

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

KARINE DOS SANTOS COSTA

**Entre o acolhimento e a exclusão: uma análise das políticas públicas para
população em situação de rua em Maringá/PR**

Maringá
2025

KARINE DOS SANTOS COSTA

Entre o acolhimento e a exclusão: uma análise das políticas públicas para população em situação de rua em Maringá/PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes.

Maringá
2025

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

C838e

Costa, Karine dos Santos

Entre o acolhimento e a exclusão : uma análise das políticas públicas para população em situação de rua em Maringá/PR / Karine dos Santos Costa. -- Maringá, PR, 2025.
82 f. : il., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Eder Rodrigo Gimenes.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2025.

1. População em situação de rua - Maringá (PR). 2. Política habitacional - Maringá (PR). 3. Políticas públicas. 4. Necropolítica. I. Gimenes, Eder Rodrigo, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.

CDD 23.ed. 363.5

KARINE DOS SANTOS COSTA

Entre o acolhimento e a exclusão: uma análise das políticas públicas para população em situação de rua em Maringá/PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br **EDER RODRIGO GIMENES**
Data: 24/11/2025 11:29:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Eder Rodrigo Gimenes
(Orientador/Presidente)
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
gov.br **CELENE TONELLA**
Data: 24/11/2025 16:25:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^ª. Dr^ª. Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
gov.br **ANA PAULA CAVALCANTE LIMA DA SILVA**
Data: 24/11/2025 14:12:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula Cavalcante Limão Silva
Universidade Cesumar - UNICESUMAR
(participação remota)

Aprovada em: 24 de novembro de 2025

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

Ao povo da Rua, para que tenham voz e para
que a moradia seja um direito primeiro.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi tecida por muitas mãos, afetos e caminhos.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes, por sua escuta generosa, pelo diálogo sensível, acolhedor e pelas contribuições que ampliaram meus horizontes teóricos e éticos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, pela oportunidade de aprender e crescer academicamente.

Às professoras e aos professores que contribuíram com suas aulas, leituras e provocações, em especial àqueles que integraram a banca de qualificação e defesa, pelas valiosas sugestões que aprimoraram esta pesquisa.

Ao meu filho Raul, por ser minha companhia nas aulas em muitas noites, por compreender minhas ausências e por acreditar em mim, mesmo quando duvidei.

Às minhas amigas Fernanda Marçal Fedossi e Tayná Wienne Adorno Tomás que me acompanharam nos momentos de exaustão e de alegria, o apoio de vocês foi essencial.

Aos moradores e ex-moradores do Portal da Inclusão, pessoas especiais para mim, que me acolheram e compartilharam suas vivências, tornando possível este estudo.

Este trabalho é dedicado à vida que insiste, à resistência cotidiana e à esperança de um Estado que reconheça e cuide de todos os seus cidadãos.

*“Se a moradia é um direito humano, não pode
ser tratada como a recompensa por um
comportamento exemplar.”*

Sam Tsemberis (Fundador do Housing First)

Entre o acolhimento e a exclusão: uma análise das políticas públicas para população em situação de rua em Maringá/PR

RESUMO

Esta dissertação investiga a tensão entre o acolhimento e a exclusão nas políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua (PSR) no município de Maringá, Paraná. A análise é conduzida sob a perspectiva teórica da Necropolítica, conceito cunhado por Achille Mbembe, que postula o uso do poder estatal para ditar quem pode ser exposto a “mundos de morte” e “morte social lenta”. O estudo demonstra, por meio de uma cronologia histórica iniciada em 1888, que a exclusão da população negra liberta da escravidão, desprovida de políticas de inserção efetivas, constituiu um processo sistemático de marginalização que se manifesta hoje na cronicidade da situação de rua. Por meio de uma metodologia qualitativa e da construção de um fluxograma da rede socioassistencial e de saúde de Maringá, evidencia-se que o modelo de intervenção vigente adota um paradigma etapista e condicional. Este modelo, ao exigir alta exigência e mérito para o acesso à moradia estável, cria um “gargalo” no equipamento Portal da Inclusão, que falha em cumprir seu papel de porta de saída, perpetuando o ciclo de institucionalização e recaída. A análise de dados de recaídas corrobora com essa falha, demonstrando a ineficácia da lógica de meritocracia habitacional para a PSR com vulnerabilidades complexas. Em contrapartida à lógica necropolítica identificada no sistema de acolhimento, o trabalho propõe uma Análise *Ex Ante* para fundamentar uma ruptura paradigmática. O Produto desta dissertação é o Projeto “Moradia Primeiro: Transição para o *Housing First* em Maringá”. Este modelo inverte a lógica do sistema ao garantir moradia permanente, incondicional e de alta autonomia como o ponto de partida para a recuperação e reinserção social. A transição do Portal da Inclusão para o modelo Moradia Primeiro configura-se, assim, como uma política pública baseada em evidências, com eficácia comprovada na superação da cronicidade, representando uma alternativa ética e economicamente viável à exclusão sistêmica.

Palavras-chave: Necropolítica. População em Situação de Rua. Moradia Primeiro. Política pública. Análise *Ex Ante*.

Between acceptance and exclusion: an analysis of public policies for the homeless population in Maringá/PR

ABSTRACT

This dissertation investigates the tension between welcome and exclusion in public policies aimed at the Homeless Population (PSR) in the municipality of Maringá, Paraná, Brazil. The analysis is conducted under the theoretical perspective of Necropolitics, a concept coined by Achille Mbembe, which posits the use of state power to dictate who may be exposed to “worlds of death” and “slow social death.” The study demonstrates, through a historical chronology beginning in 1888, that the exclusion of the formerly enslaved Black population, deprived of effective inclusion policies, constituted a systematic process of marginalization that manifests today in the chronicity of homelessness. Through a qualitative methodology and the construction of a flowchart of Maringá's social care and health network, it is evident that the current intervention model adopts an unconditional and stepwise paradigm. This model, by demanding high expectations and merit for access to stable housing, creates a “bottleneck” in the *Inclusion Portal* facility, which fails to fulfill its role as an exit door, perpetuating the cycle of institutionalization and relapse. The analysis of relapse data corroborates this failure, demonstrating the ineffectiveness of the housing meritocracy logic for the PSR with complex vulnerabilities. In contrast to the necropolitical logic identified in the shelter system, this work proposes an *Ex Ante* Analysis to fundamentally justify a paradigmatic shift. The Product of this dissertation is the “Citizen Housing: Transition to *Housing First* in Maringá” Project. This model inverts the system's logic by guaranteeing permanent, unconditional, high-autonomy housing as the starting point for recovery and social reintegration. The transition from the *Inclusion Portal* to the *Housing First* model is thus configured as an evidence-based public policy, with proven effectiveness in overcoming chronicity, representing an ethical and economically viable alternative to systemic exclusion.

Keywords: Necropolitics. Homelessness. *Housing First*. Public policy. *Ex Ante* Analysis.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 QUADRO TEÓRICO.....	14
2.1 VIVER APESAR DO ESTADO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A NECROPOLÍTICA	14
2.2 VIVER APESAR DO ESTADO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A RESISTÊNCIA.....	21
3 O MAPEAMENTO DA REDE DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ: DO DIAGNÓSTICO CENSITÁRIO À ANÁLISE DO ABRIGO PORTAL DA INCLUSÃO.....	39
3.1 DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ/PR	40
3.2 ANÁLISE EX ANTE: AS POLÍTICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ/PR.....	48
3.2.1 Diagnóstico do problema e suas causas	51
3.2.2 Objetivos e justificativa da intervenção.....	54
3.2.3 Desenho, estratégia e focalização	56
3.2.4 Comparação e relação causa-ação-resultado	59
3.2.5 Impacto orçamentário e confiança.....	60
4 PROPOSTA DE TRANSIÇÃO DO PORTAL DA INCLUSÃO PARA O MODELO MORADIA PRIMEIRO	62
4.1 A RUPTURA COM O PARADIGMA ETAPISTA: A JUSTIFICATIVA DO PRODUTO	62
4.2 O DESENHO DA SOLUÇÃO: A INVERSÃO DA PORTA DE SAÍDA	63
4.2.1 O fim do gargalo e a alta autonomia incondicional.....	63
4.2.2 A teoria da mudança e a reconfiguração da rede de suporte	64
4.2.3 Relação lógica de intervenção: da causa ao impacto	65
4.2.4 Comparação com evidências de sucesso: viabilidade da proposta.....	66
4.3 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E CONFIANÇA	67
4.3.1 Otimização de recursos e análise de custos	67
4.3.2 Legitimidade política e social (confiança)	68
5 CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

“Se não puder mudar o mundo, conte sobre isso.”
Provérbio africano

Vivemos em um país cuja estrutura social foi forjada sobre profundas desigualdades. O Brasil carrega em sua formação histórica marcas indeléveis de exclusão, violência e negligência que, ainda hoje, se manifestam na forma de ausência ou precariedade de políticas públicas destinadas às populações em situação de maior vulnerabilidade. A população em situação de rua é uma das expressões mais cruéis desse processo e tornou-se, nas últimas décadas, símbolo de um Estado que falha sistematicamente em garantir o básico: o direito à vida com dignidade.

Não se trata de um fenômeno recente, tampouco isolado. A complexidade das trajetórias que levam um sujeito a viver nas ruas exige que abandonemos explicações simplistas e moralizantes. A condição de rua é atravessada por múltiplos determinantes — econômicos, sociais, psíquicos, raciais e institucionais — e evidencia não apenas o fracasso da política habitacional ou da assistência social, mas a falência de um pacto de cidadania que, na prática, não contempla a todos. Em vez de proteção, muitos desses sujeitos encontram criminalização, abandono, estigmatização e, em última instância, uma política de morte que escolhe quem merece viver, quem pode ser cuidado e quem será descartado. Essa lógica é o que Achille Mbembe (2018) cunhou como “necropolítica”, um conceito que descreve as formas de controle social que regulam a vida e a morte de determinadas populações.

Falar sobre as dores do mundo, mesmo quando nosso poder de transformação parece restrito, é também uma forma de resistência. Esta pesquisa nasce do desejo de contar, de registrar e de não silenciar, porque calar diante da violência é, muitas vezes, ser cúmplice dela.

É neste sentido que emerge o presente estudo. A pesquisa parte de uma inquietação profunda que me atravessa há anos: como os dispositivos públicos destinados à população em situação de rua podem, ao mesmo tempo, reproduzir lógicas de exclusão e operar como possibilidades de cuidado e reconhecimento? A partir da experiência concreta de um equipamento público municipal — o Portal da Inclusão —, busco compreender como esse espaço vem sendo utilizado como estratégia de enfrentamento da violação de direitos, ao mesmo tempo que carrega ambivalências, limites e potencialidades.

A escolha pelo Portal não é aleatória. Trata-se de um dispositivo que reúne em sua proposta a articulação entre diferentes políticas públicas e a tentativa de dar respostas integradas a uma população que, habitualmente, é tratada de forma fragmentada pelo Estado. A análise

realizada possui caráter *ex ante*, ou seja, consiste na observação crítica do funcionamento do modelo atual para, ao final, propor ideias de reestruturação do equipamento. Estas propostas estão solidamente ancoradas nas lacunas metodológicas identificadas ao longo da pesquisa, bem como nas potenciais soluções que emergem das vozes dos sujeitos que frequentam o serviço e dos profissionais que o compõem.

Deste modo, esta pesquisa apresenta um conjunto de três produtos, cujas análises podem ser tomadas isoladamente ou de modo conjunto. O primeiro é um relatório sistemático que oferece um mapeamento dos equipamentos existentes e serviços ofertados à população em situação de rua no município de Maringá, que permite a identificação da política pública em funcionamento. O segundo é um diagnóstico da demanda, com foco nas carências e debilidades que precisam ser enfrentadas para a melhoria da referida política. Por fim, o terceiro produto é uma proposição de projeto de política pública denominada “Moradia Primeiro”, que consiste em um paradigma distinto de ação do poder público local junto à população em situação de rua.

Ao longo da trajetória deste trabalho, apoiei-me em importantes referenciais teóricos que me ajudaram a sustentar criticamente a análise proposta. Autores como Gilberto Velho (2003), ao discutir os processos de classificação social e a construção da noção de desvio; Wanderley Guilherme dos Santos (1979), com sua reflexão sobre cidadania e a seletividade dos direitos no Brasil; e Cleisa Maffei Rosa (2005), ao evidenciar as racionalidades que atravessam a vida nas ruas, entre muitos outros, foram fundamentais para compreender as contradições que operam nos bastidores das políticas públicas. Ao lado desses autores, trago também o arcabouço teórico das discussões sobre necropolítica (Mbembe, 2018), que permitem compreender como o Estado regula a vida — e a morte — de determinados corpos e populações.

Esta, porém, não é uma pesquisa que nasce apenas do embasamento teórico ou de um lugar de neutralidade acadêmica. É, sobretudo, uma pesquisa que nasce do chão da prática. Enquanto assistente social e servidora pública municipal, sempre estive comprometida com a construção de uma atuação ética, crítica e transformadora. Ao longo dos anos, fui percebendo que a atuação direta, embora essencial, não era suficiente para dar conta da complexidade dos problemas enfrentados no cotidiano do trabalho social. Surgiu, então, o desejo de pensar essas questões de forma mais ampla, estruturada, conectando teoria e prática — e foi esse desejo que me conduziu ao mestrado.

No entanto, o caminho até aqui foi tudo menos linear. Esta pesquisa foi construída entre muitas noites maldormidas, em meio às demandas do trabalho, às angústias da vida cotidiana, aos desafios da maternidade solo e ao enfrentamento de questões relacionadas à minha saúde mental. Por diversas vezes, perguntei-me se o espaço da pesquisa acadêmica era, de fato, para

minim. As dificuldades com prazos, a sobrecarga emocional e a exaustão tornaram-se companheiras constantes nessa jornada. Mas, ao refletir sobre essas questões, compreendi que a universidade precisa, sim, ser ocupada por pesquisadoras e pesquisadores diversos, com trajetórias múltiplas, plurais e experiências singulares. Os discursos, para serem múltiplos, precisam partir de realidades também múltiplas.

O mestrado profissional, nesse sentido, representa um espaço potente de articulação entre o saber acadêmico e a experiência concreta de trabalho. É um espaço que reconhece o valor da prática como produtora de conhecimento e que nos permite problematizar os limites e as potências das políticas públicas a partir de dentro. Esta pesquisa é, portanto, uma expressão da minha prática profissional — mas também da minha inquietação, do meu compromisso ético e político com a transformação social e da minha recusa em aceitar que o comum se naturalize.

As lacunas das políticas públicas não são novidades; as estratégias de aniquilação do Estado tampouco. No entanto, o fato de serem recorrentes não pode significar que sejam normais, aceitáveis ou imutáveis. Denunciar o que já é conhecido não é redundância: é resistência. E foi essa resistência que me impulsionou a seguir em frente, mesmo diante dos inúmeros desafios que se impuseram ao longo do caminho.

O objetivo desta pesquisa é, portanto, analisar criticamente o funcionamento do Portal da Inclusão dentro da rede de atendimento como estratégia de enfrentamento da violação de direitos da população em situação de rua, buscando compreender suas contradições, desafios e potencialidades, com vistas à proposição de alternativas para sua reestruturação.

O Portal da Inclusão, enquanto política local voltada ao atendimento da população em situação de rua de Maringá, é aqui tomado como objeto de estudo e como expressão de disputas simbólicas e materiais em torno do direito à cidade, ao cuidado e à vida. A análise empreendida visa tensionar a forma como as políticas públicas têm respondido a essa população, muitas vezes operando entre o viés da assistência e o controle social, evidenciando o quanto ainda há de ambiguidades e contradições nos dispositivos que deveriam assegurar direitos, mas frequentemente os condicionam ou negam.

Este trabalho se justifica pela urgência da temática — diante do aumento crescente da população em situação de rua e da intensificação das desigualdades sociais — e, também, pela necessidade de produção de conhecimento comprometido com a vida. Conhecimento que seja capaz de tensionar as práticas institucionais, interrogar os silêncios da política e, sobretudo, contribuir para a construção de caminhos possíveis. Caminhos que não ignorem a dor, mas que apostem na potência da vida, mesmo (e sobretudo) quando ela insiste em florescer nas margens.

2 QUADRO TEÓRICO

2.1 VIVER APESAR DO ESTADO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A NECROPOLÍTICA

“A rua é o lugar onde a cidade mostra o que não quer ver.”
Eduardo Galeano

A população em situação de rua no Brasil carrega uma história marcada por estigmas profundamente enraizados na estrutura social, os quais evoluíram de uma completa invisibilidade para um reconhecimento tardio como sujeitos de direitos, que ainda perduram e determinam os avanços de um pensar em políticas públicas humanizadas a esse público. Até os anos 1990, o debate sobre pessoas em situação de rua no Brasil se estruturava em torno de duas narrativas principais: como “problema público” a ser combatido por medidas repressivas e policiais ou como “questão de caridade”, relegada à iniciativa privada, especialmente instituições religiosas (Laura Cavalcante Salatino¹, 2023, p. 65). Essa dupla abordagem não era inocente, ela operava como um mecanismo de gestão necropolítica dos corpos indesejáveis.

O conceito de necropolítica, cunhado pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, oferece uma lente analítica potente para decifrar as dinâmicas de poder que historicamente incidem sobre a população em situação de rua no Brasil. Ao examinar as políticas estatais, ou a negligência em formulá-las, sob essa ótica, é possível identificar como o Estado brasileiro tem exercido sua soberania para estabelecer hierarquias de valor entre as vidas, criando condições que expõem esse grupo a um risco permanente de morte².

Para Mbembe (2018), a necropolítica constitui uma expressão radical do poder soberano, que se manifesta não pela promoção da vida, mas pela gestão da morte, seja ela física, social ou simbólica, de populações tidas como descartáveis. Ancorando-se no biopoder e em suas tecnologias de controle populacional, esse paradigma normaliza o “deixar morrer”. Tal

¹ Neste texto, opta-se por mencionar o nome completo das autoras/pesquisadoras na primeira menção a seus textos como recurso de valorização e reconhecimento das mulheres na ciência. Essa escolha fundamenta-se no esforço de enfrentar práticas de apagamento e desigualdade de gênero que historicamente incidiram sobre a produção do conhecimento científico, com vistas a contribuir, ainda que minimamente, para a promoção de maior equidade e representatividade no campo acadêmico.

² Entende-se que o problema estrutural aqui analisado não é pontual, mas constituído por um modo de vida e uma organização político-econômica inerentes ao sistema capitalista, os quais não temos como explorar em profundidade neste trabalho. Apesar de reconhecermos o papel central do Estado na gestão necropolítica da vida e da morte, é importante pontuar que as conquistas dessa população, ainda que executadas via políticas públicas, surgiram fundamentalmente de lutas e resistências dos movimentos sociais do próprio povo em situação de rua.

permissividade, contudo, não é universal; recai de forma seletiva sobre o que o autor denomina corpo “matável”, uma figura cuja vulnerabilidade é determinada por marcadores sociais primordiais, como raça, classe e condição socioeconômica, desse modo, o poder necropolítico atua demarcando quais vidas são dignas de proteção e quais podem ser abandonadas à própria sorte. Na perspectiva de Mbembe (2018), o necropoder estabelece uma lógica onde viver ou morrer não é mais um processo biológico, e sim uma decisão política.

No contexto brasileiro, essa lógica se manifesta historicamente na forma como o Estado gerencia a exclusão de determinados grupos, Dinaê Espindola Martins (2019), destaca que a população em situação de rua é alvo de “táticas territoriais e extremas” que materializam essa gestão da morte, por meio de remoções, invisibilização, ausência de políticas públicas e criminalização da pobreza. A necropolítica não opera apenas pela eliminação direta, mas pelo abandono calculado, pela exposição deliberada à precariedade e à violência institucionalizada, na comunicação e nos discursos midiáticos, como é identificado por Martins e Machado (2018), ao analisarem como o discurso midiático legitima a morte de pessoas em situação de rua, enquadrando-as como consequência da própria condição ou como ameaça à ordem urbana. A mídia, nesse sentido, atua como coautora do necropoder ao reforçar estigmas e naturalizar o extermínio simbólico dessas vidas.

Os “mundos da morte” descritos por Mbembe (2018) não são só campos de guerra, são também os territórios periféricos e as calçadas das grandes cidades, onde a ausência de políticas públicas evidencia a decisão política de deixar morrer. A necropolítica no Brasil tem raízes profundas na colonialidade, manifestando-se também em dispositivos como o encarceramento em massa e a exclusão racializada de políticas públicas (Júlia Fernanda Mariotto Casini, 2021).

Nesse sentido, o Estado brasileiro trilhou historicamente um caminho em que não falhou em “resolver” a questão das ruas, e sim gerenciou ativamente a vida e a morte desses corpos, sob a lógica da necropolítica. Seja, como exemplo, nas leis que classificavam como crime quem estava em situação de rua, nas operações noturnas de “limpeza urbana”, na distribuição de passagens de ônibus para outras cidades ou na ausência proposital de banheiros públicos e bebedouros, o poder soberano definia, a cada ação, que essas vidas não eram dignas de integração, mas, sim, de controle (Casini, 2021).

Para Mbembe (2018), a necropolítica é a expressão máxima da soberania estatal, a qual decide quem pode viver e quem deve ser relegado à morte social, uma categoria que inclui corpos racializados, pobres e despossuídos, cuja existência é marcada pela invisibilidade e pelo abandono sistemático. A população em situação de rua representa um dos grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade brasileira, frequentemente sujeita a condições que a

colocam em constante risco de morte; a gestão desses corpos, por meio de políticas higienistas, de criminalização e negação de direitos, revela uma geografia do poder, na qual o Estado atua como arquiteto da exclusão, definindo quais vidas merecem integrar o espaço urbano e quais devem ser apagadas, como bem aponta Casini (2021):

Essa política de morte se concretiza no cotidiano das ruas por meio de práticas, estratégias, táticas, normas e rotinas, algumas amplamente conhecidas, como experiências de compra de passagens pelo poder público para que as pessoas em situação de rua possam “ir embora” da cidade, remoções dessas pessoas de alguns espaços enquanto parte dos projetos de revitalização de espaços públicos e estratégias urbanísticas para tornar a cidade “mais limpa, segura e bela”. Há ainda aquelas que operam por dentro das políticas públicas, como estabelecimento de critérios, prazos e rotinas disciplinares para abrigo e permanência em instituições conhecidas como “albergues”, critérios para distribuição de passagens a fim de evitar que essas pessoas retornem para a cidade e a negação da existência de pessoas em situação de rua, a qual pode ser percebida através das propagandas da cidade que a vendem como uma das melhores para se viver no país, como lugar limpo, harmonioso, organizado, rico, sem conflitos de classes e com grande oferta de empregos (Casini, 2021, p. 22).

A gestão necropolítica exercida pelo Estado sobre os corpos da população em situação de rua não constitui um evento ocasional: é um projeto político estruturante. Para decifrá-lo, é imperioso recorrer à análise histórica do processo de colonização e à matriz escravagista brasileira. Sob esta ótica, a Abolição da escravidão em 1888 não poderia ser interpretada como um ponto de conclusão, e sim como um marco inaugural de novos mecanismos de controle e exclusão social, que passam a operar sob a égide da necropolítica.

A conformação histórica do estigma atribuído à população em situação de rua no Brasil possui raízes profundas, que remontam ao período escravocrata e se prolongam até o final do século XX. Conforme demonstra Cerqueira (2011), a constituição desse grupo populacional está intrinsecamente ligada às transformações econômicas, políticas e sociais do país. A presença de pessoas vivendo nas ruas acompanha a própria formação das primeiras cidades brasileiras, mantendo-se, historicamente, à margem das prioridades do poder público e carregando, desde então, “a marca do estigma e da exclusão a que são submetidas”.

Nesse contexto, a promulgação da Lei Áurea, em 1888, embora tenha libertado juridicamente cerca de 700 mil pessoas escravizadas, foi omissa em criar mecanismos efetivos de inserção social e econômica para essa massa de indivíduos na sociedade que então se modernizava (Maringoni, 2011). Fernandes (2008) caracteriza esse processo como “uma espoliação extrema e cruel”, ao sublinhar que os ex-escravizados foram lançados à própria sorte, desprovidos de acesso ao trabalho formal, assistência estatal ou quaisquer garantias sociais mínimas. Este abandono deliberado forjou as bases de uma marginalização sistêmica,

na qual a rua se tornou o espaço de sobrevivência e, simultaneamente, de administração da morte para aqueles tornados descartáveis pelo projeto nacional:

A desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. [...] Essas facetas da situação [...] imprimiram à Abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel (Fernandes, 2008, p. 29).

Tal cenário de abandono encontra sua premissa em um período ainda mais sombrio. Como aponta Casini (2021), a vida do escravizado já era, em si, uma “morte em vida”. Sob a lógica da necropolítica, seus corpos eram considerados “matáveis”: a manutenção de sua existência tinha como único objetivo a exploração de sua mão de obra, configurando “uma vida em condição de injúria”. Era um mundo de horrores, terror e violência, onde a subjugação era imposta por meio do sofrimento e do controle absoluto sobre o corpo da pessoa escravizada.

Desse modo, a Lei Áurea apresentou-se como o fim formal dessa condição, sem, no entanto, romper com a lógica necropolítica que a sustentava. Ao não inserir os libertos na sociedade nem oferecer caminhos para sua humanização e pertencimento, o projeto pós-abolição perpetuou a “morte em vida”, agora sob novas roupagens. As consequências desse abandono foram imediatas e duradouras. Sem acesso à terra, à educação ou a empregos formais, os ex-escravizados e seus descendentes foram confinados à margem do sistema produtivo.

Os empregos formais, por sua vez, eram ativamente destinados a imigrantes europeus incentivados pelo Estado, refletindo um projeto de modernização intrinsecamente ligado à ideologia do branqueamento³ e à exclusão racial. Iray Carone e Maria Aparecida Silva Bento (2016) detalham a base desse pensamento liberal:

Outra linha de argumentação pró-branqueamento se fundamentava no pensamento liberal a favor da modernização industrial do Brasil e da imigração de mão de obra europeia. Desde o período anterior à Abolição, já havia defensores da vinda de trabalhadores europeus para o desenvolvimento econômico do país, não só com a suposição da superioridade racial dos brancos, como também da produtividade maior da mão de obra europeia à mão de obra negra e escrava (Carone; Bento, 2016, p. 18).

³ Conjunto de teorias e políticas (principalmente do final do século XIX e início do XX) que visavam à “purificação étnica” da nação brasileira. Fundamentada no Darwinismo Social e em premissas eugenistas, apostava na miscigenação progressiva com a imigração europeia como a solução para eliminar o elemento negro e garantir a ascensão do país à modernidade, marginalizando, assim, a população afrodescendente (Carone; Bento, 2016, p. 19).

Esse projeto tinha como objetivo reordenar as condições de trabalho pela importação de uma força produtiva já adaptada à economia capitalista. O tom otimista do pensamento liberal visava “mobilizar as elites brasileiras para arrancar o país do isolamento da economia mundial e fornecer uma imagem atrativa do país para a importação de mão de obra europeia” (Carone; Bento, 2016, p. 18). No entanto, essa modernização carregava ideias preconceituosas sobre os negros, e a ausência de políticas concretas para a população liberta confirmava a intenção de aumentar o “coeficiente de ‘massa ariana’ no país”, apostando que o cruzamento acabaria por branquear o Brasil (Carone; Bento, 2016).

Passaram a compor, assim, o que Marx (2013) denominou “exército industrial de reserva”, uma massa de trabalhadores estruturalmente supérflua e permanentemente vulnerável, confirmando que a emancipação legal, sem justiça social, é uma liberdade inexistente.

Durante o lento processo de industrialização brasileiro, evitou-se empregar essa força de trabalho nacional sob o argumento de que aqueles oriundos da economia de subsistência não se adaptariam ao regime assalariado (Theodoro, 2004). Assim, estabeleceu-se um sistema excludente em duas frentes: a exploração compulsória, de um lado, e a marginalização crescente, de outro, ambos decorrentes da lógica colonial-escravocrata. Conforme Kowarick (1994, p. 58):

Sistema duplamente excludente, pois a um só tempo cria a senzala e gera um crescente número de livres e libertos, que se transforma nos desclassificados da sociedade. A transição do trabalho escravo para o livre, sem políticas públicas de integração, gerou um contingente populacional marginalizado, alijado do acesso a trabalho digno e moradia. Essa população foi forçada a ocupar áreas periféricas e precárias, dando origem ao processo de favelização e submetendo-se às formas mais degradantes de trabalho para sobreviver — aspectos estruturais que se mantêm na gênese da população em situação de rua.

Nas palavras de Carvalho (2002, p. 52), ao analisar as consequências sociais da abolição:

No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram às fazendas, para retomar o trabalho por baixos salários. Dezenas de anos após a abolição, os descendentes de escravos ainda viviam nas fazendas, uma vida pouco melhor do que a de seus antepassados escravos. Outros dirigiram-se às cidades, como o Rio de Janeiro, onde engrossaram a população sem emprego fixo. Já em São Paulo, os novos empregos, tanto na agricultura quanto na indústria, foram ocupados pelos milhares de imigrantes italianos trazidos pelo governo. Os ex-escravos foram relegados aos trabalhos mais brutos e mal pagos.

Ao analisarmos as leis e políticas públicas implementadas após 1888, torna-se evidente que o Estado brasileiro não só negligenciou a integração dos negros libertos, mas também atuou ativamente para mantê-los à margem da sociedade. Em vez de assegurar-lhes direitos básicos como terra, trabalho digno, moradia ou educação, o poder público criou mecanismos de criminalização e exclusão, reforçando a herança opressiva da escravidão.

Para Paula Carolina Batista (2019, p. 7), o século XX consolidou uma política de controle violento sobre afrodescendentes e grupos marginalizados, especialmente nas cidades. No Rio de Janeiro, por exemplo, as ruas foram locais de disputas entre projetos autoritários de “higienização social” e a resistência das populações pobres. Desde as reformas urbanas até as remoções forçadas, a justificativa de “modernização” serviu para expulsar comunidades negras e periféricas, liberando territórios para o capital enquanto se perpetuava a marginalização.

Dessa forma, as ações estatais pós-abolição não promoveram cidadania, mas a continuidade da violência racial sob novas roupagens. A exemplo é o Código Penal de 1890, o qual incorporou leis como a dos vadios e capoeiras, criminalizando a capoeira, a falta de trabalho, moradia e a mendicância (Brasil, 1890). Tais dispositivos foram instrumentalizados para legitimar o encarceramento de negros libertos considerados “improdutivos”, perpetuando a lógica de controle social por meio da penalização da pobreza. Como analisa Santos (2004, p. 146), não se punia a pobreza em si, e sim aqueles que não seguiam a moral do trabalho disciplinado. Para Melo, essas Leis excluía e deixavam ainda mais à margem a população de ex-escravizados, mostrando um esforço em criminalizar a pobreza e culpabilizar o indivíduo.

A partir do Código Penal da República (1890), a mendicância e a vadiagem ganham dois capítulos inteiros, estabelecendo a prática como contravenção, cabendo cinco artigos aos mendigos e três aos vadios, embora esta diferença não fique clara, mesmo porque, parece ser próprio dessas definições “não deixar claro” sua rotulação criminalizante. As condenações e processos previstos no Código Penal de 1890 suprimiam os direitos políticos daqueles que fossem condenados pelas condutas de vadiagem e mendicância. Em 1893, o Decreto de 13 de Outubro também previa a criação de colônias correccionais para reabilitação ao trabalho para mendigos válidos – aptos ao trabalho –, tornando estas práticas objeto de prevenção e reabilitação, mesmo que estes sujeitos ainda tivessem seus direitos políticos banidos (Melo, 2017, p. 70).

Complementarmente, a chamada Reforma Pereira Passos, implementada entre **1903 e 1906** no Rio de Janeiro, promoveu a destruição de cortiços e o deslocamento forçado de milhares de famílias pobres para as periferias, sob o discurso de “modernização urbana” (Benchimol, 1992). Essa política higienista atendeu aos interesses das elites, ao mesmo tempo em que aprofundava a segregação racial e econômica na cidade.

A política de marginalização e repressão do Estado brasileiro não cessou com o fim da escravidão; ela apenas se transformou com a Constituição de **1934**, pois a mendicância, a vadiagem e a pobreza mantinham-se crimes, além de serem negados direitos de alistamento e políticos (Melo, 2017). A Lei de Contravenções Penais de **1941**, em plena Era Vargas, manteve a criminalização da “vadiagem”, permitindo a prisão arbitrária de pessoas em situação de rua. Como observa Loyola (2020, p. 347-348), a norma, ainda vigente, é amplamente criticada por ser ultrapassada e promotora de formas veladas de discriminação social. Sua aplicação persiste como um instrumento coringa para a repressão dos “indesejados”, especialmente quando não há elementos suficientes para enquadramentos legais mais robustos. O artigo 59, em particular, foi amplamente utilizado como justificativa para a remoção e invisibilização de corpos improdutivos, reafirmando o projeto estatal de controle dos espaços públicos (Brasil, 1941).

Nas décadas de **1950 e 1960**, a pobreza urbana se manifestava por meio de uma massa crescente de marginalizados, empurrados para as bordas do sistema econômico. Mesmo reconhecida como um subproduto estrutural do capitalismo, essa marginalidade não foi tratada com políticas de inclusão, porém com estigmatização.

Já na década de **1970**, a população em situação de rua passou a ser alvo da repressão e de mecanismos de “limpeza social”, expressos em ações como a Operação Faxina, executada em 1975 durante a Ditadura Militar no Rio de Janeiro. Sob o pretexto de “embelezamento” da cidade, comunidades pobres foram removidas de áreas valorizadas com uso de violência policial e destruição de moradias, em benefício da especulação imobiliária (Jornal do Brasil, 1975; Fico, 1975). Essa operação visava expulsar os pobres do centro urbano e, também, apagar sua presença simbólica, em uma lógica higienista que atravessa as políticas estatais desde o século XIX. A repressão militar, assim, estendia-se para além do combate armado, atuando também sobre a disciplinarização cotidiana da pobreza e reforçando a segregação urbana estrutural que persiste até hoje.

Essas ações não eram isoladas, seguiam a lógica do biopoder, que transformou a população em situação de rua, por um lado, em alvo de controle, mas também, por outro, da necropolítica, que definia quem podia habitar o espaço urbano e quem deveria ser relegado à morte social. Para Casini (2021, p. 22), tais ações higienistas de gentrificação e exclusão — muitas vezes maquiadas de leis de modernização ou de segurança — eram e são “instrumentalizações da existência que destroem indivíduos”, desconsiderando que quem vive na rua tem uma identidade, vivências e vida. Uma lógica que se tratava de:

[...] um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa

de reprodução, a fecundidade de uma população, etc. São esses processos de natalidade, de mortalidade, de longevidade que, justamente na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos [...] constituíram, acho eu, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica (Foucault, 2005, p. 289-290).

Assim, a origem da população em situação de rua no Brasil está intrinsecamente ligada a um legado histórico de profunda desigualdade e sistemática desumanização. A escravidão, que subjugou corpos por mais de três séculos, deixou marcas indeléveis na estrutura social do país. Sua abolição formal em 1888, embora represente um marco legislativo crucial, não significou o fim da opressão, e sim o início de um longo e árduo processo de marginalização continuada. Aos recém-libertos e seus descendentes foi sistematicamente negada a plena cidadania e o acesso a direitos básicos, sendo relegados às margens da sociedade e frequentemente percebidos não como sujeitos de direitos, mas como um “problema social” a ser controlado ou erradicado.

Essa trajetória de exclusão pós-abolição foi marcada pela implementação de diversos mecanismos de controle social e estatal, incluindo, a promulgação de leis opressivas que visavam regular, segregar e, por vezes, justificar a violência e a exterminação dessa população vulnerabilizada. Como ressalta Lúcia Maria Xavier (2020), essa continuidade histórica fornece “um estofado para nos lembrar que essa vivência na rua como indigência, como condição subumana e iníqua, estava prevista no trajeto dessa população nos tempos modernos”. Portanto, a existência da população em situação de rua não pode ser compreendida como um fenômeno isolado ou fruto de escolhas individuais, pelo contrário, deve ser vista como uma consequência direta e persistente de processos históricos estruturais e de ações necropolíticas que perpetuaram a desigualdade, a desumanização e a negação de direitos fundamentais a uma parcela significativa da sociedade brasileira.

2.2 VIVER APESAR DO ESTADO: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A RESISTÊNCIA

Este capítulo analisa a trajetória da população em situação de rua no Brasil a partir da dinâmica entre a necropolítica estatal e as estratégias de resistência popular, demonstrando que desde a abolição inconclusa de 1888, que liberou juridicamente os escravizados sem lhes garantir direitos básicos, o Estado brasileiro perpetuou um projeto de exclusão estrutural por intermédio de mecanismos como a criminalização da vadiagem (1890), as reformas higienistas (1903-1906) e as ações higienizadoras contemporâneas, que consolidaram a marginalização

dessa população. No entanto, longe de aceitarem passivamente essa condição, esses grupos desenvolveram, de forma contínua, estratégias de sobrevivência e luta que se manifestaram na formação de quilombos urbanos, na organização de economias informais, no surgimento de pastorais sociais e, finalmente, na criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), em 2005, cuja pressão levou à conquista de políticas públicas como a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), em 2009 e a recente Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua) em 2024. O quadro que segue sintetiza essa relação dialética, contrastando cronologicamente as ações estatais excludentes com as correspondentes formas de resistência popular, evidenciando que a história dessa população é marcada não pela passividade, mas por uma luta permanente por direitos e dignidade, que hoje se reflete no debate sobre o paradigma de políticas públicas como a do Moradia Primeiro como potencial ferramenta de reparação histórica.

Quadro 1 – Cronologia da Exclusão Estatal e das Estratégias de Luta da População em Situação de Rua (1888-2024)

Ano	Eixo 1: Ações Estatais (Necropolítica e Exclusão)	Eixo 2: Ações Populares (Resistência e Luta)
1888	Lei nº 3.353 de 1888 (Lei Áurea): fim da escravidão sem reparação social, terras, moradia ou emprego. Marca o início da marginalização estrutural.	Sobrevivência Imediata: início da autogestão da vida, mobilização para o trabalho informal e busca por abrigo.
1890	Código Penal (Decreto nº 22.213 de 1890): instituição da criminalização da vadiagem e capoeira, transformando a pobreza e a ausência de moradia em atos passíveis de punição. Base legal para a repressão policial.	Organização Urbana e Rural: formação e consolidação de comunidades (ocupações em morros, favelas, quilombos urbanos) como espaços de autonomia e segurança mútua.
1903–1906	Reforma Urbana de Pereira Passos (Rio de Janeiro, início século XX): projeto de higienização urbana com a destruição de habitações populares (cortiços), promovendo a segregação e expulsão dos mais pobres para as periferias.	Economia da Sobrevivência: fortalecimento de redes de apoio e o desenvolvimento do trabalho ambulante como alternativa à exclusão econômica formal.
1934	Constituição Federal de 1934: mantém dispositivos de exclusão política (inelegibilidade e restrição ao voto) para a população pobre e reforça a criminalização da mendicância e vadiagem da Constituição de 1890.	Lutas Políticas incipientes: atuação de movimentos sociais e políticos iniciais, articulando a resistência por direitos básicos e cidadania.
1941	Decreto-Lei nº 3.688 de 1941 (Lei de Contravenções Penais (Era Vargas): manutenção e reforço da criminalização da “vadiagem”, legalizando a prisão arbitrária de pessoas sem residência ou ocupação formal.	Apoio Institucional religioso: surgimento das Pastorais Sociais como resposta à repressão e à negligência estatal, oferecendo auxílio humanitário e defesa.
1950–1960	Massa Marginalizada: aprofundamento da pobreza urbana, com o crescimento da população empurrada para as margens do sistema (consolidação do fenômeno da população de rua).	Organização de Auxílio Fraterno (OAF): estruturação das primeiras entidades de apoio dedicadas à população em situação de rua.
1970	Operação Faxina (Ditadura Militar, anos 1960-1980): ações violentas de repressão e higienização contra a população de rua, sob um regime autoritário.	Conscientização e Política: a OAF e outros grupos desenvolvem trabalhos de conscientização e organização política de base.
1980	Perpetuação da Desigualdade: intensificação da gentrificação e da exclusão social nas cidades, mantendo o ciclo de violências e marginalidade.	Redemocratização e Articulação: retomada dos movimentos sindicais e sociais urbanos, criando um ambiente propício para a defesa específica dos direitos da PSR.
1988	Constituição Federal de 1988 (Constituição Cidadã): formalmente, garante direitos para todos. A persistência da Necropolítica demonstra a falha na implementação de	Base Legal para Reivindicação: a Constituição torna-se o marco jurídico para a exigência de políticas públicas e reparação.

Ano	Eixo 1: Ações Estatais (Necropolítica e Exclusão)	Eixo 2: Ações Populares (Resistência e Luta)
	um Estado de Bem-Estar e na execução dos direitos.	
1990	Opressão Social e Policial (Década): recrudescimento das agressões e assassinatos de ódio contra a PopRua.	Nascimento do Movimento: criação da Pastoral do Povo da Rua e o Início do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).
1993	Chacina da Candelária: violência extrema por agentes do Estado contra crianças e adolescentes em situação de rua, reforçando a lógica da eliminação física da população marginalizada.	Fortalecimento da Luta: a Chacina catalisa o MNPR e a Igreja Católica, impulsionando a Pastoral do Povo da Rua e o Grito dos Excluídos como formas de denúncia.
1997	Assassinio de Galdino Pataxó: caso simbólico que expõe a Necropolítica e o ódio social, com agentes públicos sendo cúmplices da violência contra o “ser-na-rua”.	Engajamento Político: o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e Pastorais intensificam a pressão por direitos humanos, usando o caso Galdino como prova da necessidade de políticas de proteção e inclusão.
2009	Política Nacional para População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009): o Estado reconhece formalmente a situação de rua como resultado de falhas estruturais e não de escolha individual (Ação estatal fruto de pressão social).	Conquista de Políticas Públicas: o MNPR e as Pastorais alcançam uma vitória histórica com a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua.
2016–2022	Crescimento da população em situação de rua e Repetição Histórica. Aumento exponencial da população de rua, acompanhado pelo retorno de discursos de julgamento moral/meritocracia e intensificação da violência e das ações higienistas, refletindo a lógica da criminalização da pobreza do Código de 1890. 2022 – Brasil volta ao mapa da fome.	Luta pela Política: o MNPR atua na fiscalização e exigência da implementação da Política Nacional e na resistência aos discursos de ódio e à repressão.
2023	Plano Ruas Visíveis e ADPF 976: STF proíbe arquitetura hostil e remoções forçadas. Lançamento de plano interministerial.	Pressão no Judiciário: MNPR aciona o STF para garantir direitos negados pelos municípios.
2024	Luta de Valores e Necropolítica Persistente: o avanço conceitual de políticas (como a Moradia Primeiro) coexiste com ações regressivas municipais (limpeza urbana, redução de acolhimento para “não atrair”), opressão policial e negligência na saúde mental, demonstrando a luta interna do Estado. Portaria MCID nº 1.121 (MCMV) Instituição de moradia prioritária no Minha Casa Minha Vida e política de trabalho digno.	Conquista de Políticas de Trabalho: promulgação da Lei nº 14.821/2024 (Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua – PNTC PopRua), resultado direto da pressão social por inclusão econômica. Vigilância e Incidência: pressão social para que prefeituras (ex: Maringá) implementem as cotas habitacionais.
2025	Consolidação do <i>Housing First</i> institucional: entrega das primeiras unidades do MCMV com cotas para PSR. No entanto, persiste a “censura administrativa” e a resistência municipal em cumprir a proibição de arquitetura hostil determinada pelo STF.	Vigilância Popular e Direito à Cidade: movimentos sociais intensificam a fiscalização dos Planos de Ação municipais e denunciam o descumprimento das leis de proteção, utilizando as redes sociais como ferramenta de visibilidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base na pesquisa documental, legal e bibliográfica.⁴

Apesar de submetidos ao peso da necropolítica, com condições extremamente adversas e a políticas que ameaçavam constantemente suas vidas em vez de incluir e proteger, essas pessoas desenvolveram estratégias de sobrevivência e resistência, lutando por reconhecimento,

⁴ Nota Metodológica: os eventos cronológicos foram dispostos de forma dialética em dois eixos (Ações Estatais e Ações Populares) para ilustrar a relação de causa e reação entre a Necropolítica imposta pelo Estado e a Resistência da sociedade civil. O período destaca as oscilações conceituais do Eixo 1, desde a criminalização (1890) até o reconhecimento da falta de moradia como fator central (2024), sempre mediadas pela pressão do Eixo 2.

direitos e dignidade. Mesmo antes da formação de um movimento social organizado, a população em situação de rua já realizava articulações políticas incipientes e a cada lei ou reforma higienista que surgia, essa minoria resistia e se fortalecia tanto por ações coletivas, como também em práticas cotidianas, lutando pela sobrevivência e pela garantia de seus direitos.

A resistência da população em situação de rua no Brasil se manifesta em diferentes estratégias ao longo da história, após a abolição, os ex-escravizados foram rapidamente empurrados à margem da sociedade, sem qualquer apoio do Estado para inserção digna na vida econômica e social. O Código Penal de 1890, por exemplo, tipificou como crime a vadiagem e a prática da capoeira, medidas direcionadas especialmente aos negros libertos, considerados “inadaptáveis” às novas relações de trabalho e, por isso, perseguidos por sua autonomia e resistência (Taís Muniz; Toledo, 2018). Diante dessa exclusão estrutural, muitos passaram a organizar formas alternativas de sobrevivência em territórios periféricos, onde se constituíram os chamados quilombos urbanos. Esses espaços, como destaca Batista (2019), representaram estratégias coletivas de resistência, recriando vínculos comunitários e práticas de sociabilidade que reafirmavam identidades negras diante da segregação imposta.

Com o fim da escravidão, o povo negro continuou se aquilombando, processo que pode ser visto na origem da ocupação dos morros e terrenos devolutos que deram origem às favelas, símbolo maior do abandono dos libertos pelo Estado. Contemporaneamente, despontaram os autodenominados “quilombos urbanos” dos quais tratamos nesta dissertação. O povo negro sempre se organizou para constituir comunidades, seja durante ou posteriormente ao período de escravidão; unidos, encontram modos de resistir em meio à sociedade branca (Batista, 2019, p. 400).

Na Reforma higienista de Pereira Passos (1903-1906), como resposta às ações de expulsão dos pobres e negros do centro da cidade sob o discurso de “modernização”, essa população reagiu se organizando coletivamente em cortiços e becos, criando redes de apoio mútuo, e em vendas ambulantes e trabalhos informais como alternativa à exclusão econômica.

Resistindo à Lei de Contravenções Penais (1941), que mantinha a criminalização da “vadiagem”, e políticas de internação compulsória em hospícios, surgiam as pastorais sociais, ligadas à Igreja Católica (1950), em contraposição a essa negligência e repressão estatal. As pastorais sociais começaram a oferecer formas de assistência, como abrigos e distribuição de alimentos, representando um contraponto inicial, ainda que muitas vezes de caráter predominantemente assistencialista, às políticas governamentais. Essas ações, embora não configurassem um movimento político organizado pela própria população de rua, foram

importantes por oferecerem suporte material e humanitário, além de, em alguns casos, contestarem a omissão do poder público.

Outras iniciativas organizadas surgiram ao longo do tempo principalmente nas grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, durante o regime ditatorial brasileiro (1964-1985). Nesse período as alas mais progressistas da Igreja Católica, com a Pastoral do Povo da Rua⁵, vinculada à Teologia da Libertação⁶, denunciavam violações e articulavam redes de apoio, concedendo-lhes locais como sede e, também, uma linha político-ideológica (Maria da Glória Gohn, 1991), distribuindo comida e panfletos que questionavam: “Quem tem direito à cidade?”. Esse apoio foi fundamental para o início da articulação de pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo aquelas em situação de rua.

A influência da Teologia da Libertação foi crucial nesse processo. Essa corrente teológica — que propunha uma leitura do Evangelho a partir da perspectiva dos oprimidos e um engajamento ativo na luta por justiça social — animou diversas pastorais e comunidades eclesiais de base. Ainda de acordo com Veiga (2021), Dom Paulo Evaristo Arns⁷ sustentou uma postura de “opção preferencial pelos despossuídos” e assumiu uma voz forte de resistência diante do sistema opressor da ditadura militar. Além de denunciar as violações de direitos humanos, Arns fomentou a criação de estruturas de apoio e organização social, entre elas a Pastoral do Povo da Rua.

⁵ A Pastoral do Povo da Rua é uma iniciativa eclesial católica que atua junto a pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis, promovendo inclusão social, defesa de direitos e políticas públicas. Surgiu no Brasil no início dos anos 2000, em resposta à violência e exclusão sofridas por essa população, como a Chacina da Praça da Sé (2004) em São Paulo. Organiza-se em núcleos estaduais e nacionais, com ações como visitas a espaços públicos, denúncias de violações de direitos e articulação de fóruns de discussão. Sua metodologia inclui acolhida, escuta ativa e celebrações comunitárias, inspiradas nos valores evangélicos. Fonte: Movimento Nacional da População em Situação de Rua. *Pastoral do Povo da Rua*. Disponível em: <https://pastoraldopovodarua.org.br/movimento-nacional-populacao-em-situacao-rua>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁶ A Teologia da Libertação é uma corrente teológica originada na América Latina após o Concílio Vaticano II (1962–1965) e impulsionada pela Conferência de Medellín (1968), quando a Igreja assumiu a “opção preferencial pelos pobres”. Seus expoentes, como Gustavo Gutiérrez, Leonardo Boff e Dom Hélder Câmara, defenderam uma fé cristã comprometida com a transformação social e com a crítica às estruturas opressoras, muitas vezes utilizando análises marxistas. A proposta enfrentou resistência da Santa Sé nos pontificados de João Paulo II e Bento XVI, mas obteve nova valorização com o Papa Francisco. GUTIÉRREZ, Gustavo. *Teología de la liberación: perspectivas*. 19. ed. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, 2002. BOFF, Leonardo. *Igreja: carisma e poder*. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁷ Dom Paulo Evaristo Arns (1921-2016), Cardeal Arcebispo de São Paulo, destacou-se por uma atuação pastoral voltada à “opção preferencial pelos despossuídos”, dedicando-se à periferia, aos trabalhadores e à formação de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Tornou-se um dos principais líderes da resistência à ditadura militar (1964-1985), defendendo seminaristas presos (1969), e publicando o documento “Testemunho de paz” (1972), com fortes críticas ao regime. Sua luta culminou na realização de atos simbólicos, com o culto ecumênico em memória de Vladimir Herzog (1975) na Catedral da Sé, e a coordenação clandestina do Projeto Brasil: Nunca Mais (1979-1985), que conseguiu comprovar torturas e desaparecimentos do regime. Recebeu diversos prêmios internacionais em reconhecimento à sua obra humanitária e, também, apoiou o movimento Diretas Já. (Instituto Vladimir Herzog. Dom Paulo Evaristo Arns. Memórias da Ditadura. Disponível em: memoriasdadtadura.org.br. Acesso em: 11 dez. 2024).

A criação oficial da Pastoral do Povo da Rua em São Paulo em 1993, coordenada por padre Júlio Lancellotti⁸ a pedido de Dom Paulo Evaristo Arns, consolidou um trabalho já presente nas décadas anteriores⁹. Veiga (2021) destaca que esse esforço visou transformar “filas” e “cordões de necessitados” em “comunidades que partilham o pão, o afeto e o coração e constroem a esperança”. Esse respaldo institucional e ideológico teve papel decisivo como catalisador para o início da organização política autônoma dessa população.

Também a partir do movimento do Grito dos Excluídos (em 7 de setembro de 1995), manifestação popular de iniciativa das pastorais sociais de diversas arquidioceses em quase 170 cidades brasileiras, as diversas Pastorais do Povo da Rua começaram se mobilizar e incentivar a luta e a defesa dos direitos da PSR (Ana Lúcia Peixoto Costa, 2013).

Em São Paulo, a Organização de Auxílio Fraternal (OAF), fundada em 1955, foi uma das primeiras entidades a trabalhar com a população em situação de rua, inicialmente com um caráter mais assistencialista, mas que gradualmente foi incorporando uma perspectiva de luta por direitos. Na década de 1970, a OAF já desenvolvia trabalhos de conscientização e organização política junto a essa população.

O forte apoio e o trabalho desenvolvido pelas instituições religiosas e entidades filantrópicas, dentre as quais a OAF e a Pastoral do Povo da Rua em São Paulo, além das primeiras pesquisas e estudos na área acadêmica, foram fundamentais para que se organizasse amplo movimento social no sentido de pressionar as autoridades para que se reconhecesse a problemática dos que viviam nas ruas e fosse elaborada uma política de atenção a esse segmento (Costa, 2013, p. 101-102).

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, com o processo de redemocratização do Brasil, houve uma retomada dos movimentos sindicais e dos movimentos sociais urbanos,

⁸ Padre Júlio Renato Lancellotti é uma figura pública central na luta por direitos humanos no Brasil e cofundador da Pastoral do Povo da Rua. Sua atuação, iniciada também por meio da Organização de Auxílio Fraternal (OAF), promove uma ressignificação da condição de rua, associando-a ao sofrimento de Cristo e, ao mesmo tempo, questionando a ideia de que a pobreza seja um fracasso individual. Ativo nas redes sociais, o Padre Júlio Lancellotti utiliza seu perfil no Instagram para divulgar o trabalho diário com a PSR, expor as falhas das políticas públicas e denunciar ataques e ameaças que sofreu. Seu ativismo, que se estende ao apoio a mulheres, à comunidade LGBTQIA+ e a crianças, é publicamente reconhecido e encorajado pelo Papa Francisco (Casini, 2021, p. 86).

⁹ Importante destacar que, na conclusão deste trabalho (dezembro de 2025), o Padre Júlio Lancellotti sofreu restrições institucionais impostas pela Arquidiocese de São Paulo, sendo proibido de realizar transmissões de missas e de utilizar redes sociais. Segundo a reportagem da revista Carta Capital, a medida, determinada pelo cardeal-arcebispo Dom Odilo Scherer, foi interpretada por diversos setores da sociedade civil como uma forma de silenciamento frente ao seu histórico de denúncias contra a violência institucional e o abandono da população de rua. O episódio gerou ampla repercussão pública, sendo apontado por apoiadores e juristas como uma resposta a pressões políticas e religiosas contrárias ao seu trabalho pastoral (ARCEBISPO..., 2025). O religioso declarou que acataria a decisão por obediência à hierarquia católica. Ver: ARCEBISPO de SP proíbe Padre Júlio Lancellotti de usar redes sociais e veta a transmissão de missas. Carta Capital, São Paulo, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/arcebispo-de-sp-proibe-padre-julio-lancellotti-de-usar-redes-sociais-e-veta-a-transmissao-de-missas/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

criando um ambiente propício para o surgimento de organizações voltadas para a defesa dos direitos da população em situação de rua.

A organização política e social da população em situação de rua no Brasil tem suas raízes no processo de redemocratização do país, especialmente a partir dos anos 1980. Conforme apontado por Marina Rute Pacheco (2017), esse período foi marcado pelo estreitamento dos laços entre movimentos sociais e o Estado, particularmente durante a redemocratização, quando houve uma transferência de pontos de conexão à sociedade política.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante para os movimentos sociais em geral, ao consagrar um extenso rol de direitos fundamentais e estabelecer em seu artigo 1º que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República. Além disso, o artigo 3º determina o que constitui os objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, o que inclui expressamente a erradicação da pobreza, para que a todos seja assegurada uma vida digna. A população em situação de rua, portanto, representa de forma acentuada a distância entre a cidadania legal e a cidadania real. Embora formalmente incluídos no rol de direitos garantidos pela Constituição, esses indivíduos enfrentam cotidianamente a negação do acesso pleno aos serviços, à proteção e à dignidade.

O Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) estabeleceu-se oficialmente em 2006, mas sua articulação política começou a ganhar força nos anos 2000, marcada pela organização de ocupações urbanas e pela intensa pressão por direitos. Essa mobilização, contudo, possui razões mais antigas, datadas dos anos 1990, período em que a organização da população de rua se dava, majoritariamente, em colaboração com o Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis (MNCR), formalizado em âmbito nacional em 2001. Outro fato que fortaleceu este processo foi o assassinato de Galdino Pataxó, no ano de 1997, cometido de maneira brutal por jovens de classe média na cidade de Brasília, com a justificativa de que o mataram porque pensaram que se tratava de um mendigo (Nara Damião dos Santos, 2012).

A criação desse movimento, entretanto, se deu com maior intensidade após o bárbaro “Massacre da Praça da Sé” (SP) em 2004, no qual policiais mataram sete pessoas em situação de rua, gerando comoção, revolta e indignação e, como consequência das reivindicações, o MNPR conseguiu levar a problemática a fazer parte da agenda do Governo Federal, que — em 2005, em diálogo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o MNPR e demais setores da sociedade civil — iniciou a elaboração de política pública para a população em situação de rua, e por sua vez resultou, em 2009, na instituição da Política Nacional para a

População em Situação de Rua, reconhecendo, pela primeira vez, que a rua não é uma “escolha”, e sim um produto de falhas estruturais do Estado.

A construção dessa política decorreu de parâmetros democráticos, de engajamento e protagonismo da população de rua, representada por integrantes do MNPR. Ela foi gestada por um Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto de 25 de Outubro de 2006 e composto pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Justiça; além da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da Defensoria Pública da União. Contou, ainda, com a fundamental participação de integrantes do MNPR, da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas), representando a sociedade civil organizada (Rodrigues, 2009, p. 8).

A trajetória da população em situação de rua revela mais do que vulnerabilidade: evidencia também sua potência de resistência cotidiana. Mesmo diante de estruturas estatais historicamente excludentes, esses sujeitos constroem alternativas de existência, ocupando e ressignificando o espaço urbano. A rua, nesse contexto, não é apenas um território de passagem ou abandono, ela é um espaço ativo de disputa simbólica e política. Iniciativas como as cooperativas de catadores de recicláveis e a organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) são exemplos concretos de como a marginalização é enfrentada por meio de estratégias coletivas e solidárias (Carrião; Batista, 2017).

Essas práticas revelam uma forma de resistência que se ancora não só na sobrevivência, como também na “reexistência”, conceito mobilizado por grupos marginalizados para nomear a luta diária por dignidade e visibilidade. Trata-se de um processo em que a rua deixa de ser sinônima de invisibilidade e passa a ser compreendida como espaço de elaboração de novos modos de vida, de criação de vínculos e de produção de saberes (Ana Clara Torres Ribeiro, 2017). Nesse sentido, resistir não se limita a confrontos diretos com o poder institucional, muitas vezes, está na persistência em existir, em nomear dores, afetos e reivindicações. É uma prática que combina o político ao existencial, reafirmando o direito à cidade e à humanidade negada (Maria Cecília de Souza Minayo, 2014).

Porém, apesar das manifestações de resistência, a lógica necropolítica que permeia o tratamento da população em situação de rua não foi superada, o expressivo aumento dessa população, que saltou de uma estimativa de 21.934 pessoas em 2012 para 281.472 em 2022 (Natalino, 2022), expõe um sistema que parece produzir “sobras humanas” ao mesmo tempo que, paradoxalmente, pode se beneficiar de sua precariedade.

A desigualdade social é um fator fundamental na compreensão da presença de indivíduos nas ruas. Como aponta Xavier (2020), essa exclusão não se restringe à experiência

de viver na rua; ela é frequentemente o culminar de um processo de negação sistemática de direitos básicos, cidadania, proteção, educação, moradia, alimentação, trabalho e renda, ao longo da vida do indivíduo e de sua família. Portanto, as condições enfrentadas por essas pessoas não podem ser simplificadas como meros resultados de escolhas individuais ou relações interpessoais fracassadas. Elas são também, e de forma crucial, consequência de “impedimentos” estruturais que dificultam ou impossibilitam sua integração a uma sociedade que, por vezes, não demonstra desejar seu pertencimento. Diante desse legado histórico de exclusão e da luta constante por reconhecimento, foi apenas no início do século XXI que o Estado brasileiro começou a construir um arcabouço legal e político que visasse não apenas gerir a pobreza, mas garantir direitos e promover a autonomia da população em situação de rua. Se, como visto, as políticas do passado foram desenhadas com a perpetuação de lógicas necropolíticas, a partir dos anos 2000, movimentos sociais e setores do governo iniciaram um lento, porém fundamental, processo de inversão dessa lógica. O ápice desse novo olhar se consolida a partir da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída e concretizada pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, representando um marco importante para a construção de uma rede de proteção social. Inclui as necessidades da população em situação de rua como pauta na agenda política, evidencia e dá visibilidade a estas pessoas e as define como:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009a).

Sua consolidação foi precedida por experiências locais fundamentais desenvolvidas entre as décadas de 1980 e 1990 em grandes centros urbanos como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre¹⁰. Essas iniciativas demonstraram que a atenção à população em situação de rua exigia um arranjo setorial e intersetorial, articulando saúde, assistência social, moradia e trabalho, além de mecanismos interníveis de gestão (federal, estadual e municipal). Tais

¹⁰ Segundo Machado (2020, p. 104), “iniciativas voltadas ao trabalho social digno e vinculado a perspectiva de direitos sociais para a PSR na década de 1990 se deu, majoritariamente, através das entidades privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e a instituições religiosas (católicas e espíritas), em particular nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte [...]. Como exemplo de iniciativas *[sic]* podemos citar as Casas de convivências, Albergues e Centros e Ações Sociais. Os órgãos de pesquisa e estudo que se preocupavam com a compreensão do tema concertavam-se, exclusivamente, na academia, tais como Núcleos de Pesquisa de Faculdades Públicas e Particulares (USP, PUC-SP) e grupos jornalísticos (Jornal o Trecheiro, Grupo Nova [...]).”

experiências evidenciaram a necessidade de superar abordagens fragmentadas e assistencialistas, substituindo-as por políticas estruturais baseadas em direitos humanos e acabaram por lançar as bases conceituais que viriam a influenciar a formulação da PNPSR, notadamente a compreensão da necessidade de respostas integradas e coordenadas.

Um segundo momento crucial nesse percurso foi a inédita acolhida do Governo Federal, a partir de 2003, às demandas e representações dos movimentos sociais organizados da população em situação de rua. Esse período marcou uma virada significativa, pois o Estado brasileiro passou a reconhecer formalmente a legitimidade das reivindicações desse grupo e a estabelecer canais de diálogo e interlocução direta.

Como aponta Machado (2020), a participação ativa de representantes dos movimentos sociais nos debates, fóruns e encontros nacionais foi determinante para pautar as necessidades específicas da população em situação de rua e para influenciar o desenho da PNPSR, sendo sua construção um processo coletivo e democrático, viabilizado, em grande medida, pelo II Encontro Nacional de População em Situação de Rua, realizado em Brasília no ano de 2009, que consolidou as propostas e diretrizes que culminariam na publicação do Decreto nº 7.053/2009. Esse processo participativo legitimou a política e, também, incorporou a perspectiva e o conhecimento daqueles que vivenciam a realidade das ruas, lapidando o caminho para uma política mais alinhada às suas necessidades e direitos.

A própria trajetória de construção da PNPSR, ancorada nas experiências locais e no diálogo com os movimentos sociais, evidenciou a insuficiência de respostas isoladas e setoriais para a complexa teia de fatores que levam e mantêm as pessoas em situação de rua. A pobreza extrema, a fragilização ou ruptura de vínculos familiares e comunitários, a falta de moradia convencional, o desemprego, problemas de saúde física e mental, o uso de substâncias psicoativas, a discriminação e a violência são dimensões interconectadas que exigem uma atuação articulada do poder público. Reconhecendo essa complexidade, o Decreto nº 7.053/2009 estabeleceu a intersetorialidade como um princípio e uma diretriz fundamental da PNPSR.

A PNPSR propõe um olhar integral sobre o indivíduo e suas necessidades, buscando articular os diferentes serviços e equipamentos para construir trajetórias de saída das ruas que sejam sustentáveis e promovam a autonomia e a cidadania. Isso implica a coordenação entre diferentes secretarias e ministérios, assim como a construção de fluxos e protocolos conjuntos de atendimento, o compartilhamento de informações e a capacitação integrada dos profissionais que atuam na linha de frente.

A efetivação dos objetivos PNPSR depende, fundamentalmente, da estruturação de uma rede articulada de serviços públicos capazes de acolher, proteger e promover a autonomia dessa população. Para isso, a PNPSR se organiza em eixos estratégicos intersetoriais, operacionalizados por serviços especializados em saúde, assistência social e acolhimento (Brasil, 2024).

Na saúde, funcionam os Consultórios na Rua (CnR), formados por equipes multiprofissionais (médicos, enfermeiros, assistentes sociais) que realizam atendimento itinerante em territórios de ocupação, garantindo acesso às consultas, prevenção de doenças, dispensação de medicamentos e encaminhamentos para redes de saúde mental, Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), e urgências com Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Atuam em parceria com as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Estratégia Saúde da Família (ESF) para assegurar continuidade do cuidado. Integração com o Sistema Único de Saúde (SUS), com a priorização do atendimento em todos os níveis (atenção básica, especializada e urgência), com diretrizes para eliminação de barreiras burocráticas (ex.: exigência de comprovante de residência).

Na Assistência Social o Decreto nº 7.053/2009, em seu Artigo 7º, estabelece como objetivos a implementação de Centros de Referência Especializados para atendimento dessa população no âmbito da Proteção Social Especial (PSE) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), (Inciso XII) e a adoção de um padrão básico de qualidade, segurança e conforto na rede de acolhimento temporário (Inciso XI e Art. 8º). Esses objetivos são operacionalizados por meio de serviços específicos, tipificados pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que organiza os serviços socioassistenciais por níveis de complexidade.

No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, destacam-se dois serviços essenciais para o atendimento à população em situação de rua: o Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), que tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social — como o trabalho infantil, a exploração sexual de crianças e adolescentes, o uso de substâncias psicoativas e a própria situação de rua (Brasil, 2009b). As equipes desse serviço percorrem os logradouros públicos buscando estabelecer um contato inicial com as pessoas em situação de rua, oferecendo escuta qualificada, informações sobre direitos e serviços, e buscando construir um vínculo de confiança que possibilite o encaminhamento para a rede socioassistencial e outras políticas públicas. Sua atuação é itinerante e busca alcançar os indivíduos onde eles se encontram, respeitando sua vontade e seu tempo.

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), é a principal porta de entrada da população em situação de rua para a rede de proteção social. Oferecem atendimento psicossocial individualizado e em grupo, orientação sobre direitos, auxílio na obtenção de documentação civil, encaminhamentos para outros serviços (saúde, educação, trabalho, acolhimento), espaços para higiene pessoal, guarda de pertences e alimentação. O Centro POP funciona como um espaço de referência e convivência, buscando fortalecer a autoestima, a autonomia e os vínculos interpessoais e sociais dos usuários, além de articular a rede de serviços local para garantir um atendimento integral (Brasil, 2009b).

Todo Centro POP oferta, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, tem a finalidade de assegurar suporte por meio de atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecer vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de “novos projetos de vida” [...] Na própria definição do nível de complexidade no qual o Centro POP se insere, no âmbito da política de assistência social, está posto que o trabalho desenvolvido deve levar em conta a noção de risco e dos vínculos rompidos e/ou fragilizados, conforme pontuado anteriormente. Ao que parece, todavia, apesar dessa configuração proposta para a unidade Centro POP, ordinariamente enjeita-se que, especialmente no contexto das ruas, os sujeitos produzem, constroem e reconstróem vínculos que não são os familiares e comunitários socialmente convencionados (Casini, 2021, p. 131-132).

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que lida com situações de maior vulnerabilidade e risco, nas quais os vínculos familiares estão rompidos ou extremamente fragilizados, a PNPSR prevê diferentes modalidades de acolhimento: os abrigos institucionais — oferecem acolhimento por um período mais prolongado, com estrutura para garantir proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho social continuado, visando à construção de um projeto de saída das ruas e à reinserção social e familiar, quando possível; as Casas de Passagem — oferecem acolhimento imediato e de curta duração, geralmente para pessoas em trânsito ou em situação de crise, garantindo proteção imediata enquanto se busca um encaminhamento mais adequado; e o acolhimento na modalidade República — o qual é destinado a jovens e adultos em situação de rua que possuam maior grau de autonomia. Tais Repúblicas oferecem moradia subsidiada em casas compartilhadas, com apoio técnico para a gestão coletiva da residência e para a construção de projetos de vida autônomos. Diferentemente dos abrigos, as Repúblicas pressupõem maior autogestão dos moradores, incentivando a responsabilidade compartilhada e a preparação para a vida independente. Esses serviços integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e são regulados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua representa um avanço inegável na forma como o Estado brasileiro lida com essa grave questão social. Ao reconhecer a complexidade do fenômeno, a necessidade de respostas integradas e intersetoriais e ao estabelecer uma estrutura de serviços socioassistenciais específicos, a PNPSR oferece um arcabouço normativo e conceitual fundamental para a garantia de direitos e a promoção da cidadania (Brasil, 2023). O histórico de sua construção, marcado pela participação social e pelo aprendizado com experiências locais, confere-lhe legitimidade e relevância. Contudo, a mera existência da política e da tipificação dos serviços não garante sua efetiva implementação em todo o território nacional. A prática e resultados dessas políticas em mais de dez anos, mostraram que, mesmo com esses avanços, a real transição da rua para uma vida autônoma e estável esbarrava em um obstáculo central: a falta de moradia.

A recente promulgação da Lei nº 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), introduziu uma reconfiguração significativa na caracterização desse grupo populacional. A nova normativa eleva a falta de moradia à condição de elemento central e definidor da condição de rua e definidor da condição de rua.

Nessa perspectiva, a lógica subjacente é nítida e direta: reconhece-se que a carência de uma moradia própria e permanente constitui o fator primordial que determina a situação de rua. É esta condição básica não atendida que gera a necessidade imediata de serviços de acolhimento provisório e abrigos, configurando-se, portanto, como a raiz da vulnerabilidade experienciada por esse segmento populacional.

Para fins desta Lei, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, podendo tal condição estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Brasil, 2024).

O modelo tradicional, aplicado até o momento, exige que a pessoa supere suas vulnerabilidades (como problemas de saúde mental ou dependência química) antes de ter acesso a uma moradia. Essa lógica, na prática, poderia perpetuar a situação de rua, pois estabilizar uma vida sem o alicerce básico de um lar é um desafio quase intransponível.

A crise habitacional contemporânea exige uma mudança de paradigma que transcenda o assistencialismo paliativo. Conforme destaca a ONU News (2025), a erradicação da situação de rua nas metrópoles depende da implementação de políticas de habitação inclusivas que

reconheçam a moradia não apenas como um teto, mas como o alicerce para o acesso aos demais direitos fundamentais. No cenário brasileiro, essa urgência é corroborada pelo relatório da organização Terra de Direitos (2016), que denuncia como a sistemática negação do direito à cidade e à habitação empurra indivíduos para uma trajetória de rua marcada por violações e pela omissão do sistema de justiça. Assim, a moradia surge como o ponto de partida indispensável para que o Estado deixe de apenas gerir a pobreza e passe a assegurar, de facto, a dignidade humana.

É neste contexto de busca por soluções mais efetivas que emerge, no cenário internacional e, mais recentemente, no Brasil, o paradigma do “Moradia Primeiro” (*Housing First*)¹¹. Este modelo propõe uma inversão radical da lógica tradicional: a moradia é um direito humano básico e, portanto, deve ser a primeira intervenção, e não uma recompensa final após as etapas e adequação a tratamentos. Enquanto os serviços da PNPSR garantem a sobrevivência e o acesso a direitos, o Moradia Primeiro avança um passo além, posicionando a moradia estável como a plataforma fundamental a partir da qual todos os outros desafios — saúde, emprego, reconstrução de vínculos — podem ser trabalhados com maior chance de sucesso (Brasil, 2020).

Apesar de suas origens internacionais, o Moradia Primeiro começa a ganhar espaço no Brasil a partir de projetos-piloto pioneiros, aproximadamente a partir de 2018. Estudos iniciais dessas experiências nacionais, assim como a vasta evidência internacional, indicam que esta é uma das alternativas mais promissoras e com maiores taxas de sucesso na superação definitiva da situação de rua crônica (Brasil, 2020).

A análise crítica das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, ancorada nas teorias da necropolítica e do reconhecimento social, revela a urgência de revisar os modelos tradicionais de acolhimento e assistência, que muitas vezes falha ao não exercer a alteridade, pois tenta enquadrar a pessoa em situação de rua em padrões institucionais rígidos, ignorando suas subjetividades e histórias de vida individuais. O modelo Moradia Primeiro surge

¹¹ O *Housing First* (Moradia Primeiro) é uma abordagem de política pública de origem internacional (iniciada nos EUA no início dos anos 1990, pelo psicólogo Sam Tsemberis, na cidade de New York, no ano de 1992, e que posteriormente se estabeleceu internacionalmente como alternativa à forma de atendimento a esta população tal como a conhecemos) cujo princípio fundamental é garantir o acesso imediato e incondicional à moradia estável para a População em Situação de Rua (PSR). O modelo inverte a lógica tradicional de “escala de prontidão”, que exigia tratamento ou sobriedade prévios, considerando a moradia como um direito básico e pré-requisito para que qualquer outra intervenção social, clínica ou laboral tenha sucesso. Assim, a moradia é o ponto de partida para a estabilização e o suporte contínuo (Tsemberis, 2010). Experiências internacionais em países como Portugal, Escócia, França, Irlanda, Bélgica e Espanha têm demonstrado que o *Housing First* incide positivamente na diminuição do número de pessoas em situação de rua de forma mais eficiente, humanizada e econômica, pois parte do princípio de que a moradia “é um direito básico que não deve ser negado a ninguém, independente das circunstâncias de vida e dos desafios enfrentados pelas pessoas” (INRUA, 2020, online). Essa inversão lógica — primeiro a casa, depois o acompanhamento técnico — é primordial (Casini, 2021, p. 145).

como uma alternativa mais eficaz e humanizada. Fundamentado na premissa de que a moradia é um direito básico e inegociável, rompe com a lógica etapista¹² e condicional, ao garantir acesso imediato a um lar sem exigências prévias como tratamento ou adaptação a regras institucionais. De acordo com Tsemberis (2010), essa estabilidade inicial é essencial para que as pessoas possam acessar outros direitos e iniciar um processo real de reconstrução da vida com dignidade e autonomia.

Ao priorizar a moradia como ponto de partida, e não como recompensa ao final de um percurso, essa abordagem transforma a forma de acolher, colocando o sujeito no centro da política pública e reconhecendo suas necessidades de forma individualizada. Ela também valoriza o atendimento integral e a escuta ativa, com o apoio de equipes multidisciplinares que acompanham o processo de forma contínua e respeitosa. A centralidade da moradia no processo de reintegração social tem mostrado resultados significativos, especialmente quando associada a redes de cuidado que respeitam os tempos e trajetórias de cada pessoa (Tsemberis, 2010; Fernanda Lima, 2020).

No Brasil, essa proposta tem sido adaptada em projetos-piloto promissores. O Projeto Moradia Primeiro foi promovido inicialmente pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em agosto de 2021, junto a pessoas em situação crônica de rua, especialmente aquelas com mais de cinco anos nas ruas, em uso abusivo de substâncias ou com transtornos mentais. Com atuação de equipes técnicas compostas por profissionais de diferentes áreas, o projeto busca garantir a permanência na moradia e promover a reinserção social de forma integrada.

Experiências concretas como as de Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS) mostram resultados expressivos. Em Curitiba, o projeto executado pelo Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua (INRua), em parceria com a Mitra da Arquidiocese, tem

¹² Quando nos referimos a etapismo, modelo etapista ou paradigma etapista, trata-se da forma que se convencionou chamar o modelo de atendimento que supõe distintas etapas, estratégias e serviços destinados às pessoas em situação de rua segundo o princípio de que cada uma das etapas prepara as pessoas para alcançarem o próximo nível de atendimento. É um modelo de desenvolvimento sucessivo, em que se espera que cada uma das etapas subsidie instrumentos ou qualidades, segundo a resposta e comprometimento dos usuários dos serviços visando como ponto final a autonomia plena, momento em que não se necessita mais dos serviços de atendimento. O modelo etapista parte do princípio de que as pessoas em situação de rua, ao se depararem com diversos desafios com seus vínculos familiares, dificuldades econômicas, problemas de saúde, emprego, dependência de substâncias, dentre outros, perderam as condições de realizar a própria sobrevivência de forma autônoma e, portanto, precisam de auxílio para reorganizar suas vidas em outros termos, buscando atingir um nível desejável de bem-estar e independência (Brasil, 2022, p. 19).

proporcionado acesso à moradia permanente e melhorias significativas na qualidade de vida dos atendidos¹³.

Em Porto Alegre, sob gestão da prefeitura, observou-se redução nas internações hospitalares, maior adesão a tratamentos de saúde e diminuição no uso de substâncias psicoativas. Além disso, a substituição da rua e dos abrigos por uma moradia estável permitiu maior acesso aos serviços públicos e fortalecimento dos vínculos sociais (Brasil, 2019).

Essas experiências demonstram que caminhos mais humanizados, baseados na confiança e no direito à moradia, são não somente possíveis, mas eficazes. Mostra ser necessário que o Estado e a sociedade se comprometam com políticas que priorizem o sujeito e sua dignidade, rompendo com os modelos que perpetuam a exclusão sob o disfarce da proteção. No entanto, a efetivação de abordagens como a do Moradia Primeiro exige investimento, vontade política e uma profunda revisão ética sobre o que entendemos por acolhimento e o alcance real de autonomia pessoal e financeira, ao garantir acesso imediato e sem exigências a uma residência permanente, permite que os indivíduos reconstruam suas vidas com autonomia, apoiados por equipes multidisciplinares que oferecem suporte contínuo e personalizado.

Entretanto, sua implementação no Brasil enfrenta desafios significativos. Fatores como a indisponibilidade de habitações adequadas, a falta de coordenação entre os serviços públicos e a resistência de profissionais às mudanças nos modelos tradicionais de atendimento podem dificultar a plena aplicação da proposta. Além disso, a precariedade da rede de políticas sociais e a fragmentação entre os setores de saúde e assistência social comprometem a efetividade do acompanhamento e da reintegração social dos indivíduos atendidos (Vanessa de Souza Lima Dalberto, 2025). Para superar essas barreiras, é imprescindível uma articulação intersetorial robusta, que envolva os setores de saúde e assistência social, assim como a educação, o trabalho e a segurança pública. A formação contínua dos profissionais envolvidos, alinhada aos princípios da proposta, é essencial para garantir que o atendimento seja centrado no sujeito, respeitando suas singularidades e promovendo sua autonomia. Além disso, a ampliação da

¹³ A experiência brasileira com o modelo *Housing First* encontrou em Curitiba, em 2019, um terreno para a implementação de um projeto piloto inovador, denominado Moradia Primeiro Curitiba, organizado e mantido exclusivamente por organizações da sociedade civil. Inspirado nas diretrizes internacionais do modelo, o programa foi desenvolvido de forma independente, sem apoio direto do poder público local, e financiado por recursos privados. Essa iniciativa buscou adaptar os princípios do *Housing First* ao contexto brasileiro, respondendo às necessidades específicas da população em situação de rua na cidade e enfrentando desafios como o déficit habitacional e as desigualdades estruturais que afetam essa parcela da população (Vanessa de Souza Lima Dalberto, 2025, p. 19-20; Brasil; INRua, 2022).

oferta de moradias adequadas e acessíveis é fundamental para atender à demanda crescente e assegurar que o direito à moradia seja efetivamente garantido.

A consolidação dessa abordagem no Brasil também requer uma revisão das políticas habitacionais existentes, a fim de incorporar seus princípios. A criação de instrumentos legais que promovam a inclusão da população em situação de rua no mercado imobiliário, como a regulamentação de fundos públicos para aquisição de imóveis e a implementação de políticas de aluguel social, pode contribuir para a efetivação do direito à moradia (Brasil, 2018).

Em síntese, trata-se de uma abordagem para o atendimento à população em situação de rua, alinhada aos princípios da dignidade humana e do direito à cidade. Sua implementação no Brasil, embora desafiadora, é uma oportunidade para reconfigurar as políticas públicas de habitação e assistência social, promovendo a inclusão e a autonomia dos indivíduos atendidos. Para que isso se concretize, é necessário um compromisso político e social com a efetivação dos direitos humanos, por meio de ações integradas, formação profissional e revisão das políticas habitacionais existentes.

No contexto brasileiro, experiências como as analisadas por Selenia Comerlato Tavares (2021) e Cagnin (2023) demonstram que o sucesso do Moradia Primeiro está diretamente relacionado à capacidade das equipes técnicas de construir vínculos significativos com os usuários e de ofertar um acompanhamento psicossocial contínuo, não punitivo e livre de imposições. Dessa forma, ao propor um deslocamento da lógica tradicional de acolhimento para uma política centrada no direito incondicional à moradia, tal abordagem redefine os caminhos possíveis para o enfrentamento da situação de rua e tensiona as próprias bases sobre as quais historicamente se sustentaram as políticas sociais no Brasil. Portanto, ao traçar a trajetória da população em situação de rua a partir de 1888, fica evidente que não se trata de uma mera coincidência histórica, mas, sim, do resultado de um projeto político estrutural. A abolição da escravidão, sem a contrapartida de integração social, por intermédio do acesso à terra, trabalho, educação e moradia, lançou uma massa de pessoas à própria sorte, criando as bases para uma marginalização que se desejou perpétua. A análise das leis e decretos ao longo do século XX e início do século XXI não deixa dúvidas: longe de reparar essa exclusão fundante, o Estado brasileiro, por meio de uma necropolítica encoberta, atuou ativamente para consolidar a vulnerabilidade desse grupo, negando-lhe sistematicamente o status de cidadão. A violência dessa dívida histórica manifesta-se hoje na figura da pessoa em situação de rua. A luta e a resistência desse movimento, que ganhou força a partir dos anos 1990, forçaram o Estado a um reconhecimento tardio, materializado na Política Nacional para a População em Situação de Rua em 2009. No entanto, com o crescimento exponencial dessa população, escancarou os

limites dessa política. Ficou evidente que era necessária uma inversão de lógica radical (Brasil, 2024).

É nesse contexto que o Moradia Primeiro emerge como uma alternativa técnica e principalmente como uma resposta ética e política àquela dívida secular. Se o pecado original foi negar o amparo e a base material para a existência digna da população negra liberta, a premissa do Moradia Primeiro é, justamente, começar pela reparação desse elo mais fundamental: o direito à moradia. Ao colocar a casa como ponto de partida e não como meta final inatingível, esta proposta opera uma reparação simbólica e concreta (Dalberto, 2025). Ela reconhece que a pessoa em situação de rua precisa, antes de tudo, do mesmo que foi negado aos seus antepassados históricos: um lar, um porto seguro, um lugar de dignidade a partir do qual possa, enfim, (re)construir sua vida e exercer sua cidadania plena. Dessa forma, o Moradia Primeiro se apresenta como uma metodologia eficaz e como um gesto de justiça histórica, oferecendo, séculos depois, o amparo que o Estado sempre sonegou.

3 O MAPEAMENTO DA REDE DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ: DO DIAGNÓSTICO CENSITÁRIO À ANÁLISE DO ABRIGO PORTAL DA INCLUSÃO

“(...) cair na rua é fácil, sair da rua é difícil. Se você não tiver políticas públicas... não é a sopa que tira as pessoas da rua, não é um prato de comida que tira as pessoas da rua, é política pública.”

Anderson Lopes Miranda

A configuração do fenômeno da população em situação de rua em Maringá materializa, em escala local, o processo histórico de negligência e a lenta construção de direitos analisados no capítulo anterior. Sob a égide do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seguindo a lógica do etapismo, o município estrutura uma rede de serviços cuja efetividade precisa ser compreendida a partir de dados concretos e, sobretudo, das demandas expressas da própria população.

A Pesquisa Censitária “Pessoas em situação de rua em Maringá-PR: desconstruindo a invisibilidade”, realizada pelo Observatório das Metrópoles/UEM em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2023, dimensiona quantitativamente esse desafio ao registrar 642 pessoas em situação de rua em 2023, apresentando um aumento de 193% em relação ao levantamento de 2015 (primeiro ano da pesquisa censitária), que contabilizou 219 pessoas (Observatório das Metrópoles, 2023), corroborando com a tendência de crescimento observada em nível nacional.

O perfil traçado pela pesquisa indica uma população majoritariamente masculina (cerca de 92%), não branca (aproximadamente 69%) e composta por adultos (mais de 67% com idade superior a 30 anos). Uma população adulta, porém jovem, e que citam como principais fatores que levam à situação de rua: o desemprego, os conflitos familiares e a dependência química. Um dado significativo apurado em edições anteriores é que 93% dos entrevistados manifestaram o desejo de sair das ruas, apontando emprego e moradia como motivações prioritárias (Observatório das Metrópoles, 2023). Esse anseio evidencia a necessidade de superar modelos que priorizam o acolhimento temporário em detrimento de políticas habitacionais mais resolutivas e que entreguem alta autonomia aos usuários.

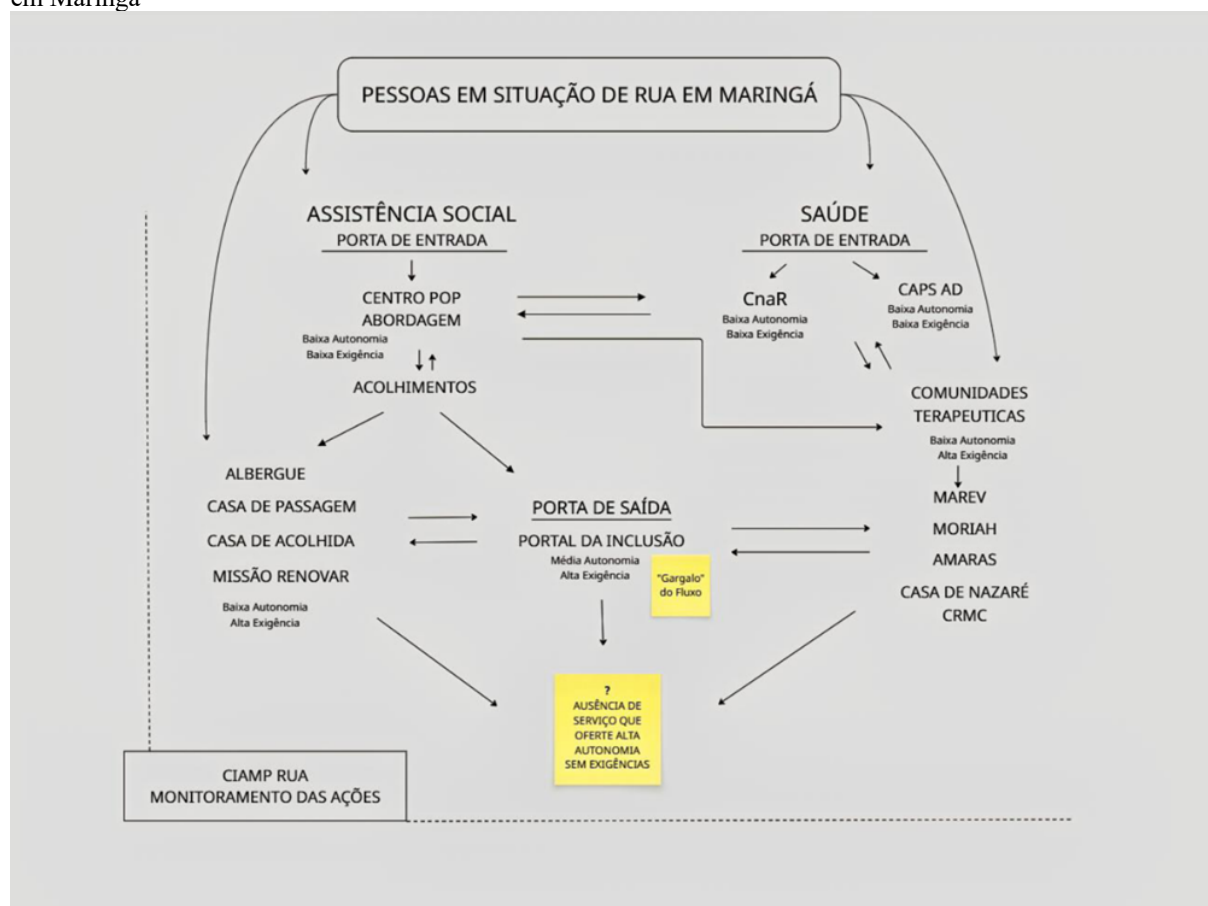
Ao contrastar os dados do Cadastro Único com a capacidade instalada da rede formal de serviços, identifica-se um descompasso considerável. A rede oferece aproximadamente 179 vagas institucionais, englobando serviços de Acolhimento, Casa de Passagem e Comunidades Terapêuticas subsidiadas, o que significa que menos de 30% da população em situação de rua

poderia ser acolhida simultaneamente. Esse déficit quantitativo aponta para a limitação estrutural da rede frente à magnitude da demanda.

3.1 DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ/PR

A estrutura da rede de atendimento, que opera de forma integrada, mas enfrenta notórios desafios de articulação e gargalos, pode ser visualizada no fluxograma apresentado na Figura 1. Este diagrama sintetiza a atuação dos equipamentos governamentais e não governamentais que compõem a rede de atendimento no município de Maringá.

Figura 1 – Fluxograma da Rede de Serviços e Equipamentos de Atendimento à População em Situação de Rua em Maringá



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A Rede de atendimento à População em situação de rua em Maringá é composta por serviços governamentais e não governamentais, sendo os seguintes governamentais:

- **Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – (Centro POP):** oferece atendimento exclusivo, no período comercial (segunda a sexta-feira).

Funcionando como porta de entrada, oferece alimentação, higiene e encaminhamentos. Tem como característica ser porta aberta para a população em situação de rua adulta, sem necessidade de triagem inicial complexa, oferecendo o chamado “cuidado transitório”. Atendendo diariamente uma média de 80 pessoas, o Centro POP sofre com o estigma social. A população de rua frequentemente relata, nas pesquisas, a sensação de que os serviços são insuficientes e limitados às assistências básicas, sem a garantia de direitos mais complexos como moradia;

- **Serviço Especializado de Abordagem Social Adulto – (SEAS):** realiza busca ativa em locais estratégicos, como praças, terminais rodoviários e espaços públicos, identificando e abordando pessoas em situação de rua para encaminhamento aos serviços socioassistenciais. Serviço vinculado ao Centro Pop, muitas vezes é acionado para ações higienistas e de limpeza urbana, quando dadas grandes “operações” na cidade, organizadas pela Gestão em conjunto com Secretaria de Limpeza Urbana, de Segurança e Assistência Social;
- **Unidade de Acolhimento Portal da Inclusão:** oferece acolhimento temporário a homens adultos em situação de extrema vulnerabilidade social. O serviço dispõe de 15 vagas e tem permanência estimada entre 9 e 12 meses. Único serviço de acolhimento governamental, será descrito com maiores detalhes no próximo capítulo;
- **Consultório na Rua – (CnaR):** serviço itinerante de saúde (médico, psicológico, social). Único serviço de saúde específico à população em situação de rua. Atendimento de demanda espontânea nos locais de concentração, sem necessidade de agendamento prévio;
- **Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas – (CAPS AD):** atende pessoas de todas as faixas etárias que apresentam intenso sofrimento psíquico decorrente do uso de álcool e outras drogas; e
- **Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua Cláudio Aparecido Lopes – (CIAMP-Rua):** o CIAMP-Rua constitui um órgão colegiado vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), instituído em âmbito nacional pelo Decreto nº 7.053/2009. Sua finalidade primordial reside no monitoramento, proposição e fiscalização de políticas públicas destinadas à população em situação de rua, assegurando a transversalidade das ações governamentais. Conforme estabelecido em sua normativa fundacional, o CIAMP-Rua possui composição paritária, integrando representantes governamentais e da sociedade civil, com participação ativa de

indivíduos que vivenciaram a condição de rua, elemento crucial para a legitimidade do processo decisório. Em 2023, o Comitê passou por uma reestruturação significativa, ampliando sua composição de 16 para 22 membros, com ênfase na representatividade de movimentos sociais, equidade étnico-racial e paridade de gênero, refletindo um compromisso com a inclusão sociopolítica. No município de Maringá, o CIAMP-Rua foi instituído em outubro de 2017, por meio do Decreto Municipal nº 1.653, seguindo parcialmente o modelo nacional. Sua atuação pauta-se na articulação intersetorial, visando à integração de políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social, moradia e educação. Entre suas atribuições destacam-se: monitoramento da implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; proposição de medidas para enfrentamento à violência e discriminação; fiscalização de ações governamentais; e denúncia de violações de direitos.

Como serviços de acolhimento e organizações não governamentais temos:

- **Albergue Santa Luiza de Marillac:** instituição filantrópica cristã sem fins lucrativos fundada em 1959. Oferta inúmeros serviços gratuitos (pernoites, alimentação e banho) a proteção social de indivíduos adultos, de ambos os sexos;
- **Casa de Passagem (Albergue Santa Luiza):** destaca-se na atividade de Abrigo Institucional, com o acolhimento por até 90 dias em modalidade de Casa de Passagem, equipamento socioassistencial tipificado na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – (NOB SUAS), (2012), vinculado à Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Realiza assistências em alimentação, vestuário, higiene pessoal, acompanhamento psicológico, social, de saúde, espiritual, além de encaminhamentos diversos em apoio à elaboração de documentos pessoais, acesso ao mercado de trabalho, à rede socioassistencial e de saúde do município e demais órgãos de garantia de direitos dos indivíduos (75 vagas);
- **Casa de Acolhida Coração Imaculado:** oferta serviço de acolhimento Institucional, para adultos do sexo masculino em situação de rua ou vulnerabilidade social, com vínculos familiares rompidos ou fragilizados a fim de garantir proteção integral (20 vagas);
- **Missão Renovar:** instituição sem fins lucrativos que oferece serviços de acolhimento na modalidade república assistida a homens com idade entre 18 e 59 anos que estão em processo de saída das ruas. Atuando desde março de 2006 obtendo sua inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social em 2020 (10 vagas); e

- **Comunidades terapêuticas:** estas instituições atendem pessoas em situação de rua que enfrentam dependência química de álcool e/ou outras drogas, com destaque à Associação Maringá Apoiando a Recuperação de Vidas (MAREV) — que trabalha com a reintegração social e desintoxicação em um ambiente terapêutico e oferece 19 vagas, subsidiadas pelo município, para homens adultos —, a Associação Maringaense de Apoio e Reintegração de adolescentes (AMARAS – Recanto Mundo Jovem) — que trabalha no resgate a indivíduos dependentes de substâncias psicoativas e oferece 10 vagas —, o Projeto Moriah — especializado na recuperação de dependências químicas, com foco em apoio psicológico e espiritual, que oferece 10 vagas, subsidiadas pelo município, para homens adultos —, a Casa de Nazaré — comunidade terapêutica feminina, que acolhe mulheres a partir de 18 anos, fundada em outubro de 1998 com o objetivo de acolher mulheres com dependência química e oferece 10 vagas, subsidiadas pelo município — e o Centro de Recuperação Missionário de Cristo (CRMC) — que combina acolhimento, apoio espiritual e programas de recuperação de dependência química e oferta 20 vagas, subsidiadas pelo Governo Federal a homens adultos.

Existem ainda os chamados Casas e serviços de apoio, que são procuradas espontaneamente pelos usuários na ausência de vagas em serviços cadastrados, não possuem registro nos Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS) ou de Políticas sobre Drogas (COMAD), devido à inadequação às normativas vigentes. Apesar disso, desempenham papel importante no atendimento emergencial à população em situação de rua. Casa de São, Pastora Selma, Fonte de Amor, Ágape, Volta por Cima, Sopão — ofertam apoio com acolhimento e alimentação.

A estrutura da rede de atendimento, embora diversificada, pode ser mais bem compreendida por meio da análise do seu fluxo e dos critérios de autonomia e exigência impostos aos usuários. Essa metodologia de avaliação é frequentemente utilizada em estudos avançados sobre políticas para População em Situação de Rua (PSR), inspirada em experiências como o Plano Municipal de Superação da Situação de Rua de Porto Alegre (2018). Essa análise revela a lógica etapista do SUAS e o principal ponto de estrangulamento do sistema.

O fluxo está segmentado com base em categorias que definem a adequação do serviço ao perfil do usuário, conforme a matriz de análise utilizada em políticas habitacionais progressivas (Porto Alegre, 2018): a primeira categoria é a de Baixa Autonomia e Baixa Exigência, que representa os serviços de Porta de Entrada como o Centro POP e o CnaR. Estes oferecem atendimento a necessidades imediatas, mas não exigem grande adesão a regras ou mudança de comportamento. São cruciais para a sobrevivência, contudo não para a saída da

rua. A segunda categoria é a de Média Exigência e Média Autonomia, que engloba serviços de curta e média permanência e Proteção Social Especial, a exemplo da Casa de Passagem e da Casa de Acolhida Coração Imaculado. Tais serviços exigem maior adesão a horários e regras, mas ainda oferecem acompanhamento intensivo. O objetivo é a reinserção social, porém falham por estabelecerem prazos rígidos, como 90 dias ou 12 meses. Em contraste, a categoria de Alta Exigência e Baixa Autonomia Inicial caracteriza os serviços com foco em tratamento e institucionalização, como as Comunidades Terapêuticas (CTs). A exigência é altíssima (frequentemente abstinência imediata), mas a autonomia é mínima, pois o indivíduo está em ambiente fechado e controlado.

Apesar da variedade de serviços, muitas pessoas em situação de rua recusam o acolhimento institucional devido à rigidez de horários, regras (como abstinência de álcool/drogas, muitas vezes não negociável), convivência conflituosa e, principalmente, por verem o acolhimento como uma substituição temporária e não uma solução definitiva para a falta de moradia. O principal ponto de fragilidade da rede em Maringá é a quase inexistência de políticas de moradia social ou de transição que ultrapassem o modelo de abrigo. O desejo de saída das ruas manifestado por 93% da população censitada (Observatório das Metrópoles, 2023) revela um descompasso entre as aspirações dos sujeitos e as respostas estatais em Maringá. A centralidade do problema desloca-se da mera oferta de abrigos temporários para a urgência de políticas de habitação permanente, como o Moradia Primeiro. Essa necessidade de priorizar o teto como direito primário é reforçada pela organização Terra de Direitos (2016), que identifica a negação da moradia como uma das principais violações perpetuadas pelo sistema de justiça e pelo Estado. Sem um programa habitacional que garanta autonomia, as iniciativas de assistência tendem a se tornar cíclicas e paliativas, falhando em oferecer uma solução definitiva para a crise habitacional urbana.

O modelo vigente, focado na institucionalização de Alta Complexidade (abrigos e CTs), falha em garantir a autonomia e o direito à moradia, sendo percebido pela população como um ambiente temporário, com regras rígidas e que não substitui o direito fundamental ao lar. A falta de investimento em programas habitacionais específicos para essa população (como aluguel social ou moradias assistidas de longa duração) é o fator que impede a efetiva saída da rua e perpetua o ciclo de extrema vulnerabilidade social na cidade.

Assim, a Unidade de Acolhimento Portal da Inclusão (15 vagas governamentais) acaba por configurar-se, como um Gargalo no Fluxo. O serviço opera sob a lógica da Alta Exigência e Média Autonomia, exigindo uma “prontidão” do usuário para o desligamento. Entretanto, com a limitação de apenas 15 vagas e sem a garantia de moradia e emprego estáveis após o

prazo, o resultado é a nítida repetição do ciclo. O indivíduo, após ser desligado, é forçado a retornar à Porta de Entrada (Centro POP) ou se estagna permanentemente na situação de rua. O sistema, focado na prontidão do usuário e não na oferta de direitos, perpetua a vulnerabilidade.

Neste sentido, a presente pesquisa direciona seu foco para a reestruturação do Serviço de Acolhimento Portal da Inclusão, único serviço governamental desta natureza na rede, motivada pela identificação de uma lacuna crítica na oferta de serviços de alta autonomia e pelo cenário de fragilidade da rede de proteção social. A seleção desta unidade para uma análise descritiva detalhada justifica-se por ser meu local de atuação profissional como assistente social no setor público há 13 anos. Dessa vivência prolongada, que envolve o contato direto com o público atendido e com toda a rede socioassistencial, emergiram inquietações, reflexões e a percepção da necessidade de inovação quanto à metodologia, objetivos e resultados do serviço, dando origem a esta investigação.

A necessidade premente de reestruturação decorre da constatação, enquanto técnica, da dificuldade inerente ao formato atual do acolhimento em efetivar a promessa de autonomia aos usuários. Esta contradição opera em dois níveis principais: primeiro, a estrutura institucional, por sua própria natureza, exige a observância de um conjunto de regras e normas que, em última instância, limitam o exercício da autodeterminação individual; segundo, a condução do trabalho pela equipe multiprofissional é, não raro, permeada por visões e julgamentos de cunho moral e valorativo, os quais se constituem como os principais obstáculos à consecução do projeto individual de cada morador e fonte de situações conflituosas no cotidiano do serviço.

O Portal da Inclusão configura-se como um Serviço de Acolhimento Municipal, integrante da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, subordinado à Secretaria Municipal de Assistência Social de Maringá (SAS), instituído em 17 de agosto de 2006¹⁴ (Maringá, 2006). Sua finalidade primordial é ofertar acolhimento institucional e condições para o desenvolvimento da autonomia pessoal e financeira a homens adultos em situação de extrema vulnerabilidade social, alicerçando-se nos princípios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993) e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009). O público-alvo são homens a partir de 18 anos, com condições físicas e mentais mínimas

¹⁴ A experiência brasileira com o modelo *Housing First* encontrou em Curitiba, em 2019, um terreno para a implementação de um projeto piloto inovador, denominado Moradia Primeiro Curitiba, organizado e mantido exclusivamente por organizações da sociedade civil. Inspirado nas diretrizes internacionais do modelo, o programa foi desenvolvido de forma independente, sem apoio direto do poder público local, e financiado por recursos privados. Essa iniciativa buscou adaptar os princípios do *Housing First* ao contexto brasileiro, respondendo às necessidades específicas da população em situação de rua na cidade e enfrentando desafios como o déficit habitacional e as desigualdades estruturais que afetam essa parcela da população (Vanessa de Souza Lima Dalberto, 2025, p. 19-20; Brasil; INRua, 2022).

para reinserção no mercado de trabalho, que não necessariamente estejam em situação de rua, mas que apresentam fatores de risco como: vínculos familiares rompidos ou fragilizados, ausência de trabalho e renda para autossustento, podendo estar associados ou não a histórico de uso abusivo de substâncias psicoativas (SPA) e a situações de desencanto com a vida.

O serviço disponibiliza 15 vagas, com período de permanência previsto entre 9 e 12 meses. Seu Projeto Político-Pedagógico (PPP) propõe um ambiente com características residenciais, situado em bairro urbano e sem identificação externa, visando proporcionar um atendimento personalizado que funcione como base para a ressignificação de vidas, a desconstrução da identidade com as ruas e a construção de perspectivas futuras. Planejado para ser a “porta de saída” da rede de atendimento, o Portal acaba por se consolidar como a última etapa antes da autonomia plena.

O ingresso ocorre por demanda espontânea ou encaminhamento de serviços da rede, seguida de triagem pela equipe técnica (Assistente Social e Psicólogo), que realiza escuta qualificada para traçar a trajetória de vida e perspectivas do usuário, apresentando simultaneamente os objetivos do serviço. A metodologia de trabalho baseia-se na construção de um Plano Personalizado de Atendimento, a partir do qual são realizados encaminhamentos para: obtenção de documentação; acesso a benefícios e serviços das redes de assistência social e saúde; retomada de estudos e qualificação profissional; preparação biopsicossocial para o mercado de trabalho; e administração financeira. A equipe também realiza acompanhamento pós-desligamento, mantendo vínculos como rede de apoio.

A análise dos dados operacionais do serviço revela um desafio significativo: a recorrência de recaídas no uso de SPA, com incidência predominante nos três primeiros meses de acolhimento, especialmente entre usuários com menos de um mês na unidade. Tais episódios ocorrem independentemente da origem do encaminhamento (Comunidades Terapêuticas, Centro POP, Casa de Passagem ou demanda espontânea), indicando que a transição para o ambiente de acolhimento é um período de alta vulnerabilidade.

Tabela 1 – Tempo de permanência e ocorrência de recaída no Serviço de Acolhimento Portal da Inclusão (2022-2024)

Tempo de Permanência	2022 TOTAL	2022 COM RECAÍDA	2022 SEM RECAÍDA	2023 TOTAL	2023 COM RECAÍDA	2023 SEM RECAÍDA	2024 TOTAL	2024 COM RECAÍDA	2024 SEM RECAÍDA
Mais de 12 meses	1	0	1	0	0	0	0	0	0
12 meses	1	0	1	1	0	1	0	0	0
11 meses	1	0	1	2	0	2	0	0	0
10 meses	1	0	1	1	0	1	2	0	2

9 meses	1	1	0	1	1	0	3	0	3
8 meses	0	0	0	1	1	0	0	0	0
7 meses	2	0	2	1	0	1	1	0	1
6 meses	0	0	0	1	0	1	1	0	1
5 meses	1	1	0	2	1	1	3	3	0
4 meses	4	2	2	3	0	3	1	1	0
3 meses	4	4	0	4	4	0	6	4	2
2 meses	7	6	1	8	6	2	1	1	0
1 mês	5	5	0	3	2	1	6	4	2
Menos de 1 mês	3	3	0	3	3	0	3	3	0
Total	31	22	9	31	18	13	27	16	11

Fonte: Dados da pesquisa, elaborados pela autora com base nos registros do Portal da Inclusão (2025).

Os dados apresentados na Tabela 1 permitem uma leitura crítica da eficácia do modelo de acolhimento vigente no Portal da Inclusão. Podemos observar que o número de pessoas com recaídas durante o processo de acolhimento acontece principalmente nos primeiros 03 meses de ingresso na casa, tendo um destaque expressivo para os acolhidos com menos de um mês (incluindo a linha “Menos de 1 mês”).

Este padrão de desligamento precoce e de recaídas imediatas sugere que a exigência de “prontidão” e abstinência inicial, própria dos modelos de alta exigência, não se sustenta no ambiente de acolhimento, reforçando a necessidade de uma intervenção que priorize a estabilidade habitacional sobre a condicionalidade comportamental. Outra observação, estendendo a análise para a tabela a seguir, que mostra a origem dos ingressos no Portal, ou seja, de qual instituição foram encaminhados, é que as recaídas acontecem tanto com usuários que ingressaram advindos de Comunidades Terapêuticas quanto com os que chegaram do Centro Pop, Casa de Passagem ou de demanda espontânea. Nesses três últimos locais, as recaídas acontecem antes mesmo de completar um mês na casa.

Tabela 2 – Origem dos ingressos no Serviço de Acolhimento Portal da Inclusão (2022-2024)

Origem dos Ingressos	2022	2023	2024
CENTRO POP	06	04	09
Acolhimento Emergencial de Inverno/Pandemia	09	00	00
CASA DE PASSAGEM	04	08	03
CASA DE ACOLHIDA	03	06	04
MAREV	05	05	05
MORIAH	04	03	04
RECANTO	01	00	02
CRMC	03	00	01
SERVIN	00	00	01
ICIS	01	00	00
BUSCA ESPONTÂNEA	05	04	04
Total geral de ingressos	41	30	33

Fonte: Dados da pesquisa, elaborados pela autora com base nos registros do Portal da Inclusão (2025).

A Tabela 2 detalha a origem dos 104 ingressos registrados no Portal da Inclusão no triênio 2022-2024, revelando a complexidade do fluxo. Primeiramente, nota-se que os encaminhamentos oriundos de Comunidades Terapêuticas (CTs) — como MAREV e MORIAH, que somam 26 ingressos no período — representam uma parte significativa. Estes casos já cumprem a exigência de abstinência, mas dependem do Portal para a transição habitacional, reforçando que o tratamento é insuficiente sem a estabilidade da moradia. Em segundo lugar, os ingressos oriundos de Portas de entrada: Centro POP (19) e Busca Espontânea (13) somam 32 pessoas, excluindo-se o dado atípico do acolhimento emergencial de 2022. Estes usuários, frequentemente sem o requisito de abstinência, contribuem para a alta taxa de recaída nos primeiros meses, conforme evidenciado na Tabela 1. Essa distribuição demonstra que o Portal atua como um “funil” de alta exigência para diversos perfis de vulnerabilidade, mas falha em oferecer uma “porta de saída” definitiva, seja para quem concluiu o tratamento ou para quem tenta se estabilizar vindo diretamente da rua.

Diante desse cenário, a equipe técnica passou a avaliar a necessidade de reformular a organização, os fluxos e os protocolos de atendimento, visando ampliar a autonomia dos moradores e reduzir a dependência de estruturas hierárquicas rígidas. Contudo, reconhece-se que tal mudança exige um processo participativo, envolvendo servidores, gestão e moradores, a fim de garantir que as alterações não comprometam os resultados positivos já alcançados pelo Portal que, apesar das dificuldades, mantém-se como um serviço de referência no acolhimento e na transformação de vida de seus usuários.

O mapeamento realizado, portanto, não se esgota numa simples descrição. Serve para revelar a arquitetura da assistência no município e, com isso, identificar uma lacuna crucial: a ausência de um serviço de alta autonomia, focado na provisão de moradia estável como eixo central de superação da situação de rua. É precisamente a partir da análise da situação atual do Portal da Inclusão que este trabalho propõe a sua reestruturação, visando à implementação do modelo “Moradia Primeiro” e de Repúblicas, o que será detalhado no capítulo final desta dissertação.

3.2 ANÁLISE *EX ANTE*: AS POLÍTICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM MARINGÁ/PR

“Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas.”
Martha Cassiolato e Simone Guerresi

Ao longo dos meus quase 18 anos no serviço público, uma percepção insiste e se intensifica: a ausência de planejamento estratégico, avaliação sistemática e acompanhamento contínuo das políticas públicas, especialmente no âmbito da Assistência Social, assemelha-se à construção de uma casa iniciada pelo telhado. A expectativa de que os serviços “simplesmente funcionem”, sem alicerces sólidos de diagnóstico, monitoramento e avaliação, resulta em estruturas frágeis, incapazes de sustentar as demandas sociais. Essa realidade, além de comprometer a eficácia das ações governamentais, também gera um ciclo de improvisação, desperdício de recursos e, sobretudo, falhas na garantia de direitos à população mais vulnerável.

A crítica não é nova. Como destacam Frey (2000) e Secchi (2013), a descontinuidade administrativa e a fragilidade na avaliação *ex ante* são vícios recorrentes na gestão pública brasileira. A análise *ex ante*, enquanto ferramenta de prospecção de impactos, riscos e viabilidade, deveria ser etapa obrigatória no ciclo das políticas públicas (Howlett *et al.*, 2013). No entanto, o que se observa, em muitos casos, é a predominância de decisões fragmentadas, movidas por urgências políticas imediatistas, em detrimento de uma visão estratégica de longo prazo.

Na Secretaria de Assistência Social, essa lacuna se materializa em serviços que, embora bem-intencionados, carecem de bases técnicas consistentes. Como afirma Arretche (2001), a ausência de avaliação sistemática transforma políticas públicas em “atos de fé”, nos quais se espera que os resultados surjam a despeito da falta de mecanismos de mensuração e correção de rotas. A consequência é um cenário em que gestores e técnicos atuam em meio a incertezas, sem parâmetros claros para orientar decisões ou aprimorar intervenções.

Nesse sentido, trazer a análise *ex ante* para a avaliação de um serviço de acolhimento destinado à população em situação de rua como o Portal da Inclusão, utilizando-a como instrumento capaz de reverter essa lógica, destaca sua importância para o planejamento de políticas sociais mais efetivas. Se, como afirma Bobbio (1997), a democracia exige transparência e prestação de contas, então a avaliação prévia de políticas públicas não é apenas uma técnica de gestão, mas um imperativo ético. Afinal, sem alicerces metodológicos sólidos, continuaremos construindo telhados antes da estrutura de base, que desabam certamente ao primeiro sinal de tempestade.

A análise *ex ante*, do latim “anterior” ou “prévia”, refere-se ao exame meticuloso e sistemático de políticas públicas e programas governamentais antes de sua implementação, mas pode ser utilizada em casos de “aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário” (Brasil, 2018, p. 13). O objetivo principal é identificar

inconsistências, incoerências e lacunas, fornecendo respostas e recomendações para mitigar riscos e garantir eficácia, eficiência e efetividade das intervenções.

A análise *ex ante*, ganhou destaque e institucionalização no Brasil mais recentemente. O documento do IPEA (Lassance, 2022) destaca que o governo federal brasileiro publicou, em 2018, o livro “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante*” (Brasil, 2018), que apresenta um checklist a ser seguido pelos órgãos públicos ao realizar tais análises. Isso demonstra um esforço recente para formalizar e padronizar a aplicação da análise *ex ante* no contexto brasileiro.

Historicamente, a ausência de conhecimento sistematizado e a predominância do amadorismo e voluntarismo na formulação de políticas eram desafios significativos no Brasil. A análise *ex ante* surge como uma ferramenta para superar essa lacuna, incentivando a concepção de programas mais consistentes e coerentes, preparados para monitoramento e avaliação contínuos. Essa prática, embasada em uma construção teórica sólida, conforme o aprofundamento de Lassance (2022), fundamenta-se em diversos referenciais conceituais, entre os quais se destacam:

- Teoria da Mudança: é essencial para a análise *ex ante*, pois fundamenta a política e orienta a modelagem de cada programa. Ela busca explicar como e por que uma intervenção específica levará aos resultados desejados, mapeando as relações de causa e efeito;
- Racionalidade na tomada de decisão: a análise *ex ante* promove uma tomada de decisão mais racional e baseada em evidências, mitigando a influência de impulsos ou de decisões mal fundamentadas, alinhando-se a abordagens que valorizam a eficiência na gestão pública; e
- Modelagem de programas: pilar teórico que envolve a aplicação de técnicas para desenhar intervenções que sejam passíveis de monitoramento e avaliação, considerando objetivos, públicos-alvo, recursos e indicadores.

Com a análise descritiva do Portal da Inclusão a apontar para necessidades de reestruturação de sua metodologia e atuação, optou-se pela utilização da ferramenta *ex ante*. O objetivo é minimizar riscos, otimizar a alocação de recursos e fortalecer a legitimidade de suas ações enquanto Política Pública, além de ofertar um serviço de qualidade. Para a realização da Análise *Ex Ante*, utilizaremos o “Checklist para a Análise *Ex Ante*” (Brasil, 2018, p. 16), que servirá como roteiro de análise. A boa prática aqui é que as informações básicas sobre esta política sejam elaboradas, explicitando seus objetivos, referências de concepção e as evidências que fundamentaram o seu aperfeiçoamento.

A análise apresentada nesta pesquisa está dividida em partes, quais sejam: diagnóstico do problema e suas causas; objetivos e justificativa da intervenção; desenho, estratégia e focalização; comparação e relação causa-ação-resultado; e impacto orçamentário e confiança. Para cada parte, expõe-se subseções com perguntas (destacadas em negrito) e dados coletados e analisados criticamente.

3.2.1 Diagnóstico do problema e suas causas

O primeiro eixo da Análise *Ex Ante* exige a clara identificação do problema público que demanda a intervenção e a explicitação de suas causas (Brasil, 2018).

Qual é o problema ou necessidade que a proposta visa solucionar?

A proposta de reestruturação visa enfrentar dois desafios críticos na política de atendimento à População em Situação de Rua (PSR) em Maringá. Primeiramente, o crescimento contínuo da PSR, a qual demanda, políticas públicas efetivas de acolhimento e reinserção social. Em segundo lugar, a necessidade de aprimoramento do Serviço de Acolhimento Portal da Inclusão, que atualmente apresenta limitações estruturais, operacionais e metodológicas, comprometendo sua eficácia na promoção da autonomia dos usuários.

Para superar esses desafios, a reestruturação proposta busca:

- **adoção da abordagem *Housing First* (Moradia Primeiro):** priorizar o acesso à moradia estável como primeiro passo para a reinserção social, rompendo com o modelo tradicional etapista de exigência de pré-requisitos (como abstinência ou emprego) antes do acolhimento;
- **promoção de autonomia integral (pessoal e financeira):** implantar formatos e metodologia de serviços e atendimentos que garantam autonomia pessoal e financeira aos usuários;
- **ampliação da capacidade de atendimento:** aumentar o número de vagas e otimizar recursos, assegurando que mais pessoas tenham acesso ao serviço sem perder a qualidade do atendimento; e
- **reorganização da equipe técnica:** manter um núcleo enxuto e especializado, com manutenção do núcleo técnico (1 Assistente Social e 1 Psicóloga para acompanhamento individualizado), 2 Educadores Sociais (com experiência comprovada em abordagem humanizada) e 1 Auxiliar Administrativo para gestão de processos internos. A seleção

deve priorizar profissionais com perfil técnico e humanizado, evitando contratações baseadas em indicações políticas ou práticas assistencialistas.

Quais as causas que acarretam o problema?

A problemática do aumento de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade é um fenômeno urbano mundial que expressa as desigualdades existentes na estrutura social. Dados da Organização das Nações Unidas confirmam que o número de pessoas sem abrigo está em crescimento em todas as regiões do mundo, caracterizando uma crise estrutural global (ONU-Habitat, 2023). Essa desigualdade fica ainda mais evidente ao se comparar países economicamente desenvolvidos: enquanto na França havia 307 pessoas em situação de rua para cada 100 mil habitantes em 2022, na Finlândia esse número era inferior a 20, demonstrando como diferentes políticas sociais e econômicas produzem resultados drasticamente distintos (OECD, 2024 *apud* Our World in Data, 2024).

Em Maringá, os recentes dados da Pesquisa Censitária do Observatório das Metrópoles da UEM (novembro de 2023) indicam que o número de pessoas em situação de rua em Maringá pode chegar a 642. O município oferta atualmente cerca de 120 vagas de acolhimento, evidenciando uma disparidade significativa entre a demanda e os recursos disponíveis.

A compreensão dos motivos que levam à situação de rua e dos obstáculos para sua superação exige uma análise que articule dados macroestruturais com a realidade observada no cotidiano dos serviços. Em Maringá, essa perspectiva revela um sistema de vulnerabilidades entrelaçadas, no qual o acesso ao trabalho e à renda mostra-se necessário, mas longe de ser suficiente. As principais causas identificadas para a situação de rua e para a ineficácia do modelo atual de acolhimento são:

1. **desemprego e renda insuficiente:** conforme aponta a Pesquisa Censitária do Observatório das Metrópoles – Núcleo UEM/Maringá (2024, p. 57), o desemprego figura entre as principais causas da situação de rua. No entanto, a experiência prática no Portal da Inclusão evidencia que a conquista de uma ocupação, frequentemente informal e intermitente, ou formal, mas com baixo salário, não garante a saída do ciclo. A disparidade entre os salários médios na cidade (R\$ 1.900,00 a R\$ 2.200,00) e o custo de aluguéis modestos (R\$ 900,00 a R\$ 1.200,00) transforma-se em um abismo intransponível quando confrontada com a realidade dos acolhidos, materializando-se de forma concreta e implacável no cotidiano dos serviços de acolhimento. Durante o acompanhamento de casos no Portal da Inclusão ao longo dos anos de 2022, 2023 e 2024, foi possível constatar que a renda média dos acolhidos em busca de autonomia

residencial gira em torno de R\$ 1.600,00 a R\$ 2.000,00. Quando confrontada com o custo inicial para locação de um kitnet modesto (que frequentemente exige um desembolso inicial de três meses de aluguel em adiantamentos), a insuficiência da renda torna-se uma barreira intransponível. Desse modo, a “solução” pelo trabalho, sem políticas complementares de acesso à moradia, mostra-se estruturalmente inviável.

2. **dependência química/álcool:** a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo UEM/Maringá (2024) oferece subsídios empíricos significativos que sustentam a correlação entre a dependência química e a condição de rua. Os dados demonstram que o uso de substâncias psicoativas é uma razão central para essa vulnerabilidade, sendo o álcool (77%), o crack e a maconha (52%) as drogas mais prevalentes entre a população em situação de rua. Um indicativo de que há uma busca por superação desta condição é o registro de que 37% dos entrevistados já frequentaram instituições de recuperação. Contudo, o monitoramento realizado pelo Portal da Inclusão aponta para a recorrência frequente ao uso, sinalizando a descontinuidade e a fragmentação do cuidado no período pós-institucional. A falta de um acompanhamento contínuo e intersetorial — que articule efetivamente as áreas de saúde, assistência social e geração de renda — representa uma lacuna crítica que inviabiliza a reinserção social duradoura. Tal deficiência mantém os indivíduos em um ciclo vicioso de “idas e vindas” entre a rua e as instituições de acolhimento. Neste contexto, é fundamental considerar a capacidade instalada para o tratamento. Em mapeamento anterior, verificou-se que as comunidades terapêuticas de Maringá totalizavam 49 vagas, a ampliação recente para 51 vagas conveniadas, noticiada em 2025¹⁵, reflete uma resposta institucional à demanda crescente, porém ainda limitada. Este cenário sugere que o modelo atual de tratamento e reinserção social intersetorial ainda é, até o momento, insuficiente para assegurar a

¹⁵ O Secretário da Assistência Social de Maringá, ao falar sobre as vagas em comunidades terapêuticas, afirmou: Atualmente, Maringá oferta 51 vagas em comunidades terapêuticas conveniadas para pessoas em situação de rua que necessitam tratar a dependência química. Conforme o secretário, este número será ampliado mediante um edital, que já está em elaboração. Ainda segundo ele, a Prefeitura também trabalha outros tipos de acolhimentos para pessoas que não têm dependência, mas precisam de moradia. “Agora já estamos com o edital, a gente vai ampliar o número de vagas nas comunidades terapêuticas, isso já está em andamento. Também estamos já em estudo, em avaliação para o acolhimento de pessoas que não vão para a comunidade terapêutica, não precisa de tratamento químico e nem de álcool, mas precisa de acolhimento, precisa de moradia. Então, a gente também vai, estamos avaliando a implantação de um novo local também pra receber essas pessoas”, explicou. Fonte: MARINGÁ POST. Maringá já realizou mais de 30 mil atendimentos para pessoas em situação de rua em 2025, afirma prefeitura. 2025. Disponível em: <https://maringapost.com.br/cidade/2025/08/19/maringa-ja-realizou-mais-de-30-mil-atendimentos-para-pessoas-em-situacao-de-rua-em-2025-afirma-prefeitura/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

durabilidade da saída da rua, exigindo uma reavaliação das estratégias de cuidado na esfera comunitária.

3. **vínculos familiares rompidos/fragilizados:** a ruptura de vínculos familiares é um fator consistentemente apontado em estudos sobre a população em situação de rua, tanto no cenário nacional quanto em Maringá. A ausência de uma rede de apoio familiar, resultante de conflitos, separações conjugais e dependência química, contribui diretamente para a extrema vulnerabilidade dos indivíduos. Nesse sentido, pesquisas nacionais realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) indicam que conflitos familiares e o desemprego figuram entre os motivos mais citados para a permanência ou ingresso na condição de rua. Corroborando esse achado, a Pesquisa Censitária conduzida pelo Observatório das Metrópoles em Maringá (2024, p. 56-57) também lista explicitamente o “desentendimento com familiares” como uma das causas centrais. A fragilização desses laços, frequentemente desencadeada pela dependência química de um de seus membros, culmina na expulsão ou no abandono do lar. Esse processo de desligamento priva o indivíduo de suporte essencial, expondo-o a uma situação de vulnerabilidade aguda.
4. **perda de moradia e crise habitacional:** a perda de moradia é um fator central na trajetória de rua, sendo agravada em Maringá pelos valores exorbitantes dos aluguéis e pela ausência de políticas públicas habitacionais estruturantes como a construção de unidades populares, o reaproveitamento de imóveis ociosos ou a implementação de projetos como o *Moradia Primeiro*. Essa realidade local reflete um cenário nacional crítico de sufocamento financeiro das famílias. De acordo com o guia do Ministério Público do Estado do Ceará (2023, p. 37), que compila dados da Fundação João Pinheiro e do IBGE, o Brasil enfrenta um crescimento constante do chamado “ônus excessivo com aluguel urbano”. Este indicador refere-se a situações em que o valor do aluguel iguala ou supera 30% do rendimento domiciliar, atingindo cerca de 8,7% da população de baixa renda. Em municípios como Maringá, marcados por uma intensa valorização imobiliária, esse comprometimento excessivo da renda torna a permanência no imóvel insustentável. Sem redes de apoio ou políticas de locação social, o custo da moradia atua como um mecanismo de expulsão, empurrando indivíduos e famílias para a precariedade absoluta e, por fim, para a situação de rua.

3.2.2 Objetivos e justificativa da intervenção

Este eixo da análise aborda as razões para a intervenção governamental, os objetivos da proposta e os resultados esperados, demonstrando a coerência da ação.

Quais são as razões para que a Gestão intervenha no problema?

A intervenção da Gestão, aqui personificada na **Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) de Maringá**, justifica-se por sua responsabilidade institucional de reordenar a rede de cuidados e garantir a eficiência dos gastos públicos. Enquanto autoridade gestora, a SAS detém a prerrogativa de monitorar os indicadores do serviço atual e, diante da crescente demanda social, determinar a transição metodológica do Portal da Inclusão para modalidades de maior impacto, como as Repúblicas e/ou o *Housing First*.

Essa atuação é necessária para que a administração pública deixe de ser apenas uma executora de abrigamento paliativo e passe a atuar como agente de transformação, provendo o suporte técnico e a autorização normativa necessária para:

- **aumento da eficácia:** gerar o aumento do número de pessoas acolhidas e domiciliadas.
- **melhoria do ambiente urbano:** reduzir o número de pessoas em situação de rua na cidade, promovendo um ambiente urbano mais inclusivo e digno.
- **política pública com alteridade:** a proposta de migração para o modelo de *Housing First* fundamenta-se no princípio da **alteridade**. Ao garantir a moradia como um direito incondicional, a gestão reconhece a dignidade do indivíduo em sua diferença, respeitando sua autodeterminação e seu tempo de recuperação, em vez de exigir uma “cura” prévia para o acesso ao teto

Qual é o objetivo da proposta?

Reestruturar a metodologia do Portal da Inclusão, implementando modalidades de acolhimento e domiciliação diferenciadas para ampliar o atendimento aos usuários. A proposta visa oferecer a moradia como primeiro passo, garantindo maior autonomia e independência em relação ao serviço e aos técnicos.

Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

Os resultados e impactos esperados são sistêmicos e intersetoriais:

- **Redução efetiva da PSR em Maringá:** diminuir significativamente o número de pessoas em situação de rua por meio de ações integradas de domiciliação, acolhimento e reinserção social. **Impacto:** melhoria na qualidade de vida e redução das vulnerabilidades sociais.

- **Melhoria nos indicadores da Assistência Social:** elevar os índices de eficácia e eficiência das políticas públicas, garantindo atendimento humanizado e direcionado. **Impacto:** sociedade mais protegida e fortalecimento da rede de apoio socioassistencial.
- **Fortalecimento das Políticas Públicas Intersetoriais:** promover avanços nos índices de Saúde, Habitação e Segurança por meio de ações coordenadas. **Impacto:**
 - *Saúde:* redução da sobrecarga nos serviços públicos;
 - *Habitação:* acesso a moradias temporárias ou permanentes;
 - *Segurança:* diminuição de conflitos urbanos e aumento da sensação de segurança coletiva.

O impacto geral é a transformação positiva na realidade socioeconômica de Maringá, com uma sociedade mais justa e equitativa.

3.2.3 Desenho, estratégia e focalização

Este eixo delinea o desenho operacional da proposta de reestruturação, detalhando as ações, os agentes envolvidos e o público-alvo, alinhado à lógica de superação do modelo etapista.

Quais são as ações a serem implantadas?

A ação central proposta para a reestruturação do acolhimento reside na transição do modelo atual de Serviço de Acolhimento Portal da Inclusão (com 15 vagas), para o Projeto Moradia Primeiro (*Housing First*). Essa mudança, estabelecida no Item C, está em consonância com as diretrizes do Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (2022, p. 35), o qual exige que tal processo de transição seja conduzido de forma responsável e tecnicamente acurada. Embora a reestruturação para o Moradia Primeiro constitua o foco principal e a meta de longo prazo, a proposta também apresenta opções modulares estratégicas para a gestão municipal, visando diversificar e ampliar o suporte de forma tática. Essas alternativas incluem: Item A – Manutenção e aprimoramento: a preservação do modelo de República Cogestão (Portal da Inclusão), mediante otimização e aprimoramento de suas estruturas e recursos humanos; e Item B – Novas modalidades: a implementação de novos Serviços de Acolhimento em República de autogestão, com a segmentação por gênero (masculina e feminina), conforme detalhado nas especificações a seguir.

A. PORTAL DA INCLUSÃO MASCULINO REESTRUTURADO (20 VAGAS)

- **Descrição:** manutenção do formato atual (república cogestão), mas com mudanças estruturais e de recursos humanos para melhor eficiência:
- **Estrutura:** mudança de imóvel ou construção de sede própria para alocar adequadamente moradores e equipe, ampliando as vagas de 15 para 20.
- **Recursos Humanos:** reconfiguração e ampliação do quadro de servidores, com foco na qualificação da atuação profissional no acolhimento.
- **Formação:** implantação de formação continuada centrada na *Pedagogia da Autonomia*, priorizando vínculos emancipatórios e mediação crítica, alinhada ao Plano Político-Pedagógico (PPP) e Regimento Interno.

B. SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM REPÚBLICA (MASCULINA E FEMININA — 20 VAGAS TOTAIS)

- **Descrição:** serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada (10 vagas masculinas e 10 femininas), destinada a pessoas adultas em fase de reinserção social com vínculos familiares fragilizados. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão, possibilitando gradual autonomia.
- **Gestão:** contará com equipe técnica de referência (assistente social, psicóloga, educadores) para gestão coletiva da moradia e acompanhamento psicossocial.
- **Estrutura e financiamento:** locação de novas casas em bairros residenciais, mobiliadas (utilizando remanescentes do Portal atual), com cobertura de serviços essenciais e alimentação básica até a estruturação do morador.
- **Tempo de permanência:** limitado, mas reavaliável em função do projeto individual.

C. PROJETO MORADIA PRIMEIRO (60 OU MAIS PESSOAS DOMICILIADAS)

- **Descrição:** transição para o modelo *Housing First*, que rompe com o sistema etapista, priorizando a alocação imediata em um local estável, seguro, com autonomia e privacidade. A proposta de migração para o modelo de *Housing First* fundamenta-se no princípio da **alteridade**. Ao garantir a moradia como um direito incondicional, a gestão reconhece a dignidade do indivíduo em sua diferença, respeitando sua autodeterminação e seu tempo de recuperação, em vez de exigir uma “cura” prévia para o acesso ao teto. Dessa forma, os usuários terão mais oportunidades para alcançar seus objetivos pessoais, superar a extrema vulnerabilidade social e sair definitivamente da situação de rua. O acompanhamento técnico apoia o morador na manutenção do domicílio e na gestão de desafios, seguindo o princípio da garantia de direitos.

- **Transição e economia:** substituição gradual das 15 vagas do Portal pelo Projeto Moradia Primeiro, com 60 vagas ou mais, objetivando economia de recursos financeiros significativos.
- **Equipe técnica:** manutenção de um núcleo enxuto e especializado (assistente social, psicóloga, educadores e auxiliar administrativo) para o suporte intensivo.

Quais são as metas de entrega dos produtos e o período de vigência?

A vigência da proposta está estimada para iniciar no primeiro semestre de 2026 (aceite da Gestão) e a transição efetiva dos modelos a partir do segundo semestre de 2026, firmando-se como Política Pública de Atendimento à PSR.

Quadro 2 – Meta anual de pessoas domiciliadas no modelo Moradia Primeiro

Ano	Meta
2026	Até 80 pessoas fora das ruas.
2027	Até 100 pessoas fora das ruas.
2028	Até 100 pessoas fora das ruas.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?

A articulação intersetorial é crucial para o sucesso da proposta:

- **Secretaria de Assistência Social (SAS):** agente central, responsável pelo aceite da reestruturação, estabelecimento de procedimentos e execução em conjunto com servidores do Portal e o setor de monitoramento.
- **Secretaria Municipal de Saúde:** envolvimento com profissionais de saúde para composição da equipe de suporte (a princípio).
- **Secretaria de Habitação:** fornecimento de recursos financeiros e técnicos para a locação das casas (subsídios e parcerias).
- **Conselhos e entidades:** articulação com o CIAMP RUA, COMAS, COMAD, Arquidiocese de Maringá e Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social).

Qual é o público-alvo e a população elegível?

O público-alvo geral são **Pessoas em Situação de Rua (PSR)**, conforme a PNPSR.

- **Repúblicas (média exigência):** indivíduos maiores de 18 anos, com vínculos familiares rompidos, em fase de reinserção social e construção de autonomia.

- **Moradia Primeiro (alta vulnerabilidade/cronicidade):** pessoas que consomem droga ou álcool e que se encontram em situação de rua de longa duração ou por repetidas vezes, alternando entre períodos de rua e institucionalização (reabilitação, hospitalares ou prisionais).

O modelo *Housing First* é projetado para indivíduos que vivenciam a situação de rua de forma crônica ou recorrente e que possuem necessidades de suporte significativas e complexas. O perfil predominante em Maringá é: majoritariamente masculino (92%), negro/pardo (69%), adultos na faixa de 30 a 49 anos (67%), com longos períodos de rua (9 anos em média), baixa escolaridade e alta prevalência de problemas de saúde mental e transtornos por uso de substâncias (Observatório das Metrópoles – núcleo UEM/Maringá, 2024, p. 56).

- **Processo de seleção:** será feito por meio de levantamento em rede de atendimento dos casos de PSR cronicadas, que alternam entre períodos de rua e institucionalização.

3.2.4 Comparação e relação causa-ação-resultado

Este eixo estabelece a lógica de intervenção, demonstrando como as ações propostas se conectam com as causas do problema para gerar os resultados esperados, e compara o modelo com casos de sucesso.

Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.

O aumento da PSR e a pressão social por soluções, somados à limitação das atuais 120 vagas de acolhimento na cidade, demonstram a urgência de reestruturação. A proposta de Repúblicas e, principalmente, o Moradia Primeiro atuam diretamente sobre as causas:

- **Causa:** crise habitacional/perda de moradia. **Ação:** alocação imediata de 60 ou mais pessoas em moradia permanente (Moradia Primeiro). **Resultado:** superação efetiva da situação de rua.
- **Causa:** dependência química/recaídas (Tabela 1). **Ação:** oferta de suporte técnico contínuo e domiciliar, desvinculado da condicionalidade de abstinência. **Resultado:** redução da criminalidade, estabilidade familiar e melhoria da saúde mental e física, sem sobrecarga de serviços de emergência.

Ao fornecer moradia estável, o modelo Moradia Primeiro contribui para a criação de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva, reordenando as políticas públicas e aliviando a

sobrecarga da Assistência Social e da Saúde, que se tornaram insuficientes diante da complexidade da demanda.

Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

O modelo **Moradia Primeiro** possui evidências de sucesso global e nacional, segundo dados do Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Brasil, 2022, p. 44-52):

- **Internacional:** Cidades como Salt Lake City (EUA), onde o programa reduziu o número de PSR em mais de 90% desde 2005, e Edmonton (Canadá), que registrou uma redução substancial no número de pessoas sem-teto. Em ambos os casos, houve uma queda significativa nos custos associados aos serviços de emergência, justiça criminal e saúde.
- **Nacional:**
 - **Curitiba (PR – Projeto INRua):** os principais resultados são a superação da situação de rua, acesso à moradia permanente e melhoria da qualidade de vida.
 - **Porto Alegre (RS – Gestão Municipal):** o impacto principal são os **dias fora da rua (10.801 dias para 70 pessoas)**, resultando em redução de internações e maior vinculação com serviços de saúde. Em relação ao uso de substâncias, 19% pararam de usar e 26% estão em uso não problemático.

3.2.5 Impacto orçamentário e confiança

O último eixo trata da sustentabilidade da proposta e da confiança das partes interessadas na sua execução.

Com base na experiência profissional e na vivência da autora como técnica e diretora por um período (2022 a 2024), na própria unidade, foi possível realizar um levantamento acurado dos custos operacionais do modelo vigente: A média de custo mensal do modelo atual (Portal da Inclusão – 15 vagas) é de aproximadamente R\$ 46.000,00, totalizando R\$ 552.000,00 em 12 meses.

Quadro 3 – Levantamento de custos médio mensal da Unidade de Acolhimento Portal da Inclusão

Unidade de Acolhimento Portal da Inclusão – 15 vagas	Média Mensal de Gastos
ALUGUEL DA CASA	R\$ 5.000,00
ENERGIA	R\$ 1.500,00
ÁGUA E ESGOTO	R\$ 1.000,00
ALIMENTAÇÃO	R\$ 6.000,00
HIGIENE E LIMPEZA	R\$ 1.500,00
GÁS E COMBUSTÍVEL	R\$ 1.000,00

Unidade de Acolhimento Portal da Inclusão – 15 vagas	Média Mensal de Gastos
PESSOAL (RH)	R\$ 30.000,00
TOTAL	R\$ 46.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

- **Moradia Primeiro:** com o valor total de R\$ 46.000,00 mensais, seria possível atender/domiciliar **60 pessoas ou mais**, representando um ganho de escala e eficiência de **400%** em comparação às 15 vagas atuais.
- **Repúblicas:** com o mesmo recurso, seria possível atender **20 vagas** na modalidade república (além das do Moradia Primeiro, considerando a otimização de recursos de RH).

O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta? Quais as evidências de envolvimento?

A proposta possui um forte potencial de **construção de confiança** e suporte da comunidade. A ideia foi apresentada à Gestão da SAS, ao CIAMP RUA, à Arquidiocese de Maringá e a vereadores, obtendo receptividade e apoio.

- **Evidências de envolvimento:**
 - o **CIAMP RUA** aderiu à proposta e a enxerga como uma Política Pública com potencial de respostas efetivas.
 - a **Arquidiocese de Maringá** manifestou interesse em apoiar a execução, buscando pressionar o poder público para o cofinanciamento.

A transição para o Moradia Primeiro, além das economias financeiras, promove a dignidade e autonomia, o que geralmente gera maior apoio da sociedade civil e das instituições parceiras.

4 PROPOSTA DE TRANSIÇÃO DO PORTAL DA INCLUSÃO PARA O MODELO MORADIA PRIMEIRO

4.1 A RUPTURA COM O PARADIGMA ETAPISTA: A JUSTIFICATIVA DO PRODUTO

A presente seção dedica-se à apresentação formal do Produto da Análise Ex Ante e da pesquisa descritiva realizada nos Capítulos 2 e 3: o Projeto “Moradia Primeiro: Transição para o *Housing First* em Maringá”. Este produto não se limita a um ajuste operacional, mas representa uma necessária ruptura paradigmática na gestão da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) no município, movendo o foco da condicionalidade para a garantia de direitos.

A investigação empírica do Portal da Inclusão, detalhada na Seção 3.1, demonstrou a ineficácia do modelo vigente. O modelo Etapista, visualizado na Figura 1 (Capítulo 2), que retrata a rede de serviços e equipamentos em Maringá, articula uma sequência de serviços de exigência crescente, onde a moradia permanente (ou semiautônoma) é tratada como uma recompensa final. Para o acesso ao Portal da Inclusão, o usuário precisa demonstrar Média Autonomia e Alta Exigência, o que culmina no que identificamos como o “gargalo do fluxo”. Esta análise crítica converge com o diagnóstico técnico do próprio município. O Plano de Habitação de Interesse Social de Maringá — realizado pela Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, especificamente no seu Produto 3: Estratégias de Ação (Maringá, 2024) — já aponta a necessidade de superar o modelo de abrigamento convencional. O documento oficial cogita a implementação de estratégias baseadas na metodologia Moradia Primeiro, destacando a locação social e o uso de imóveis ociosos como caminhos para enfrentar o déficit habitacional da PSR, reconhecendo que a estabilidade residencial é o pressuposto, e não a conclusão, do processo de reinserção social.

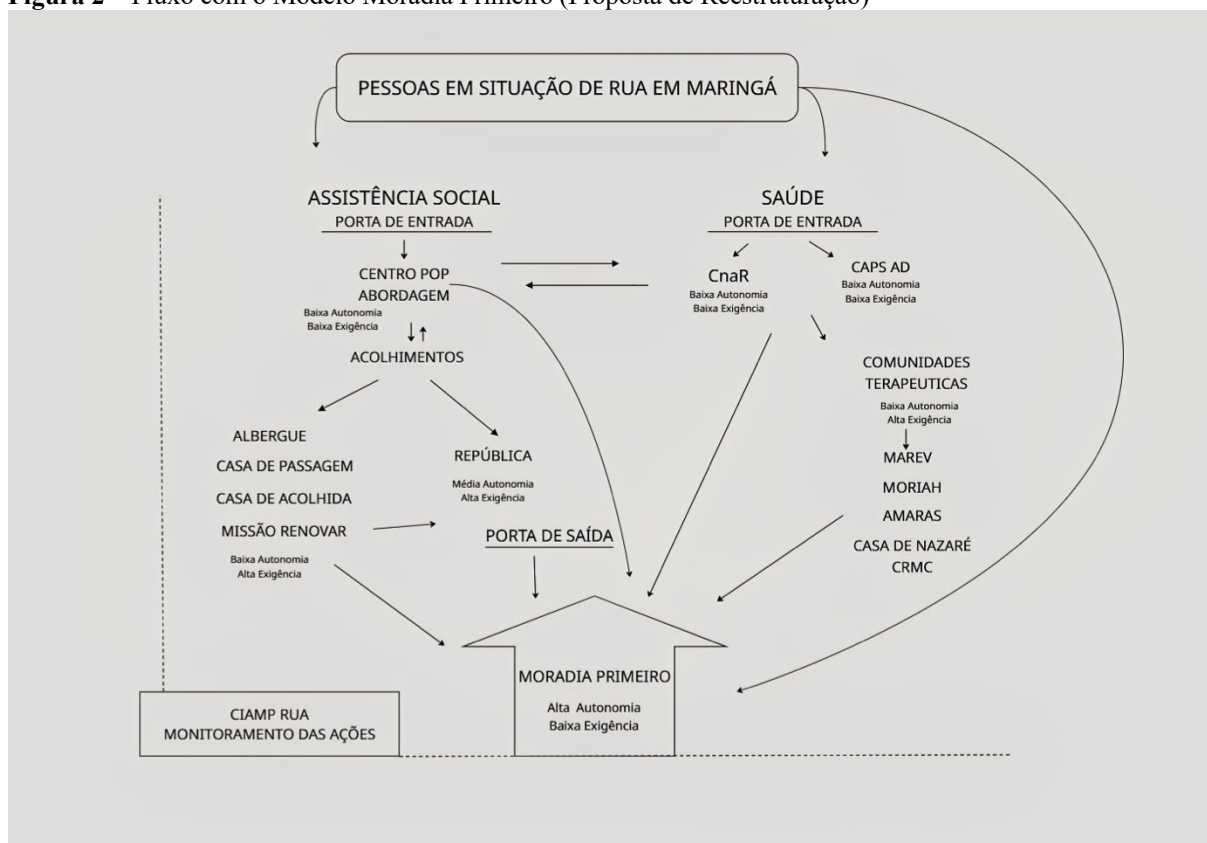
A análise dos dados de permanência e recaída reforça esta crítica metodológica. Conforme a Tabela 1 (Seção 3.1.1), observa-se que a maioria das recaídas se concentra nos primeiros meses de acolhimento (35 casos em até 3 meses, entre 2022 e 2024), indicando que a alta exigência do sistema, especialmente no que tange à abstinência e ao comportamento, gera exclusão precoce, em vez de estabilidade. O usuário, impedido de avançar ou desligado do serviço devido à crise, é remetido ao ciclo vicioso e à cronicidade, permanecendo “andando em círculos” entre serviços de baixa exigência (Centro POP) e serviços de saúde (CAPS AD, Comunidades Terapêuticas), sem efetivar a superação da situação de rua. A transição do Portal da Inclusão para o modelo incondicional (Moradia Primeiro) é a resposta a esta falha sistêmica.

O Produto propõe que o investimento em estrutura e recursos humanos do Portal seja redirecionado para subsidiar a moradia e o suporte comunitário, transformando a lógica de intervenção de uma “estrutura gargalo” para um “sistema suporte”, efetivando as diretrizes que o Plano Municipal de Habitação (Maringá, 2024) já identifica como estratégicas, mas que ainda carecem de aplicabilidade prática na rede socioassistencial.

4.2 O DESENHO DA SOLUÇÃO: A INVERSÃO DA PORTA DE SAÍDA

A proposta de reestruturação se materializa na implantação de um novo fluxo de atendimento, desenhado para romper o ciclo de exclusão. A Figura 2 (Fluxograma do Modelo Moradia Primeiro) representa a reconfiguração da rede de atenção, demonstrando o fim do gargalo e a abertura de um fluxo real de superação.

Figura 2 – Fluxo com o Modelo Moradia Primeiro (Proposta de Reestruturação)



Fonte: Adaptado do Plano de Superação da Situação de Rua de Porto Alegre (2018). Elaborado pela autora (2025).

4.2.1 O fim do gargalo e a alta autonomia incondicional

A principal mudança observada na Figura 2, em comparação com o modelo anterior, é a eliminação da caixa amarela de “Ausência de Serviço” (identificada na Figura 1) e sua substituição pelo Moradia Primeiro, este novo arranjo reposiciona a moradia estável na base do sistema, conferindo-lhe a característica de Alta Autonomia e Baixa Exigência.

Se o modelo atual do Portal da Inclusão ainda opera sob uma lógica de padronização que muitas vezes negligencia a alteridade do sujeito, a transição para o Moradia Primeiro representa o resgate desse princípio. Cabe à Gestão (SAS), portanto, institucionalizar esse olhar, garantindo que o planejamento orçamentário e metodológico respeite a singularidade de cada cidadão.

O Moradia Primeiro atua como uma Porta de Saída real e acessível a todos os serviços da rede, em especial aos perfis de alta vulnerabilidade, aqueles que mais sucumbem ao modelo etapista:

- **Acesso incondicional:** usuários com transtorno por uso de substâncias (encaminhados do CAPS AD ou de Comunidades Terapêuticas) ou aqueles que retornam da rua via Centro POP/Abordagem têm o acesso imediato à moradia, sem a necessidade de comprovação de sobriedade ou emprego prévio; e
- **Descompressão do sistema:** o Portal da Inclusão (agora reestruturado para ser uma República de 20 vagas) e as Repúblicas (com mais 20 vagas) deixam de ser o único caminho para a autonomia. Eles passam a focar em perfis de menor complexidade ou em fase de transição, desobstruindo o fluxo e permitindo que o recurso escasso seja alocado onde é mais necessário.

O acesso do usuário à Porta de Saída com Alta Autonomia e Baixa Exigência promove a quebra da condicionalidade, que é o fator determinante da cronicidade na situação de rua.

4.2.2 A teoria da mudança e a reconfiguração da rede de suporte

A lógica do Moradia Primeiro está assentada em uma Teoria da Mudança¹⁶ sólida: a moradia estável é o insumo que permite a efetividade dos serviços de suporte. Uma vez

¹⁶ A Análise *ex ante*, conforme preconizado por guias metodológicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Lassance, 2016), exige que a lógica de intervenção de um programa (sua Teoria da Mudança – ToC) seja mapeada e validada antes da implementação. Na transição do serviço Portal da Inclusão para o modelo Moradia Primeiro, a Teoria da Mudança é fundamental para justificar e estruturar a inversão da lógica causal: a moradia estável é estabelecida como o insumo essencial, e não como o resultado final de uma série de estágios superados. Essa análise *ex ante* é crucial para (1) garantir que a mudança do foco da equipe técnica da gestão de abrigo (Portal da Inclusão) para o suporte comunitário domiciliar (Moradia Primeiro) — seja coerente com o impacto esperado (a autonomia e domiciliação plena); e (2) identificar e mitigar os riscos

estabilizado em seu próprio domicílio, o usuário possui o ambiente seguro necessário para engajar-se de forma mais consistente e duradoura nas ações intersetoriais de saúde, assistência e trabalho.

- **do serviço ao domicílio:** a equipe técnica, que antes estava focada na gestão do Portal da Inclusão (regras internas, prevenção de conflitos em alojamento coletivo), é redirecionada para a atuação comunitária domiciliar. O suporte é intensivo, flexível e itinerante, focado nas necessidades individuais do morador; e
- **recaída como pedido de ajuda:** em caso de recaída ou crise (comum em usuários com dependência química), o Protocolo do Moradia Primeiro prevê a intensificação imediata do suporte, e não o desligamento. Isso garante que a crise não resulte na perda da moradia, mantendo o usuário no sistema e preservando o investimento público realizado, revertendo a lógica do ciclo vicioso da Figura 1.

A abertura de fluxo demonstrada na Figura 2 culmina na superação da situação de rua, pois o sistema deixa de punir a vulnerabilidade e passa a sustentá-la com o direito à moradia, permitindo que os esforços de reinserção social e profissional sejam construídos sobre uma base sólida.

4.2.3 Relação lógica de intervenção: da causa ao impacto

A intervenção proposta, centrada na transição para o modelo Moradia Primeiro, baseia-se na identificação precisa das causas estruturais que perpetuam a situação de rua em Maringá. O modelo etapista falha ao tratar as consequências (uso de substâncias, desemprego) como pré-requisitos para o acesso à moradia. A lógica do Moradia Primeiro, por outro lado, atua simultaneamente sobre as causas e seus efeitos, conforme detalhado no plano de intervenção.

Quadro 1 – Plano de intervenção

Causa Primária (Diagnóstico)	Ação Proposta (Moradia Primeiro)	Resultado Imediato Esperado	Impacto Final no Sistema
Perda de Moradia/Crise Habitacional	Alocação imediata e incondicional em domicílio.	Estabilidade e segurança para o usuário.	Redução efetiva e sustentável do número de pessoas em situação de rua.
Dependência Química/Recaídas	Suporte domiciliar intensivo sem condicionalidade de abstinência.	Maior adesão ao suporte e redução do uso problemático de substâncias.	Diminuição da sobrecarga nos serviços de emergência (saúde e segurança).
Desemprego/Renda	Acompanhamento de geração	Retorno gradual ao	Autonomia financeira e

e pressupostos críticos, como a gestão de crises e recaídas. Ao formalizar essa nova lógica, a ToC assegura que a transição seja tecnicamente acurada, sustentável e orientada para a superação da situação de rua, rompendo com o ciclo vicioso do modelo anterior.

Causa Primária (Diagnóstico)	Ação Proposta (Moradia Primeiro)	Resultado Imediato Esperado	Impacto Final no Sistema
Insuficiente	de renda com base segura.	mercado de trabalho com maior chance de manutenção.	redução das desigualdades sociais.
Ciclo Vicioso (Gargalo do Fluxo)	Inversão do paradigma (moradia é o insumo, não a recompensa).	Fim dos desligamentos por recaída e permanência no sistema de suporte.	Melhoria nos índices de eficácia e eficiência da Assistência Social.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A relação lógica demonstra que, ao abordar a falta de moradia acessível como a causa principal, o Moradia Primeiro possibilita novas oportunidades no campo dos direitos, contribuindo como estratégia para o reordenamento das políticas públicas e sociais, seguindo o princípio da garantia de direitos e a superação das diversas expressões da questão social.

4.2.4 Comparação com evidências de sucesso: viabilidade da proposta

A viabilidade do Projeto Moradia Primeiro é amplamente respaldada pela existência de políticas públicas semelhantes já implantadas globalmente e no Brasil, reconhecidas por sua eficácia e eficiência. Esta comparação serve não apenas como validação metodológica, mas também como base para a expectativa dos resultados a serem alcançados em Maringá.

Quadro 2 – Exemplos de políticas públicas de acesso à moradia primeiro

Local de Comparação	Metodologia	Resultados Comprovados	Implicação para Maringá
Salt Lake City (EUA) – (2005) e Edmonton (Canadá) – (2009)	<i>Housing First</i>	Redução da situação de rua em mais de 90% (Salt Lake City); queda significativa nos custos associados a serviços de emergência e justiça criminal.	O modelo é financeiramente viável e alcança resultados de impacto massivo e duradouro na cronicidade.
Porto Alegre (RS) – (2018)	Projeto Moradia Primeiro	10.801 dias fora da rua (para 70 pessoas); apenas 17 de 70 pessoas com histórico de internação psiquiátrica voltaram a internar; redução do uso de abrigo.	Demonstra a eficácia do suporte incondicional na saúde mental e na superação da rua, com impacto direto na economia pública.
Curitiba (PR) – (2018)	Projeto Moradia Primeiro (InRua)	Superação da situação de rua; acesso à moradia permanente; melhoria na qualidade de vida.	Evidencia a adaptabilidade e o sucesso do modelo no contexto paranaense e metropolitano.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

As evidências de sucesso, em particular as de Porto Alegre e Curitiba, demonstram que a aplicação do Moradia Primeiro em cidades brasileiras promove a estabilidade habitacional e o engajamento em saúde (mental e química), reduzindo a oneração do sistema público. A transição do Portal da Inclusão, portanto, não é apenas uma escolha social, mas uma decisão de

gestão pública baseada em evidências, projetada para transformar o custo da crise em investimento na autonomia.

4.3 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E CONFIANÇA

O sucesso e a sustentabilidade de uma política pública não residem apenas em sua eficácia metodológica, mas também em sua viabilidade econômica e na legitimidade perante as partes interessadas e a sociedade civil. O Projeto Moradia Primeiro cumpre ambos os requisitos ao demonstrar uma otimização substancial de recursos públicos e um alto nível de aceitação.

4.3.1 Otimização de recursos e análise de custos

A proposta de transição do Portal da Inclusão para o modelo Moradia Primeiro gera um impacto orçamentário positivo, pois substitui um serviço de alto custo e baixa eficácia por uma abordagem de alto impacto e maior escala.

A análise de custos do modelo atual (Portal da Inclusão – 15 vagas) revela uma média mensal de R\$ 46.000,00, totalizando anualmente R\$ 552.000,00. Os custos são majoritariamente direcionados para as despesas fixas da casa de acolhimento (aluguel, contas) e, principalmente, para o custeio de pessoal necessário para a gestão diária de um alojamento coletivo de alta exigência.

O Moradia Primeiro reverte esta equação: em vez de concentrar R\$ 46.000,00 para sustentar 15 vagas em um modelo com alto índice de recaída, o mesmo recurso pode ser redirecionado para subsidiar aluguéis de moradias individuais e manter uma equipe técnica enxuta e focada no suporte comunitário.

Com a reorientação do orçamento do Portal da Inclusão, torna-se possível:

- Garantir domicílio a 60 pessoas ou mais, o que representa um ganho de escala e eficiência de 400% em comparação às 15 vagas atuais, utilizando o mesmo aporte financeiro.
- Reduzir custos indiretos: os estudos de caso internacionais e nacionais comprovam que o *Housing First* diminui significativamente os custos indiretos com serviços de emergência (saúde, segurança pública, hospitalizações e prisões), liberando recursos públicos em outras secretarias.

Portanto, a implementação do Projeto Moradia Primeiro é uma estratégia de gestão fiscal inteligente, que maximiza a eficácia da despesa pública ao focar o investimento na causa

raiz do problema — a falta de moradia estável — em vez de apenas gerenciar a crise por meio de albergues de alto custo operacional.

4.3.2 Legitimidade política e social (confiança)

A proposta de transição para o modelo Moradia Primeiro possui legitimidade política e social consolidada, mitigando riscos de descontinuidade. Essa legitimidade é atestada pelo apoio formal do CIAMP RUA, que a reconhece como uma política pública alinhada às melhores práticas, e pelo interesse de apoio da Arquidiocese de Maringá, indicando suporte da sociedade civil organizada.

A viabilidade econômica da transição, demonstrada anteriormente, reforça sua legitimidade. O redirecionamento de recursos de uma unidade de acolhimento como o Portal da Inclusão permite uma escala de atendimento significativamente maior (400%), ao mesmo tempo que reduz custos indiretos nos sistemas de saúde e segurança pública. Em síntese, a transição se justifica pela convergência entre eficiência, ética e evidência. Ela representa uma decisão de gestão pública inteligente, materializando a passagem de uma lógica assistencial para uma política de vida que garante a moradia como base incondicional para a autonomia e a reinserção social.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação propôs-se a investigar a complexa relação entre o acolhimento e a exclusão nas políticas públicas destinadas à População em Situação de Rua (PSR) de Maringá, utilizando a Necropolítica como lente teórica para desvelar a lógica subjacente de “morte social lenta” imposta aos mais vulneráveis. Ao longo da análise, os objetivos estabelecidos foram atingidos, resultando em um diagnóstico aprofundado do sistema e na proposição de uma alternativa estratégica.

O estudo cumpriu seu primeiro objetivo ao demonstrar que o sistema socioassistencial opera sob o paradigma etapista e condicional. A análise qualitativa do sistema de acolhimento confirmou a hipótese central: o equipamento Portal da Inclusão, ao exigir alta exigência e mérito (como a abstinência) para o acesso à estabilidade, configura-se como um “gargalo”. Os dados operacionais analisados revelaram que essa condicionalidade não apenas é ineficaz, mas a principal responsável por manter o usuário “andando em círculos” e retornando à rua, evidenciado pela alta taxa de recaídas nos primeiros meses de acolhimento. A política pública, ao transformar um direito humano em uma recompensa, falha em sua missão de superação e, paradoxalmente, legitima a exclusão. Essa lógica revela uma profunda crise de alteridade no sistema de acolhimento, uma vez que o “outro” só é reconhecido e integrado quando se molda a expectativas institucionais de mérito, negando-se sua existência e suas necessidades em sua forma mais crua e real.

É crucial, contudo, contextualizar essa crítica. Minha trajetória institucional de 14 anos junto à equipe técnica do Portal da Inclusão permite aferir a relevância desse equipamento no atendimento à População em Situação de Rua (PSR) em Maringá. No entanto, observa-se que o fenômeno social não é estático: a mudança no perfil dos usuários e a complexificação de suas demandas, notadamente em saúde mental e uso de substâncias, somam-se ao crescimento drástico do contingente populacional nas ruas. A observação cotidiana revela que o desafio central transcende a disponibilidade de infraestrutura, residindo na urgência de promover autonomia real. É na lacuna entre a busca por essa autonomia e as limitações do modelo institucional vigente que a metodologia do Portal demonstra exaustão, sinalizando a necessidade premente de uma transição.

O segundo objetivo, focado na proposição de uma alternativa, foi concretizado com o Produto desta dissertação: o Projeto “Moradia Primeiro: Transição para o *Housing First* em Maringá”. A Análise *Ex Ante* demonstrou que a adoção do modelo Moradia Primeiro não é apenas uma escolha ética, mas uma necessidade de gestão pública eficiente. Ao inverter a lógica

do sistema (Figura 2), o *Housing First* oferece a moradia incondicional como a base estável necessária para que as intervenções de saúde e assistência social, até então ineficazes, finalmente encontrem adesão e resolutividade. A transição para o Moradia Primeiro materializa, assim, o exercício da alteridade na gestão pública: o reconhecimento do indivíduo em sua singularidade e autonomia, oferecendo-lhe um lugar no mundo antes de submetê-lo a exigências de padronização. Ademais, a proposta mostra-se economicamente viável ao garantir um ganho de escala de 400% no atendimento da PSR crônica, além de reduzir os custos indiretos com a sobrecarga dos serviços de emergência. Ressalta-se, todavia, que a viabilidade deste novo modelo depende intrinsecamente da intersetorialidade. A complexidade da vida nas ruas exige que o Estado de Maringá rompa com a atuação fragmentada e isolada de suas secretarias. Conforme demonstrado no desenho da proposta, a moradia é o eixo integrador, mas sua sustentabilidade requer o empenho coordenado entre Assistência Social, Saúde (via Consultórios na Rua e CAPS), Habitação e Trabalho. Sem essa articulação intersetorial, a política pública permanece vulnerável à descontinuidade; com ela, o atendimento deixa de ser um “balcão de serviços” e passa a ser uma rede viva de cuidado centrado no usuário, no qual o compromisso de cada secretaria é a única garantia contra o retorno à invisibilidade.

A urgência da adoção do Moradia Primeiro em Maringá é ainda mais acentuada pela falta de equipamentos e serviços especializados na rede socioassistencial voltados às mulheres e à população LGBTQIA+ em situação de rua. Embora o número de mulheres (aproximadamente 8%) seja inferior ao de homens (92%) (Observatório das Metrópoles – Núcleo UEM/Maringá, 2024, p. 56), essa proporção não reflete o nível de vulnerabilidade. As mulheres neste contexto são vítimas de uma violência desproporcional, frequentemente de natureza sexual e exploração, em um cenário de falha do sistema de proteção social em considerar o corte de gênero (Comissão Arns, 2024). Similarmente, a população LGBTQIA+ enfrenta múltiplas opressões. A situação de rua, neste caso, é frequentemente precipitada pela expulsão do lar devido à sua identidade de gênero ou orientação sexual, criando um cenário de exclusão estrutural que se manifesta na violência e na necessidade de recorrer a estratégias de sobrevivência precarizadas (Nexo Jornal, 2025). O Moradia Primeiro é a estratégia mais eficaz para prover a segurança e a privacidade que o acolhimento coletivo falha em oferecer a esses grupos.

Deste modo, as contribuições da presente dissertação se manifestam em dois planos. No plano teórico, reside na aplicação da Necropolítica ao desenho de políticas públicas sociais; no plano prático, o trabalho fornece aos gestores municipais um plano de ação robusto e fundamentado em evidências.

Contudo, as limitações deste estudo residem no caráter *ex ante* da análise, cujos dados de impacto final ainda dependem da implementação do projeto. Sugere-se, como pauta para futuras pesquisas, a realização de um estudo de custo-benefício *pós-implementação* do Projeto Moradia Primeiro, comparando os custos evitados em saúde e segurança pública com o investimento habitacional realizado.

Em última análise, a escolha entre manter o modelo etapista e realizar a transição para o Moradia Primeiro transcende a técnica administrativa. É um ato de vontade política que define o compromisso do município de Maringá com a cidadania. A adoção do Projeto Moradia Primeiro significa a reafirmação da alteridade como fundamento ético, e a recusa da lógica da exclusão e a afirmação de que, perante o desafio da situação de rua crônica, o Estado opta pela Política de Vida, garantindo que a moradia seja, inequivocamente, o ponto de partida para a dignidade e a autonomia.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: Homo Sacer II**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

ALVES, D. S. **Comunidades Terapêuticas no Brasil: História e Críticas**. São Paulo: Hucitec, 2018.

ANDRADE, Vanessa de Araújo. **A reforma Pereira Passos (1902-1906), a memória da escravidão e algumas implicações sociais e raciais**. Mosaico, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 86-104, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/mosaico/article/view/76897>. Acesso em: 27 maio 2025.

ARCEBISPO de SP proíbe Padre Júlio Lancellotti de usar redes sociais e veta a transmissão de missas. **Carta Capital**, São Paulo, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/arcebispo-de-sp-proibe-padre-julio-lancellotti-de-usar-redes-sociais-e-veta-a-transmissao-de-missas/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-57.

BASAGLIA, F. **A Instituição Negada**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

BATISTA, Paula Carolina. O quilombismo em espaços urbanos: 130 anos após a abolição. **Revista Extraprensa**, v. 12, p. 377-396, set. 2019.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivani. **Política social: a questão da desigualdade social e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann tropical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

BENCHIMOL, Jaime. **Dos micróbios aos mosquitos: febre amarela e a reforma urbana no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1992.

BENTO, Berenice. **Negritude e subalternidade no Brasil: a construção de uma genealogia**. São Paulo: Cortez, 2018.

BIEHL, João. **Vita: vida em uma zona de abandono social**. Berkeley: University of California Press, 2005.

BOFF, Leonardo. **Igreja: carisma e poder**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Comunidades terapêuticas acolhedoras: conceitos e definições**. Brasília, DF: Anvisa, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/saloes-tatuagens-creches/comunidades-terapeuticas-acolhedoras/conceitos-e-definicoes>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; Ipea, 2018. v. 1. 192 p. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipifica os serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/resolucao_109.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 6º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890**. Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 01 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Lei dos Mendigos e Ébrios, de Vadios e Capoeiras (1890) Institui o Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [Planalto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa “Crack, é Possível Vencer”**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional sobre Drogas. Diário Oficial da União, Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890**. Código Penal dos Estados Unidos do

Brasil. Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei das Contravenções Penais. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 2001. BRASIL. Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Brasil.

BRASIL. **Lei nº 11.983, de 2009**. Revoga a contravenção penal de mendicância. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC/Pop Rua). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.821-de-16-de-janeiro-de-2024-539077470>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 1.121 de 2024** estabelece diretrizes para o atendimento da População em Situação de Rua no MCMV. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1121>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Um olhar do CIAMP-Rua: entrevista com Anderson Lopes Miranda. **Cadernos de Estudos: População em Situação de Rua – conceitos, métodos de contagem e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 37, p. 18–20, 2024. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_308.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2009. (Reimpressão 2014). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Práticas Integrativas e**

Complementares no SUS (PNPIC). Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis.** Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Cartilha de orientação para implementação do Projeto Moradia Cidadã.** Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/13194/1/cartilha-de-orientacao-para-implementacao-do-projeto-moradia-cidada.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2008). **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua:** Sumário Executivo. Brasília, DF: MDS. [Link: Portal do MDS https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf]. Acesso em 07 jun. 2025.

BRASIL. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro.** Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

CAGNIN, José Guilherme. **A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo Housing First (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública.** Dissertação de Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, 2023.

CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Psicologia social do racismo:** estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

CARRIÃO, Yuri José; BATISTA, Leandro. **Organização política da população em situação de rua e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).** In: SILVA, Mônica Silva da (org.). Direitos humanos e população em situação de rua. Belo Horizonte: Fino Traço, 2017. p. 79-96.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASINI, Júlia Fernanda Mariotto. **População em situação de rua e necropolítica: invisibilidade e morte social, o Estado e quem “mora andando”**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Maringá, 2021. Disponível em: <https://pgc.uem.br/arquivos-dissertacoes/julia-fernanda-mariotto-casini.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CASTRO, Hernany Gomes de. **Vínculos de (sub)cidadania: um estudo de caso sobre os vínculos sociais de pessoas em situação de rua com as políticas públicas de saúde e de assistência social em São Sebastião-DF**. 2023. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Brasília, 2023.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. **Direitos da população em situação de rua: guia prático**. Fortaleza: MPCE, 2023. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2023/07/Direitos-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2026.

CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. **Evolução do processo social população em situação de rua: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais**. Trabalho de conclusão de curso de Serviço Social – Universidade de Brasília, 2011.

CERQUEIRA, Daniel. **População em situação de rua: estigma, direitos e políticas públicas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

COHN, Gabriel. **Reconhecimento e política: ensaios sobre a experiência contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

COMISSÃO ARNS. **CEDAW 88th Session Brazil**. (Português). [S. l.]: Comissão Arns, 2024. Disponível em: https://comissaoarns.org/documents/118/CEDAW_88th_Session_Brazil_-_C_Arns_PORTn.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN). **Cuidado em liberdade é a bandeira do Dia da Luta Antimanicomial**. 2024. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/cuidadoem-liberdade-e-a-bandeira-do-dia-da-luta-antimanicomial/>

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP); MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas**. 2018. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-daInspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%AAuticas.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 151, de abril de 2024**. Nega o reconhecimento de comunidades terapêuticas como entidades de assistência social e sua vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, abr. 2024.

COSTA, A. L. P. **Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza**. 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

DALBERTO, Vanessa de Souza Lima. **Impactos da moradia no programa Moradia Primeiro (*Housing First*):** percepções dos beneficiários em Curitiba. 2025. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes:** ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. v. 1. São Paulo: Globo, 2008.

FICO, Carlos. **Ditadura e sociedade:** as reconstruções da memória. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

FICO, Carlos. **O grande irmão:** da censura ao controle: a política de segurança nacional no governo Geisel. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). GALVÃO, Maria Ermantina (Trad.). 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FONSECA, M. L.; BRASIL, A. **Comunidades Terapêuticas e Dependência Química:** limites e possibilidades. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 7-23, jan./jun. 2000.

FREITAS, Giselle Lima de *et al.* Necessidades da população em situação de rua e o desafio da abordagem intersetorial. **Revista de Enfermagem UFPE On-line**, Recife, v.17, n.1, art. e254500, p.1–16, jan. 2023. DOI: 10.5205/1981-8963.2023.254500. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaenfermagem/article/view/254500>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GILBERTO VELHO. **O que é cultura.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

GOMES, R. C. **Internação Compulsória e Redução de Danos:** conflitos na Política de Drogas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

GOROSTIAGA, J. **Cartografia social.** In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

GUTIÉRREZ, Gustavo. **Teología de la liberación:** perspectivas. 19. ed. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, 2002.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying Public Policy:** Policy cycles and policy subsystems. 3. ed. Don Mills: Oxford University Press, 2013.

INSTITUTO Nacional de Direitos Humanos da População de Rua. **Moradia Primeiro.** [2020]. Disponível em: <https://inrua.org/acoes>. Acesso em: 12 dez. 2025.

INSTITUTO VLADIMIR HERZOG. Dom Paulo Evaristo Arns. **Memórias da Ditadura**. [S. l.]: Instituto Vladimir Herzog, [s.d.]. Disponível em: <https://memoriasdaditadura.org.br/personagens/dom-paulo-evaristo-arns/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

IPEA. (2022). **População em Situação de Rua no Brasil**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220329_nt_disoc_n_95.pdf.

IPEA. (2023). **Briga de família e desemprego são os motivos mais citados por pessoas em situação de rua para explicar sua circunstância**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14597-briga-de-familia-e-desemprego-sao-os-motivos-mais-citados-por-pessoas-em-situacao-de-rua-para-explicar-sua-circunstancia>.

JORNAL DO BRASIL. **Operação Faxina retira favelados da zona sul**. Rio de Janeiro, 12 mar. 1975. Caderno Cidade, p. 3.

KOWARICK, Lúcio. **As classes populares e a cidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1994.

LARROSA, Jorge. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, p. 20-28, 2002.

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11399>. Acesso em: 20 out. 2025.

LIMA, Fernanda. Acolhimento e autonomia: políticas públicas e população em situação de rua. **Revista Brasileira de Assistência Social**, v. 21, n. 3, p. 45-60, 2020.

LOPES, Ana Luiza. **Mulheres em situação de rua**: análise de políticas públicas de assistência. São Paulo: Editora Hucitec, 2015.

LOYOLA, Érico Teixeira de. Juristas em Lilliput: a interpretação da Lei das Contravenções Penais nas suas duas primeiras décadas de vigência (1940-1950). **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, v. 38, n. 2, p. 345-366, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8082826.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

LOYOLA, Márcio. **A criminalização da pobreza no Brasil contemporâneo**. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Pobres e cidadãos: a luta pela cidadania em tempos de exclusão**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 343-360.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. **A construção da Política Nacional para População em Situação de Rua**. *Temporalis*, [S. l.], v. 20, n. 39, p. 102-118, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22422/temporalis.2020v20n39p102-118>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084>. Acesso em: 15 jun. 2025

MARINGÁ. **Decreto de criação do Portal da Inclusão**. Diário Oficial do Município, Maringá, 17 ago. 2006.

MARINGÁ POST. Maringá já realizou mais de 30 mil atendimentos para pessoas em situação de rua em 2025, afirma prefeitura. 2025. Disponível em: <https://maringapost.com.br/cidade/2025/08/19/maringa-ja-realizou-mais-de-30-mil-atendimentos-para-pessoas-em-situacao-de-rua-em-2025-afirma-prefeitura/>.

MARINGÁ. Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social: Produto 03 – Estratégias de Ação**. Maringá, PR: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/101224130924_produto_03_estrategias_de_acao_pdf.pdf. Acesso em: 4 jan. 2026.

MARINGONI, Gilberto. História – o destino dos negros após a abolição. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, edição 70, 29 dez. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23. Acesso em: 13 jun. 2025.

MARTINS, D. E.; MACHADO, F. V. **Necropolítica, mídia e o extermínio da população em situação de rua**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SAÚDE COLETIVA, 12, jul. 2018, Rio de Janeiro. Anais. 2018. Disponível em: <https://proceedings.science/saude-coletiva2018/papers/necropolitica--midia-e-o-extermínio-da-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em:

MARTINS, Dinaê Espindola. **Necropolítica e a produção de morte da população em situação de rua**. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Enfermagem, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Porto Alegre, RS, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/218269>. Acesso em: 28 mai. 2025.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). 2017. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MELO, Tomás (coord.). **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 15. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Projeto Moradia Primeiro**: relatório de implementação dos projetos-piloto de Curitiba e Porto Alegre. Brasília: MDH, 2018.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Resultados e aprendizados do Projeto Moradia Primeiro**. Brasília: Secretaria Nacional de Proteção Global, 2021.

MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA. **População de rua: vidas e trajetórias.** In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. ISBN: 978-85-60700-34-9.

MUNIZ, Taís; TOLEDO, André. **“Reprimir vadios e contê-los na desregrada vida que levam”:** trabalho e vadiagem no pós-abolição em Maceió (1890–1910). 2018. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** Nota Técnica Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

NEXO JORNAL. **Pessoas em situação de rua no Brasil: LGBTQIA+.** Externo. São Paulo, 15 jun. 2025. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/externo/2025/06/15/pessoas-em-situacao-de-rua-brasil-lgbti>. Acesso em: 15 dez. 2025.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo UEM/Maringá. **Censo da população em situação de rua – Maringá/2023.** Observatório das Políticas Públicas de Maringá, 2023. Disponível em: <https://observatorio.maringa.pr.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo UEM/Maringá. **Pesquisa: pessoas em situação de rua em Maringá-PR:** desconstruindo a invisibilidade. Maringá: Observatório das Políticas Públicas de Maringá, 2023.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo UEM/Maringá. (2024). **Maringá: um outro futuro é possível?** (Dados da pesquisa de 2023 sobre a população em situação de rua). Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2024/09/Maringa_OM_Eleicoes_2024.pdf Acesso em: 18 dez. 2025.

OLIVEIRA, M. F. *et al.* “Trabalho e Exploração em Comunidades Terapêuticas”. **Revista Saúde em Debate**, v. 44, n. 126, p. 789-802, 2020.

ONU-HABITAT. **Programme d'action pour les villes et les établissements humains durables.** 2023. Disponível em: <https://onu-habitat.org/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada?view=category&id=41>. Acesso em 12 dez. 2025.

ONU NEWS. **Cidades precisam de políticas de habitação mais inclusivas para combater situação de rua.** [S. l.], 23 out. 2025. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2025/10/1851237>. Acesso em: 4 jan. 2026.

OUR WORLD IN DATA. **Homelessness.** 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/homelessness-rate-point-in-time-count?tab=table>. Acesso em: 12 dez. 2025.

PACHECO, Marina Rute. **A rua e a casa:** estratégias e táticas do movimento nacional de população de rua e seus impactos sobre a implementação da política de habitação social. *O Público e o Privado*, n. 30, jul./dez. 2017.

PASSOS, Eduardo; KASTRUP, Virgínia. **Pistas do método da cartografia**: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. Porto Alegre: Sulina, 2008.

PORTO ALEGRE (Município). Prefeitura Municipal. Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). **Plano Municipal de Superação da Situação de Rua**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/09/Projeto_Moradia_Primeiro-Plano-Municipal-de-Superacao-Da-Situacao-de-Rua.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Reexistência urbana: a luta dos catadores de recicláveis por reconhecimento e cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 2, p. 302-318, jul./dez. 2017.

RODRIGUES, Lidia Valesca Bonfim Pimentel. **Políticas públicas de atendimento à população de rua**: reflexões sobre a efetivação de direitos no município de fortaleza. Conhecer: debate entre o público e o privado, [s. l], v. 8, n. 20, p. 70-99.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de rua**. São Paulo: Hucitec, 2005.

SALATINO, Laura Cavalcanti. **Direitos sim, mas deveres também**: percepções da burocracia sobre a autonomia das pessoas em situação de rua/Laura Cavalcanti Salatino - 2023. 190 f.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, César Simoni. **Do lugar do negócio à cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. Disponível em: http://biblio.fflch.usp.br/private/S/Santos%2C%20C%20S_DoLugarDoNegocioAcidadeCom oNegocio.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

SANTOS, Luiz Antonio dos. **A criminalização da pobreza no Brasil**: de 1890 a 1930. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 1993.

SANTOS, Nara Damião dos. **O Movimento Nacional da População de Rua/Núcleo Londrina**: uma trajetória de luta. 2012. 116 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A cidadania no Brasil**: uma análise crítica. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos Ltda, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e YASBEK, Maria Carmelita. **Política Social**: fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, J. R.; OLIVEIRA, M. F. “Moralização e Controle nas Comunidades Terapêuticas”.

Revista Brasileira de Saúde Mental, v. 12, n. 3, p. 45-60, 2021.

TAVARES, Selena Comerlato. **Moradia para quem?** Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

TERRA DE DIREITOS. **População em situação de rua**: violações de direitos e o papel do sistema de justiça. Curitiba: Terra de Direitos, 2016. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em: 4 jan. 2026.

THEODORO, Mário. **As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil**. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2004.

THEODORO, Mário. **As desigualdades raciais no Brasil**: um estudo das condições socioeconômicas por cor ou raça. Brasília: IPEA, 2004.

TRONTO, Joan. **Moral Boundaries**: a political argument for an ethic of care. New York: Routledge, 1993.

TSEMBERIS, Sam. **Housing First**: the pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction. Minnesota: Hazelden, 2010.

UEM (Universidade Estadual de Maringá). Agência de Comunicação (ASC). **Pesquisa registra aumento da população em situação de rua de Maringá**. Maringá, Disponível em: https://asc.uem.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28548:pesquisa-registra-aumento-da-populacao-em-situacao-de-rua-de-maringa&catid=986&Itemid=211. Acesso em: 14 dez. 2025.

VEIGA, Edison. **Há 100 anos nascia o cardeal que lutou contra a ditadura**. Deutsche Welle Brasil, 14 set. 2021. Republicado por Instituto Humanitas Unisinos – IHU. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/612863-ha-100-anos-nascia-o-cardeal-que-lutou-contra-a-ditadura>. Acesso em: 20 maio 2025.

VELHO, Gilberto. **Desvio e divergência**: uma crítica da patologia social. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

XAVIER, Lúcia. **População em situação de rua no Brasil e relações raciais**: determinantes sócio-históricos. In: *A abordagem social à população em situação de rua na perspectiva da humanização*. [Apresentação em vídeo]. [S. l.]: Proafro, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5vTViFfwc3w&t=3614s>. Acesso em: 20 maio 2025.