirização também se aplica a iniciativas que, mesmo apresentando aspectos assistenciais, acabam inserindo a moradia no circuito financeiro e no endividamento das famílias. Esse paradoxo evidencia que, sob a lógica dominante, o risco da política é transferido do Estado para os próprios indivíduos em situação de vulnerabilidade, perpetuando desigualdades. Para Rolnik, romper com esse modelo requer políticas habitacionais que privilegiem iniciativas descentralizadas, cooperativas e

autogestionárias, capazes de responder às necessidades concretas da população e não apenas aos interesses do mercado.

Embora a judicialização, exemplificada pela ADPF 976, represente um avanço significativo na defesa dos direitos da população em situação de rua, ela não pode ser compreendida como resposta suficiente diante das limitações estruturais da política habitacional marcada pela financeirização e pela fragmentação institucional. A atuação do Judiciário cumpre papel relevante ao impor obrigações ao Estado, mas não substitui a necessidade de políticas públicas estruturantes, integradas e permanentes, capazes de romper com os ciclos de exclusão e marginalização.

Portanto, enfrentar a situação de rua no Brasil exige não apenas medidas emergenciais ou decisões judiciais, mas sobretudo a ruptura com a lógica da gestão dos indesejáveis e com a subordinação da moradia às dinâmicas do mercado financeiro. É imprescindível afirmar a centralidade da dignidade da pessoa humana como princípio orientador das políticas públicas, de modo a consolidar um compromisso ético, político e social com a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, inclusiva e comprometida com a efetividade dos direitos humanos e com a igualdade material.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu retomar a questão central proposta, qual seja, examinar a apropriação do conceito de aporofobia no contexto brasileiro, investigar de que modo essa categoria contribui para evidenciar as limitações do sistema de proteção social vigente, bem como a necessidade de revisão das bases normativas e institucionais que sustentam a marginalização socioeconômica. Os resultados obtidos indicam que o objetivo delineado foi alcançado, uma vez que a pesquisa demonstrou que a aporofobia, para além de uma aversão interpessoal, configura-se como prática estrutural, ancorada em dispositivos jurídicos, políticas públicas seletivas e práticas institucionais que perpetuam a exclusão da população em situação de rua.

Entre os principais resultados desta investigação, destaca-se a caracterização da aporofobia como um fenômeno multidimensional, que se manifesta tanto em níveis simbólicos quanto materiais, contribuindo para a legitimação de práticas de criminalização, invisibilização e restrição de direitos civis. A análise histórica desenvolvida indicou que o ordenamento jurídico brasileiro, desde o período colonial, desempenhou papel de instrumento de controle social sobre as populações pobres, associando pobreza à criminalidade, especialmente no que tange à população negra e aos trabalhadores informais. Ademais, o estudo evidenciou a relevância da atuação de Padre Júlio Lancellotti e da Pastoral do Povo de Rua na visibilização pública da aporofobia institucionalizada, o que contribuiu para avanços legislativos, como a promulgação da Lei 14.489/2022, que proíbe a arquitetura hostil em espaços públicos e reconhece o direito à cidade e à dignidade da população em situação de rua.

O impacto desta pesquisa no campo científico contribui para ampliar o debate acerca da aporofobia como categoria analítica fundamental para a compreensão das desigualdades brasileiras, promovendo interlocução entre teoria crítica dos direitos humanos, estudos decoloniais e constitucionalismo feminista. Destaca-se, ainda, sua importância diante do reduzido número de pesquisas dedicadas à temática no contexto nacional, o que evidencia a necessidade de aprofundamento teórico e empírico sobre o fenômeno. Ao evidenciar a dimensão estrutural da aporofobia e suas múltiplas manifestações institucionais e sociais, a pesquisa oferece subsídios para o

desenvolvimento de abordagens interseccionais e para a formulação de políticas públicas orientadas pela dignidade da pessoa humana.

Ao desnaturalizar a pobreza como expressão de fracasso individual e evidenciar o papel do direito na reprodução das desigualdades, esta pesquisa constrói um arsenal crítico para a análise e o enfrentamento das engrenagens jurídicas que sustentam a aporofobia no Brasil. Ao dialogar com o contexto legislativo e institucional brasileiro, o estudo contribui para a formulação de respostas normativas mais sensíveis à complexidade da exclusão social, oferecendo subsídios para o aprimoramento de políticas públicas e para o debate em torno de projetos de lei em tramitação ou de futuras alterações legislativas voltadas à proteção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Dessa forma, a pesquisa fortalece o reconhecimento da população em situação de rua como sujeitos de direitos e impulsiona o avanço de uma agenda de justiça social, reafirmando a centralidade da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito.

Reconhece-se, contudo, que esta pesquisa traz consigo limitações próprias da abordagem qualitativa e do recorte analítico eleito, centrado predominantemente na esfera federal. Tal delimitação, ao priorizar o exame das políticas, legislações e iniciativas de âmbito nacional, constitui um diferencial metodológico ao oferecer uma visão panorâmica e sistêmica das engrenagens institucionais que sustentam e reproduzem a aporofobia no Brasil, sem se circunscrever a contextos ou realidades localizadas. Não obstante, a carência de dados desagregados sobre a aporofobia em distintas regiões do país e a incipiência do debate legislativo nacional em torno da temática evidenciam a urgência de investigações empíricas mais minuciosas e de um fortalecimento da articulação federativa. Importa salientar, por outro lado, que o foco federal adotado não constitui óbice à replicabilidade do referencial teórico-metodológico empregado, que pode — e deve — ser apropriado em recortes regionais ou municipais, de modo a aprofundar o conhecimento acerca das múltiplas faces da aporofobia no território brasileiro e potencializar o diálogo com os avanços normativos e institucionais recentemente conquistados no plano nacional.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos comparativos sobre a aporofobia em diferentes contextos urbanos brasileiros, o aprofundamento da análise sobre o impacto das políticas de transferência de renda e habitação na redução da exclusão, bem como a investigação das interseções entre aporofobia, racismo estrutural e violência institucional. Além disso, recomenda-se que novas

pesquisas atentem para a situação de grupos historicamente discriminados, conforme destacado no relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH): afrodescendentes, comunidades quilombolas, povos indígenas, mulheres, trabalhadores rurais, migrantes forçados, habitantes de favelas e periferias, reconhecendo a centralidade dessas populações no enfrentamento das desigualdades estruturais e na formulação de políticas públicas inclusivas.

Outro campo de investigação promissor refere-se ao aprofundamento da interseccionalidade aplicada às políticas públicas, a fim de compreender como a exclusão se manifesta de forma diferenciada em grupos específicos, como mulheres em situação de rua, população LGBTQIA+, migrantes e pessoas com deficiência. De igual modo, merecem atenção acadêmica os impactos e desafios de modelos inovadores de habitação, como o Housing First e o Moradia Cidadã, no contexto brasileiro, especialmente no que tange à sua sustentabilidade, articulação intersetorial e replicabilidade à luz da crítica da financeirização da moradia.

Propõe-se, ainda, ampliar a reflexão sobre a atuação do sistema de justiça, em especial do Ministério Público e da Defensoria Pública, não apenas na defesa formal dos direitos da população em situação de rua, mas também no exercício de um papel ativo de promoção de direitos e indução de políticas públicas estruturantes. Trata-se de compreender de que modo essas instituições podem, ao mesmo tempo, fomentar iniciativas inclusivas e pressionar o Estado a adotar medidas efetivas, assegurando que decisões judiciais de caráter estrutural, como a ADPF 976, se traduzam em transformações concretas na vida cotidiana dessa população.

Por fim, destaca-se a importância do acompanhamento da efetividade da Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei nº 14.489/2022) nas diferentes esferas governamentais, de modo a verificar seus efeitos concretos para a construção de uma cidade inclusiva e para a afirmação do direito à cidade como dimensão indissociável da dignidade humana.

O enfrentamento da aporofobia no Brasil reclama bem mais do que reformas pontuais, exigindo uma reconfiguração profunda das matrizes éticas, políticas e jurídicas que estruturam a ordem social. Valorizar o estudo sobre a aporofobia significa, sobretudo, reconhecer que a luta pela dignidade da pessoa humana, pelo direito à cidade e pela justiça social é, antes de tudo, uma luta por reconhecimento, solidariedade e humanização das relações sociais. Este trabalho, longe de encerrar o debate, ambiciona precisamente inaugurá-lo em novas frentes, fomentando

questionamentos críticos, inspirando pesquisas futuras e instigando a formulação de alternativas que desafiem os alicerces da exclusão estrutural. Que possa, assim, constituir-se em mais um passo na edificação de uma sociedade menos excludente e mais comprometida com a efetividade dos direitos, na qual todos os sujeitos, independentemente de sua condição socioeconômica, sejam reconhecidos e respeitados em sua plena humanidade, aptos a viver com liberdade, dignidade e justiça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS (ABL). **Aporofobia**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Lei destina R\$ 1,5 bilhão para assistência social a pessoas vulneráveis na pandemia**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/29/lei-destina-r-1-5-bilhao-para-assistencia-social-a-pessoas-vulneraveis-na-pandemia>. Acesso em: 3 abr. 2025.

AKOTIRENE, C. "É fragrante fojado dôtor vossa excelência". *Civilização Brasileira*, 2024.

AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ALMEIDA, F. L. **A legislação trabalhista durante o Estado Novo**. São Paulo: Edusp, 1982.

AMORIM, H. R. de. **Josué de Castro y la lucha contra el hambre: el segundo gobierno Vargas, la Comisión de Bienestar Social y la FAO**. 2017.

ANDRADE, M. C.; BONAVIDES, P. **História constitucional do Brasil**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 419.

ANDRADE, Marcelo. ¿ Qué es la “aporofobia”? Un análisis conceptual sobre prejuicios, estereotipos y discriminación hacia los pobres. **Agenda social**, v. 2, n. 3, p. 117-139, 2008.

ARENDT, H. **A condição humana**. 5. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BARBOSA, D. G. **A influência da OIT no Brasil (1919-1943)**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2022.

BATISTA, José Roniere Morais et al. Os estereótipos e o efeito do contato virtual no preconceito contra negros e nordestinos. Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – Tese de Doutorado. João Pessoa, 2014.

BECHARA, A. E. L. S.; FUZIGER, R. J. Seleccionar y punir. **Revista Sistema Penal Crítico**, 2023.

BEZERRA, D. S.; VIEIRA, E. M.; ROSA, A. S. Mulheres em situação de rua: vivências e reinserção social. **Revista de Enfermagem da UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 91–104, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reufsm/article/view/2072>. Acesso em: 07 ago. 2025.

BIANCHETTI, Lucídio. **Trama e texto**. São Paulo: Summus, 2002.

BIONDI, L. As greves operárias no Brasil: o caso de 1917. **Estudos Históricos**, v. 24, n. 47, p. 121-145, 2011.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **Políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Textos para Discussão, Senado Federal, maio de 2004.

BORGES, G. R. **Revisitando a teoria do direito**. Curitiba: CRV, 2023.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e direitos**: entre os avanços conquistados e os desafios presentes. São Paulo: Cortez, 2009.

BOTTI, N. C. L. *et al.* Padrão de uso de álcool entre homens adultos em situação de rua de Belo Horizonte. SMAD, **Revista Electrónica en Salud Mental, Alcohol y Drogas**, v. 6, p. 536-555, 2010. Disponível em: [https://www.redalyc.org/pdf/803/80318643010.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/803/80318643010.pdf)(https://www.redalyc.org/pdf/803/80318643010.pdf). Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil**. Decreto de 16 de dezembro de 1830. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_cnas\\_n109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf). Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023**. Regulamenta a Lei nº 14.489/2022 sobre práticas hostis em espaços públicos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931**. Cria a Caixa de Subvenções destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade e técnico-educacionais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 ago. 1931.

BRASIL. **Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 jan. 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 9 abr. 2025.

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: Brasília, DF, 24 dez. 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Governo federal cria Programa Pontos de Apoio à População em Situação de Rua.** Secom – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/governo-federal-cria-programa-pontos-de-apoio-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Lei Nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). (Redação dada pela Lei nº 15.212, de 2025). Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 01 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.489, de 19 de dezembro de 2022.** Altera o Estatuto da Cidade para vedar a utilização de práticas de arquitetura hostil em áreas públicas ou privadas acessíveis ao público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/14489.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/14489.htm). Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Consultório na Rua.** Brasília: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/esf/consultorio-na-rua>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.** Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social; **AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA.** *Fome Zero: uma história brasileira.* Livro 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2003.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diagnóstico sobre a população em situação de rua: perfil sociodemográfico com base no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).** Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias/2023/julho/mdh-lanca-diagnostico-inedito-sobre-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório sobre pessoas em situação de rua,** 2023. Brasília: MDHC, 2023.

BRASIL. PORTARIA CONJUNTA MCID/MDHC/MDS Nº 4, DE 20 DE MARÇO DE 2025. Estabelece orientações e procedimentos para atendimento de pessoas e famílias em situação de rua e com trajetória de rua pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, considerando o disposto no inciso VI, do art. 8º, da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. 2025a. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/PORTARIACONJUNTAMCID\\_MDHC\\_MDSN4DE20DEMARODE2025.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/PORTARIACONJUNTAMCID_MDHC_MDSN4DE20DEMARODE2025.pdf). Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976 — Medida cautelar. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão de 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

BÜLL, Sandra. Histórias de trabalho e outras histórias no trecho. 2010.

CADEMARTORI, D. M. L.; STUMPF, G.; GROSS, J. Insensibilidade e estranhamento nas cidades: o poder simbólico da arquitetura hostil. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 1–11, jan.–dez. 2022.

CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, Rio de Janeiro: IESP-UERJ, v. 54, n. 1, p. 235-273, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/y9QR6yy8Cb59jcbRWVMyVbx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 9 abr. 2025.

CARDOSO, A.; LAGE, M. **Regulação das relações de trabalho no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007.

CARONE, E. **A República Nova: 1946-1964**. São Paulo: DIFEL, 1989.

CARONE, E. **A República Populista**. 2. ed. São Paulo: DIFEL, 1989.

CARVALHO, A. P.; FURTADO, J. P. Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, p. 133-150, 2022.

CASTRO, E. 50 anos sem Josué de Castro. *In*: **História da Ditadura**, 25 set. 2023. Disponível em: <https://www.historiadaditadura.com.br/post/50-anos-sem-josu%C3%A9-de-castro>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CASTRO, J. de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1946.

CASTRO, J. de. **Geopolítica da Fome**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. **Relatório Anual OBMigra 2024**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

CEDOM – CNseg. **Acidentes do trabalho no Brasil: aspectos históricos e legais (1919-2019)**. Rio de Janeiro: CEDOM – CNseg, 2019. Disponível em: [https://bnweb-cedom.cnseg.org.br/scripts/bnportal/bnportal.exe/index#acao=dados\\_completos&view=vbiblit1&alias=geral&cod\\_acervo=13450&xsl=vbiblit1](https://bnweb-cedom.cnseg.org.br/scripts/bnportal/bnportal.exe/index#acao=dados_completos&view=vbiblit1&alias=geral&cod_acervo=13450&xsl=vbiblit1). Acesso em: 9 abr. 2025.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought**. 2. ed. New York: Routledge, 2000.

COLLINS, P. H. **Intersectionality as critical social theory**. Durham; London: Duke University Press, 2019.

COLLINS, P. H. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

COMIN, F.; BORSI, M.; VALERIO-MENDOZA, O. The multi-dimensions of aporophobia. [Working paper]. 2020. Disponível em: <https://mpr.a.uni-muenchen.de/id/eprint/103124>. Acesso em: 24 jun. 2024. Também disponível em: <https://aporophobia.iqs.url.edu/ca/node/1001>. Acesso em: 16 nov. 2025.

CONCEIÇÃO, I. S. S. Aprimoramento da repressão à ociosidade no pós-abolição (1888): uma questão irremediável. **Clio: Revista de Pesquisa Histórica**, Pelotas, v. 12, n. 3, p. 232-245, jul./dez., 2022.

CONJUR. **Supremo encerra audiência sobre pessoas em situação de rua**. Brasília: Consultor Jurídico, nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-22/supremo-encerra-audiencia-pessoas-situacao-rua>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 07 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras: Sumário Executivo. Eixo 4 do Diagnóstico da Situação de Atenção à Primeira Infância no Sistema de Justiça**. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras: Sumário Executivo. Eixo 4 do Diagnóstico da Situação de Atenção à Primeira Infância no Sistema de Justiça**. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **Consultório na Rua leva serviços para populações vulneráveis**. Disponível em: <https://www.conass.org.br/consultorio-na-rua-leva-servicos-para-populacoes-vulneraveis/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

CORREIA, M. O. G. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 2004, 99: 305-325.

CORTINA, A. **Aporofobia, a aversão ao pobre**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

CORTINA, A. **Aporofobia: el rechazo al pobre**. Barcelona: Paidós, 2017.

COSTA, J. M.; RICHETTI, P. Reflexões sobre exclusão em tempos de globalização: notas sobre viver nas ruas. **Hologramática**, v. 14, n. 3, p. 3-15, 2011.

COSTA, S.; ALMEIDA, M.; SILVA, R.; NASCIMENTO, M. Direitos humanos e pessoas em situação de rua: reflexões a partir do lastro de um Brasil escravista. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 33, n. 1, e230367, 2024.

CRENSHAW, K. **Demarginalizing the intersection of race and sex**. University of Chicago Legal Forum, 1989.

CRENSHAW, K. W. **Mapeando as margens**: identidade, interseccionalidade e violência contra mulheres não brancas. Tradução de Carol Correia. 23 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/mapeando-as-margens-interseccionalidade-politicas-de-identidade-e-violencia-contra-mulheres-nao-brancas-de-kimberle-crenshaw%E2%80%8A-%E2%80%8Aparte-1-4/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

DAMASCENA, Breno. Saiba como a arquitetura hostil cria barreiras físicas e sociais na sociedade. Estadão Imóveis, 04 jan. 2023. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/cidades-inteligentes/saiba-como-a-arquitetura-hostil-cria-barreiras-fisicas-e-sociais-na-sociedade/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

DE LUCCA, D. **A rua em movimento** – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. 241 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2007.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ (DPE-PR). Relatório final — visitas NUCIDH — **População em Situação de Rua em Curitiba**: uma descrição crítica dos serviços ofertados às pessoas em situação de rua na capital paranaense. Curitiba, 2023. Disponível em: [[https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2023-02/relatorio\\_final\\_-\\_visitas\\_nucidh\\_-\\_poprua.pdf](https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-02/relatorio_final_-_visitas_nucidh_-_poprua.pdf)]([https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2023-02/relatorio\\_final\\_-\\_visitas\\_nucidh\\_-\\_poprua.pdf](https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-02/relatorio_final_-_visitas_nucidh_-_poprua.pdf)). Acesso em: 11 ago. 2025.

DIAS, M. A. **Os jesuítas e a escravidão africana no Brasil colonial**. UNESP, 2012.

DOMÍNGUEZ, GARCÍA I. Un análisis criminológico de la victimización de las personas sin hogar en la ciudad de São Paulo. **Revista de Estudios Brasileños**, 7(15), 2020. Também disponível em: <https://aporophobia.iqs.url.edu/ca/node/1001>. Acesso em: 16 nov. 2025.

DOMÍNGUEZ, I. G. Un análisis criminológico de la victimización de las personas sin hogar en São Paulo. **Revista de Estudios Brasileños**, 2020.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90. *In*: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990. p. 1-67.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESPM – Escola Superior de Propaganda e Marketing. Curso de Ciências Sociais e do Consumo. **Há 25 anos Brasil perdia Betinho, símbolo do combate à fome.** [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://cisosp.espm.edu.br/destaques/ha-25-anos-brasil-perdia-betinho-simbolo-do-combate-a-fome/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FARIA, R. **Pobrefobia: vivências das ruas com Padre Júlio Lancellotti.** 1. ed. São Paulo: Draco, 2023. 80 p.

FARIAS, Vera Celina Candido de. **Possibilidades de inserção/reinserção produtiva dos moradores de rua do município de Porto Alegre.** 2007. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/606>. Acesso em: 01 dez. 2025.

FAUSTO, B. A Revolução de 1930. **Historiografia e história**, 1970, 7.9: 157-158.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** 13. ed. São Paulo: Edusp, 2013. p. 338-340

FERNANDES, C. N. **Estudo sobre o serviço de acolhimento em república para adultos em situação de rua do município de São Paulo.** 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

FONSECA, A. M. **A Legião Brasileira de Assistência em São Paulo e a interiorização das políticas assistenciais.** São Paulo: Scielo, 2013.

FRANCO, M. **Burrice é o racismo.** O Globo, Rio de Janeiro, 1 dez. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/burrice-o-racismo-22134121>. Acesso em: 28 mar. 2025.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

G1. **Há 25 anos o Brasil perdia Betinho, símbolo do combate à fome.** Rio de Janeiro, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/08/09/ha-25-anos-o-brasil-perdia-betinho-simbolo-do-combate-a-fome.ghtml>. Acesso em: 29 ago. 2025.

G1. **Mais de 5,8 mil venezuelanos vivem em situação de rua em Boa Vista, aponta relatório da Cáritas.** G1, Roraima, 27 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/10/27/mais-de-58-mil-venezuelanos-vivem-em-situacao-de-rua-em-boa-vista-aponta-relatorio-da-caritas.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2025.

GADOTTI, M. **Paulo Freire: uma biobibliografia.** São Paulo: Cortez, 1996. p. 45-62.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Os destaques da política de proteção às pessoas em situação de rua. **Conjur**, 1 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/os-destaques-da-politica-de-protecao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GOMES, F. S. **Histórias de quilombolas: mocambos e comunidades de senzalas no Rio de Janeiro – século XIX.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GONÇALVES, M. Caridade abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia História**, Belo Horizonte: UFMG, v. 27, n. 45, p. 13-34, jun. 2011.

GONZÁLEZ, L. **A categoria político-cultural de amefricanidade.** Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69–82, jan./jun. 1988.

GONZÁLEZ, L.; HASENBALG, C. **Lugar de negro.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

GRAZIOLLA, L. O trabalho de catadores de materiais recicláveis na construção de uma vida digna. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 126–150, 2011.

GRAZIOLLA, R. **As pessoas em situação de rua em Porto Alegre e seus dramas, tramas e manhas: a cooperação e a solidariedade como forma de humanização.** 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HELLGREN, Z.; GABRIELLI, L. Apofobia y xenofobia: exclusión social y migración en Europa. **Revista de Estudios Sociales**, v. 75, p. 45-65, 2021.

HERRERA FLORES, J. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA FLORES, J. **Teoria crítica dos direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HOOKS, B. **Ensinando a transgredir.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

HOOKS, B. **Olhares negros: raça e representação.** Tradução de Stephanie Borges. São Paulo: Elefante, 2019.

HUTZ, C. S.; KOLLER, S. H.. Questões sobre o desenvolvimento de crianças em situação de rua. **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 2, p. 175–197, 1997.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche.** São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. A. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo: Cortez, 2015.

IHU-On-Line. *Josué de Castro desnaturalizou a fome.* IHU — Instituto Humanitas Unisinos, edição 274, 22 set. 2008. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/274>. Acesso em: 10 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **A falta que Betinho faz.** 2022. Disponível em: <https://ibase.br/a-falta-que-betinho-faz/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Betinho, símbolo de cidadania**. 2023. Disponível em: <https://ibase.br/betinho/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos Housing First e Treatment First. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, v. 8, n. 15, p. 165–178, 2022. DOI: 10.55663/RBDU.v08.i15-ART08.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Desenvolvimento econômico social brasileiro na década de 90: Uma contribuição ao relatório da cúpula mundial para o desenvolvimento social. Março de 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2023). Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/230306\\\_relatorio\\\_pop\\\_rua.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/230306\_relatorio\_pop\_rua.pdf)([https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/230306\\\_relatorio\\\_pop\\\_rua.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/230306\_relatorio\_pop\_rua.pdf)). Acesso em: 10 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. Brasília: Ipea, 8 dez. 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: 3 abr. 2025.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANCELLOTTI, J. **Arquitetura hostil: uma forma cruel de exclusão social**. São Paulo: Pastoral do Povo da Rua, 2021.

LANGA, Ercílio Neves Brandão. Pessoas que habitam as ruas em Fortaleza nos circuitos da vulnerabilidade e exclusão: identidades em construção nas trajetórias e percursos. 2012. Universidade Federal do Ceará (UFC). Dissertação de Mestrado. Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6406/1/2012-DIS-ENBLANGA.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

LANZA, A. L.; LAMOUNIER, M. L.. A América Latina como destino dos imigrantes: Brasil e Argentina (1870-1930). **Brazilian Journal of Latin American Studies**, 2015, 14.26: 90-107.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2016 (originalmente publicado em 1968).

LEME, A. S. “Mexa na estrutura”: Josué de Castro, a reforma agrária e o golpe de 1964. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 44, n. 97, e283510, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/ftv4kvS9htXfNRKDxN9FQWw/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

LEMÕES, T. O lado brutal da modernidade e a produção histórica da “mendicância” como argumento para a violência estatal no Brasil. *Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE*, 2017, 2.11: 126-161.

LIBERATORE S. BECHARA, A. E.; FUZIGER, R. J. Seleccionar y punir: punitivismo y la dinámica aporofóbica de la criminalización en el derecho brasileño. **Revista Sistema Penal Crítico**, [S. l.], v. 1, p. 91–112, 2023. Disponível em: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/2697-0007/article/view/31435>. Acesso em: 24 jun. 2024.

LOPREATO, C. S. R. **O espírito da revolta: a greve geral anarquista de 1917. 1996.** 273f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

MACEDO, D. C. *et al.* A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias**, v.2, n.1, maio 2009.

MACHADO, M. H. **P. T. O plano e o pânico:** os movimentos sociais na década da abolição. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo:** novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MARX, K. **O capital.** Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, C. M. Z., *et al.* Violência estrutural no modo e nas condições de vida de pessoas idosas em situação de rua. **Revista Kairós-Gerontologia**, v21.4, p. 233-257, 2018.

MATTOS, R. M. de. Família, infância e juventude: a produção do “estar na rua”. *In: Crianças e adolescentes em situação de rua: políticas públicas e perspectivas.* Rio de Janeiro: Cortez, 2006.

MAZZUOLI, V. O.; MAYOR, R. O. Acesso à justiça e dignidade humana: desafios enfrentados pela população em situação de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Humanos**, v. 17, n. 2, p. 45-62, 2021.

MBEMBE, A. **Necropolítica:** biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: n 1 edições, 2018. 80 p.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Betinho se lança em cruzada pela vida:** Ação da Cidadania põe a questão da fome na agenda pública e da sociedade. [S.l.: s.n.], [s.d.]b. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/betinho-se-lanca-em-cruzada-pela-vida>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Governo tenta reforma agrária negociada:** Jango cria órgão para contornar impasse gerado por radicalização e conspirações. [S.l.: s.n.], [s.d.]a. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/jango-tenta-reforma-agraria-negociada>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MENEZES, G. A. **Portaria 2927/2021: Moradia Primeiro como slogan?** Consultor Jurídico – ConJur, 6 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-06/menezes-portaria-29272021-moradia-primeiro-slogan/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social: análise crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

MILTON, S. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2023.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro**. Brasília: MMFDH; Flacso Brasil; União Europeia; EUROsocial, 2021a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Cadernos de Estudos. População em Situação de Rua: Conceitos, Métodos de Contagem e Políticas Públicas. N. 37. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo\\_pesquisa/estudo\\_pesquisa\\_308.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_308.pdf). Acesso em: 01 dez. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: [[https://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)]([https://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)). Acesso em: 11 abr. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **População em situação de rua no Cadastro Único**. Brasília: MDS, publicado em 8 jun. 2022; atualizado em 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/populacao-em-situacao-de-rua-no-cadastro-unico>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA (MDHC). **Relatório Nacional sobre a população em situação de rua no Brasil**. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: 07 ago. 2025

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. A Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR). 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 01 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF debate desafios para implantação no Brasil do projeto Moradia Primeiro voltado à população de rua**. Brasília: MMFDH, publicado em 30 ago. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/projeto-moradia-primeiro-ira-beneficiar-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MONZELLI, A. G.; NAVARRO, É. Z.; CAGNIN, J. G. População em situação de rua em meio à crise estrutural do capital. **Revista Katálisis**, 2023.

MOTA, A. E. **Assistência social no Brasil: uma história crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

MOTTA, I. D.; SIQUEIRA, D. P.; DOS SANTOS ALÉCIO, S. M. Pessoas com deficiência em situação de rua e as políticas públicas para promover a efetivação de direitos. **Revista Direito & Paz**, 2023, 2.49: 56-76.

NATALINO, M. A. C. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 57 p.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012–2022)**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica n. 103). 57 p.

NERI, M. C. **Mapa da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2023.

NEVES, D. P. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. **Revista Ciência Hoje**, v. 4, Rio de Janeiro, SBPC, 1983, p. 15-27.

NIÑO-ARGÜELLES, A. **La aporofobia en la frontera: discursos y prácticas de exclusión en la política migratoria europea**. Barcelona: Editorial XYZ, 2020.

NUN, J. **Marginalidad y exclusión social**. Buenos Aires: Paidós, 1969.

OLIVEIRA, M. A. F. *et al.* Perfil das crianças e adolescentes em situação de rua usuários de drogas. **Revista de Enfermagem UFPE on line**, Recife, v. 10, n. 2, p. 475–484, 2016.

OLIVEIRA, R. B. de; MARTINS, V. O recorte racial como traço permanente da população em situação de rua, no Brasil. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 22, n. 3, p. 117-134, 2022. DOI: 10.34019/1980-8518.2022.v22.38242.

OLIVEIRA, S. B. **Ação social e terceiro setor no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 01 dez. 2025.

PIOVESAN, F. Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a Constituição de 1988. **RIHJ**, 2004.

POSATI, A. Assistência Social em Debate: Direito ou assistencialização? *In*: Conselho Federal de Serviço Social (Org.), **O Trabalho do/a Assistente Social no SUAS** (pp. 32-51). 2011.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder. *In*: LANDER, E. **A colonialidade do saber**. CLACSO, 2000.

QUIJANO, A. La formación histórica de la marginalidad en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, 1978.

QUINTÃO, P. R. **Morar na rua: há projeto possível?** 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REIS, A. F. **Vidas nas ruas: percursos e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

REIS, V. **Padre Júlio Lancellotti quebra a marretadas pedras instaladas sob viadutos pela Prefeitura de SP**. G1, São Paulo, 2 fev. 2021. Disponível em: <https://www.g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/02/padre-julio-lancellotti-quebra-a-marretadas-pedras-sob-viaduto-em-sp.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2025.

RESENDE, A. C. L.; MACHADO, C. A. A. A fraternidade como antídoto contra a aporofobia. **Sequência**, 2021.

REZENDE, Adriana. Rio descumpre lei federal que proíbe grades e pedras pontiagudas em espaços públicos para afastar sem-teto. G1, RJ1, 07 jan. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/07/rio-descumpre-lei-federal-que-proibe-grades-e-pedras-pontiagudas-em-espacos-publicos-para-afastar-sem-teto.ghtml>. Acesso em: 01 dez. 2025.

RIBEIRO, A. S.; MIRANDA, A. DIAS, L. População em situação de rua: interseccionalidades e mecanismos para a efetivação de direitos. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 69–92, jan./jun. 2024. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

ROLNIK, R. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. **Novos Estudos CEBRAP**, 2011.

ROMÃO, V. A. **Entre a vida na rua e os encontros com a prisão: um estudo a partir das audiências de custódia**. 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ROSA, A. S.; BRÊTAS, A. C. P. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 19, n. 53, p. 275–285, 2015.

SANTOS, Amanda Rodrigues dos; ALMEIDA, Patty Fidelis de. Coordenação do cuidado no Consultório na Rua no município do Rio de Janeiro: romper barreiras e construir redes. *Saúde em Debate*, v. 45, p. 327-339, 2021.

SAPIENS, M. C. V. Inclusão social e acesso à justiça: vulnerabilidades da população em situação de rua no Brasil. **Revista Jurídica DIEX**, v. 12, n. 1, p. 23-40, 2023.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006a.

SARLET, I. W. **Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais**: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Bol. Fac. Direito U. Coimbra, p. 82-239, 2006b.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. **Delito de 'vadiagem' é sinal de racismo, dizem especialistas**. Agência Senado, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/13/delito-de-vadiagem-e-sinal-de-racismo-dizem-especialistas>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 488/2021**: Proibição da arquitetura hostil nos espaços públicos brasileiros. Brasília: Senado Federal, 2022.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, A. B. *et al.* Envelhecer nas ruas: da exclusão social à luta pela sobrevivência. **Contemporânea**, [S. l.], v. 5, n. 4, p. 1-20, 2025. DOI: 10.56083/RCV5N4-022.

SILVA, B. S. M. Tecnificação e gênero no corpo laboral da Legião Brasileira de Assistência: assistência social e modernidade (1945-1964). **História Unisinos**, v. 22, n. 4, p. 604-619, 2018.

SILVA, F. C. A. SOUSA, E. M. A migração venezuelana e o aumento da pobreza em Roraima. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 14, n. 27, p. 105–119, 2018.

SILVA, J. **O papel da Justiça do Trabalho nas negociações coletivas**. Campinas: Unicamp, 2013.

SILVA, K. L. L. S. **A atuação da justiça e dos políticos contra a prática da vadiagem**: as colônias correccionais agrícolas em Minas Gerais (1890-1940). 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2006.

SILVA, L. B.; OLIVEIRA, R. G.; ALBUQUERQUE, M. V.. Direitos humanos e pessoas em situação de rua: reflexões a partir do lastro de um Brasil escravista. **Saúde e Sociedade**, v. 34, n. 1, p. e240622pt, 2025.

SILVA, M. E. **História da assistência social no Brasil: da LBA ao SUAS**. Brasília: UnB, 2007.

- SILVA, M. F. S.; NUNES, E. D. Josué de Castro e o pensamento social brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, p. 3677–3687, nov. 2017. DOI: 10.1590/1413-812320172211.35002016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/j4qQN8qrsq8GYfSy3wTfDNy/>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- SILVA, M. L. Políticas públicas e população em situação de rua: avanços e desafios. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 54, p. 379–402, 2022.
- SILVA, M. L.; SOUZA, M. C. População em situação de rua no Brasil: vulnerabilidade e direitos humanos. **Revista Katálysis**, v. 25, p. 51–64, 2022.
- SILVEIRA, M. Y. J. O cuidado à saúde das pessoas em situação de rua: invisibilidade das ações intersetoriais na cidade de São Carlos – SP. 2016. Dissertação (Mestrado em Saúde) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.
- SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. 181-185
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA (SBS). **Licia do Prado Valladares**. Porto Alegre: SBS, [s.d.]. Disponível em: <https://sbsociologia.com.br/project/licia-do-prado-valladares/>. Acesso em: 2 set. 2025.
- SOUZA, M. R. R.; OLIVEIRA, J. F.; CHAGAS, M. C. G.; CARVALHO, E. S. S. **Gênero, violência e viver na rua: vivências de mulheres, em situação de rua, que fazem uso problemático de drogas**. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, Porto Alegre, v. 37, n. 3, e59876, 2016.
- SOUZA, P.; ARAÚJO, M. C. Projeto Portal da Inclusão: a experiência dos participantes do abrigo municipal em Maringá – Paraná. **Emancipação**, v. 7, n. 2, p. 181-207, 2007.
- SOUZA, W. A.; MEXKO, S.; BENELLI, S. J.. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 42, p. e232592, 2022.
- SPOSATI, A. O. **A assistência social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1988.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 Distrito Federal. 2019a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ADPF 635. 2019c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 01 dez. 2025.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Emb. Decl. na Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental 742 Distrito Federal. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF742ed.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Mandado de Injunção 4733. 2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADI 5617. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ministro Alexandre de Moraes divulga participantes de audiência sobre população em situação de rua.** Brasília: STF Notícias, nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Nota curricular:** Cármen Lúcia Antunes Rocha. Brasília, [s.d.]. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/CarmenLucia/CurriculoBiografia/nota\\_curricular\\_carmem\\_lucia\\_14maio2021.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/CarmenLucia/CurriculoBiografia/nota_curricular_carmem_lucia_14maio2021.pdf). Acesso em: 10 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF determina medidas para proteção da população em situação de rua.** Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: [<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=497765&ori=1>](<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=497765&ori=1>). Acesso em: 10 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrições da 37ª Audiência Pública:** ADPF 976 - População em Situação de Rua no Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Secretaria Judiciária - SEJ, Coordenadoria de Processamento Final/ Gerência de Transcrição, 21 nov. 2022. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976\\_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf). Acesso em: 11 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrições da 37ª Audiência Pública:** ADPF 976 – População em Situação de Rua no Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 21 e 22 nov. 2022. Disponível em: [[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976\\_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf)]([https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976\\_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf)). Acesso em: 10 abr. 2025.

TEIXERA, Mirna; FONSECA, Zilma. Saberes e práticas na atenção primária à saúde: cuidado à população em situação de rua e usuários de álcool, crack e outras drogas. In: **Saberes e práticas na atenção primária à saúde: Cuidado à população em situação de rua e usuários de álcool, crack e outras drogas.** 2015.

TOLEDO, C. **O Governo Goulart e o Golpe de 64.** (Coleção Tudo é História, nº 48). São Paulo: Brasiliense, 1982. (Coleção Tudo é História, n. 48). Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=Livros001&PagFis=191>. Acesso em: 3 abr. 2025.

TORRES, C. A. **Diálogo com Paulo Freire.** São Paulo: Loyola, 2001. p. 21-39.

TSEMBERIS, Sam. Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. **European Journal of Homelessness**, v. 5, n. 2, 2011.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VALLADARES, L. P. Cem anos pensando a pobreza urbana no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1991.

VITORELLI, E. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema** - Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, p. 253-297, 2024.

VON BRAUN, J.; GATZWEILER, F. W. Marginality—an overview and implications for policy. In: **Marginality**. 2014.

WACQUANT, Loïc. A cor da justiça: quando gueto e prisão se encontram e se malham. In: LINS, Daniel (org.). **Repensar os Estados Unidos**. Campinas: Papius, 2003. p. 159–208.

ZAFFARONI, E. R. **Colonização punitiva e totalitarismo financeiro: a criminologia do ser-aqui**. 2. ed. Rio de Janeiro: Da Vinci Livros, 2024.