

# CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

*CRIMINALIZATION OF POVERTY IN BRAZIL UNDER HISTORICAL PERSPECTIVE*

*Kétlen Fernanda Melo*

*(Pós-graduanda em Advocacia Cível pela Escola Superior do Ministério Público, advogada)  
contato@ketlenmeloadvocacia.com.br*

*Valéria Koch Barbosa*

*(Doutora em Qualidade Ambiental pela Universidade Feevale, Advogada,  
docente do curso de Direito da Universidade Feevale)  
valeriakb@feevale.br*

## RESUMO

Este artigo aborda a problemática das pessoas em situação de rua no Brasil sob a perspectiva histórica de sua invisibilidade e necessidade de luta para a efetivação de seus direitos. Trata-se de estudo exploratório, com base no método dedutivo e amparado na técnica da pesquisa bibliográfica tanto na legislação quanto na doutrina brasileira. Os resultados demonstram que, em um contexto de desigualdade e exclusão social, a trajetória das pessoas em situação de rua foi marcada pelo tratamento repressivo dado pelo ordenamento jurídico penal, que criminalizou a situação de rua e inviabilizou o acesso a direitos fundamentais. Esses indivíduos lutaram, de maneira organizada, em prol da efetivação de uma política pública que atendesse suas necessidades mais básicas. Desse modo, o advento da Política Nacional para a População em Situação de Rua representou um avanço, pois passou a orientar os entes federativos no que tange à criação de mecanismos voltados ao atendimento das necessidades dessa população, todavia, para dirimir problemas subsistentes, garantindo efetiva inclusão e acesso a direitos, impõe-se o engajamento de todos os atores sociais em contínuas discussões, visando ao alcance de uma sociedade mais justa e fraterna consoante estabelecido pela Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais. Pessoas em situação de rua. Pobreza. Política Nacional para a População em Situação de Rua.

## ABSTRACT

This article addresses the issue of homeless people in Brazil from the historical perspective of their invisibility and the need to fight for the effectiveness of their rights. It is an exploratory study, based on the deductive method and supported by the technique of

bibliographic research in legislation and in Brazilian doctrine. The results show that, in a context of inequality and social exclusion, the trajectory of homeless people was marked by the repressive treatment given by the criminal legal system, which criminalized the homeless situation and made access to fundamental rights unfeasible. These people fought, in an organized way, for the implementation of a public policy to meet their most basic needs. Thus, the advent of the National Policy for Homeless People represented an advance, since it began to guide federative entities regarding the creation of mechanisms aimed at meeting the needs of this population, however, to resolve existing problems, ensuring effective inclusion and access to rights, it is imperative that all social actors engage in continuous discussions to achieve a more equitable and fraternal society as established by the Federal Constitution.

**Keywords:** Human dignity. Fundamental rights. Homeless people. Poverty. National Policy for Homeless People.

Data de submissão: 15/03/2022

Data de aceitação: 13/09/2022

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. BRASIL: A POBREZA QUE VIVE NAS RUAS 1.1. Condições histórico-estruturais do fenômeno “situação de rua” 1.2. Reflexos do capitalismo no aumento do contingente populacional em situação de rua 2. (IN)EFETIVOS AVANÇOS 2.1. Trajetória de violação de direitos e lutas. 2.2. Avanços instituídos com a Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

A presença de pessoas ocupando os espaços públicos como local de moradia é uma realidade incontestável no Brasil. Essas pessoas sofrem os reflexos da pobreza e da exclusão social, procuram um lugar na sociedade e têm suas vidas marcadas pelo sofrimento diário. Não raras vezes, são estigmatizadas e tidas como marginais, mendigos, não empregáveis, sujas e inaptas, e sua trajetória foi marcada pela repressividade do ordenamento jurídico penal, que criminalizou a situação de rua.

Em um contexto de invisibilidade, as pessoas em situação de rua, de maneira organizada, lutaram por direitos e reivindicaram uma política pública que contemplasse suas especificidades. Grupos organizados, igrejas e atores da sociedade civil foram importantes figuras na defesa da criação e do acesso a políticas sociais para esse segmento populacional, mas foi somente no ano de 2009 que foi criada, por meio de decreto, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a qual abrangeu uma série de diretrizes, normas e

princípios de proteção a esse contingente populacional, trazendo suporte assistencial ao exercício da condição humana desses indivíduos.

Essa política busca contemplar a multiplicidade de fatos que ensejam as causas de o cidadão passar a adotar as ruas como sua moradia, prevendo ações de integração, as quais, todavia, não chegam a contemplar a efetiva subjetividade do cidadão em situação de rua, uma vez que, se fosse assim, o processo de reintegração à condição de uma existência digna, longe da pobreza e das circunstâncias impeditivas ao pleno desenvolvimento dessas pessoas, não estaria tão longe da realidade.

Nesse norte, este trabalho, fruto de uma pesquisa exploratória amparada no método dedutivo e no procedimento técnico da pesquisa bibliográfica, objetiva abordar as condições históricas e estruturais que acarretaram o fenômeno “situação de rua” no Brasil, partindo da hipótese de que os avanços concernentes à proteção das pessoas que vivem nessa situação ainda carecem de discussões aprofundadas e ações mais efetivas de forma a garantir a inclusão de todos os cidadãos.

## **1. BRASIL: A POBREZA QUE VIVE NAS RUAS**

### **1.1 Condições histórico-estruturais do fenômeno “situação de rua”**

A pobreza e a desigualdade são tão antigas quanto a própria humanidade. No passado, a pobreza era entendida como uma condição natural das pessoas, ou seja, as diferenças sociais e a miséria eram tidas como normais. A virtude de ajudar os pobres sempre foi uma preocupação das instituições religiosas e da sociedade civil, geralmente, por meio de caridade. Entretanto, eram estabelecidos critérios de classificação dos pobres para destinar recursos àqueles considerados dignos de receber ajuda.<sup>1</sup> O primeiro critério de seleção era o de proximidade, assim, eram ajudados os mais próximos, como parentes, vizinhos etc. O segundo critério era o que distinguia o pobre digno (pobreza involuntária) do pobre indigno (pobreza voluntária). Consideravam-se dignos de ajuda aqueles subjugados à pobreza involuntária, como as viúvas, os órfãos e os doentes, ao passo que os pobres indignos eram tidos como mendigos, pessoas saudáveis que não queriam trabalhar, os ditos “vagabundos”.<sup>2</sup>

As ações filantrópicas e assistencialistas de atendimento aos pobres (indignos) eram entendidas como reforço à condição de ócio e estímulo para a acomodação. Nessa perspectiva, ao receber assistência, o beneficiário “[...] acomodar-se-ia a tal situação, tendendo a reproduzir sua condição, sua pobreza.” A pobreza passou, então, a ser reprimida, castigada e tratada como questão delitativa e criminal.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ALVES, I. G. **Da caridade ao Welfare State**: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais, 2015, p. 52-54.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> MONTAÑO, C. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento**, 2012, p. 273.

O Brasil, até o advento de seu primeiro Código Criminal, como colônia de Portugal, seguiu o ordenamento jurídico português (Ordenações Filipinas<sup>4</sup>), que, em seu Livro V, Título 68,<sup>5</sup> previa a pena de prisão e o açoite público para aqueles que, não dispondo de condições de subsistência, não tivessem senhor ou amo.<sup>6</sup> Na vigência do Código Criminal do Império (1830), sancionado por Dom Pedro, as práticas de mendicância e vadiagem continuaram a ser reprimidas. Assim, as medidas repressivas deram-se por meio da criminalização e do estabelecimento de punições previstas no referido Código, em seus artigos 295 e 296, para as pessoas que tivessem por hábito a mendicância ou a vadiagem. Ambos os hábitos estavam previstos em capítulo próprio, intitulado “Vadios e mendigos”.<sup>7</sup> Este era o teor do texto legal:

Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e util, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda sufficiente.

Pena – de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.

Art. 296. Andar mendigando:

1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos publicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se offereça a sustental-os.

2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos.

3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades.

4º Quando mesmo invalidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo tambem no numero dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos.

Penas – de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mez.<sup>8</sup>

Sob a regência de Dom Pedro II, o Código de Processo Criminal de 1832, em seu artigo 12, § 2º, dispôs sobre o termo de bem viver, objetivando que as pessoas vivessem “decentemente”. Consoante tal artigo, o juiz poderia obrigar que pessoas encontradas na ociosidade assinassem o termo. Eram alvos dessa lei não apenas os mendigos ou vadios, mas também os ébrios e as prostitutas que estivessem a “perturbar” o sossego público. Após a assinatura do termo,

---

<sup>4</sup> “As Ordenações Filipinas resultaram da reforma feita por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal), ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica. Continuou vigindo em Portugal ao final da União, por confirmação de D. João IV. Até a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, estiveram também vigentes no Brasil.” PORTUGAL. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**: recopiladas por mandado d’El-Rey D. Philippe I, 1870.

<sup>5</sup> PORTUGAL. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**: recopiladas por mandado d’El-Rey D. Philippe I, 1870.

<sup>6</sup> MELO, T. H. de A. G. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), 2017, p. 69.

<sup>7</sup> BRASIL. **Código Criminal do Império do Brazil, de 16 de dezembro de 1830**, 1830.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

essas pessoas deveriam providenciar uma ocupação lícita no prazo de quinze dias e, em caso de desobediência, a sanção era a pena de reclusão.<sup>9</sup> O texto da lei assim expressava:

Art. 12. Aos Juizes de Paz compete:  
[...]

§ 2º Obrigar a assignar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bebados por habito, prostitutas, que perturbam o socego publico, aos turbulentos, que por palavras, ou acções offendem os bons costumes, a tranquillidade publica, e a paz das familias.<sup>10</sup>

Neste passo, cabe referir que, com a abolição da escravatura, em 1888, intensificou-se o número de pessoas sem ocupação, uma vez que, recém-libertos, os negros não tinham emprego ou trabalho que lhes garantisse a subsistência, sendo constantemente criminalizados por vadiagem ou mendicância.<sup>11</sup>

Dois anos após a abolição da escravatura, com o aumento do número de pessoas vivendo em situação de rua, o Código Penal de 1890 manteve, em seu Capítulo XII, intitulado “Mendigos e Ébrios”, os dispositivos que puniam a prática da mendicância. Os artigos 391 a 395 discorriam a respeito da prática de mendigar e previam as respectivas punições. No Capítulo XIII, intitulado “Vadios e Capoeiras”, os artigos 399 a 401 previam as modalidades de vadiagem e as sanções cabíveis.<sup>12</sup>

O Código Penal de 1940, por sua vez, não recepcionou esses dispositivos, todavia eles passaram a fazer parte do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, a Lei de Contravenções Penais (LCP). Depois de muitos anos, em 2009, o artigo que fazia menção à mendicância foi revogado,<sup>13</sup> mas o que dispõe acerca da vadiagem está posto na Lei das Contravenções Penais e vige até a presente data, com a seguinte redação:

**Art. 59.** Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita:  
Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses.  
Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.<sup>14</sup>

Para Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, o artigo em tela não criminaliza apenas as pessoas em situação de rua, mas também qualquer pessoa que, não dispondo de recursos necessários à subsistência, venha a se entregar habitualmente à ociosidade, mesmo sendo

<sup>9</sup> TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. da S. M. da C. **Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: mecanismos de controle no firmamento da República**, 2016, p. 384-385.

<sup>10</sup> BRASIL. **Lei s/n de 29 de novembro de 1832**, 1832.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 385-386.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**, 1890.

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei 11.983, de 16 de julho de 2009**, 2009b.

<sup>14</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 3.688, de 3 de outubro de 1941**, 1941.

apta para o trabalho. Segundo o autor, constata-se a criminalização da pobreza, pois o texto da lei dispõe que a contravenção penal de vadiagem incide se a pessoa se entregar habitualmente à ociosidade sem possuir meios de subsistência. Desse modo, não dispor de recursos aptos à subsistência compõe o tipo penal, gerando, assim, a criminalização da pobreza.<sup>15</sup>

Nota-se o tratamento discriminatório trazido pelo tipo penal, visto que entregar-se à ociosidade, possuindo recursos para subsistência, não configura contravenção de vadiagem, ao passo que tal conduta, para a pessoa que não dispõe de recursos, constitui vadiagem. Esse dispositivo legal, além de criminalizar a pobreza e gerar tratamento discriminatório, viola o princípio constitucional da igualdade. Consoante Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, o ordenamento jurídico brasileiro não pode ter como objetivos da república a erradicação da pobreza e da marginalidade, bem como a diminuição das desigualdades sociais, e, ao mesmo tempo, utilizar-se da Lei de Contravenções Penais para criminalizar uma situação de extrema vulnerabilidade, ou seja, não pode o Direito penal criminalizar o estado ou a condição existencial de um indivíduo.<sup>16</sup>

Nessa ótica, a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o referido artigo, pois ele fere princípios basilares instituídos pela Carta Magna. No entendimento de Rogério Greco, é inadmissível que o Estado se utilize de alegada prática de contravenção penal de vadiagem para retirar as pessoas em situação de rua dos logradouros públicos, sendo, nesses casos, o *habeas corpus* medida eficaz para coibir a privação de liberdade frente ao evidente constrangimento ilegal.<sup>17</sup>

Com base nessa trajetória histórica, verifica-se o objetivo de mobilizar a “[...] população quanto à necessidade de ser um cidadão produtivo a fim de colaborar com o crescimento do país e, assim, não o onerar em virtude da indisposição para o trabalho”. Esse pensamento até podia encontrar amparo no contexto histórico em que se deu seu surgimento, entretanto, com as mudanças da sociedade no campo do trabalho e da geração de empregos, tal dispositivo legal não pode ser recepcionado pelo ordenamento jurídico contemporâneo.<sup>18</sup>

A título de ilustração, o quadro a seguir apresenta uma visualização resumida das formas de repressão sofridas por pessoas em situação de rua sob a égide da legislação penal brasileira.

### Quadro 1 – Trajetória das medidas repressivas no Brasil

TIPOS PENAIS
Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830 – Instituiu, em seus artigos 295 e 296, punições para as práticas de vadiagem e mendicância, respectivamente.

(continua...)

<sup>15</sup> OLIVEIRA, R. V. S. M. de. **Defensoria Pública na rua: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua**, 2019, p. 87-91.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, R. V. S. M. de. **Defensoria Pública na rua: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua**, 2019, p. 92.

<sup>17</sup> GRECO, R. **A Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem**, 2019, p. 795-820.

<sup>18</sup> RACHID, R.; FABRETTI, H. B. Vadiagem: efeitos revogados de uma contravenção que vigora. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 13, p. 3-13, maio/ago. 2013.

## Quadro 1. Continuação

TIPOS PENAIS
Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1832 – Instituiu, no art. 12, § 2º, disposição a respeito de lavratura de termo de bem viver.
Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841 – Deu poder às autoridades policiais para aplicar termo de bem viver.
Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890 – Promulgou o Código Penal – Nos artigos 391 a 398, dispôs sobre as penalidades para mendigos e ébrios e, nos artigos 399 a 404, sobre as penalidades para vadios e capoeiras.
Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 – Lei de Contravenções Penais – Dispõe, no artigo 59, sobre a prática de vadiagem e as respectivas sanções. No artigo 60, dispõe sobre a mendicância e suas sanções. O artigo 60 foi revogado no ano de 2009.

**Fonte:** elaborado pelas autoras.

Constata-se, desse modo, a historicidade do discurso de repressão ao ócio e à improdutividade como justificativa de juízo de valor em relação àqueles que não dispunham de trabalho e condições de subsistência. É possível identificar “[...] a produção ativa de um processo de criminalização que se sustenta na produção de um discurso jurídico-administrativo”, fundamentado em retirar a liberdade e legitimar formas específicas de controle dos pobres.<sup>19</sup>

### 1.2 Reflexos do capitalismo no aumento do contingente populacional em situação de rua

A sociedade estrutura-se à medida que seus bens e recursos são distribuídos. Esse processo de distribuição se dá em diferentes modalidades e atribui diferentes posições às pessoas que têm acesso a tais recursos. Tem-se, no entanto, uma situação paradoxal, pois “[...] o modo de produção capitalista produz, desde seu surgimento, miséria proporcional ao crescimento da riqueza; quanto mais se desenvolve, maior é a produção de riqueza e a produção da miséria”.<sup>20</sup>

O indivíduo que não consegue se inserir no contexto capitalista e que não consome os produtos ofertados não é considerado cidadão ou, pelo menos, não é um cidadão por completo, pois “[...] não possui de forma plena todos os bônus que advêm do bem-estar social.” É o fator econômico que determina o acesso a condições de moradia adequada, de saúde, segurança, educação, cultura etc.<sup>21</sup> O que se verifica, porém, é o crescente aumento de grupos populacionais que sofrem com o déficit de integração com relação a trabalho, educação, moradia, cultura etc., ficando, portanto, à mercê da exclusão social.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> MELO, T. H. de A. G. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), 2017, p. 71.

<sup>20</sup> TIENGO, V. M. **O fenômeno população em situação de rua enquanto fruto do capitalismo**, 2018, p. 139.

<sup>21</sup> ALMEIDA, D. A. C. de. **Morador de rua**: da questão social para a questão midiática, 2011, p. 80.

<sup>22</sup> CASTEL, R. **As armadilhas da exclusão**, 2013, p. 53.

O fenômeno das pessoas em situação de rua expandiu-se no Brasil em decorrência de uma série de transformações socioeconômicas, “[...] como a emergência do trabalho livre, da nova ordem econômica e da urbanização.”<sup>23</sup> A produção capitalista não incorporou toda a mão de obra que estava disponível, gerando, assim, uma massa de trabalhadores desempregados. Esse excedente, também denominado de classe “subalternizada”, era composto, em grande parte, por pessoas que haviam migrado das zonas rurais para as cidades. Com pouca ou nenhuma escolaridade e qualificação profissional, tal contingente ficou às margens do desenvolvimento e passou a buscar as ruas como local de sobrevivência, representando, assim, a face da pobreza extrema.<sup>24</sup> Quando se fala em pobreza ou vulnerabilidade, tem-se um fenômeno complexo, o qual, de forma abstrata, pode ser compreendido como a situação em que há insuficiência ou inadequação no que diz respeito ao atendimento das necessidades básicas, ou seja, é o estado de carência material e, no que diz respeito a pessoas em situação de rua, foco deste trabalho, trata-se de pobreza extrema ou absoluta.<sup>25</sup>

A pobreza absoluta é mensurada por meio da renda *per capita* de uma família, ou melhor, pela falta de renda.<sup>26</sup> Refere-se a um parâmetro monetário utilizado em nível mundial para estimar os indicadores de pobreza e tem por escopo identificar os grupos mais vulneráveis.<sup>27</sup> Outros indicadores, porém, têm ganhado espaço no campo de estudos sobre a pobreza, os quais levam em consideração as dimensões sociais e humanas da pobreza, como nível educacional, acesso a saneamento básico, moradia adequada, entre outras.<sup>28</sup> Acerca disso, José de Jesus Souza Lemos assim explicita:

Pela percepção de pobreza absoluta, haveria níveis mínimos de necessidades que deveriam ser supridos, sem os quais os indivíduos seriam identificados como pobres. Haveria um nível de subsistência, que seria constituído por uma cesta de bens estritamente essenciais. Neste aspecto, os indivíduos posicionados abaixo dessa linha imaginária seriam identificados como pobres. Esse padrão mínimo seria aferido através de requisitos como acesso aos níveis satisfatórios de nutrição,

<sup>23</sup> BARBOSA, J. C. G. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**, 2018, p. 44.

<sup>24</sup> BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop, 2011, p. 14.

<sup>25</sup> O Decreto que instituiu a política nacional para população em situação de rua, em seu artigo 1º, parágrafo único, caracterizou a população em situação de rua como sendo “[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema.” BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**, 2009a.

<sup>26</sup> “Os parâmetros usados para definir o que é linha de pobreza têm como base o valor de US\$ 5,5 (aproximadamente R\$ 22,00) por dia, adotado pelo Banco Mundial para identificar pobreza em países em desenvolvimento. [...] A linha de extrema pobreza – aqueles que têm renda de até US\$ 1,9 (aproximadamente R\$ 7,70) por dia, de acordo com o Banco Mundial.” ACCARINI, A. **Brasil: cresce número de pessoas vivendo em pobreza extrema depois do golpe**, 2019.

<sup>27</sup> MOURA JR., J. F.; CIDADE, E. C.; XIMENES, V. M.; SARRIERA, J. C. **Concepções de pobreza: um convite à discussão psicossocial**, 2014, p. 344.

<sup>28</sup> LEMOS, J. de J. S. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**, 2012, p. 78.

condições adequadas de moradia, acesso a educação, acesso a serviços de saneamento básico e de água potável, vestuário, dentre outros.<sup>29</sup>

A pobreza representa uma forma de exclusão social, pois o indivíduo que não tem suas necessidades humanas mais básicas atendidas se distancia ou até mesmo tem uma ruptura das relações de sistemas sociais, tais como participação política, sistema de saúde e educação, relações de consumo, laços socioafetivos, entre outros. Assim, quanto mais pobre for um indivíduo, maior será sua privação de sistemas sociais e mais profundo o estado de exclusão, situação essa vivenciada pela população em situação de rua.<sup>30</sup>

## 2. (IN)EFETIVOS AVANÇOS

### 2.1 Trajetória de violação de direitos e lutas

No contexto brasileiro de disparidades, a população em situação de rua permaneceu à margem de ações para enfrentamento dessas problemáticas. As primeiras ações voltadas para esse segmento populacional começaram a surgir a partir da década de 1990 do século XX, por iniciativa de movimentos organizados e de algumas prefeituras. Anteriormente a essa década, as ações destinadas à população em situação de rua tinham caráter meramente assistencialista, e comuns eram as práticas de segregação e higienização das ruas.<sup>31</sup>

Cristina Almeida Cunha Filgueiras identificou ações de caráter repressivo e higienista realizadas em desfavor das pessoas que viviam em situação de rua, sobretudo em megaeventos, como a Copa das Confederações, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. A Copa de 2014 causou uma “mercantilização do espaço urbano”, gerando um processo de gentrificação das cidades que sediaram o evento<sup>32</sup> e, conforme a autora,

As práticas dos agentes públicos de incomodar, fazer circular, deslocar as pessoas que dormem nas ruas, molhar e apreender os seus pertences, feitas com justificativas associadas a razões sanitárias, de segurança pública e de combate ao crack não constituíam uma novidade, porém intensificaram-se com a Copa.<sup>33</sup>

Em relatório emitido pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), foi possível identificar várias denúncias de violência institucional de caráter higienista cometida pelo poder público em relação a pessoas em situação de rua. Em uma das denúncias, afirmou-se que “[...] a ação foi registrada com fotos e vídeo, as primeiras imagens davam conta de cenas

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>30</sup> PERISTA, P.; BAPTISTA, I. **A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade Portuguesa** – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção, 2010, p. 40.

<sup>31</sup> BARBOSA, J. C. G. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**, 2018, p. 46.

<sup>32</sup> FILGUEIRAS, C. A. C. **Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil**, 2019, p. 986.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

de violência praticadas pelo poder público, pessoas machucadas, barracos derrubados e queimados”.<sup>34</sup> As denúncias apontaram que “[...] durante a noite, pessoas em situação de rua eram surpreendidas por carros pipa e recebiam jatos de água no corpo”. Ademais, foram registradas denúncias de remoção forçada de pertences, condução coercitiva de pessoas para abrigos, violência física, entre outras ações de violação dos direitos fundamentais desses indivíduos.<sup>35</sup>

Neste ponto, é relevante referir Marcelo Neves ao conceituar cidadania como a “[...] integração jurídica igualitária na sociedade” e lembrar que os direitos fundamentais não alcançam todos os indivíduos, pois existe exclusão de alguns no acesso a esses direitos, embora exista inclusão no ordenamento jurídico quando se refere aos meios de controle e repressão estatal. No que tange à aplicação do ordenamento a determinados indivíduos, têm-se os fenômenos de subcidadania/subintegração e sobrecidadania/sobreintegração. Nessa perspectiva, as pessoas em situação de rua são aqueles indivíduos denominados pelo autor de “subcidadãos”, pois aqueles que têm seus direitos fundamentais cerceados, mas permanecem vinculados aos órgãos de repressão estatal, estão subjugados à subcidadania.<sup>36</sup>

Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira ratifica que as pessoas que se encontram em situação de rua vivenciam uma realidade marcada pela subcidadania, pois “[...] as ofensas aos seus direitos fundamentais são praticadas, em muitas situações, por ações violentas e ilegais da Polícia Militar ou da Guarda Municipal”. Desse modo, a não efetivação dos direitos fundamentais desses indivíduos os coloca na condição de subcidadãos, uma vez que não têm acesso igualitário aos direitos que lhes são inerentes, permanecendo, contudo, vinculados ao ordenamento jurídico penal.<sup>37</sup>

Analisando-se, portanto, o fenômeno das pessoas em situação de rua, verificam-se as mutações ocorridas no decorrer do tempo, desde a repressão à pobreza e à mendicância, que levaram à punição da condição de pobreza, até a ausência de tratamento governamental sistemático. Mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal da mendicância e da vadiagem, as pessoas em situação de rua permaneceram invisíveis aos olhos das agendas públicas. Os processos de urbanização e a matriz capitalista fizeram com que o fenômeno das pessoas em situação de rua se expandisse e, dada a ausência de tratamento governamental adequado, essas pessoas lutaram, de maneira organizada, por uma política pública que atendesse as suas especificidades e necessidades. Como resultado da organização e da luta por seus direitos, em 23 de dezembro de 2009, adveio o Decreto Presidencial

---

<sup>34</sup> Este fato ocorreu no estado de São Paulo, no Viaduto Alcântara Machado, na Radial Leste, via de acesso ao estádio Arena Corinthians. Estima-se que a ação retirou pertences de mais de 90 famílias, incluindo crianças do local. CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (CNDDH). **Violações de direitos da população em situação de rua nos meses que antecedem a realização da Copa do Mundo**, 2014, p. 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 1-5.

<sup>36</sup> NEVES, M. **Entre a subintegração e a sobreintegração**: a cidadania inexistente, 1994, p. 260-261.

<sup>37</sup> OLIVEIRA, R. V. S. M. de. **Defensoria Pública na rua**: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua, 2019.

nº 7.053, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, servindo como norma orientadora aos entes federativos, a qual não deve constituir “[...] mera opção política em face da reserva orçamentária”<sup>38</sup>, pois não é possível furtar-se a promover o acesso a direitos e a inclusão desses indivíduos.

## 2.2 Avanços instituídos com a Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua

Como se apontou, as mudanças nas relações de trabalho, a industrialização e o excedente que não foi absorvido com a urbanização, assim como a globalização e os avanços tecnológicos, acarretaram severas consequências, gerando desigualdades sociais e, conseqüentemente, falta de garantias para a parcela da população que não consegue acompanhar e participar desse processo.<sup>39</sup> Tal realidade tornou necessária a intervenção estatal e proteger os indivíduos passou a ser responsabilidade do Estado por meio das políticas públicas de caráter social.<sup>40</sup> Nesse rumo, Robert Castel enfatiza que não é tarefa das mais fáceis conciliar as exigências que o processo de modernização das relações em sociedade trouxe consigo, pois, de um lado, têm-se a competitividade e a concorrência e, de outro, existe a necessidade de garantia de um mínimo de proteção a fim de que “[...] a conquista de uns não seja paga pela anulação de outros (para que os *in* não produzam os *out*)”. Essa dificuldade, porém, não pode justificar, segundo o autor, a ausência de conciliação entre a lógica econômica e a coesão social.<sup>41</sup>

Para Fábio Konder Comparato, as políticas públicas ou ações governamentais são a solução para essa problemática<sup>42</sup>, uma vez que

Sendo objetivo da justiça proporcional ou distributiva instaurar a igualdade substancial de condições de vida, é óbvio que ela só pode realizar-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental. Um Estado fraco, permanentemente submetido às injunções do capital privado, no plano nacional ou internacional, é incapaz de atender à exigência do estabelecimento de condições sociais de uma vida digna para todos. Nunca como hoje percebeu-se, tão nitidamente, o caráter anticapitalista dos direitos humanos de natureza econômica, social e cultural.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> ASSIS, G. de. **Breves reflexões sobre os direitos da população em situação de rua**, 2019, p. 296.

<sup>39</sup> LINO NETO, F. **Desenvolvimento de serviços na segurança pública: uma análise sobre as especificações para atendimento à população em situação de rua em Belo Horizonte**, 2019, p. 724.

<sup>40</sup> MAURIEL, A. P. O. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**, 2011, p. 51.

<sup>41</sup> CASTEL, R. **As armadilhas da exclusão**, 2013, p. 36.

<sup>42</sup> COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 2019, p. 550.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

Nesse norte, a Política Nacional para a População em Situação de Rua representa um ponto de partida no enfrentamento das problemáticas advindas do sistema capitalista.<sup>44</sup> Esse diploma legal considera que a população em situação de rua constitui

[...] o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.<sup>45</sup>

Em seu artigo 3º, o referido decreto prevê que aos municípios é facultado aderir à Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR), devendo ficar a seu cargo a implementação de tal política pública. Como o decreto dispõe que os municípios que aderirem à PNPR deverão proceder consoante as diretrizes federais, subentende-se que o repasse de verbas advindas de convênios e parcerias ficará condicionado ao vínculo com a Política Nacional para pessoas em situação de rua.<sup>46</sup> Os comitês intersetoriais dos respectivos municípios devem ser integrados por “[...] representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população”.<sup>47</sup>

Entre os objetivos do decreto, destacam-se acesso amplo e simplificado aos programas de políticas públicas, capacitação e formação de gestores para atuação nas políticas públicas direcionadas a esse segmento populacional, contagem oficial das pessoas em situação de rua, bem como “[...] produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua”, desenvolver ações que promovam a visibilidade e a interação das pessoas em situação de rua com os demais grupos sociais, implementação de centros de referência e equipamentos de proteção a essas pessoas, articulação com outras áreas, como Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (Suas).<sup>48</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivando suscitar reflexões acerca da pobreza vivenciada no Brasil e o conseqüente cenário de pessoas em situação de rua, este artigo abordou tal problemática com sucintas pinceladas acerca da histórica invisibilidade e do tratamento jurídico repressivo destinado a essas pessoas.

<sup>44</sup> BOVE, C.; FIGUEIREDO, G. **A política nacional para pessoas em situação de rua: processo e participação**, 2019, p. 434-436.

<sup>45</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, 2009a.

<sup>46</sup> MENEZES, D. F. N.; PINTO, F. C. de S. **Superação da divergência entre competências federativas e formulação de políticas públicas: o caso dos moradores de rua**, 2019, p. 406-407.

<sup>47</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, 2009a.

<sup>48</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, 2009a.

Constatou-se que o capitalismo trouxe consigo desigualdade social e pobreza, com a consequente expansão do fenômeno das pessoas em situação de rua, fazendo eclodir a necessidade de uma efetiva atuação estatal. Assim, o Estado passou a assumir responsabilidades advindas das chamadas “questões sociais”, entretanto, as pessoas em situação de rua permaneceram à margem das políticas públicas e cada vez mais distantes do acesso a direitos fundamentais, entre eles, a moradia. Diante da ausência de políticas, as pessoas em situação de rua atuaram como protagonistas em prol da inclusão e da conquista de direitos.

Desse modo, considera-se que o decreto que instituiu a Política Nacional para pessoas em situação de rua representa um avanço no reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direitos. Ademais, teve o condão de traçar um caminho para que estados e municípios busquem atender às necessidades desse segmento populacional, mas é imperioso que novos esforços sejam empreendidos a fim de assegurar a efetiva inclusão e o acesso a direitos da população em situação de rua, tarefa que requer o engajamento dos mais diversos setores da sociedade em esforço conjunto para superar as adversidades e as barreiras que subsistem.

## REFERÊNCIAS

ACCARINI, A. Brasil: cresce número de pessoas vivendo em pobreza extrema depois do golpe. **Central Única dos Trabalhadores (CUT)**, São Paulo, 6 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/brasil-cresce-numero-de-pessoas-vivendo-em-pobreza-extrema-depois-do-golpe-30fd>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ALMEIDA, D. A. C. de. Morador de rua: da questão social para a questão midiática. **Puçá: Revista de Comunicação e Cultura na Amazônia**, Belém, v. 1, n. 1, p. 77-102, jan./jun. 2011.

ALVES, I. G. Da caridade ao welfare state: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 67 n. 1, p. 52-55, jan./mar. 2015.

ASSIS, G. de. Breves reflexões sobre os direitos da população em situação de rua. *In*: GRINOVER, A. P. *et al.* (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 296.

BARBOSA, J. C. G. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, 2018.

BOVE, C.; FIGUEIREDO, G. A política nacional para pessoas em situação de rua: processo e participação. *In*: GRINOVER, A. P. *et al.* (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019. p. 421-438.

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil, de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 1830. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. (revogado). Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Lei de Contravenções Penais. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

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, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei s/n de 29 de novembro de 1832**. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1832. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei 11.983, de 16 de julho de 2009**. Revoga o artigo 60 do Decreto - Lei nº 3.688 de 3 de outubro de 1941 – Lei de Contravenções Penais. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11983.htm#art1)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop**. Brasília, DF: Brasil, 2011.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; BELFIORE-WALDERLEY, M. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. São Paulo: EDUC, 2013. p. 234-364.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (CNDDH). **Violações de direitos da população em situação de rua nos meses que antecedem a realização da Copa do Mundo**. Belo Horizonte: CNDDH, 2014.

FILGUEIRAS, C. A. C. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 975-1003, set./dez. 2019.

GRINOVER, P. A. *et al.* (Org.). **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GRECO, R. A. Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER, P. A. *et al.* (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 795-820.

LEMO, J. de J. S. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. 3. ed. rev. ampl. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

LINO NETO, F. Desenvolvimento de serviços na segurança pública: uma análise sobre as especificações para atendimento à população em situação de rua em Belo Horizonte. In: GRINOVER, P. A. *et al.* (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

- MAURIEL, A. P. O. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Unijuí, 2011.
- MELO, T. H. de A. G. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). 2017. Tese (Doutorado em Antropologia). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- MENEZES, D. F. N.; PINTO, F. C. de S. Superação da divergência entre competências federativas e formulação de políticas públicas: o caso dos moradores de rua. *In*: GRINOVER, A. P. *et al.* (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019. p. 270-287.
- MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.
- MOURA JR., J. F.; CIDADE, E. C.; XIMENES, V. M.; SARRIERA, J. C. Concepções de pobreza: um convite à discussão psicossocial. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 22, n. 2, p. 341-352, 2014.
- NEVES, M. Entre a subintegração e a sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 157- 343, 1994.
- OLIVEIRA, R. V. S. M. de. **Defensoria Pública na rua**: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua. 2019. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- PERISTA, P.; BAPTISTA, I. A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade Portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. **Fórum Sociológico**, Lisboa, n. 20, p. 9-46, 2010.
- PORTUGAL. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870.
- RACHID, R; FABRETTI, H. B. Vadiagem: efeitos revogados de uma contravenção que vigora. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 13, p. 3-13, maio/ago. 2013.
- TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. da S. M. da C. Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 381-400, maio-ago. 2016.
- TIENGO, V. M. O fenômeno população em situação de rua enquanto fruto do capitalismo. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n 1, p. 138-150, jan./jul. 2018.

