UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA — UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS — ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

VANESSA REGINA OSTROWSKI

PARA ALÉM DO ESTIGMA:
QUAL O LUGAR DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA EM FLORIANÓPOLIS?

FLORIANÓPOLIS
2026

VANESSA REGINA OSTROWSKI

PARA ALÉM DO ESTIGMA:

QUAL O LUGAR DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA EM FLORIANÓPOLIS?

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência — Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina — UDESC.
Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion

FLORIANÓPOLIS

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da

Biblioteca Universitária Udesc,

com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ostrowski, Vanessa Regina
PARA ALÉM DO ESTIGMA : Qual o lugar da população em situação de rua na governança da política pública em Florianópolis? / Vanessa Regina Ostrowski. -- 2026.
448 p.

Orientadora: Carolina Andion
Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2026.

1. População em situação de rua. 2. Políticas públicas. 3. Governança pública. 4. Florianópolis. I. Andion, Carolina. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

VANESSA REGINA OSTROWSKI

PARA ALÉM DO ESTIGMA:

QUAL O LUGAR DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA EM FLORIANÓPOLIS?

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência — Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina — UDESC.
Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria Carolina Martinez Andion
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Prof.ª Dr.ª Fernanda Natascha Bravo Cruz
Universidade de Brasília

Prof.ª Dr.ª Flávia Duque Brasil
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.º Dr. º André Luiz Freitas Dias
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.º Dr. º Daniel Moraes Pinheiro
Universidade do Estado de Santa Catarina

Florianópolis, 13 de fevereiro de 2026

AGRADECIMENTOS

Esta tese é o ponto de chegada de uma longa caminhada, que começou muito antes do doutorado. Ela nasce de uma inquietude que me acompanha desde a adolescência, de um incômodo permanente diante das desigualdades que marcam nosso país e que se materializam de forma brutal nos corpos que habitam as ruas. É, portanto, o resultado de uma trajetória de vida dedicada a compreender e a buscar formas de incidir sobre essa realidade, e por isso, meus agradecimentos precisam começar por aqueles que deram sentido a esta busca.

À minha orientadora, Profa. Dra. Carolina Andion, minha mais profunda admiração. Em meio à minha angústia e à necessidade de encontrar respostas mais profundas, encontrei nela não apenas uma guia acadêmica de rigor ímpar, mas uma interlocutora que soube acolher minhas inquietações e me ajudar a transformá-las em um projeto de pesquisa consistente. Sua generosidade intelectual, escuta atenta e questionamentos certeiros foram o farol que guiou esta pesquisa desde seus primeiros esboços até sua forma final. Mais do que uma orientadora, encontrei uma parceira de diálogo e uma inspiração de como produzir conhecimento engajado e socialmente relevante.

Minha mais profunda e especial gratidão se dirige àqueles que são a razão de ser desta pesquisa: as pessoas em situação de rua, os membros dos coletivos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que me acolheram em suas lutas e compartilharam suas histórias. Agradeço aos Movimentos da População de Rua, à Rede Com a Rua, à Pastoral do Povo de Rua e a tantos outros ativistas e lideranças que, com coragem e dignidade, constroem diariamente a "ação pública da rua". Esta tese é, antes de tudo, um esforço de traduzir a potência política que aprendi com vocês. Agradeço também aos trabalhadores e técnicos da política pública que, na linha de frente, resistem e se dedicam à garantia de direitos.

Esta travessia só foi possível com o suporte institucional do Programa de Pós-Graduação em Administração da UDESC/ESAG e dos colegas do Núcleo de Inovação Social na Esfera Pública. Aos membros da banca de qualificação e de defesa, meu sincero obrigado pelas leituras críticas e pelas contribuições valiosas que refinaram e fortaleceram os argumentos aqui desenvolvidos.

Nenhum caminho se faz só, e o meu foi amparado pelo afeto. Agradeço à minha família, Edson, Susan, Michelle e Jefferson, e em especial à minha irmã Patricia, por

sempre me apoiar e ser meu centro. Aos meus sogros, Sebastião e Lucia, pela ajuda essencial. Ao meu companheiro, Emílio, todo o meu amor e gratidão por apoiar não apenas um projeto acadêmico, mas um projeto de vida. Sua paciência e seu apoio incondicional foram meu porto seguro.

Aos amigos e amigas que a vida e a academia me deram, que me ofereceram um café, uma palavra de conforto ou um momento de respiro, meu muito obrigado. Aos amigos do Instituto do Meio Ambiente, minha gratidão pela compreensão nesta fase de dedicação intensa. Vocês foram essenciais para manter a saúde mental e o ânimo nos momentos mais desafiadores.

Esta tese é, portanto, uma tentativa de devolver à sociedade um pouco do que aprendi e de honrar cada história que me foi confiada. Dedico este trabalho a todos que lutam por uma cidade mais justa e humana, e especialmente àqueles cuja existência é, em si, se constitui num ato de resistência, as pessoas em situação de rua. Que esta pesquisa possa, de alguma forma, contribuir para suas lutas.

"Em mim pulsa um coração tal qual pulsa em você, em mim corre sangue vermelho tal qual corre em você, suas ambições, suas frustrações são semelhantes às minhas. Viu? Somos iguais! Então por que em determinados momentos você me olha como se eu fosse oriundo de outro planeta?

Paulo Roberto Lerina (Paulo Poeta)

RESUMO

Esta tese analisa as relações socioestatais na governança da política para pessoas em situação de rua em âmbito municipal, focalizando no papel deste público como sujeito ativo destas políticas. Centrado no município de Florianópolis (SC), o estudo partiu da seguinte questão: Como ocorre a governança na arena pública de garantia de direitos da população em situação de rua em âmbito municipal e qual o lugar e o papel dessa população na sua governança? Para responder a esta questão, a pesquisa reconstituiu e examinou a trajetória das políticas públicas para a população em situação de rua (PSR) no Brasil, em Santa Catarina e em Florianópolis, analisando as dinâmicas de governança e as interações socioestatais na arena pública municipal de promoção de direitos da PSR. O enfoque teórico-analítico se ampara no pragmatismo crítico e, mais particularmente, em autores da sociologia da ação pública e dos problemas públicos, dialogando com o debate específico sobre políticas para PSR no Brasil e privilegiando uma perspectiva processual da governança. A metodologia combinou um amplo recenseamento documental sobre a política no Brasil e em Santa Catarina (legislação, debate científico e midiático), com uma etnografia de longa duração (2020-2025) na arena pública municipal, a qual envolveu observação participante, momentos de pesquisa-ação e entrevistas em diversos espaços e com os atores desta arena pública em Florianópolis. A reconstituição da trajetória da política, o mapeamento dos atores e suas interações e o acompanhamento das situações vivenciadas pelos PSR revelaram uma disputa entre um "polo de defesa de direitos", liderado por movimentos sociais junto com os atores do sistema de justiça e outros apoiadores, e um "polo higienista", hegemonizado por atores da segurança pública e outros agentes do Executivo municipal. Conclui-se que a governança em Florianópolis não se caracteriza por uma falha, mas por um modelo ativo de "gestão da precariedade", cujo resultado é a tentativa de produção de um "anti-público", aprofundando a estigmatização e a criminalização da PSR. Contudo, apesar da negação oficial de direitos, a análise do "artesanato cotidiano da política" demonstra que as pessoas em situação de rua se colocam como sujeitos ativos e protagonistas em diversas escalas da arena pública, coproduzindo uma “política da rua” essencial para a garantia de seus direitos para governança e promoção de seus direitos. A tese demonstra o protagonismo histórico e atual da PSR na garantia dos seus direitos e contribui com recomendações e com materiais técnicos e educativos para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático na governança das políticas públicas para PSR e para ampliar a sua efetividade.

Palavras-chave: População em situação de rua. Políticas públicas. Governança pública. Florianópolis.

ABSTRACT

This thesis analyzes socio-state relations in the governance of policies for people living in the streets at the municipal level, emphasizing the role of this population as active subjects. Centered on the municipality of Florianopolis (SC), the study was based on the following question: How does governance occur in the rights-guarantee arena for the people living in the streets in Florianopolis, and what is the place and the role of this population in its governance? To answer this question, the research reconstructed the trajectory of public policies for the people living in the streets in Brazil and Florianopolis, analyzing governance dynamics and socio-state interactions in the local public for the promotion of the people living in the streets rights. The theoretical-analytical approach is based on critical pragmatism and authors who address socio-state relations and public action, considering the specific debate on policies for the people living in the streets through a systematic review, and adopting a processual perspective of governance. The methodology combined an extensive documentary survey on the policy in Brazil and Santa Catarina (legislation, scientific and media debates) with a long-term ethnography (2020-2025) in the municipal public arena, which involved participant observation and moments of action research, as well as interviews in various spaces and with the actors of this public arena in Florianopolis. The reconstruction of the policy's trajectory, the mapping of actors and their interactions, and the monitoring of situations experienced by the people living in the streets revealed a sharp polarization between a "rights-defense pole," led by social movements along with actors from the justice system and other supporters, and a "broken windows," hegemonized by public security actors and other agents of the municipal executive. It is concluded that governance in Florianopolis is not characterized by failure, but by an active model of "management of precarity," the result of which is the production of an "anti-public," deepening the stigmatization and criminalization of the people living in the streets. However, despite the official denial of rights, the analysis of the "everyday craft of politics" demonstrates that people experiencing homelessness position themselves as active subjects at various scales of the public sphere. The thesis affirms the central role of the people living in the streets in the governance of guaranteeing their rights, historically and presently, and contributes recommendations and technical and educational materials to strengthen collaboration and democratic experimentalism in the municipal governance of this policy.

Keywords: People living in the streets. Public policies. Public governance. Florianópolis

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Caleidoscópio da governança pública 58
Figura 2 — Ontologia da pobreza e do tratamento dispensado à PSR 64
Figura 3 — Jornal denuncia a "Operação Mata Mendigo" –..... 70
Figura 4 — Jornal denuncia a “Extermínio na Candelária”..... 72
Figura 5 — Jornais noticiam: Moradores de rua lembram massacre de 2004 73
Figura 6 — *Framework* analítico e metodológico do OBISF 107
Figura 7 — Fotos da disciplina Sociedade Civil e Políticas Públicas de 2023 111
Figura 8 — Evolução do EIS na arena da PSR (2023 a 2025)..... 112
Figura 9 — Material de divulgação de eventos da arena 122
Figura 10 — Participação em eventos da arena 123
Figura 11 — Materiais técnicos e educativos 128
Figura 12 — Entrevista à NSC TV..... 128
Figura 13 — 1º Congresso do Movimento Nacional de População de Rua 140
Figura 14 — 2º Congresso do Movimento Nacional de População de Rua 141
Figura 15 — Principais mobilizações e políticas públicas de 1993 a 2019 144
Figura 16 — Publicização das mobilizações de 2020 a 2024 146
Figura 17 — V Congresso Nacional População de Rua..... 152
Figura 18 — I Encontro Nacional de Mulheres em Situação de Rua e suas Diversidades..... 155
Figura 19 — Mobilizações noticiadas pelo jornal O Trecheiro..... 156
Figura 20 — As principais mobilizações e políticas públicas de 2020 a 2024..... 157
Figura 21 — Instalações destinadas à PSR em Santa Catarina 171
Figura 22 — Abordagens à PSR Balneário Camboriú, Blumenau e Itajaí..... 176
Figura 23 — Abordagem social em Criciúma 181
Figura 24 — Abordagem da rodoviária de Florianópolis 198
Figura 25 — Arena pública de garantia de direitos da PSR de Florianópolis..... 201
Figura 26 — Organizações da sociedade civil de atuação local 205
Figura 27 — Atos de afirmação simbólica da presença da PSR..... 207
Figura 28 — Ações de grupos de apoio voluntariado acompanhados 208
Figura 29 — Principais instrumentos de política pública municipais 213
Figura 30 — Principais instrumentos de política pública estaduais..... 220
Figura 31 — Principais instrumentos de política pública federais 225

Figura 32 — Interações socioestatais na arena 230
Figura 33 — Campanha Oficial da PMF: Dê oportunidades, não dê esmolas 238
Figura 34 — Panfleto anônimo: Não dê esmolas 242
Figura 35 — Abordagem social na concepção de Bruno Souza 245
Figura 36 — Apreensão de armas e violência da PSR 250
Figura 37 — Reportagem do Fantástico de 30/11/2025 252
Figura 38 — Policiais militares agridem duas pessoas em situação de rua 255
Figura 39 — Policial militar agride mulher em situação de rua 256
Figura 40 — Apresentação da Força-Tarefa DOA na Câmara de Vereadores 258
Figura 41 — Instalações do Centro Pop 270
Figura 42 — Instalações internas da Casa Rosa 273
Figura 43 — Divisa entre Florianópolis e São José – Faixa de Gaza 275
Figura 44 — Faixa de Gaza 276
Figura 45 — Passarela da Cidadania 277
Figura 46 — Instalações internas da Passarela da Cidadania 279
Figura 47 — Vistoria Passarela da Cidadania pela DPE/SC 282
Figura 48 — Gastos da SEMAS com PSR em 2024 285
Figura 49 — Instalações internas do Hotel 2S 288
Figura 50 — Centro de Convivência Dia 291
Figura 51 — Audiência Pública na Câmara de Vereadores 313
Figura 52 — Participação na audiência pública de 13/12/2023 320
Figura 53 — Reunião do governo do estado sobre PSR 323
Figura 54 — Mobilizações para abertura do Restaurante Popular 331
Figura 55 — Manifestações para reabertura do Restaurante Popular 332
Figura 56 — Entrega de refeições pelos Coletivos de apoio voluntário 334
Figura 57 — Mobilizações contra o Decreto Marmita Legal 336
Figura 58 — Reunião do CNDH no Centro Pop 340
Figura 59 — Reunião do Ciamp-Rua nacional na Passarela 342

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Histórico de famílias por faixa de renda familiar per capita 190
Gráfico 2 — Evolução de PSR — 2012 a 2025 190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Causas levantadas na literatura que levam à situação de rua 82
Quadro 2 — Respostas à situação de rua levantadas na literatura 88
Quadro 3 — Operadores analíticos da governança nas políticas para PSR 92
Quadro 4 — Categorias representadas no OBISF 109
Quadro 5 — Espaços e eventos acompanhados durante a pesquisa na arena 114
Quadro 6 — Atores entrevistados 125
Quadro 7 — Desenho da pesquisa 131
Quadro 8 — Instrumentos normativos aplicados à PSR 159
Quadro 9 — Instrumentos e PP para PSR em Santa Catarina 179
Quadro 10 — Dimensões analíticas da política pública em Florianópolis 199
Quadro 11 — Iniciativas que atuam na arena da PSR em Florianópolis 202
Quadro 12 — Representações do Ciamp-Rua 306
Quadro 13 — Consolidação dos principais achados da pesquisa 367
Quadro 14 — Recomendações de aprimoramento da ação pública 376

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Representação de mídia da PSR.....38
Tabela 2 — Seleção do portfólio bibliográfico 100
Tabela 3 — Portfólio bibliográfico.....101
Tabela 4 — Comparativo da PSR 191
Tabela 5 — Caracterização da PSR 192
Tabela 6 — Comparativo dos equipamentos públicos — 11/2025.....194
Tabela 7 — Comparativo das condições de violência.....195
Tabela 8 — Rede de acolhimento de Florianópolis.....272
Tabela 9 — Participantes da audiência pública de 19/12/2023.....311
Tabela 10 — Propostas da audiência pública de 19/12/2023 314
Tabela 11 — Propostas das reuniões ampliadas sobre o Restaurante Popular 317
Tabela 12 — Tempo de fala nas Reuniões Ampliadas 318
Tabela 13 — Propostas da audiência pública de 13/12/2023 321
Tabela 14 — Propostas da audiência pública de 12/03/2025 325
Tabela 15 — Propostas da audiência pública de 03/07/2025 327

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALESC	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
AMINC	Instituto do Amor Incondicional
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPS AD	Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEDH	Conselho Estadual dos Direitos Humanos
Centro Pop	Centro de Referência Especializados para População em Situação de Rua
Ciamp-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
CnaR	Consultório na Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMCAP	Autarquia de Melhoramentos da Capital
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
DOA	Defesa, Orientação e Apoio
DPE/SC	Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
DPU	Defensoria Pública da União
EIS	Ecossistema Inovação Social
EJA Pop Rua	Programa de Educação de Jovens e Adultos para População em Situação de Rua
ESAG	Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas
FECAM	Federação de Consórcios, Associações e Municípios de Santa Catarina
GMF	Guarda Municipal de Florianópolis
GrandFpolis	Associação dos Municípios da Grande Florianópolis
GTPopRua	Grupo de Trabalho População em Situação de Rua da Grande Florianópolis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICI-PSR	Índice de Capacidade Institucional para a População em Situação de Rua
IVG	Instituto Vilson Groh
JF/SC	Justiça Federal de Santa Catarina
LIDAR	Localizar, Identificar, Direcionar, Acolher e Resgatar
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNLDPR	Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua
MNPR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
MP/SC	Ministério Público de Santa Catarina
MPT	Ministério Público do Trabalho
NISP	Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública
Nurrevi	Núcleo de Recuperação e Reabilitação de Vidas
OBISF	Observatório de Inovação Social de Florianópolis
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PIB	Produto Interno Bruto
PM/SC	Polícia Militar de Santa Catarina
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNPSR	Política Nacional da População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
SAS/SC	Secretaria da Assistência Social, Mulher e Família
SED	Secretaria Municipal de Educação
SEMAS	Secretaria de Assistência Social
SMSOP	Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública
SSP/SC	Secretaria de Estado da Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
TJ/SC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 20
1.1. DELIMITAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA 21
1.2. SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA 26
1.3. PERGUNTAS DE PESQUISA 32
1.4. OBJETIVOS 34
1.4.1. Objetivos específicos 34
1.5. JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA 35
1.5.1. Justificativa científica 35
1.5.2. Justificativa prática 37
1.5.3. Justificativa pessoal 39
1.6. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA TESE 42
2. UM ENFOQUE TEÓRICO-ANALÍTICO PRAGMATISTA PARA O ESTUDO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: TRANSPONDO OS ESTIGMAS 47
2.1. DA POLÍTICA PÚBLICA À AÇÃO PÚBLICA 48
2.2. UMA ANÁLISE PRAGMATISTA E CRÍTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: A CENTRALIDADE DOS PÚBLICOS 52
2.3. COMO A DESUMANIZAÇÃO E O ESTIGMA FORJAM UM ANTI-PÚBLICO 61
2.4. A PSR NO BRASIL E O PESO DAS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS 65
2.5. EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PSR: UMA ANÁLISE DAS CAUSAS E DAS RESPOSTAS À SITUAÇÃO DE RUA 77
2.6. SÍNTESE DO CAPÍTULO E OPERADORES ANALÍTICOS PARA A ANÁLISE DA GOVERNANÇA 88
3. POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO E PERCURSO METODOLÓGICO 93
3.1. A EPISTEME PRAGMATISTA E SEUS GESTOS 93
3.2. A TRAJETÓRIA, DESENHO E MOMENTOS DA PESQUISA 98
3.2.1. Reconstituição da trajetória da situação de rua no Brasil e do debate sobre as políticas públicas voltadas à PSR 98
3.2.2. Retraçando a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis 104
3.2.3. Compreensão da governança da política pública e da ação pública da rua 112

3.2.4. Contribuições para uma maior efetividade da governança pública.....127
3.2.5. Aspectos éticos e limites da pesquisa 129
3.3. SÍNTESE DO DESENHO DA PESQUISA 129
4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DE DIREITOS DA PSR NO BRASIL EM SANTA CATARINA. QUAL LUGAR DOS PÚBLICOS? 132
4.1. DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À SUA EFETIVAÇÃO (ANOS 1990 A 2019).....133
4.2. NÃO BASTA TER DIREITOS NO PAPEL: É PRECISO CONCRETIZÁ-LOS (2020 A 2025).....145
4.3. DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PSR: UM OLHAR A PARTIR DE SANTA CATARINA 160
4.3.1. A governança ausente: a inércia institucional e o vácuo no planejamento 161
4.3.2. A precariedade dos serviços e a baixa capacidade estatal 165
4.3.3. Segurança para quem? A criminalização das pessoas em situação de rua.....172
4.3.4. A política pública como um espetáculo na busca por performance midiática.....175
4.3.5. O paradoxo do sucesso local: análise do modelo de Brusque 179
4.3.6. A gestão da crise *versus* soluções estruturais.....180
4.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: DO ANTI-PÚBLICO AO ATIVISMO POLÍTICO NA GARANTIA DOS DIREITOS E NA LUTA PELA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....184
5. A ARENA PÚBLICA DE GARANTIA DE DIREITOS DA PSR EM FLORIANÓPOLIS.....188
5.1. ENTRE A RIQUEZA ECONÔMICA E O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL 189
5.2. O ARCABOUÇO NORMATIVO E OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA NO MUNICÍPIO.....196
5.3. A CARTOGRAFIA DA ARENA PÚBLICA EM FLORIANÓPOLIS.....199
5.3.1. Análise das iniciativas de inovação social mapeadas 200
5.3.2. Análise dos instrumentos de política pública mapeados 212
5.3.3. A dimensão relacional: a cartografia de uma arena polarizada 226
5.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A CARTOGRAFIA DE UMA ARENA PLURAL E EM

DISPUTA....231
6. A GOVERNANÇA DA PRECARIEDADE E A ARQUITETURA DA EXCLUSÃO....233
6.1. NARRATIVAS E PRÁTICAS ESTIGMATIZADORAS COMO PILARES DA GOVERNANÇA DA PRECARIDADE....234
6.1.1. A culpabilização do indivíduo pela situação de rua....234
6.1.2. A performance política da guerra às ruas....243
6.2. DA NEGAÇÃO À VIOLAÇÃO DE DIREITOS E O "PODER-SOBRE"....252
6.2.1. A contradição entre a garantia de direitos e a abordagem violenta cotidiana nas ruas....253
6.2.2. A institucionalização da negação de direitos: O caso da Força-Tarefa DOA.....257
6.2.3. A desconstrução de um direito: a trajetória do Restaurante Popular..261
6.2.4. O sucateamento da proteção social....266
6.2.5. O (não) direito à superação da situação de rua....290
6.2.6. Saúde: entre o cuidado e a lógica securitária....295
6.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A ARQUITETURA DA EXCLUSÃO E A PRODUÇÃO DA GOVERNANÇA DA PRECARIDADE....298
7. A AÇÃO PÚBLICA DA RUA: (RE)EXISTÊNCIA, AGÊNCIA E CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS....301
7.1. DA FALÊNCIA INSTITUCIONAL À EMERGÊNCIA DA AÇÃO PÚBLICA....302
7.1.1. A neutralização do controle social: Ciamp-Rua....302
7.1.2. Audiências públicas como rituais de legitimação....310
7.1.3. Reuniões ampliadas: Restaurante Popular....316
7.1.4. ALESC: a performance da participação e o esvaziamento da escuta..319
7.2. A LUTA PELA SEGURANÇA ALIMENTAR: DA CONQUISTA AO DESMONTE DO RESTAURANTE POPULAR....328
7.2.1. O decreto "Marmita Legal" e a repressão a solidariedade alimentar...334
7.3. A LUTA PELO CENTRO POP: A CONQUISTA DA PERMANÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO....337
7.4. A LUTA POR DIGNIDADE NA PASSARELA DA CIDADANIA....340
7.4.1. A terceirização da sobrevivência: o protagonismo da sociedade civil342
7.5. A POTÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL: CONSTRUINDO ALTERNATIVAS À INÉRCIA ESTATAL....344

7.5.1. A trajetória do projeto Moradia Acolhedora: do trabalho à moradia como ponto de partida 344
7.5.2. O surgimento da Rede Com a Rua e o projeto de transição habitacional... 347
7.5.3. As inovações sociais no direito à moradia 351
7.6. A LUTA POR POLÍTICAS PARA ALÉM DA INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA..... 352
7.6.1. A resistência nas ruas: a mobilização contra a "limpeza urbana" 353
7.6.2. A batalha narrativa e a evidência do fracasso da política 354
7.7. OS DESAFIOS E AVANÇOS DA ARENA 357
7.7.1. Desafios das políticas públicas em Florianópolis 357
7.7.2. Avanços das políticas públicas em Florianópolis 359
7.8. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A POTÊNCIA POLÍTICA DA RUA 361
8. DA PRECARIEDADE À POTÊNCIA: CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA A ARENA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA PSR..... 364
8.1. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA A RECONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA PSR 369
8.1.1. Prevenção: Evitar a produção da situação de rua 369
8.1.2. Superação: Reconstruir trajetórias e restaurar vínculos sociais 370
8.1.3. Manutenção: Consolidar condições permanentes de dignidade e cidadania 372
8.1.4. A produção e publicização de dados sobre a PSR como instrumento de governança 372
8.1.5. Governança generativa e controle democrático: O fortalecimento do poder-com 374
8.2. CONTRIBUIÇÕES DA TESE PARA A ARENA PÚBLICA 378
8.3. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PARA A AGENDA DE PESQUISA 378
8.4. CONCLUSÃO 380

1. INTRODUÇÃO

Esta tese insere-se na linha de pesquisa “Administração Pública e Sociedade” vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Sob a orientação da professora Carolina Andion, a pesquisa integra-se ao Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP), cujo foco é estudar e apoiar ações coletivas que promovem inovações sociais ou geram impacto sobre as políticas e problemas públicos. O NISP dedica-se a compreender as características, os desafios e os efeitos das ações coletivas promovidas pelos atores da sociedade civil, mais ou menos formalizadas, em termos de inovação social e governança das políticas públicas nas arenas em que atuam. Sob essa perspectiva, o NISP busca fomentar práticas e saberes para a promoção de novos estilos de desenvolvimento, pautados pela justiça social e pela sustentabilidade (NISP, 2024).

No âmbito do NISP, esta tese está vinculada ao projeto do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF) (ANDION, 2021; 2023), uma iniciativa que desde 2016 articula ensino, pesquisa e extensão com vistas a aproximar a Universidade das comunidades. Além de fortalecer o Ecossistema de Inovação Social (EIS) da cidade, o OBISF se materializa em uma plataforma digital colaborativa e aberta (https://observafloripa.com.br/) implementada em 2017 com o propósito de mapear, acompanhar e apoiar as diversas iniciativas e públicos que se mobilizam cotidianamente para responder aos problemas públicos da cidade.

Configura-se como um instrumento de coprodução de conhecimento e de promoção da aprendizagem coletiva, por meio da experimentação, que envolve diversos atores do EIS da cidade, incluindo iniciativas de inovação social, atores de suporte à inovação social (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2019 e 2020; ANDION et al., 2022) e mais recentemente, instrumentos de política pública.

Este estudo se soma às pesquisas anteriormente desenvolvidas no âmbito do NISP e do OBISF que utilizaram abordagens críticas e pragmatistas para explorar o papel da sociedade civil na governança pública e nas arenas públicas[1], contribuindo com essa agenda mais ampla, nesta pesquisa, aprofundaremos a análise dos

[1] Para acessar os artigos, teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso, relatórios e outras produções científicas produzidas no quadro do OBISF, acessar a página Ações e resultados da plataforma: https://www.observafloripa.com.br

problemas públicos e as políticas públicas voltadas à garantia dos direitos da População em Situação de Rua (PSR) e sua governança. O estudo visa ampliar o conhecimento sobre as relações socioestatais na governança dessa política pública, com foco no papel e no lugar da PSR como sujeito dessa política, na realidade municipal. Adotamos a definição do Decreto nº 7.053, de 2009, que estabelece a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua (PNPSR), para caracterizar essa população 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, art. 1º).

Além dessa inserção institucional, é fundamental explicitar o lugar da pesquisadora na arena pública analisada. Atuo como voluntária em Organizações da Sociedade Civil (OSCs); sou integrante de grupos de trabalho governamentais e atuo como conselheira no Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH/SC). Essa posição implicou uma inserção direta e continuada em debates, deliberações, conflitos e processos decisórios relacionados às políticas públicas voltadas a esse público, especialmente no contexto catarinense e municipal. Tal inserção não é externa ao objeto da pesquisa, mas constitutiva da própria arena pública investigada, informando o acesso empírico, a observação das interações socioestatais e a compreensão situada das controvérsias que atravessam a governança dessa política.

Antes de adentrar o enfoque analítico e o percurso metodológico adotados neste estudo, faremos, neste capítulo introdutório, uma contextualização da temática, seguida da apresentação da situação problemática, das perguntas de pesquisa, dos seus objetivos e das justificativas, finalizando com a estruturação da tese.

1.1. DELIMITAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira alcançou 213,4 milhões de habitantes em 2025, o que representa um crescimento de aproximadamente 10% em relação a 2012, quando a estimativa era de 193.946.886 pessoas. No mesmo intervalo temporal, dados do Cadastro Único

para Programas Sociais (CadÚnico) indicam que a PSR no Brasil passou de 10.493 para 349.901 pessoas, correspondendo a um aumento de cerca de 33 vezes. Esses dados evidenciam o crescimento acelerado e desproporcional da PSR no país. Tal cenário, associado às múltiplas vulnerabilidades que a atravessam, reforça a urgência de aprofundar as análises sobre as políticas públicas a ela direcionadas.

A pandemia de Covid-19 tornou ainda mais visível a precariedade das condições de vida da PSR, ao mesmo tempo em que agravou vulnerabilidades já existentes, como a ausência de moradia, a falta de documentação, o acesso limitado a serviços públicos, a insegurança alimentar, o estigma e a exclusão social. Enquanto grande parte da população brasileira pôde se recolher em seus domicílios, essa população permaneceu amplamente desassistida ou foi alojada de forma provisória em ginásios, com "camas" demarcadas no chão, frequentemente sem acesso adequado a *kits* de higiene ou a água potável. No período pós-pandemia, o contingente de pessoas em situação de rua aumentou de 140.207, em 2020, para 349.901, em 2025, o que representa um crescimento de aproximadamente 149% (CADÚNICO, 2025). Esse aumento expressivo reflete a ampliação das desigualdades sociais no período, bem como os processos de precarização e desmonte das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à proteção social.

A compreensão do fenômeno da situação de rua não se esgota em sua mensuração quantitativa, sendo imprescindível identificar quem são as pessoas que compõem esse contingente. Embora pessoas negras correspondam a 55,9% da população brasileira, sua presença é significativamente mais elevada entre a PSR, alcançando 68%, sendo 18% de pessoas que se autodeclaram pretas e 50% pardas (CADÚNICO, 2025; IBGE, 2022). Há ainda a predominância de indivíduos do sexo masculino, que representam 88% desse grupo (CADÚNICO, 2025).

No que se refere às causas autodeclaradas para a vivência nas ruas, os dados indicam a incidência de quatro fatores principais, não excludentes: 47% mencionam a ruptura de vínculos familiares, 40% apontam o desemprego, 30% referem dependência de álcool ou outras drogas e 26% indicam a perda da moradia como fator determinante. A média de idade da PSR é de 41 anos, sendo que 57% concentram-se na faixa etária entre 30 e 49 anos. Pessoas estrangeiras correspondem a 4,7% desse contingente no Brasil, sendo, portanto, majoritariamente composto por cidadãos brasileiros. No que se refere ao local de repouso, 58% relatam dormir nas ruas, enquanto 33% utilizam abrigos como espaço de pernoite (CADÚNICO, 2025).

No âmbito das relações sociais, 38% afirmam nunca ter mantido contato com familiares, ao passo que 7% declaram viver com a família nas ruas. Ademais, 14% apresentam algum tipo de deficiência física ou mental e apenas 13% participam de atividades comunitárias. Os dados evidenciam fragilidades significativas no convívio social e comunitário. Quanto à documentação civil, os dados revelam elevada exclusão: 24% não possuem certidão de nascimento, 6% não dispõem de documento de identidade, 4% não possuem Cadastro de Pessoa Física (CPF), 24% não têm Carteira de Trabalho e 29% não possuem título de eleitor, o que demonstra o grau de afastamento dessa população em relação ao acesso a direitos básicos (CADÚNICO, 2025).

Essa exclusão se amplia quando se observa o acesso às políticas públicas, especialmente no campo educacional. No que diz respeito à escolaridade, 15,2% da PSR não possuem qualquer instrução formal, 13,8% apresentam ensino fundamental incompleto, 14% concluíram o ensino fundamental e 13,3% possuem ensino médio incompleto (CADÚNICO, 2025). Esses dados expressam as dificuldades estruturais de inserção no mercado de trabalho e de geração de renda capaz de promover mobilidade social.

Além disso, a recorrente argumentação de que a situação de rua decorre de uma escolha individual é tensionada pelos próprios dados, uma vez que 43% dessa população possui, no máximo, o ensino fundamental. Torna-se pertinente questionar se um adolescente de aproximadamente 14 anos — idade média de conclusão dessa etapa de ensino — dispõe de condições objetivas para tomar uma decisão plenamente consciente ao optar pelo abandono escolar. Essa reflexão problematiza a narrativa da escolha individual e evidencia a necessidade de considerar os contextos que moldam essas trajetórias.

Associada à baixa escolaridade, a precariedade das fontes de renda configura outro elemento central. Aproximadamente 47% dos respondentes afirmam estar em situação de rua há menos de um ano e sobreviver por meio de atividades informais: 28% atuam com a coleta de material reciclável, 16% exercem serviços gerais, 16% recorrem à solicitação de dinheiro, 9% trabalham na construção civil, 9% atuam como guardadores de veículos, e apenas 1% possui vínculo formal de trabalho (CADÚNICO, 2025). Ademais, cerca de 84% recebem o benefício do Programa Bolsa Família, dos quais 25% percebem até R$ 218,00 mensais (CADÚNICO, 2025).

Esses dados permitem evidenciar a intersecção de fatores estruturais — tais

como raça, gênero, vínculos familiares, condições de moradia, inserção no mercado de trabalho e acesso limitado a políticas públicas e direitos — que conformam a realidade vivenciada por essa população. Cada um desses fatores, isoladamente, já envolve elevada complexidade; quando articulados e sobrepostos em um mesmo grupo social, intensificam e aprofundam a complexidade do fenômeno, aspecto que será analisado à luz de diferentes estudos ao longo desta tese.

A situação de rua é aqui compreendida não como um fenômeno de natureza subjetiva ou estritamente individual, mas como um problema público resultante de processos históricos, estreitamente relacionado ao aprofundamento das desigualdades sociais e às dinâmicas de gentrificação urbana (PAIVA et al., 2016). **Trata-se, portanto, de uma questão pública complexa, marcada por múltiplas determinações, cujo enfrentamento efetivo exige a formulação e a implementação de políticas públicas integradas e de caráter estruturante.**

Este problema complexo resulta de múltiplas causas, amplamente discutidas na literatura especializada. Dentre elas observam-se a ausência ou fragilidade das políticas públicas (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022); o desemprego (CARRICONDE, 2020); as recessões econômicas (PRADO et al., 2021); a intensificação dos processos de urbanização, industrialização e globalização (PIMENTEL, 2018; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019); o rompimento de vínculos familiares (NARDES; GIONGO, 2021); as doenças mentais (PINHEIRO; POSSAS, 2018); a dependência química (Maia et al., 2019); as desigualdades estruturais (RESENDE; MENDONÇA, 2019); a imigração (PALHARES, 2020), entre outros. As causas do fenômeno não se apresentam de forma isolada, mas se entrelaçam, tornando difícil atribuir maior centralidade explicativa a um único fator (LUSSI; RICCI; PINHO, 2017).

Essa sobreposição reforça a necessidade de análises interseccionais e de políticas públicas intersetoriais, capazes de responder às múltiplas dimensões que caracterizam o fenômeno. Ademais, os dados indicam que análises simplistas e lineares são insuficientes tanto para a compreensão do fenômeno quanto para a formulação de soluções efetivas. Enfrentar esse desafio requer abordagens sistêmicas, que considerem as nuances das trajetórias individuais e coletivas, o que implica políticas que articulem habitação, educação, qualificação profissional e geração de renda como estratégias integradas de enfrentamento.

É relevante destacar que, no Brasil, desde 2005, a PSR já consta formalmente como destinatária dos serviços socioassistenciais. Desde então, a rede de atendimento a esse grupo social vem sendo progressivamente ampliada; todavia, sua efetivação no âmbito municipal permanece marcada por limitações e assimetrias territoriais.

Atualmente, a rede de atendimento à PSR no país é composta por um conjunto heterogêneo de equipamentos, incluindo 8.907 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) municipais, 3.036 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) regionais, 265 Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros Pop), 7.849 unidades de acolhimento, 9.162 centros de convivência, 2.183 centros-dia, 387 restaurantes populares, além de 309 equipes de Consultório na Rua (CnaR) (MDS, 2025; MS, 2025). Cabe destacar que nem todos esses equipamentos são de atendimento exclusivo à PSR, sendo sua utilização por esse público frequentemente condicionada à inexistência ou insuficiência de serviços especializados no território[2].

Embora o país tenha avançado na implementação de alguns instrumentos, essa infraestrutura ainda se mostra insuficiente para atender à crescente demanda. No período pós-pandemia, quando a PSR apresentou um crescimento aproximado de 149%, o número de Centros Pop passou de 230 para 265 unidades, o que corresponde a um aumento de 15%, enquanto as equipes de CnaR cresceram de 208 para 309, representando uma expansão de 48% (CADÚNICO, 2025; MDS, 2025). Esse descompasso entre a ampliação da demanda e a expansão da oferta de serviços especializados contribui para a precarização dos atendimentos e para a sobrecarga das equipes, resultando em morosidade, descontinuidade e insuficiência da assistência prestada.

A insuficiência da política tornou-se ainda mais evidente no contexto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da Arguição de Descumprimento

[2] Os CRAS e os CREAS não são, em sua maioria, equipamentos destinados à PSR, atendendo a diferentes públicos no âmbito da política de assistência social. Na prática, esses serviços tendem a ser acionados para o atendimento dessa população sobretudo em municípios onde não há Centro Pop ou quando a capacidade desses serviços especializados é insuficiente, o que evidencia limitações tanto na especialização quanto na cobertura territorial da rede socioassistencial. Ademais, o quantitativo de unidades de acolhimento, centros de convivência e centros-dia é dividido com outros grupos populacionais, como crianças, adolescentes e pessoas idosas, não sendo possível mensurar, a partir dos dados disponíveis, o número de equipamentos efetivamente dedicados à PSR. No caso dos restaurantes populares, embora atendam majoritariamente esse público, seu acesso é universal, sendo destinados à população em geral.

de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976/2023, no qual foram oficialmente reconhecidas as condições desumanas enfrentadas pela PSR e as omissões estruturais do Estado na garantia de direitos. Tal reconhecimento configurou-se como um marco institucional relevante. Ainda assim, impõe-se problematizar se essa decisão produziu efeitos concretos e duradouros no cotidiano das cidades e nas condições de vida dessa população.

É nesse contexto que esta tese se insere, buscando compreender os desafios, os alcances e os limites da governança municipal dessa política em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina. Nesse sentido, a escolha de Florianópolis como *lócus* de análise desta pesquisa não se justifica por constituir um caso analiticamente paradoxal no cenário das políticas urbanas contemporâneas. Trata-se de um município que apresenta elevados indicadores socioeconômicos, forte dinamismo econômico e projeção turística internacional, ao mesmo tempo em que concentra uma PSR numericamente expressiva e em crescimento acelerado.

Tal configuração evidencia a coexistência de políticas e serviços voltados à proteção social com práticas de controle, ordenamento e exclusão do espaço urbano, produzindo tensões permanentes na governança dessa política pública. Florianópolis, assim, configura-se como um caso revelador para compreender como determinados problemas públicos emergem, se estabilizam e são disputados na arena municipal, permitindo analisar, sob uma perspectiva pragmatista, os modos pelos quais diferentes atores interpretam, enquadram e respondem à questão da PSR. É a partir desse cenário que se delineia a situação problemática analisada mais detidamente ao longo da tese, conforme será discutido nas seções seguintes.

1.2. SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

Partindo da insuficiência da capacidade estatal no atendimento e na garantia de direitos da PSR, interessa-nos compreender de forma mais de perto a governança da política pública no âmbito municipal, com ênfase no papel desempenhado por esse público nas dinâmicas de governança das políticas voltadas à garantia de seus direitos. Com o objetivo de aprofundar o debate e caracterizar a situação problemática que orienta esta pesquisa, nos termos propostos por Dewey (1954), realizamos uma revisão sistemática da literatura entre março e abril de 2022, posteriormente atualizada em setembro de 2024. O levantamento abrangeu quatro bases de dados:

EBSCOhost, Scielo, Science Direct e Scopus.

Para ampliar o alcance das buscas, não utilizamos limitação temporal e combinamos oito palavras-chave relacionadas à PSR e à política pública. As palavras-chave empregadas foram: pessoa*[3] em situação de rua, população em situação de rua, morador* de rua, mendigo*, mendicância, povos de rua, pessoa* de rua e população de rua. Essas expressões foram combinadas com: política* pública*; governança e ação pública. Os procedimentos desta revisão estão sintetizados na seção dedicada à justificativa da pesquisa e detalhados na metodologia no Capítulo 3. Os resultados desta revisão foram incorporados nesta tese, em especial no capítulo dedicado ao enfoque teórico-analítico (Capítulo 2).

A revisão permitiu identificar 39 artigos científicos relevantes, cuja análise nos auxiliou a compreender o estado da arte sobre o tema. Os autores dos artigos do portfólio bibliográfico caracterizam as políticas públicas voltadas para a PSR como desarticuladas, de caráter assistencialista, punitivo e de isolamento (PAIVA et al., 2016), marcadas pela sobreposição de ações, baixa resolutividade e descontinuidade programática (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020; PAIVA et al., 2016).

Observamos a escassez de financiamento (FIORATI et al., 2016), a falta de treinamento e empatia dos profissionais (NARDES; GIONGO, 2021), a ausência dessa população em espaços de deliberação e de decisão sobre políticas públicas e a insuficiência de conhecimento sobre a realidade desta população (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022). Esses fatores agravam o problema da situação de rua, comprometendo a efetividade das ações governamentais voltadas para essa população (PIMENTEL, 2018).

A literatura analisada aponta que os serviços públicos destinados à PSR enfrentam diversas barreiras de acesso relacionadas a questões estruturais e culturais. O estigma e o julgamento moral, que culpabilizam essas pessoas por sua própria condição (FIORATI et al., 2016), emergem como obstáculos centrais. A dificuldade de acesso é agravada por fatores institucionais, como a burocracia nos atendimentos, a morosidade na prestação dos serviços, a distância dos locais de atendimento (OLIVEIRA et al., 2021) e a falta de transporte adequado (JÚNIOR et al., 2018).

Para além das barreiras estruturais, as falhas na própria oferta de serviços e

[3] O asterisco (*) indica que serão incluídas as variações de plural e singular das palavras-chave.

na atuação profissional ampliam a exclusão. A falta de empatia, de escuta qualificada e de acolhimento por parte dos profissionais, somada à escassez de vagas em locais de acolhimento (NARDES; GIONGO, 2021), compromete a qualidade da relação com os usuários. Outros obstáculos incluem o preconceito, a lógica instrumental predominante nos cursos de formação e a desarticulação entre os setores (JÚNIOR et al., 2018). Nesse cenário, Martinelli, Nunes e Machado (2020) apontam ainda que os programas voltados para garantir a segurança alimentar e nutricional dessa população são insuficientes, quando não completamente inexistentes.

Os autores dos artigos analisados convergem na análise de que a publicação da PNPSR representou uma evolução importante, assim como os demais atos normativos publicados na sequência. Apesar dessa evolução, os estudos apontam que persistem desafios significativos para assegurar o acesso efetivo aos serviços públicos e para a garantia dos direitos dessa população. Palhares (2020) defende que é fundamental adotar ações inclusivas que visem à reinserção social e familiar das pessoas em situação de rua, com foco na promoção de programas de trabalho e geração de renda, que contribuam para restaurar a cidadania.

Por sua vez, Oliveira e Moura-Paula (2022) defendem que as políticas públicas sejam formuladas de maneira mais democrática e participativa, respeitando os princípios de inclusão, pluralismo, igualdade e autonomia. Esse enfoque requer a participação ativa da PSR em todas as fases do processo político, desde a formulação até o monitoramento (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022). Tal inclusão exige a criação de espaços de deliberação e a efetiva possibilidade de construção de consensos entre os diferentes atores que compõem a rede da política, especialmente considerando o protagonismo das pessoas em situação de rua nesse processo (FIORATI et al., 2016).

A consolidação de avanços exige, portanto, segundo a literatura, não apenas o reconhecimento formal dos direitos, mas também a produção de efeitos concretos e a efetiva operacionalização de estratégias integradoras que garantam o acesso, a inclusão e a participação ativa dessa população nos processos políticos e sociais. Como destaca Oliveira et al. (2021), é essencial incluir essa população na formulação e, sobretudo, na avaliação das políticas públicas.

Essa perspectiva reforça a necessidade de promover uma abordagem participativa, na qual os sujeitos diretamente afetados possam contribuir ativamente para o aprimoramento das estratégias adotadas. Os autores convergem na defesa da intersetorialidade como uma das abordagens mais adequadas para lidar com o

fenômeno da PSR. Canato e Bichir (2021) ressaltam a relevância da sociedade civil na coordenação das políticas públicas intersetoriais, atuando como mediadora entre os órgãos públicos e os usuários dos serviços.

Paiva et al. (2016) ressaltam a necessidade de políticas públicas que articulem saúde, assistência social, trabalho, educação e moradia para a reconstrução da cidadania. Programas como o *Housing First* ou o aluguel social são apontados como prioritários, uma vez que a moradia é vista como o ponto de partida para o resgate da autonomia, dignidade e cidadania (PIMENTEL, 2018). Políticas preventivas que promovam a inclusão no mercado de trabalho, o acesso à educação formal e a assistência à saúde básica também são consideradas fundamentais para interromper o ciclo de vulnerabilidade que leva à situação de rua (NARDES; GIONGO, 2021).

Em suma, apesar desses avanços institucionais, é consenso na literatura que há muito a progredir. A PNPSR, instituída pelo Decreto nº 7.053, de 2009, contava, em 2024, com a adesão de apenas 20 entes federativos: 15 municípios, quatro estados e o Distrito Federal. Mesmo entre os entes que aderiram à PNPSR, há muitas divergências e incoerências na implantação da política. As políticas públicas voltadas à PSR concentram-se, majoritariamente, no âmbito da assistência social, com foco na administração de benefícios, sem oferecer soluções estruturais ou de longo prazo.

Ademais, muitas políticas são implementadas pela segurança pública com uma perspectiva punitiva, tratando a PSR como um problema, e não como sujeitos de direito. A persistência desse cenário, mesmo com um arcabouço legal avançado como a PNPSR, sugere que os desafios não são apenas operacionais e técnicos, mas sobretudo ideológicos e políticos, o que demanda análises mais aprofundadas sobre a implementação das políticas e seus desafios reais.

A revisão de literatura feita por esta tese ofereceu um panorama abrangente sobre as políticas públicas para PSR sob múltiplos enfoques, sendo utilizada como fundamentação para este estudo. **No entanto, observamos oportunidades de pesquisa no que tange a investigações empíricas que examinem as interações socioestatais e o papel da PSR enquanto público, no sentido deweyano[4] na**

[4] Em *The Public and Its Problems* (1954), John Dewey conceitua o público como indivíduos impactados por uma situação problemática. Segundo o autor, o público se constitui quando os cidadãos reconhecem que suas ações geram consequências que transcendem os envolvidos diretamente, mobilizando a formação de uma comunidade interessada, ativa e engajada na busca pelo bem comum. Dewey destaca a centralidade da publicização e da participação democrática como elementos fundamentais para a resolução de problemas públicos, reforçando a ideia de que a efetividade da democracia depende da capacidade do público de se organizar e atuar. Aprofundaremos essa

governança dessas políticas.

A compreensão dessas dinâmicas, com ênfase na participação dos públicos na governança, configura-se como uma agenda que pode fortalecer padrões de governança mais colaborativos, os quais, por sua vez, podem contribuir para a formulação e implementação de políticas públicas mais efetivas, equitativas e democráticas (ANDION, 2023a; DAGNINO, 2004; OLIVEIRA; MAGALHÃES, 2022). **Considerando a mútua constituição entre Estado e sociedade civil na produção das políticas públicas, esta tese se propõe a avançar nessa agenda de pesquisa, tendo como lócus de análise o município de Florianópolis.**

Escolhemos Florianópolis como objeto de análise em razão de suas especificidades em relação ao cenário nacional. Trata-se da capital do estado de Santa Catarina, que apresenta indicadores socioeconômicos e de qualidade de vida acima da média brasileira. Além disso, o município dispõe de uma infraestrutura relativamente mais desenvolvida para a PSR quando comparado a outros municípios do estado. No entanto, observamos que a gestão dessa política pública na cidade é marcada por controvérsias e por práticas, por parte do Executivo municipal, que contrariam normativas nacionais, a Constituição Federal e os princípios dos direitos humanos.

Ademais, embora Florianópolis concentre apenas 0,26% da população brasileira e cerca de 7% da população catarinense, identificamos que o município abriga aproximadamente 0,9% da PSR do país (3.107 de um total de 349.901 pessoas) e cerca de 27% da PSR estadual (3.107 de um total de 11.513). Esse dado evidencia uma concentração desproporcional desse segmento populacional no território municipal (CADÚNICO, 2025; IBGE, 2022). Esse contexto demonstra-se paradoxal: ao mesmo tempo em que a capital experimenta crescimento econômico e valorização urbana, intensificam-se narrativas e práticas de rejeição àqueles que chegam ou permanecem fora dos padrões socialmente desejáveis.

Esse paradoxo não se expressa pela ausência de ação estatal, mas pela coexistência entre provisão de serviços e estratégias de controle e exclusão. O município também disponibiliza uma rede de serviços voltados à PSR, incluindo equipamentos tipificados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro

---

concepção na seção 2.2.

Pop), dois abrigos institucionais e uma Casa de Passagem. Além disso, identificamos a oferta de serviços não tipificados, tais como o Abrigo na Passarela da Cidadania, o Albergue Manoel Galdino, o Resgate Social, o Centro de Convivência Dia e a Hospedagem Emergencial no Hotel Social. No âmbito da saúde, observamos a atuação das equipes do CnaR no atendimento a essa população.

Além da rede estatal, constatamos a presença de diferentes coletivos e organizações da sociedade civil que atuam junto à PSR, configurando uma arena pública ativa no município. Entretanto, avaliamos que a qualidade e a suficiência dessa rede de proteção são alvo de questionamentos recorrentes, uma vez que a capacidade estatal se mostra insuficiente diante de demandas crescentes. Essas controvérsias expressam, ainda, uma disputa ideológica mais ampla, que ultrapassa o contexto local. De um lado, ganham centralidade discursos orientados pela lógica da ordem pública e pela remoção da PSR dos espaços urbanos, presentes no debate político local, nacional e internacional.

De outro lado, movimentos sociais e organizações de direitos humanos resistem a essas abordagens, defendendo políticas fundamentadas na moradia e na dignidade humana. Em Santa Catarina, identificamos que essa tensão se materializa em situações concretas e ilustrativas dos dilemas de governança, como a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) e a missão do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), ambas apontando a insuficiência dos serviços e a adoção de práticas que contrariam diretamente as diretrizes de direitos humanos.

Em 2024, as políticas públicas voltadas à PSR em Santa Catarina foram objeto de auditoria pelo TCE/SC, tendo Florianópolis figurado entre os municípios auditados. O relatório final da auditoria evidenciou que “restou caracterizada a insuficiência na oferta de serviços, programas e benefícios, no âmbito do SUAS, para garantir o atendimento à População em Situação de Rua” (TCE, 2024, p. 2819).

No mesmo ano, o CNDH realizou uma missão oficial em Santa Catarina para apurar denúncias de violações de direitos humanos, incluindo Florianópolis no escopo da investigação. O relatório da missão concluiu que as condições dos serviços ofertados pelo município contrariam a Resolução nº 40, de 2020 e a ADPF 976/2023. Um exemplo emblemático dessa incompatibilidade foi a promulgação da Lei Municipal nº 11.314/2024, que instituiu a política de Internação Humanizada, medida expressamente vedada pela ADPF 976/2023.

Essa iniciativa provocou intensa mobilização social e embates institucionais. Ressaltamos que a realidade observada em Florianópolis não constitui um caso isolado no estado, mas reflete um padrão presente em outros municípios catarinenses, nos quais a retórica do atendimento humanizado contrasta com práticas de gestão que negligenciam direitos fundamentais da PSR e desafiam as diretrizes nacionais de proteção e inclusão dessa população. Diante desse cenário, marcado não apenas por falhas de gestão, mas por um profundo embate ideológico, concentramos o foco desta tese nas interações socioestatais e no papel da PSR na governança dessas políticas.

A abordagem pragmatista e crítica adotada nesta tese **permite estabelecer** um diálogo com os estudos sobre a ação pública, a governança pública e o experimentalismo democrático na administração pública (ANSELL, 2011; DAROIT; CRUZ; BORGES, 2023; MAGALHÃES; ANDION; MANOEL, 2022), considerando as contribuições da sociologia dos problemas públicos (CEFAÏ, 2007, 2017a, 2017b) e abordagem da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). A partir desse referencial, mobilizamos um enfoque analítico processual e dinâmico da governança, que busca apreender a complexidade das interações socioestatais e a forma como se manifestam nas práticas cotidianas, nos discursos e na própria configuração da governança municipal.

Sob essa perspectiva, buscamos compreender as ações, os argumentos e as justificativas mobilizados pelos diferentes atores no fluxo dos acontecimentos. Além do lugar que as pessoas em situação de rua ocupam nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. A partir dessa problematização e das oportunidades de pesquisa identificadas, definimos as perguntas de pesquisa que orientam esta tese, as quais serão apresentadas e detalhadas na sequência.

1.3. PERGUNTAS DE PESQUISA

Cefaï (2017) explora a ideia de que a arena pública se manifesta em torno de situações problemáticas, nas quais os atores, imbuídos pelo poder da ação, têm a possibilidade objetiva de se mover para solucioná-las. Esse processo pode envolver experimentação, investigação, discussão e interações socioestatais, fazendo emergir públicos ao mesmo tempo que os problemas são publicizados e enfrentados. Assim, o problema público passa a existir e ser explorado por meio da experiência coletiva,

que é capaz de reconfigurar os contextos e mudar a realidade social (CEFAÏ, 2017a).

A partir dessa compreensão, esta tese se concentra no problema público da situação de rua em Florianópolis para responder à seguinte pergunta de pesquisa: **como ocorre a governança na arena** pública **de garantia de direitos da PSR em Florianópolis e qual o lugar desse público nesta dinâmica?** Com o intuito de responder a essa pergunta mais geral, realizamos um trabalho etnográfico com observação participante da arena pública de garantia de direitos da PSR de Florianópolis, acompanhando situações e ações envolvendo atores das organizações da sociedade civil, pessoas em situação de rua e agentes públicos em interação.

A investigação etnográfica, que iniciou em 2020 e finalizou em 2025, permitiu identificar uma série de iniciativas da sociedade civil e instrumentos de política pública, a participação da PSR e a existência de legislação na arena. **Assim, partimos do pressuposto de que, na arena pública, existem dinâmicas de governança pública em curso que envolvem interações socioestatais e que, apesar dos desafios históricos e estruturais enfrentados pela PSR — como estigma, racismo, violência institucional e exclusão — as pessoas em situação de rua se constituem como sujeitos centrais da governança dessa política.**

A partir da questão norteadora e do pressuposto de pesquisa, outros questionamentos específicos emergem e que serão abordados no decorrer desta tese:

- Qual é a trajetória do problema público e da política pública de garantia de direitos da PSR no Brasil e em Santa Catarina? Qual o lugar desse público nessa trajetória?
- Como Florianópolis se posiciona no cenário nacional e catarinense? Quais são os marcos legais? Qual a trajetória da política em Florianópolis? Como se configura a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis? Quais instituições, quais atores-chave a colocam em prática como interagem e com quem se articulam nessa arena? Quais são os instrumentos de política pública existentes?
- Como ocorre a governança dessa política na prática no contexto municipal? Quais narrativas e práticas estão em disputa? Quais são as disputas e as controvérsias?
- Como se mobiliza e age a PSR na arena pública? Qual é o lugar da PSR na governança da política? Quais as tensões e conflitos? Quais avanços? Quais

desafios?

- Quais sugestões, recomendações e ações possíveis para melhoria da efetividade da política e da governança pública e para garantia de direitos da PSR? O que aprendemos com o caso de Florianópolis e com a tese?

1.4. OBJETIVOS

Em razão dos argumentos apresentados, definimos o objetivo geral: **Compreender como ocorre a governança na arena de garantia de direitos da PSR no município de Florianópolis e qual é o lugar e o papel dessa população nesse processo.**

1.4.1. Objetivos específicos

Os objetivos específicos foram definidos com o intuito de atender ao objetivo geral, conforme segue:

1. **Reconstituir a trajetória do problema e das políticas públicas** referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória;
2. **Acompanhar e retraçar a arena pública de garantia de direitos da PSR** em Florianópolis, caracterizando sua configuração e identificando seus atores-chave e suas interações;
3. **Desvendar a governança na política pública para a PSR em Florianópolis**, demonstrando como suas estruturas, atores, narrativas e práticas institucionais operam na prática cotidiana;
4. **Compreender a ação pública da rua no Município, focalizando a atuação da PSR e seus aliados enquanto públicos**;
5. **Contribuir para uma maior efetividade da governança da política pública e para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático** nessa arena pública, com vistas à promoção de direitos da PSR.

1.5.JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

A seguir, discorremos sobre os argumentos que justificam o desenvolvimento desta tese. Na justificativa científica, demonstraremos a necessidade de pesquisas que envolvam o fenômeno da situação de rua e da governança nessa arena. Na justificativa pessoal, faremos uma retrospectiva sobre como a história de vida da pesquisadora a levou à escolha desse tema. Para finalizar a seção, apresentaremos a justificativa prática, na qual demonstraremos como a pesquisa auxiliará as pessoas em situação de rua e as OSCs que trabalham na defesa dos direitos dessa população.

1.5.1. Justificativa científica

Com o intuito de conhecer o estado da arte no debate sobre a política de defesa de direitos da PSR, aprofundar o debate científico e identificar as oportunidades de pesquisa sobre o tema no Brasil, realizamos uma revisão sistemática da literatura conforme citado na introdução, a qual será sintetizada a seguir. Realizamos essa revisão entre março e abril de 2022, com atualização em setembro de 2024. Conduzimos a pesquisa em quatro bases de dados: EBSCOhost, Scielo, Science Direct e Scopus. Para ampliar o alcance das buscas, combinamos oito palavras-chave relacionadas à PSR e à política pública.

Após as buscas, identificamos 6.520 estudos, os quais exportamos para um *software* de organização de referências. Para a seleção do portfólio bibliográfico, seguimos etapas de leitura e exclusão de artigos, detalhadas no Capítulo 3. Finalizamos o processo com um portfólio de 39 artigos que tratavam da política pública voltada à PSR no Brasil, apresentados na seção 3.2.1.1, dedicada à revisão sistemática. A análise conceitual da revisão foi incorporada ao capítulo anterior, enquanto a análise bibliométrica detalhada encontra-se no Apêndice 1 desta tese. Neste momento, focaremos nas justificativas encontradas na literatura para o desenvolvimento desta pesquisa.

O artigo mais citado do portfólio bibliográfico (161 citações), intitulado “Direito à saúde da PSR: reflexões sobre a problemática”, é uma revisão integrativa da literatura que analisa 15 artigos. Os autores concluem que, apesar dos avanços constitucionais, há necessidade de evolução no campo das políticas públicas, pois estas ainda são insuficientes para o atendimento dessa população (PAIVA et al.,

2016). Além disso, identificamos poucos trabalhos no âmbito da administração pública e com foco na região Sul, não encontramos nenhuma pesquisa que utilize a lente pragmatista de análise que focaliza as relações socioestatais.

Constatamos igualmente a escassez de estudos sobre o tema da governança. Apenas Canato e Bichir (2021), ao tratar da intersetorialidade, mencionam a necessidade de governança na arena dos direitos da PSR. No entanto, os autores não se aprofundam na temática. Outra observação pertinente nos artigos do portfólio bibliográfico é a escassez de estudos que apresentem como a PSR participa do processo de governança da política pública em âmbito municipal. As pesquisas, de forma geral, se restringem a um ponto de vista: (a) obter a perspectiva da pessoa em situação de rua em relação à prestação de um serviço; (b) obter o ponto de vista do prestador de serviço em relação aos usuários; ou (c) tratar dos grupos e voluntários da sociedade civil. Nenhuma pesquisa compara as diferentes visões entre os atores nem observa as interações socioestatais.

Observamos a necessidade de pesquisas que mostram como as iniciativas da sociedade civil atendem às demandas da PSR e interagem com essa população e com a política. Percebemos uma predominância de estudos de análise da política estadocêntrica, com o governo como principal protagonista (SECCHI, 2014). Nesse sentido, poucos são os trabalhos que focalizam as pessoas em situação de rua enquanto sujeitos da ação pública. Posto que a compreensão dessa arena perpassa pela análise, por parte do pesquisador, das perspectivas situadas, faz-se essencial acompanhar os atores enquanto se articulam nesse espaço (CEFAÏ; TERZI, 2012).

Trata-se, como defendem Ansell e Torfing (2016) de promover estudos empíricos no campo da governança pública que ajudem a compreender os processos de interação entre diversos atores nas arenas públicas. O estudo contribuirá para avançar na compreensão das pessoas em situação de rua, enquanto sujeitos de direito, públicos e protagonistas da política. Nesse sentido, o estudo se justifica por apresentar vários elementos de respostas a algumas oportunidades de pesquisa identificadas, contribuindo para o avanço da agenda de pesquisa sobre essa temática.

Esta pesquisa se justifica também por adensar a agenda de estudos desenvolvida desde 2013 por pesquisadores do NISP, com o objetivo de compreender o papel de diferentes iniciativas da sociedade civil na promoção de inovações sociais na esfera pública. Ampliar e apoiar as iniciativas de inovação social que atuam com a PSR tem como consequência a publicização e o fortalecimento do experimentalismo

democrático e o seu reconhecimento na interface com a institucionalidade das políticas no município, o que ocorreu em vários momentos do desenvolvimento desta tese, como será detalhado no Capítulo 3, quando da apresentação do desenho e do percurso metodológico da pesquisa.

1.5.2. Justificativa prática

A crescente crise da situação de rua no Brasil e em Florianópolis exige pesquisas que busquem conhecer este problema público. Em maio de 2025, o Brasil registrou 345.542 pessoas em situação de rua, com Florianópolis abrigando 3.817 delas. Isso significa que, embora a capital catarinense represente apenas 0,2% da população brasileira, ela concentra 1,1% da PSR (CADÚNICO, 2025; IBGE, 2022), Esse cenário de crise da situação de rua é marcado por conflitos ideológicos e de narrativas. De um lado, agentes do poder público e parte da sociedade civil alegam que os serviços municipais são adequados e que a baixa adesão se deve à relutância das pessoas em seguir as regras.

De outro, a realidade empírica demonstra a insuficiência e a precariedade desses serviços, que são apenas parcialmente supridos por OSCs. Essa disparidade cria uma arena de debate fértil para uma análise pragmatista, que busca entender como os atores constroem e negociam a realidade nesse complexo campo de conflitos. A falta de representatividade da PSR nos debates públicos é um problema crônico e central. Pesquisas de Resende e Mendonça (2019) e Resende e Ramalho (2017) demonstram que, mesmo quando são o foco das reportagens, a PSR é ouvida em apenas uma pequena porcentagem dos casos (7% e 15%, respectivamente).

Outras vozes, como as de políticos e especialistas, dominam o discurso, perpetuando estigmas e visões assistencialistas. Esta tese se propõe a demonstrar que a PSR pode ser protagonista. Ao invés de apenas avaliar a eficiência dos serviços, nossa pesquisa busca entender como essa população percebe a governança pública e, mais importante, quais contribuições e melhorias que eles mesmos sugerem. Dar espaço a essas vozes não é apenas uma questão de ética; é uma estratégia fundamental para a criação de políticas públicas mais justas e eficazes, que de fato atendam às necessidades reais. Na Tabela 1, demonstramos os resultados das pesquisas. Os dados refletem a falta de interesse em ouvir esses sujeitos; eles são silenciados e dispõem de pouco espaço para falar de suas demandas (RESENDE;

MENDONÇA, 2019).

Tabela 1 — Representação de mídia da PSR

Fontes Jornalísticas	Folha de São Paulo		Correio Web	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Vozes do governo	203	45%	20	13%
Ativistas, coletivos e religiosos(a) que trabalham com a PSR	52	11%	5	3%
Moradores (as) e trabalhadores(as) locais	49	11%	54	36%
Vozes de especialistas	44	10%	18	12%
Vozes da lei	36	8%	21	14%
Pessoas em situação de rua	34	7%	14	9%
Empresários (as)	23	5%	x	x
Polícia	14	3%	2	1%
Testemunhas	x	x	10	7%
Outros (familiares da PSR...)	x	x	5	3%

Fonte: elaborada a partir de Resende e Mendonça (2019) e Resende e Ramalho (2017).

A falta de representatividade da PSR no debate público tira o protagonismo dessas pessoas, indiretamente declarando que outras vozes sabem mais sobre a situação de rua do que elas próprias. Assim, reduzimos o espaço da PSR e ampliamos o espaço para discursos institucionais ou da sociedade civil interessada. Tal dinâmica amplia o estigma do assistencialismo e afasta cada vez mais o sujeito de sua autonomia. Sob essa perspectiva, os discursos veiculados pela mídia acabam sendo utilizados para justificar e legitimar a violência institucional (RESENDE; RAMALHO, 2017).

Por conseguinte, esses indivíduos são frequentemente percebidos pela sociedade e pelo poder público como um problema, quando, na verdade, o foco deveria recair sobre a condição de situação de rua, e não os sujeitos que a enfrentam. Ao apresentar as pessoas em situação de rua como sujeito de direitos e protagonistas de suas próprias histórias, a tese busca contribuir para a mudança da percepção social, incentivando a solidariedade e a empatia. A visão de que, para essas pessoas só resta a caridade e a assistência precisa mudar, caso tenhamos o interesse em fortalecer e viver em uma democracia de fato.

Além de evidenciar o protagonismo da PSR nessas políticas, esta tese contribui de forma prática para investigar como o poder público, as OSCs e a própria PSR interagem nessa arena de defesa da garantia de direitos, mapeando avanços, contradições e limites no exercício da governança pública. A pesquisa sistematiza informações e experiências da PSR, oferecendo um olhar aprofundado que pode ser utilizado por gestores públicos e da sociedade civil para elaborar políticas mais

efetivas, adequadas e menos tuteladoras.

Acreditamos que a arena pública de Florianópolis pode revelar atividades e iniciativas bem-sucedidas que podem ser replicadas em outras cidades, fomentando uma rede de soluções. Outra justificativa prática é a crescente importância atribuída aos estudos que acompanham as experiências, as formações de novas visões de mundo, as mudanças dos paradigmas e a formação de coletivos que buscam a construção de novos futuros possíveis (CHATEAURAYNAUD, 2017).

Ao considerar as justificativas elencadas, acreditamos que esta tese, ao buscar compreender a atuação dos atores da sociedade civil e do poder público e as interações socioestatais e seus efeitos na arena de defesa de direitos da PSR, pode contribuir para uma governança pública mais democrática. A pesquisa pretende contribuir não apenas para o caso de Florianópolis, mas a partir dele promover aprendizado epistas para compreender os dilemas de governança da garantia de direitos dos PSR em Santa Catarina e no Brasil.

1.5.3. Justificativa pessoal[5]

Apesar de nunca ter dormido na rua, minha família sempre teve condições de vida muito precárias. Meu pai, em algumas ocasiões, deixava de almoçar para que eu e meus irmãos pudéssemos nos alimentar. Desde a infância, presenciei muitas discussões entre meus pais sobre problemas financeiros, e não me recordo de nenhum período em que não enfrentamos privações. Quando eu tinha cerca de oito anos, moramos em um barco abandonado por meses.

Lembro-me de morar na casa de parentes e de nos mudarmos constantemente devido a dívidas e despejos. Essa condição de vulnerabilidade social esteve presente em minha vida até o início da adolescência, quando comecei a trabalhar e saí de casa. Essa trajetória me tornou empática em relação a famílias e pessoas que vivem em vulnerabilidade social, no limiar entre a rua e a casa.

Em 2003, iniciei o curso de Administração Empresarial na ESAG, reconhecido como um dos melhores do país na área, o que tornava o vestibular bastante concorrido. Na época em que prestei o vestibular, não havia cotas; consequentemente, a maioria dos alunos pertencia a camadas de alta renda da

[5] Aqui será utilizada a primeira pessoa para enfatizar o lugar da autora, seu interesse e justificativa pessoal para realização deste estudo.

população. Minha situação era peculiar: eu trabalhava para me sustentar, não possuía carro, nunca tinha viajado, não falava inglês, enfim, era um corpo estranho naquele grupo. Essa condição me levou a desenvolver um espírito crítico permitindo-me observar que pessoas com muito mais condições de cursar uma universidade privada ocupavam as vagas de estudantes menos privilegiados.

Em diversas situações, observei meus colegas discursarem sobre situações das quais não tinham qualquer experiência ou proximidade e, ainda assim, pareciam ter certezas irrefutáveis sobre a pobreza. Argumentavam que o Estado era paternalista demais, se uma pessoa permanecia na pobreza, isso seria uma escolha ou falta de esforço. Acreditavam que as oportunidades apareciam para todos. Em geral, estes colegas defendiam calorosamente a meritocracia, sem perceber o quão privilegiados eram pelo simples fato de não precisarem trabalhar enquanto estudavam. Muitos destes defensores da meritocracia já tinham uma vaga de emprego garantida ao final da faculdade na empresa da família. Não lembro de nenhuma discussão considerar "a sorte" de nascer em uma família com recursos financeiros abundantes ser levada em consideração.

Todo esse contexto me ensinou a evitar julgar situações sem conhecê-las previamente, sem proximidade e sem ouvir os envolvidos, sempre que possível. Longe de estar isenta de preconceitos, que como qualquer ser humano, também possuo, porém me esforço para entender antes de criticar. Durante o período da faculdade, conciliava trabalho e atividades domésticas, o que não me permitiu realizar muitas atividades fora da rotina diária. Eventualmente, participava de algumas ações do grupo Resgate, porém sem regularidade.

Em 2018, surgiu uma oportunidade: uma amiga me convidou para participar de uma ação de Natal, que consistia em preparar um jantar de Natal no dia 24 de dezembro e distribuí-lo no centro de Florianópolis. Muitas coisas me chamaram atenção naquela ação: a disponibilidade de tantas pessoas ajudando desconhecidos no Natal; a quantidade de pessoas que encontramos fazendo a mesma ação que nosso grupo; a receptividade das pessoas que recebeu as refeições, algumas bastante emotivas, derramando lágrimas ao receberem um cumprimento de "Feliz Natal". Esse episódio me fez retomar o pensamento crítico da época da graduação, pensar em como nossa sociedade "meritocrática" trata os desviantes e me fez querer auxiliar essas pessoas, mesmo que muito modestamente.

Em 2019, comecei a trabalhar com a Ronda Solidária, um grupo espírita que

saía para fazer rondas aos sábados à noite, levando um lanche e atenção. Outra surpresa foi perceber que as pessoas que moram nas ruas são carentes de atenção; poucos são aqueles que param para ouvi-las ou chamá-las pelo nome. Poucos conseguem enxergar que, por trás da roupa desgastada, do cabelo sujo, do rosto queimado pelo sol e maltratado pelo tempo, há uma pessoa, tão humana quanto qualquer outra.

O foco da Ronda Solidária não era o lanche, era o acolhimento e o diálogo. Esses diálogos foram impactantes; um verdadeiro processo de desconstrução se iniciou dentro de mim. Embora eu tivesse empatia pelo sofrimento que presenciava, ainda carregava muitos preconceitos e opiniões baseadas no senso comum, que deixaram de fazer sentido frente à realidade vivida por aquelas pessoas. Com o tempo, fui deixando esses preconceitos pelo caminho e descobri que nem todas as pessoas em situação de rua são usuárias de drogas ou alcoólatras. Encontrei uma diversidade de histórias que as levaram a essa condição.

Ouvi histórias de vida que, de certa forma, explicam a “opção" de alguns por entorpecer-se em vez de enfrentar a realidade. Uso o termo "explicar a opção" entre aspas porque, muitas vezes, a ideia de escolha não é adequada; as alternativas nem sempre são claras, nem sempre há uma "boa opção", e nem sempre a pessoa possui maturidade emocional para refletir sobre as consequências de seus atos. Não se trata aqui de romantizar a situação de rua ou de vitimizar aqueles que nela vivem; utilizarei dados objetivos para tratar deste ponto. Aproximadamente 15% da PSR nunca frequentou a escola, e 48% não completou o ensino fundamental. Podemos, de fato, responsabilizar uma criança por abandonar a escola ou por nunca ter estudado? Podemos afirmar que essa foi uma escolha consciente, sabendo que essa ausência de formação a destinaria a subempregos mal remunerados?

Ainda, cerca de 29% da PSR chegou às ruas devido a rupturas familiares — envolvendo abusos físicos, morais e sexuais, questões ligadas à sexualidade não binária, desilusões amorosas, entre outros (BRASIL, 2009b). Será que optar por morar na rua para escapar de espancamentos, abusos e violações pode ser considerado uma escolha? Além dos dados, observei inúmeras pessoas batalhando para não viver nas ruas, e tantas outras lutando para sair dessa situação.

Vi pessoas aproveitando oportunidades para mudar de vida; vi outras as perdendo. Vi mulheres perdendo seus filhos para a pobreza ou para as drogas. Vi uma senhora de 68 anos recusando a acolhida dos filhos, "preferindo" as drogas e as

ruas: "não quero incomodar, eles têm a vida deles, eu tenho a minha" (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2023). Vi o reencontro emocionante de um pai com sua filha, após 18 anos vivendo nas ruas, ele voltou para casa. Presenciei inúmeras histórias que guardarei comigo como um lembrete constante de que não se deve julgar sem antes conhecer.

Foi com essa realidade que me deparei nas ruas, ouvindo, conhecendo, me aproximando, não julgando. Hoje, reconheço que demorei a viver essa experiência, de me abrir para conhecer outras realidades. Desde então, não consegui deixar de me envolver com ações que possam melhorar a vida dessas pessoas ou que auxiliem a quebrar os estigmas, o preconceito e a intolerância. O doutorado trouxe a possibilidade de dar continuidade a este percurso, agora em uma outra perspectiva, a de pesquisadora. Espero que esse estudo possa contribuir para uma visão mais humana a respeito da PSR. Que possamos, por meio da ciência, de algum modo contribuir para melhorar a vida dessas pessoas.

1.6. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA TESE

Esta tese está organizada em oito capítulos. Neste capítulo, introdutório expusemos o quadro geral da pesquisa, delimitando e contextualizando a temática, apresentando a problematização e a situação problemática investigada, as perguntas de pesquisa, os objetivos e as justificativas do estudo.

No capítulo dois, apresentamos e discutimos o enfoque teórico-analítico da tese. Iniciamos abordando a compreensão da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, considerando as políticas públicas não como monopólio estatal, mas enquanto respostas aos problemas públicos que podem ser coproduzidas por múltiplos atores, envolvendo interações socioestatais e a formação de redes intersetoriais. Isso implica levar em conta a construção coletiva das normas e regulações, das práticas, dos discursos e das representações coletivas e também sua historicidade nas arenas públicas (CEFAÏ, 2002, 2017a, 2017b; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Este enfoque analítico é aprofundado nas seções 2.1 e 2.2, onde discutimos as noções adotadas de ação pública e governança pública, centrais nesta tese. A adoção dessas noções, a partir da compreensão da mútua constituição, implica ampliar o lócus de análise para além das práticas governamentais e institucionais, deslocando-o para as relações socioestatais, para sua transversalidade

e seus desafios (CRUZ; DAROIT, 2023; DAROIT; CRUZ; BORGES, 2023). Esta concepção destaca também o papel do público como base estruturante de uma sociedade democrática (ANDION; MAGALHÃES, 2021), o que se coloca como um grande desafio, no caso da PSR, historicamente invisibilizada e estigmatizada.

Para compreender como, apesar das dificuldades, essa população tem conseguido se mobilizar e agir na arena pública, aliando-se a outras organizações e atores para garantir seus direitos, apresentamos um breve histórico da PSR no Brasil. Este resgate busca demonstrar os desafios na formação dos "públicos" nessa política, em uma concepção deweyana (DEWEY, 1954), quando se convive há décadas com estigmas, racismo, aporofobia e violência institucional. Por fim, para completar o arcabouço teórico-analítico, recorremos ao referencial bibliográfico desta tese, adentrando no debate sobre a efetividade da política, sua governança e suas diferentes dimensões. Todo este arcabouço permite conceber um enfoque analítico particular da governança pública, enfatizando a centralidade dos públicos, o qual foi central para o levantamento e a análise dos dados desta tese.

No capítulo três, apresentamos o posicionamento epistemológico e o percurso metodológico do estudo ancorando-se na etnografia com observação participante realizada junto à arena de defesa de direitos da PSR de Florianópolis de 2020 a 2025. Apresentamos na seção inicial o pragmatismo e seus gestos para demonstrar como estes foram incorporados na pesquisa, refletindo na postura da pesquisadora diante do fenômeno e dos sujeitos pesquisados. Na seção 3.2, detalhamos o enfoque analítico-metodológico da investigação e seu desenho, especificando os momentos, técnicas e estratégias da pesquisa para o cumprimento de cada um dos seus objetivos. Descrevemos também os momentos, eventos e situações da arena em que a autora da tese e sua orientadora estiveram presentes e as ações de extensão e ensino articuladas com essa pesquisa. Além dos materiais desenvolvidos neste percurso, envolvendo momentos de pesquisa-ação e de coprodução de conhecimento junto com os sujeitos da arena pública. Para encerrar o capítulo, apresentamos um quadro síntese do desenho desta pesquisa.

No capítulo quatro, respondemos ao primeiro objetivo desta tese: "Reconstituir a trajetória do problema e das políticas públicas referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória". Para tanto, iniciamos abordando a evolução histórica das políticas públicas de caráter nacional e seus instrumentos,

enfatizando a centralidade dos movimentos e mobilizações da PSR e da sociedade civil nesta evolução. Na sequência discutimos a efetividade das políticas para a PSR e os desafios de sua implementação no Brasil, tendo Santa Catarina como foco para analisar as diversas ações e omissões do Estado. Nesta análise partimos do panorama nacional e nos aproximamos de Santa Catarina, contextualizando a realidade sociopolítica, cultural e territorial na qual o município de Florianópolis, foco do estudo, está inserido e seus dilemas de governança.

No capítulo cinco, a tese se aprofunda no segundo objetivo específico: caracterizando a configuração da arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis. A análise inicia com uma contextualização dos indicadores da situação da PSR, das políticas e seus instrumentos, situando o município nos cenários catarinense e nacional para dimensionar os desafios locais de governança. Em seguida, o capítulo avança para um mapeamento denso da arena, identificando a constelação de atores — estatais, da sociedade civil e de controle — e os instrumentos de política pública que a estruturam. Utilizando a metodologia de cartografia de EIS utilizada pelo OBISF (ANDION et al., 2022), a análise expõe as complexas interações, disputas e as colaborações possíveis que definem a dinâmica da governança da política nos municípios. Por fim, o capítulo avalia o arcabouço formal das políticas, preparando o terreno para a análise aprofundada da governança que se segue.

No capítulo seis, a pesquisa responde ao terceiro objetivo da tese, buscando desvendar a governança na política pública para a PSR em Florianópolis, aprofundando a análise das interações na arena pública local, o capítulo permite evidenciar que as disfunções observadas não são acidentais, mas componentes de uma "governança da precariedade": um modelo político que, por meio de interações socioestatais assimétricas, gerencia a exclusão em vez de superá-la. A investigação se desdobra na análise da rede de atores, dos espaços de deliberação e da capacidade estatal. É demonstrado como o conflito entre uma lógica do cuidado, praticada pela burocracia de nível de rua em conjunto com diversos atores da sociedade civil, e uma lógica securitária, imposta pela gestão, define as relações na arena. Por fim, por meio das dimensões de análise da política, analisamos os equipamentos e serviços do município que revelam a materialização dessa governança na precarização.

No capítulo sete, por sua vez, a tese responde ao quarto objetivo da tese, buscando compreender a ação pública da rua em Florianópolis, em contraponto à

governança da precariedade analisada anteriormente. Este capítulo foca no protagonismo da PSR e da sociedade civil, demonstrando como se constituem enquanto um público que resiste à exclusão e constrói ativamente alternativas. O capítulo expõe como espaços formais de participação, como o Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (Ciamp-Rua) e as audiências públicas, são sistematicamente esvaziados, transformando o controle social em um ritual performático. Mas isso não impede a agência dos públicos sobre a política, concretizada a partir de múltiplas frentes de ação política: a luta pela conquista de novos direitos, como no caso do Restaurante Popular; a resistência pela permanência de serviços ameaçados, que culminou no fortalecimento do movimento na defesa do Centro Pop; e a batalha por dignidade dentro de equipamentos precarizados, como na Passarela da Cidadania, onde a judicialização se tornou uma ferramenta crucial. Além da (re) existência e da agência sobre a governança pública, o capítulo evidencia a potência da sociedade civil em promover inovações sociais, examinando iniciativas como o "Moradia Acolhedora", promovida pela Pastoral do Povo de Rua, que propõem uma pedagogia do cuidado, fundada no direito e na autonomia. O capítulo demonstra que a ação pública da rua não é apenas uma reação ao descaso, mas uma força política proativa que disputa narrativas, inova na governança e afirma a PSR como sujeito de direitos, demonstrando uma construção de um “poder-com” que reage ao “poder-sobre” e a governança de precariedade reprodutora de estigmatização.

No capítulo oito, a tese avança para sua fase propositiva, atendendo ao quinto e último objetivo específico: contribuir para uma maior efetividade da governança e das políticas públicas para PSR. O capítulo parte da síntese de que a governança em Florianópolis opera ativamente na gestão da precariedade para, então, explorar os caminhos de superação. Apresentamos um conjunto de recomendações estruturadas em dois eixos. O primeiro, focado na reconstrução do "poder-sobre", direciona propostas ao Poder Executivo para o reinvestimento na capacidade estatal, a adoção de políticas estruturantes e a mudança de paradigma da lógica securitária para a de direitos e do cuidado. O segundo eixo, centrado no fortalecimento do poder-com, oferece recomendações à sociedade civil, aos órgãos de controle e à esfera estadual para a construção de uma governança em rede, plural e democrática, capaz de transformar a política a partir da potência da ação pública da rua.

Por fim, as "**Considerações Finais**", retomam a provocação inicial de Paulo

Poeta para tecer a conclusão da jornada investigativa. Argumentamos que, se a governança da precariedade em Florianópolis atua para negar a vida que pulsa nas ruas, é precisamente dessa negação que emerge a mais potente afirmação de humanidade: a ação pública da rua. Concluímos que a luta por uma governança democrática transcende a disputa por serviços, configurando-se como a luta irredutível pelo reconhecimento da plena cidadania e da potência daqueles que a governança da precariedade busca invisibilizar, mas que a ação pública da rua insiste em nos mostrar, fechando o ciclo argumentativo da tese.

2. UM ENFOQUE TEÓRICO-ANALÍTICO PRAGMATISTA PARA O ESTUDO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: TRANSPONDO OS ESTIGMAS

Neste capítulo, apresentamos o enfoque teórico-analítico que orienta a presente tese, ancorado na tradição pragmatista e nas abordagens contemporâneas da ação pública e da governança. Partimos da premissa de que a compreensão dos problemas públicos exige ultrapassar leituras centradas exclusivamente no Estado e nas políticas públicas enquanto produtos normativos. Para isso, incorporamos uma análise processual, relacional e situada da ação coletiva.

Para tanto, mobiliza-se o paradigma da mútua constituição, que enfatiza a centralidade das interações socioestatais na produção da ação pública (LAVALLE; SZWAKO, 2015). A partir desse referencial, propõe-se um deslocamento **analítico da noção de** política pública para a ação pública e de governo para a governança. Essas categorias são entendidas não como modelos normativos ou arranjos estáveis, mas como arenas dinâmicas, marcadas por conflitos, assimetrias de poder e processos contingentes de coordenação (ANDION; MAGALHÃES, 2021; ANSELL, 2011; BERK et al., 2012; BRIGGS, 2008; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; SABEL; ZEITLIN, 2012).

Nessa perspectiva, a governança não é concebida como uma solução técnica ou institucional para os problemas urbanos, mas como um processo a ser investigado empiricamente, no qual se tornam centrais os mecanismos de constituição, reconhecimento e, também, de desconstituição dos públicos afetados. A análise da governança implica examinar não apenas a emergência de públicos, e, simultaneamente, os processos que produzem exclusões, silenciamentos e estigmatizações, restringindo a capacidade de determinados grupos incidirem sobre a ação pública (ANSELL; TORFING, 2022; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020; SANTOS; CHAUÍ, 2016).

O capítulo está organizado em seis seções. A primeira discute o deslocamento da política pública para a ação pública, destacando os limites das abordagens estatocêntricas e a contribuição da sociologia da ação pública e do pragmatismo para a análise dos problemas públicos. Em seguida, desenvolve-se uma leitura pragmatista e crítica da governança pública, enfatizando a centralidade dos públicos enquanto sujeitos coletivos constituídos em torno de problemas compartilhados.

Na terceira seção, introduz-se o conceito de anti-público como chave analítica

para compreender os processos de desumanização, estigmatização e exclusão que historicamente incidem sobre a PSR, comprometendo sua constituição enquanto sujeito político. As seções seguintes aprofundam a análise do contexto brasileiro, examinando o peso das desigualdades estruturais — com destaque para o racismo — na produção da situação de rua e na conformação das respostas institucionais a esse fenômeno. Por fim, o capítulo apresenta uma análise crítica da efetividade das políticas públicas voltadas à PSR, sistematizando causas e respostas identificadas na literatura especializada.

O capítulo se encerra com a síntese do percurso teórico-analítico desenvolvido e a apresentação dos operadores analíticos que orientarão a análise empírica da governança da política pública voltada à PSR em Florianópolis. Ao adotar um enfoque pragmatista e crítico, a tese busca compreender a governança como um processo relacional. Nesse processo, a constituição — ou negação — dos públicos assume papel central para a efetivação de direitos e para a possibilidade de inovação democrática.

2.1. DA POLÍTICA PÚBLICA À AÇÃO PÚBLICA

A análise das políticas públicas tem sido historicamente estruturada a partir de uma perspectiva centrada no Estado, compreendido como o principal lócus de formulação, implementação e coordenação da ação coletiva (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Essa tradição, consolidada sobretudo a partir da década de 1980, contribuiu de forma decisiva para deslocar o olhar da decisão isolada para os processos pelos quais problemas são definidos e prioridades são estabelecidas bem como para as formas pelas quais soluções são institucionalizadas.

Em contextos marcados por conflitos persistentes, disputas morais e pluralidade de atores em interação, essa abordagem revela limites analíticos importantes. Em resposta a tais limites, desenvolveu-se uma inflexão conceitual em direção à noção de ação pública. A abordagem cognitiva da política pública, formulada por Jobert e Muller (1987), concebe o Estado não como um ator monolítico, mas como um espaço de mediação no qual diferentes interesses, ideias e valores são traduzidos em referenciais que orientam a ação governamental.

Sob essa perspectiva, as políticas públicas são entendidas como processos político-cognitivos estruturados por quadros interpretativos que definem o que é

reconhecido como problema público, quem são os atores legítimos e quais soluções se tornam socialmente aceitáveis. O conceito de “Estado em ação” desloca, assim, a análise da norma formal para os modos concretos pelos quais o poder público atua, evidenciando a dimensão interpretativa e relacional da ação estatal.

Muller (2005) aprofunda essa abordagem ao enfatizar que as transformações na ação pública decorrem de mudanças nos referenciais dominantes, frequentemente impulsionadas por crises, controvérsias e disputas simbólicas. As políticas públicas não respondem automaticamente a necessidades objetivas, mas refletem compromissos instáveis entre visões de mundo concorrentes que, em determinados momentos, tornam-se hegemônicas e passam a orientar a intervenção estatal.

Todavia, ao manter o Estado como eixo analítico privilegiado, essa tradição encontra dificuldades para captar a ação situada de atores não estatais, os conflitos que se desenvolvem fora dos canais institucionais formais e os processos pelos quais públicos afetados emergem como sujeitos políticos. Em contextos de alta precariedade e contestação, como os analisados nesta tese, tais limites tornam-se particularmente evidentes.

É nesse cenário que a noção de ação pública emerge como uma ampliação do campo analítico, permitindo deslocar o foco da política pública enquanto produto estatal para os processos relacionais por meio dos quais a ação coletiva é produzida (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). A contribuição desses autores é central ao demonstrar que governar implica mobilizar instrumentos que não são neutros, mas portadores de valores, visões de mundo e relações de poder.

Os instrumentos da ação pública — como leis, decretos, protocolos e dispositivos operacionais — funcionam como tecnologias de governo que estruturam comportamentos e produzem efeitos políticos indiretos. Le Galès (2002; 2011) amplia essa perspectiva ao analisar a ação pública em contextos urbanos marcados por conflitos territoriais e pluralidade de atores, demonstrando que a coordenação estatal se dá por meio de arranjos instáveis nos quais Estado, mercado e sociedade civil interagem de forma assimétrica.

A ação pública é, assim, produzida em redes, arenas e dispositivos que articulam coerção, negociação e regulação simbólica. Trata-se de um processo relacional e multinível, no qual decisões, práticas e discursos se entrelaçam, mostrando-se particularmente adequado para analisar políticas que operam simultaneamente por meio da provisão de serviços, do controle dos corpos, da gestão

da visibilidade e da produção de exclusões no espaço urbano.

Sob essa perspectiva pragmatista, enfrentar um problema público implica processos de experimentação e investigação coletiva. Para Dewey (1954), a experiência ocupa lugar central nesses processos, na medida em que conhecimento e ação se constroem na interação entre sujeitos, situações e consequências vividas, permitindo compreender e transformar a realidade de forma situada e contingente.

A ação pública configura-se, assim, como um "fazer-se coletivo" que precede e atravessa as ações mais formalizadas do Estado, englobando mobilização, deliberação e formação de públicos em torno de causas compartilhadas (CEFAÏ, 2007, 2017a, 2017b). Em contraste com a ação pública, as políticas públicas correspondem aos produtos formais de processos interativos, intersetoriais e multidimensionais, nos quais atores estatais e não estatais se influenciam mutuamente (CASTRO; NETO; CUNHA, 2022).

Embora constituam instrumentos relevantes para o enfrentamento das desigualdades, as políticas públicas frequentemente enfrentam desafios de integração, continuidade e coordenação, os quais se tornam mais inteligíveis quando analisados a partir da lente da ação pública (CASTRO; NETO; CUNHA, 2022; OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021).

A literatura tem demonstrado de forma consistente que a existência de mecanismos participativos não implica, automaticamente, empoderamento dos atores envolvidos nem ampliação efetiva de sua capacidade de incidência sobre a ação pública. A participação deve ser compreendida como um resultado contingente, dependente do desenho institucional, da distribuição do poder decisório e das condições concretas de interação entre os atores (ANDION; MAGALHÃES, 2021; SANTOS; CHAUÍ, 2016).

Estudos sobre a institucionalização da participação no Brasil indicam que conselhos, fóruns e outros espaços participativos produzem resultados heterogêneos, podendo operar tanto como arenas de deliberação quanto como instâncias meramente consultivas ou de legitimação de decisões previamente definidas (AVRITZER; CARVALHO, 2021).

Além disso, as interações socioestatais que atravessam esses espaços são marcadas por assimetrias de poder, disputas e dependências mútuas, podendo ampliar capacidades de coordenação, mas também reproduzir exclusões, bloqueios decisórios e formas de participação simbólica, sobretudo no nível da implementação

das políticas públicas (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021; CASTRO; NETO; CUNHA, 2022).

A intersetorialidade, frequentemente mobilizada como resposta à complexidade dos problemas públicos, expressa um problema de coordenação da ação pública. Problemas cujos efeitos atravessam setores, políticas e organizações desafiam os arranjos setoriais tradicionais do Estado, exigindo articulações contingentes entre múltiplos atores estatais e não estatais (JOBERT; MULLER, 1987; LE GALÈS, 2002).

Estratégias institucionais como a transversalidade têm sido adotadas como tentativas de enfrentar essa fragmentação, mas não garantem, por si só, integração substantiva, coordenação efetiva ou participação significativa, podendo coexistir com práticas hierárquicas e disputas institucionais (CRUZ; DAROIT, 2023; DAROIT; CRUZ; BORGES, 2023).

Assim, a intersetorialidade deve ser compreendida menos como um atributo formal das políticas públicas e mais como um processo relacional da ação pública, produzido na prática cotidiana das interações socioestatais, cujos resultados permanecem parciais, instáveis e politicamente situados (CASTRO; NETO; CUNHA, 2022). Ao deslocar o foco da política pública enquanto produto estatal para os processos relacionais, as controvérsias e as interações situadas, a abordagem da ação pública permite compreender como problemas públicos são construídos e enfrentados na prática.

Ainda assim, ao evidenciar a centralidade das interações socioestatais, da participação e da constituição dos públicos afetados, essa perspectiva também revela limites analíticos quando se trata de compreender os modos pelos quais essas interações se organizam, se estabilizam — ainda que provisoriamente — e produzem efeitos institucionais e democráticos. Do ponto de vista analítico, esses autores não são mobilizados como uma teoria normativa da democracia ou da ação pública, mas como operadores para compreender como problemas, públicos e instrumentos se constituem processualmente na experiência.

É nesse ponto que o debate sobre governança pública se torna incontornável, não como modelo normativo ou arranjo harmônico, mas como arena relacional, conflitiva e processual, na qual a ação pública é mediada, disputada e reconfigurada ao longo do tempo. A partir dessa inflexão, a próxima seção desenvolve uma análise pragmatista e crítica da governança pública, enfatizando a centralidade dos públicos nos processos de ação coletiva.

2.2. UMA ANÁLISE PRAGMATISTA E CRÍTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: A CENTRALIDADE DOS PÚBLICOS

Nesta tese, a governança pública é compreendida não como um modelo normativo de gestão ou um arranjo institucional idealizado, mas como um processo relacional, contingente e politicamente situado no tempo. Por meio dele, a ação pública é mediada, disputada e reconfigurada. Sob uma perspectiva pragmatista e crítica, a governança refere-se às formas pelas quais atores estatais e não estatais interagem em arenas públicas, mobilizando recursos, saberes e posições desiguais para enfrentar problemas públicos cujos efeitos ultrapassam a esfera privada.

Essa abordagem desloca o foco da governança enquanto capacidade administrativa para seus efeitos democráticos e relacionais. Enfatiza, assim, como determinados arranjos ampliam ou restringem o reconhecimento dos sujeitos afetados, a constituição dos públicos e sua capacidade de incidir sobre a ação coletiva.

Sob essa perspectiva, a análise da governança implica examinar não apenas dispositivos institucionais formais, mas, sobretudo, os processos por meio dos quais certos grupos conseguem — ou não — se constituir como públicos legítimos. Isso ocorre ao tornar visíveis problemas, disputar interpretações e reivindicar direitos. A governança passa a ser analisada, assim, como uma dimensão constitutiva da própria ação pública, na qual se entrelaçam relações de poder, controvérsias e processos de aprendizagem coletiva.

No debate sobre governança pública, a contribuição de Dagnino (2004) é fundamental para tensionar leituras normativas que associam, de forma automática, ampliação da participação e democratização da ação pública. A autora demonstra que a incorporação de atores da sociedade civil aos arranjos de governança pode se dar em contextos marcados por assimetrias estruturais de poder, produzindo relações socioestatais nas quais a participação se torna formalizada, seletiva e politicamente esvaziada.

As próprias organizações da sociedade civil são atravessadas por hierarquias internas, disputas de representação e capacidades assimétricas de articulação, o que pode resultar na reprodução de exclusões mesmo em contextos formalmente participativos. Desse modo, a governança deve ser analisada não como um modelo normativo de gestão democrática, mas como um processo relacional, conflitivo e

politicamente situado, no qual inclusão, exclusão e reconhecimento permanecem em disputa.

Ao formular o conceito de “confluência perversa”, Dagnino (2004) evidencia que projetos participativos podem coexistir com dinâmicas de desresponsabilização estatal e de manutenção das desigualdades, operando mais como dispositivos de legitimação da governança do que como mecanismos efetivos de redistribuição de poder.

A leitura crítica proposta por Dagnino (2004) tensiona diretamente abordagens como o experimentalismo democrático de Ansell (2011), ao evidenciar que os processos de experimentação e aprendizagem colaborativa por ele descritos dependem de condições políticas e relacionais específicas que, quando ausentes, podem converter a governança em um arranjo de participação formalizada e desprovida de capacidade efetiva de redistribuição de poder.

Nesse enquadramento, a perspectiva pragmatista se mostra particularmente fecunda. Ao compreender a ação coletiva como um processo contingente, experimental e situado, o pragmatismo permite analisar como públicos se formam, se transformam e desaparecem em resposta a problemas que emergem da experiência social. Nessa chave, a governança não antecede os públicos, mas se constrói com eles, a partir das controvérsias, dos conflitos e das tentativas práticas de enfrentamento dos problemas públicos.

É precisamente nesse cenário de tensão que se desenvolvem as tentativas de construção de uma gestão pública mais democrática, não como um ideal normativo abstrato, mas como prática situada, continuamente produzida por meio de negociações, controvérsias e embates entre atores, em contextos de incerteza e assimetria (CEFAÏ, 2007; DEWEY, 1954).

Do ponto de vista normativo, diferentes autores argumentam que a participação cidadã ativa na política pública pode ampliar a qualidade da formulação das políticas e reforçar a inter-relação entre Estado e sociedade, contribuindo para a construção de arranjos de democracia participativa com maior capacidade de resposta às demandas sociais, desde que existam condições institucionais para a incorporação efetiva dessas contribuições (DAGNINO, 2004; LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Mesmo diante de obstáculos significativos, Ansell e Gash (2018) argumentam que as redes de governança possuem potencial para mobilizar recursos, pessoas, ideias e conhecimentos de forma integrada, ampliando as capacidades de

enfrentamento de problemas públicos complexos. Essa mobilização coletiva, quando sustentada por processos colaborativos de definição e resolução de problemas, pode ampliar as possibilidades de participação e aprendizagem democrática, contribuindo para a reconfiguração das práticas democráticas em contextos marcados por elevada complexidade e interdependência (ANSELL, 2011).

Ansell (2011) argumenta que o compartilhamento de responsabilidades, o fortalecimento dos canais de representação e a construção de consensos provisórios na resolução de problemas públicos constituem condições relevantes para a reconstrução da confiança da sociedade em suas instituições. Considerando o exposto até este ponto, torna-se evidente a centralidade do "público", em sentido deweyano, nos processos de governança colaborativa, uma vez que são os públicos afetados que conferem sentido, legitimidade e direção à ação coletiva.

Para Dewey (1954), o "público" é formado por indivíduos que compartilham problemas cujos efeitos ultrapassam a esfera privada e se configuram como questões de interesse coletivo. O público emerge como resposta a esses impactos indiretos, mobilizando-se para nomear problemas, disputar interpretações e buscar soluções. É uma entidade não fixa nem permanente, que se forma, se dissolve e se reconfigura conforme os problemas se transformam ou são temporariamente enfrentados, expressando o caráter contingente e processual da vida democrática.

Inspirado em Dewey (1954), Cefaï (2007) argumenta que o público se constitui por meio de processos de identificação, deliberação e mobilização em torno de problemas compartilhados. Esses problemas passam a integrar o debate público e são reconhecidos como legítimos por diferentes atores. Para o autor, não existe um único público, mas múltiplos públicos, que podem coexistir e disputar sentidos, interpretações e soluções em torno dos mesmos problemas, evidenciando o caráter conflitivo, relacional e processual da vida pública.

Diferentes públicos podem se formar em resposta a interpretações, interesses e enquadramentos distintos de um mesmo evento ou questão, produzindo leituras concorrentes sobre os problemas públicos (CEFAÏ, 2007). Para o autor, o público não atua de forma isolada, mas interage continuamente com o Estado, instituições e outras organizações sociais, influenciando o curso dos problemas públicos, seja por meio de sua resolução provisória, seja pela produção de novas controvérsias.

Em trabalhos posteriores, Cefaï (2017a, 2017b) demonstra que a governança pode favorecer o reconhecimento, pelos cidadãos, de sua própria capacidade de ação

enquanto públicos, questionando a ideia de que apenas especialistas e burocratas são aptos a intervir nos assuntos coletivos. A partir desse enquadramento, cidadãos comuns são capazes de se engajar em processos de experimentação e investigação pública, incidindo tanto na formulação quanto na transformação da ação pública. Analiticamente, o pragmatismo é aqui mobilizado como uma lente descritiva e interpretativa das controvérsias, e não como um critério normativo de avaliação do que deveria ser a governança.

Embora existam diferentes concepções de democracia, autores como Avritzer (2012) e Young (2008) convergem ao enfatizar que a democracia depende não apenas de governos eleitos, mas também da existência de uma sociedade civil capaz de se organizar, participar e disputar os rumos da ação pública. Em contextos marcados por profundas desigualdades sociais, como o brasileiro, a constituição de uma sociedade civil autônoma, atuante e capaz de se formar como público, no sentido deweyano, torna-se frequentemente utópica (ANDION; MAGALHÃES, 2021).

A democracia exige sujeitos que não apenas existem, mas que agem, que se reconheçam como parte integrante de uma nação e que tenham condições de participação na vida pública (SANTOS; CHAUÍ, 2016). Todavia, em um cenário onde uma grande parte da população está integralmente dedicada à subsistência, enfrentando jornadas de trabalho extenuantes e precárias, resta pouco ou nenhum espaço para pensar no coletivo ou na democracia.

Em um país onde a maioria dessas pessoas não tem sequer o direito a ter direitos, no sentido arendtiano de pertencimento à comunidade política, como podemos falar em democracia? Santos e Chauí (2016) argumentam que a ausência de direitos mínimos para uma parcela significativa da população reflete não apenas um déficit democrático, mas uma falha estrutural na própria concepção de cidadania. Sem condições materiais mínimas de existência, esses sujeitos permanecem excluídos da participação política efetiva e do usufruto pleno dos direitos humanos. Nesses termos, a democracia tende a se reduzir a um processo formal, incapaz de responder às demandas reais e concretas da população.

O respeito aos direitos humanos constitui um fundamento normativo e institucional das sociedades democráticas, sem a garantia básica dos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, a proteção contra discriminação, o acesso às instituições do Estado e a igualdade perante a lei, a democracia torna-se um processo vazio, sem legitimidade e representação (SANTOS; CHAUÍ, 2016).

Esse entendimento é central para a análise da governança na arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis. Tomando por base a concepção pragmatista e crítica da governança desenvolvida por Andion (2023), analisaremos esse fenômeno não apenas a partir de uma perspectiva teórica ou normativa da governança pública, mas interpretando-a como uma chave analítica, a partir de alguns pressupostos sintetizados a seguir:

1. **A governança será investigada a partir do paradigma da mútua constituição e das interações socioestatais,** conforme anteriormente discutido, em vez de se limitar a qualificá-la por meio de adjetivos como democrática ou colaborativa. Essa abordagem implica compreender a governança das políticas públicas como uma questão empírica a ser investigada em sua complexidade. Trata-se de um fenômeno multidimensional e abrange diversos aspectos da gestão pública, não se limitando à conformidade com a legislação ou à existência de um aparato legal, administrativo e institucional. Ao adotar a perspectiva das interações socioestatais, o objetivo é analisar as relações concretas entre Estado e sociedade, as experiências vividas, as situações reais em que a governança se manifesta e suas consequências para a implementação e a efetividade das políticas públicas;
2. **A governança não é concebida como um modelo de gestão inovador ou uma solução universal capaz de resolver todos os desafios da administração pública.** Tampouco é entendida como um processo que, por si só, produza respeito, confiança e simetria de poder. Em vez disso, a governança é abordada como um fenômeno que envolve assimetrias e relações de poder, permeada por desigualdades, conflitos e controvérsias que devem ser analisadas de forma crítica;
3. **Nesses processos, tanto os sucessos quanto os fracassos são analiticamente relevantes**, uma vez que a governança pode assumir características diversas. Embora existam processos de governança de natureza democrática e inclusiva, eles também podem se revelar autoritários, excludentes e/ou estigmatizadores, especialmente quando se trata de grupos historicamente marginalizados, como a PSR;
4. **Padrões de governança democráticos implicam não apenas a criação e manutenção de espaços participativos e de "escuta", mas**

> **também processos de inclusão que promovam o empoderamento real, superando a estigmatização**. O empoderamento não se confunde com adaptação ou submissão, mas na capacidade de agir de forma autônoma. Diante disso, mais do que governança colaborativa, trata-se de compreender os processos de experimentalismo democrático ou a governança generativa, isto é, formas de governança que facilitam e empoderam a emergência de interações produtivas entre os atores de uma arena pública (ANSELL; TORFING, 2022).

Para operacionalizar essa abordagem e traduzir esses pressupostos no processo de análise da governança, esta tese se inspira no "Caleidoscópio da Governança Pública" proposto por Witt, Andion e Manoel (2025). A metáfora do caleidoscópio é empregada pelos autores para ilustrar que a governança não constitui uma estrutura fixa, mas um conjunto de padrões dinâmicos que emergem da interação contínua entre múltiplos elementos.

Assim como o caleidoscópio cria imagens complexas e mutáveis por meio do reflexo de fragmentos coloridos, os regimes de governança são coproduzidos a partir dos diferentes padrões de interação entre os componentes da ação pública. "Girar o caleidoscópio", portanto, corresponde a um exercício analítico de comparação como esses regimes se configuram em diferentes contextos e momentos, revelando os fatores que impulsionam ou limitam a ação pública, gerando condições que promovem ou dificultam a inovação social. Os autores propõem, assim, seis dimensões inter-relacionadas para a compreensão das arenas públicas e sua governança, as quais serão consideradas na análise empreendida neste estudo:

- **Atores:** A pluralidade de agentes — estatais, da sociedade civil e do mercado — mobilizados na arena pública.
- **Relações:** Os padrões predominantes de interação entre os atores, que podem assumir formas de colaboração, conflito, contratualização ou disputa.
- **Posições:** A distribuição de poder e influência, que definem assimetrias e a localização relativa dos atores nas estruturas relacionais (central, periférica, mediadora).
- **Recursos:** Os ativos materiais (financeiros) e simbólicos (como conhecimento, autoridade e legitimidade) que os atores mobilizam para influenciar a ação pública.
- **Dispositivos:** Os agenciamentos de elementos materiais e linguísticos —

como leis, fóruns, conselhos e instrumentos contratuais — que ativam, estabilizam ou transformam as relações entre os atores.

- **Controvérsias:** As situações de crise, litígio ou debate público que tornam visíveis as tensões e nos quais os regimes de governança são testados e reconfigurados.

Ao utilizar o caleidoscópio como ferramenta analítica, é possível ir além de uma visão dualista de oposição ou parceria entre Estado e sociedade civil, focalizando as configurações relacionais que se forjam na prática e se transformam com a experiência (WITT; ANDION; MANOEL, 2025). Essa abordagem permitirá analisar como o emaranhado de atores, relações, posições, recursos, dispositivos e controvérsias se articula de maneira singular na arena pública da PSR, moldando a ação pública e seus resultados.

Figura 1 — Caleidoscópio da governança pública

Fonte: Witt, Andion e Manoel (2025).

Buscando avançar no debate sobre a governança processual das políticas públicas, a partir da perspectiva adotada, **este estudo focaliza a centralidade dos públicos nas dinâmicas de governança, mobilizando o conceito de empoderamento formulado por Follett (1924)** [6]. Para a autora, o envolvimento

[6] O termo "empoderamento" não foi usado diretamente por Follett nos seus textos, porém as ideias de Follett sobre **"poder-com" ao invés de poder-sobre**, **democracia participativa** e **resolução**

efetivo das partes interessadas em processos de diálogo, coordenação e cooperação não elimina os conflitos, mas cria condições para que eles sejam trabalhados produtivamente, convertendo-se em oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento coletivo — leitura posteriormente retomada pela tradição pragmatista (CEFAÏ, 2019).

Follett (1924) critica a concepção tradicional de poder entendida como dominação ***power over*** **(poder-sobre) e propõe a noção de *power with* (poder-com), concebida como uma forma relacional e coproduzida de poder. Nessa perspectiva, o empoderamento não decorre da concessão de autoridade por instâncias superiores, mas emerge da capacidade dos indivíduos e grupos de agir conjuntamente, construir soluções compartilhadas e ampliar sua potência de ação por meio da cooperação** (CEFAÏ, 2019).

Esse poder-com representa, portanto, uma lógica de capacitação coletiva, na qual as partes envolvidas não apenas têm voz, mas participam ativamente dos processos de definição dos problemas e de construção das soluções. Nessa direção, o poder-com formulado por Follett (1924) dialoga com a contribuição de Young (2008), ao exigir uma política da diferença que reconheça a pluralidade de identidades e rejeite o universalismo abstrato que trata os sujeitos como formalmente iguais, ignorando desigualdades estruturais concretas.

Para Young (2008), a democracia deve incorporar práticas deliberativas capazes de incluir efetivamente as vozes de grupos historicamente silenciados, reconhecendo não apenas sua presença, mas também suas formas específicas de expressão, argumentação e experiência. Isso implica repensar os dispositivos institucionais e os mecanismos de participação, de modo que não reproduzam padrões excludentes sob a aparência de neutralidade.

A democracia configura-se como uma dinâmica relacional e comunicativa, que requer escuta ativa, reconhecimento e legitimação dos saberes e das experiências dos sujeitos marginalizados (YOUNG, 2008). Essa abordagem teórica encontra ressonância profunda na trajetória da PSR, cuja exclusão não pode ser compreendida apenas a partir da insuficiência de renda ou da falta de acesso a serviços, mas, sobretudo, como resultado de múltiplas formas de opressão e de uma invisibilidade histórica que operam de maneira transversal.

---

colaborativa de conflitos estão profundamente alinhadas à noção de empoderamento como é entendida hoje (FOLLETT, 1924)

A PSR é alvo de processos de marginalização sistêmica, sendo reiteradamente desautorizada nos espaços públicos e submetida a dinâmicas de estigmatização, criminalização e violência institucional. Faria e Batista (2020) contribuem de forma decisiva para essa discussão ao problematizar os limites da participação social e da democracia no Brasil, alertando para o risco de uma democracia reduzida à sua dimensão procedimental.

As autoras argumentam que a simples institucionalização de espaços participativos não é suficiente para garantir inclusão política efetiva, uma vez que profundas desigualdades sociais, econômicas e simbólicas produzem barreiras estruturais à participação de grupos historicamente marginalizados. Nesse sentido, a democracia é compreendida como um processo relacional, conflitivo e historicamente situado, que exige não apenas acesso formal, mas reconhecimento, capacidade de fala, escuta institucional e disposição do Estado para redistribuir poder.

A inclusão democrática, portanto, depende da construção de uma cultura política aberta à alteridade, capaz de reconhecer sujeitos invisibilizados como portadores legítimos de saberes, experiências e demandas. Sem essa transformação, a participação tende a se tornar meramente simbólica, reproduzindo exclusões sob a aparência de inclusão — questão central para a análise da governança na arena da PSR.

A invisibilidade dessa população nos processos decisórios expressa aquilo que Young (2008) conceitua como *impotência política*: a negação do reconhecimento enquanto sujeitos legítimos do debate público e das arenas formais da democracia.

Nesses termos, a inclusão da PSR nos processos de governança das políticas públicas não se esgota na criação de espaços formais de participação. Trata-se, antes, da construção de uma cultura democrática efetivamente aberta à alteridade, capaz de reconhecer vozes historicamente silenciadas — uma tarefa tão complexa quanto a própria democracia, como alertam análises críticas sobre participação e alteridade no contexto brasileiro (FARIA; BATISTA, 2020).

Historicamente estigmatizada, a PSR enfrenta um complexo desafio para seu empoderamento nos processos de governança. Durante décadas, seus membros não foram sequer considerados cidadãos — e, para muitos, essa condição de negação persiste. O lugar dessa população na política institucional ainda é residual. Contudo, observa-se a ocupação progressiva de espaços de participação, indicando que a PSR já se constitui como um público ativo, cujas experiências esta pesquisa busca tornar

visíveis.

Para compreender como esse processo se manifesta na arena pública de Florianópolis e iluminar a complexa construção da PSR enquanto público, torna-se relevante um resgate histórico. Tal resgate evidencia que os principais desafios à governança democrática nessa arena não se limitam a falhas institucionais. Elas estão enraizados na própria construção histórica da PSR como um anti-público, sistematicamente privado das condições necessárias ao pleno exercício da cidadania e à atuação como sujeito político.

2.3. COMO A DESUMANIZAÇÃO E O ESTIGMA FORJAM UM ANTI-PÚBLICO

Se a constituição de públicos é central para o funcionamento democrático, impõe-se questionar o que ocorre quando determinados grupos são sistematicamente privados das condições materiais, simbólicas e políticas necessárias para se constituírem como públicos. A trajetória histórica do tratamento dispensado à PSR revela um processo persistente de estigmatização e desumanização, por meio do qual essa população tem sido reiteradamente afastada da esfera pública e do reconhecimento enquanto sujeito de direitos.

Essa exclusão não se limita a preconceitos individuais ou atitudes isoladas, devendo ser compreendida como expressão de estruturas sociais de opressão que operam de forma contínua e institucionalizada, impedindo o pleno reconhecimento da PSR enquanto parte legítima da sociedade (YOUNG, 2008). A autora identifica cinco dimensões da opressão — marginalização, impotência, violência, exploração e imperialismo cultural — que permitem compreender como determinados grupos são sistematicamente excluídos dos processos decisórios e das condições de participação democrática.

É a partir desse enquadramento que se propõe, nesta tese, o conceito de anti-público, entendido como uma condição estrutural na qual a PSR é mantida à margem dos espaços de deliberação, da cidadania e da própria possibilidade de se constituir como público reconhecido. A marginalização manifesta-se na exclusão dos sistemas produtivos, habitacionais e de bem-estar social.

A impotência política, por sua vez, decorre da ausência de canais efetivos de participação e da deslegitimação sistemática de suas experiências, saberes e demandas. Esse processo inviabiliza sua incidência sobre políticas públicas que

impactam diretamente suas condições de existência. Trata-se de uma exclusão que não é contingente, mas historicamente produzida e reproduzida por práticas institucionais e discursos sociais que relegam a PSR à invisibilidade e à periferia da sociedade (YOUNG, 2008).

O imperialismo cultural opera por meio da imposição de narrativas dominantes que produzem e reforçam estereótipos sobre a PSR, representando essas pessoas como desviantes, perigosas, improdutivas ou moralmente falhas (FARIA; BATISTA, 2020). Tais enquadramentos simbólicos desqualificam suas experiências e naturalizam sua exclusão, contribuindo para justificar tanto a omissão do Estado quanto a adoção de práticas repressivas e higienistas no espaço urbano (ESCOREL, 1999; FARIA; BATISTA, 2020).

Tal construção simbólica é reforçada por múltiplas formas de violência que incluem desde agressões físicas, remoções forçadas e abordagens policiais coercitivas até a violência institucional expressa na negligência sistemática e na insuficiência de políticas públicas adequadas (RAIOL; NASCIMENTO, 2018). Essa combinação de estigmatização e violência configura a face mais extrema da opressão descrita por Young (2008): a negação da dignidade, da proteção e da própria existência política de um grupo social que passa a ser tratado como “outro” indesejável, fora do escopo do reconhecimento democrático.

A dimensão da exploração também se faz presente, ainda que de maneira menos evidente, por meio da instrumentalização da vulnerabilidade da PSR. Essa exploração ocorre tanto na apropriação simbólica de sua imagem para legitimar políticas de segregação e “limpeza urbana” quanto na utilização de sua força de trabalho em condições precarizadas e, por vezes, análogas à escravidão. Inclui-se, ainda, a mobilização política da situação de rua para fins eleitorais ou de legitimação institucional (LUSSI; RICCI; PINHO, 2017).

As contribuições de Goffman (1988) são fundamentais para compreender o papel do estigma na reprodução dessa condição de exclusão. Para o autor, o estigma não é uma característica intrínseca dos indivíduos, mas uma construção social produzida nas interações e nos processos de rotulação, que leva ao descrédito e à desumanização de determinados grupos. No caso da PSR, o estigma associa a pobreza e a situação de rua à falha moral individual, deslocando a responsabilidade das estruturas sociais para os próprios sujeitos.

Este fenômeno não é aleatório, mas está intrinsecamente ligado a

dinâmicas morais e sociais que atribuem a responsabilidade pela condição de pobreza aos próprios indivíduos, o que é especialmente facilitado quando há um distanciamento emocional e físico entre os grupos sociais (BAUMAN, 1998).

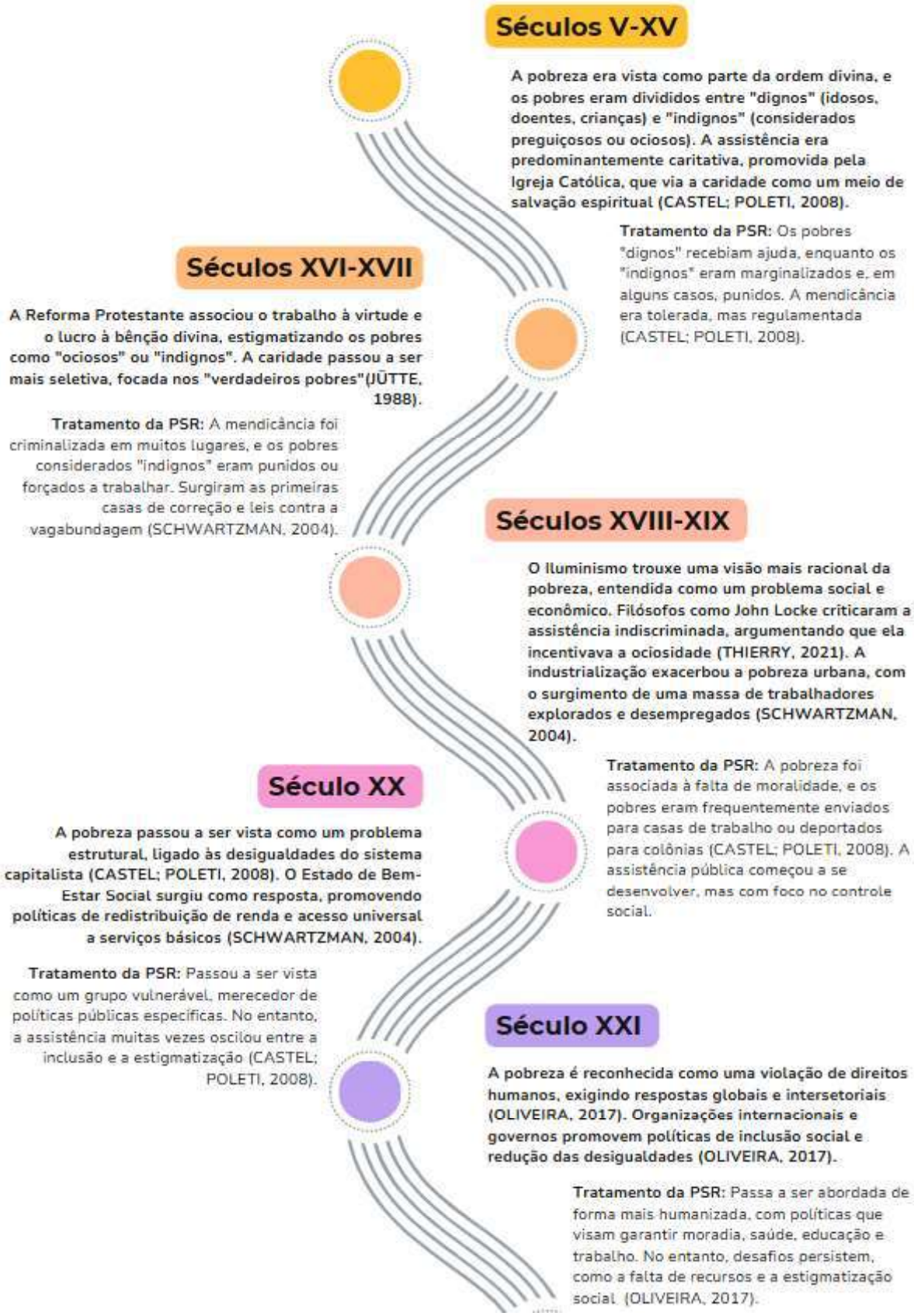
Como resultado, a PSR enfrenta um conjunto amplo de vulnerabilidades que incluem insegurança, desamparo, intolerância, desconfiança e, em situações extremas, repulsa e violência aberta[7]**. Essas experiências contribuem para que essas pessoas sejam percebidas como "não pessoas". Trata-se de indivíduos cuja existência social e política é sistematicamente negada, restringindo sua participação na vida coletiva e no espaço público** (VALENCIO et al., 2008).

Importa destacar que esse processo de desumanização não é racialmente neutro. No contexto brasileiro, a criminalização da pobreza incide de forma desproporcional sobre pessoas negras em situação de rua, revelando a intersecção entre racismo estrutural, desigualdade social e violência estatal. O racismo, nesse cenário, não apenas desumaniza, mas legitima práticas repressivas e a ausência de respostas públicas efetivas, reforçando um ciclo persistente de exclusão e vulnerabilidade (ALMEIDA, 2018).

Diante desse quadro, torna-se fundamental afirmar que a PSR não constitui um "problema" em si, mas uma população submetida a condições sociais, históricas e institucionais que produzem e reproduzem a situação de rua. O foco analítico deve recair sobre os mecanismos estruturais que sustentam essa condição — e não sobre os indivíduos que a vivenciam. A Figura 2 apresenta, de forma sintética, a trajetória histórica dos discursos e práticas relacionados à pobreza, desde a Idade Média até a contemporaneidade, evidenciando a persistência de padrões de estigmatização que atravessam diferentes contextos históricos.

[7] Na semana em que se finalizava a revisão tese, em 17 de outubro de 2025, no Rio de Janeiro atiradores desceram de um carro e fizeram disparos contra três homens que estavam embaixo do viaduto do Irajá, na zona norte do Rio, onde moravam. Dois deles morreram no local e o terceiro foi levado para o Hospital Getúlio Vargas, na Penha, onde estava internado em estado grave (ABC, 2025).

Figura 2 — Ontologia da pobreza e do tratamento dispensado à PSR



Fonte: elaborada a partir de Castel e Poleti (2008), Jütte (1988), Oliveira (2017), Schwartzman (2004) e Thierry (2021).

Essa retomada histórica evidencia que a estigmatização da PSR constitui um fenômeno profundamente enraizado na cultura brasileira, cujos efeitos transcendem fronteiras temporais e geográficas. Ao mesmo tempo, revela o quão recente é a compreensão da pobreza como fenômeno estrutural e multifatorial, o que ajuda a explicar a persistência de respostas públicas fragmentadas, moralizantes e excludentes. É a partir desse quadro histórico, cultural e simbólico que se interpretam, nesta tese, as experiências da PSR no Brasil e as políticas públicas a ela dirigidas. Essa análise será aprofundada na seção seguinte.

2.4.A PSR NO BRASIL E O PESO DAS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS

No Brasil, além de se considerar os estigmas históricos, culturais e simbólicos associados à PSR, relacionados à pobreza e à exclusão, conforme discutido acima, destaca-se a urgência de uma análise que incorpore a dimensão racial. Os dados demonstram que aproximadamente 70% da PSR se autodeclara negra, número que contrasta significativamente com a proporção de 55,4% da população geral brasileira se declara negra (CADÚNICO, 2025; IBGE, 2022).

Esses dados evidenciam que a criminalização da pobreza se manifesta de forma mais agressiva sobre pessoas pretas em situação de rua, perpetuando um ciclo vicioso de marginalização e violência estatal (ALMEIDA, 2018). O racismo, neste contexto, opera como mecanismo estruturante que não apenas desumaniza, mas também legitima práticas repressivas e a ausência de políticas públicas eficazes. No país, a trajetória histórica da PSR ganha contornos específicos, marcados pelo racismo e por um legado de desigualdades estruturais e exclusão social que remonta ao período colonial.

Souza (2010) descreve o processo histórico de desumanização dos pobres no Brasil, demonstrando como um contingente de indivíduos considerados indesejados nos contextos europeus foi historicamente deslocado para o Brasil, para compor uma massa de homens pobres e livres. No contexto do Brasil colonial, a sociedade estava estratificada em três “mundos”: (a) o mundo do governo, composto pela elite tradicional, incluindo oligarcas, políticos e comerciantes; (b) o mundo da desordem, representado pela população livre e empobrecida, moradores de cortiços e pessoas em situação de rua; e (c) o mundo do trabalho, integrado pelos escravizados (SOUZA, 2010).

Com a abolição da escravidão, não houve qualquer política de assistência para a transição dos libertos para a vida livre, tampouco indenização pelos anos de trabalho forçado (ESCOREL, 1999). Uma semana após a abolição, o Ministério da Justiça encaminhou à Câmara um projeto de lei voltado à repressão da ociosidade, cujo objetivo era controlar e restringir a circulação dos recém-libertos nos espaços urbanos.

O projeto foi aprovado quase por unanimidade e celebrado como uma medida de salvação pública, justamente por ter como alvo principal a população recém-liberta (IPEA, 2023). O resultado da ausência de políticas reparatórias, somado a políticas repressivas, foi a exclusão social e econômica de uma população recém-liberta que, sem acesso a meios de subsistência, passou a ocupar as ruas e habitações precárias (ESCOREL, 1999).

Este contexto histórico consolidou uma relação estrutural entre pobreza e racismo no Brasil, uma vez que a maioria dos pobres passou a ser composta por libertos e seus descendentes (VALLADARES, 1991). Após a abolição da escravidão, a população negra continuou a compor a base da força de trabalho no Brasil primeiro como população escravizada e, posteriormente, como mão de obra barata e sistematicamente desqualificada.

Almeida (2018) argumenta que a formação histórica e estrutural do Brasil está alicerçada no racismo. Para o autor, compreender a política e a economia do país é impossível sem considerar as raízes e os impactos históricos do racismo em suas diversas manifestações. No Brasil, o racismo, seja ele velado ou explícito, apresenta-se de forma multifacetada, limitando o acesso da população negra à educação de qualidade, à qualificação profissional e a empregos bem remunerados.

Essas barreiras estruturais resultam em baixa mobilidade social e na manutenção de indivíduos negros nas camadas mais baixas da estratificação socioeconômica (ALMEIDA, 2018). Diante desse cenário, o racismo estrutural emerge como uma dimensão fundamental para a análise das condições de pobreza e das desigualdades sociais no país.

Em especial, o estudo da PSR no Brasil deve necessariamente incorporar o racismo como elemento central para a compreensão das dinâmicas que perpetuam essa realidade. A ausência dessa chave interpretativa limita a capacidade analítica e compromete intervenções que busquem enfrentar de maneira efetiva as desigualdades históricas e sociais. A Resolução nº 40, de 2020 do CNDH, em sua exposição de motivos, traz a seguinte reflexão sobre a formação social do Brasil:

> A formação social do povo brasileiro também é permeada pelo racismo estrutural, por conta da herança escravocrata que persiste e se manifesta em vários processos sócio-históricos e culturais. Marcas da escravidão do Brasil Colônia ainda compõem a atualidade, como a visão de que os negros escravizados eram e seus descendentes são perigosos, inferiores, diferentes da elite dominante. A escravidão dos seres humanos retirados compulsoriamente do continente africano e a divisão racial entre brancos e negros, acarretou tanto a chaga do racismo, quanto do preconceito e da discriminação racial. Até os dias de hoje as desigualdades sociais — notadamente as de renda e, principalmente, a de oportunidades, têm na diferenciação racial sua principal causa.
>
> O processo sócio-histórico que permeia a situação de rua não pode ser ignorado pela ótica da formulação de políticas públicas. Após a abolição da escravatura, não foi destinada à população que era escravizada quaisquer meios de reparação ou assistência em decorrência do trabalho forçoso e degradação da dignidade humana. O Estado brasileiro adotou uma postura de completa omissão e descaso em relação aos negros alforriados, substituindo a extinta mão de obra escrava pela força de trabalho europeia, por meio de reserva de vagas e garantia de permanência no Brasil. Devido a isso, os negros foram colocados à margem da sociedade, restando-lhes escassas alternativas de restituir a vida, como: os empregos precarizados; as moradias irregulares nos grandes centros que deram origem às favelas; o encarceramento e o uso das ruas como meio de moradia, trabalho e sobrevivência.
>
> Desta forma, a constituição da PSR se compõe pela grande maioria negra e o racismo estrutural impera diante da estratificação do poder que reordena a sociedade entre superiores e inferiores, sendo no topo da pirâmide o grupo racial branco, rico e de origens europeias e no alicerce a camada da população negra, pobre e de origem africana (CNDH, 2024, p.2).

Essa reflexão encontra ressonância na realidade contemporânea, marcada por padrões recorrentes de desinteresse e descaso institucional em relação à população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. A ausência de políticas públicas estruturantes perpetua um ciclo de dependência ao assistencialismo, promovido tanto por instituições públicas quanto por algumas organizações da sociedade civil.

Essa abordagem, em vez de enfrentar as causas estruturais das desigualdades, limita-se a mitigar seus efeitos de forma pontual e insuficiente, a partir de uma lógica assistencialista. Sob essa perspectiva, é possível observar que a classe política brasileira, historicamente composta em sua maioria por homens brancos de elevado poder aquisitivo, apresenta um comprometimento limitado com a resolução de questões que afetam predominantemente a população negra e empobrecida. Essa disparidade evidencia a necessidade de uma maior representatividade nos espaços de decisão política e o compromisso com políticas que promovam a equidade e a justiça social.

Retomando os marcos históricos que moldaram a realidade da população negra e indígena no Brasil, no século XIX, a elite branca brasileira promoveu políticas de branqueamento, que transcenderam o plano discursivo e se materializaram em ações estatais concretas. Essas políticas, centradas na imigração europeia e na miscigenação forçada, tinham como objetivo reduzir a predominância de negros e indígenas na sociedade brasileira, sustentando a ideia de que o desenvolvimento e a civilização do país só seriam possíveis com a predominância de uma população branca (BENTO, 2002).

Bento (2002) destaca que essas iniciativas foram concebidas como uma tentativa de resolver o chamado problema racial do Brasil. Essas práticas aprofundaram a exclusão das populações negras e indígenas, consolidando os privilégios da elite branca. A autora argumenta que esse ideal de embranquecimento, embora menos explícito, ainda persiste de forma estrutural nas relações sociais e nas instituições contemporâneas. Esse contexto histórico ajuda a compreender a descontinuidade e o descaso histórico em relação às políticas públicas voltadas às populações mais vulneráveis.

Não por acaso, houve um intervalo de 117 anos entre a abolição da escravidão e a promulgação da primeira legislação que reconheceu formalmente a PSR como sujeito de direitos. Esse lapso temporal ilustra a persistência da exclusão social e do racismo estrutural que permeiam as políticas públicas no Brasil. Entre o final do século XIX e o início do século XX, com o advento das fábricas e a consolidação de organizações de produção no Brasil, instaurou-se uma dualidade social e econômica que marcaria profundamente a estrutura do mercado de trabalho (VALLADARES, 1991).

Esse período foi caracterizado pela contraposição entre o "mundo da fábrica, do trabalho e da ordem", associado aos imigrantes brancos, e o "mundo da rua, do cortiço, do não trabalho e da desordem", atribuído à população negra e mestiça (VALLADARES, 1991). Nesse cenário, os empresários resistiam à contratação de trabalhadores negros para funções consideradas intelectuais ou técnicas, justificando essa exclusão com a alegação de que essas pessoas estavam habituadas apenas ao trabalho braçal, à agricultura de subsistência e ao cultivo da terra (ALMEIDA, 2018).

O autor argumenta que essa visão não apenas restringiu as oportunidades de ascensão econômica para a população negra, como perpetuou a ideia preconceituosa de que os negros eram incompatíveis com o trabalho assalariado regular e

disciplinado. Em contrapartida, os imigrantes europeus eram vistos como mais “civilizados” e mais “aptos” a desempenhar funções industriais, recebendo incentivos do governo para atrair e inserir esses trabalhadores nas atividades produtivas (VALLADARES, 1991).

Durante a Era Vargas (1930-1945), o Brasil vivenciou um processo acelerado de industrialização e urbanização, acompanhado pela instituição de direitos sociais aos trabalhadores. Nesse contexto, o lema “ordem e progresso” tornou-se central para a consolidação do desenvolvimento industrial no país. Diante da crescente demanda por mão de obra, a elite brasileira passou a direcionar sua atenção para a incorporação da população empobrecida no mercado de trabalho industrial, dado que os imigrantes, até então a principal força de trabalho nesse setor, já não supriam as necessidades do modelo de crescimento econômico (VALLADARES, 1991).

Foi nesse período que se consolidou um novo conceito de pobreza que se vincula à impossibilidade de consumir (VALLADARES, 1991). Segundo Valladares (1991), a pobreza passou a ser percebida não como um fenômeno estrutural, mas sim como uma condição transitória, vinculada às oscilações do mercado. Essa visão sustenta que a pobreza seria um reflexo de crises econômicas, manifestando-se em momentos de retração na demanda por produtos, na oferta de empregos e, consequentemente, na renda das famílias.

Essa perspectiva reducionista contribuiu para a despolitização das discussões sobre desigualdade social, ao desvincular a pobreza de suas raízes estruturais e apresentá-la como uma condição passível de superação com o retorno do crescimento econômico. Em meados da década de 1950, o processo de urbanização no país se intensificou, resultando na concentração da pobreza em ocupações urbanas e nas periferias ao redor dos grandes centros urbanos.

Apesar do crescimento econômico do período, as condições de trabalho e renda para os trabalhadores classificados como "pobres e livres" permaneceram precárias (VALLADARES, 1991). Os trabalhadores “pobres e livres”, pouco qualificados, mantiveram relações frágeis de subemprego, com baixa remuneração, instabilidade dos vínculos laborais, além de pouca ou nenhuma mobilidade social, vivendo no limiar entre a casa e a rua (ESCOREL, 1999).

Esse contexto histórico de precarização das condições de vida e trabalho lança luz sobre a consolidação de práticas de exclusão e repressão institucional que marcaram a relação do Estado com a PSR. Ao longo da história brasileira, os

episódios de violência institucional são recorrentes e, infelizmente, permanecem atuais. Um exemplo de violência institucionalizada e falta de garantia de direitos ocorreu entre os anos de 1962 e 1963, no Rio de Janeiro, quando o Serviço de Repressão à Mendicância promoveu o extermínio de pessoas em situação de rua, episódio publicizado pela imprensa como a Operação Mata Mendigo.

Embora as notícias elencadas na Figura 3 sejam da década de 1960, as condições de vida e de violência dessa população mudaram muito pouco, principalmente no que tange à impunidade. Dos inúmeros episódios de violência perpetrados contra essa população, pouquíssimos são investigados de forma que seus autores sejam formalmente acusados e punidos.

Figura 3 — Jornal denuncia a "Operação Mata Mendigo" –

Fonte: Hora (1965).

A desvalorização das vidas que não se enquadram nos padrões socialmente aceitos segue sendo uma marca da sociedade brasileira. A PSR, por desafiar a lógica dominante de produtividade, consumo e ordem urbana, é constantemente silenciada e expulsa dos espaços públicos (SANTOS; ZANELLA, 2021). Como afirmam Santos e Zanella (2021), esses corpos, por destoarem da norma hegemônica das cidades, vivem sob permanente insegurança: têm seus direitos violados cotidianamente, em especial o direito de ir e vir, como se fossem estranhos à própria cidade.

Já na década de 1980, período marcado por uma recessão econômica e pela crise do fordismo, acompanhadas de demissões em massa e aumento do desemprego, observou-se o aumento do número de pessoas que viviam nas ruas das grandes cidades (NEVES, 1983). Neste período, o neoliberalismo se popularizou no Brasil, consolidando a meritocracia como discurso central na organização das relações sociais.

Fundamentada na ideia de que o sucesso individual depende exclusivamente do esforço pessoal, essa narrativa passou a orientar os debates públicos, inclusive aqueles relacionados à PSR (HONORATO; SARAIVA, 2017). No entanto, sua aplicação desconsidera as desigualdades históricas, sociais, raciais e econômicas que impedem a mobilidade social para amplos segmentos da população. Ao ignorar essas barreiras, o discurso meritocrático acaba legitimando a exclusão, ao culpar os pobres por sua própria condição e naturalizar os privilégios de classe.

Nesse cenário surgem os primeiros estudos acadêmicos sobre a PSR no Brasil que foram: (a) Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica (STOFFELS, 1977); (b) Meninos de Rua: expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo (FERREIRA, 1981); e (c) Mendigo: o trabalhador que não deu certo (NEVES, 1983). Esses estudos se concentraram na cidade de São Paulo, uma vez que o crescimento econômico da região atraiu muitas pessoas em busca de oportunidades de emprego e melhoria de vida.

Todavia, a ausência de oportunidades fazia crescer o contingente de pessoas que residiam nas periferias e ruas da capital paulista (ESCOREL, 1999). No campo acadêmico, esses estudos iniciam uma inflexão teórica no entendimento da situação de rua, que deixou de ser compreendida como uma falha individual ou moral e passou a ser analisada como fenômeno estrutural, diretamente relacionado às falhas do modelo de desenvolvimento e à precarização das relações de trabalho (OLIVEIRA, 2017a).

No entanto, fora da academia, o imaginário social e institucional permaneceu estigmatizante. A PSR continua a ser associada à desordem, à criminalidade e à sujeira, sendo frequentemente alvo de políticas de limpeza urbana e de repressão policial (VALLADARES, 1991). É nesse cenário que se insere o processo de redemocratização brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse período foi marcado pela forte atuação da sociedade civil, que teve papel decisivo na elaboração da chamada Constituição Cidadã, instrumento fundamental para a consolidação de direitos sociais e da assistência social como política pública (AVRITZER, 2012). Ainda assim, a PSR permaneceu à margem desse processo de reconhecimento de direitos. Na legislação vigente, ainda prevalecia a criminalização da pobreza, como demonstra o artigo 60 da Lei de Contravenções Penais de 1941, que criminaliza a mendicância com penas que variam de prisão simples a multas, evidenciando a criminalização da pobreza e da miséria (BRASIL, 1941).

> Art. 60. Mendigar, por ociosidade ou cupidez
> Pena — prisão simples, de quinze dias a três meses
> Parágrafo único. Aumenta-se a pena de um sexto a um terço, se a contravenção é praticada:
> a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento;
> b) mediante simulação de moléstia ou deformidade;
> c) em companhia de alienado ou de menor de dezoito anos
> Art. 61. Importunar alguem, em lugar público ou acessivel ao público, de modo ofensivo ao pudor
> Pena — multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis. (BRASIL, 1941, art. 60).

Apesar dos avanços constitucionais e da institucionalização da assistência social como política pública universal, a atenção à PSR permaneceu delegada a OSCs, especialmente aquelas ligadas a instituições religiosas. A atuação do Estado sobre a PSR era pontual, sendo considerada uma questão de segurança pública, limitada à prisão ou remoção dessas pessoas dos territórios. Essa visão securitária gerou consequências ao Brasil, com episódios de violência extrema, como a Chacina da Candelária, ocorrida em 1993 no Rio de Janeiro.

Na ocasião, oito jovens, com idades entre 11 e 19 anos, foram assassinados por policiais militares em frente à igreja da Candelária. Durante as investigações, foi revelado que a motivação do crime teria sido um desentendimento entre os jovens e um dos policiais (GLOBO, 1993). O episódio expõe a banalização da vida de pessoas em situação de rua, a persistência da violência institucional, sob a justificativa da segurança urbana e a cultura de impunidade frente a estes crimes.

Figura 4 — Jornal denuncia a “Extermínio na Candelária”

Resposta ao horror

Policiais são suspeitos de matar menores na Candelária

Governo revê o veto e salários até dez mínimos ficarão isentos do IPMF

Extermínio na Candelária

Fonte: Globo (1993).

O Globo (1993) relata a situação que iniciou quando um policial conduziu dois adolescentes à delegacia por estarem inalando cola de sapateiro. Como o produto não é classificado como entorpecente, os jovens foram liberados. Ao saírem,

discutiram com o policial que revoltado convidou os colegas para “assustá-los”. O resultado dessa ação foi o assassinato de oito adolescentes que dormiam nas imediações da Igreja da Candelária, no centro do Rio de Janeiro (GLOBO, 1993).

Anos mais tarde, outro episódio reiteraria o padrão de violência institucional contra a PSR. Em 2004, no centro da cidade de São Paulo, quinze pessoas foram atacadas a pauladas enquanto dormiam nas escadarias da Catedral da Sé (FOLHA, 2007). Sete delas morreram e oito ficaram gravemente feridas. O caso, que ficou conhecido como o Massacre da Sé, teve repercussão internacional, todavia seguiu o mesmo roteiro de impunidade.

Apesar de cinco policiais e um segurança privado terem sido apontados como suspeitos, até o ano de 2025 ninguém havia sido julgado ou condenado (FOLHA, 2007). A recorrência desses episódios de violência extrema, acompanhada pela ausência de responsabilização, revela não apenas uma falha nas instituições de justiça, como também uma política não declarada de gestão do espaço urbano por meio da exclusão violenta dos corpos indesejáveis.

Figura 5 — Jornais noticiam: Moradores de rua lembram massacre de 2004

Fonte: elaborada a partir de ANF (2020), Folha (2007) e Fórum (2022).

Tais práticas não são desvios, mas sobretudo expressões de uma racionalidade política orientada pelo controle social e pela higienização dos centros urbanos. Ataques à PSR no Brasil possuem algumas características comuns: ataques noturnos, geralmente com armas de fogo e marcados pela impunidade (FARIA; BATISTA, 2020). A PSR do Brasil ganhou notoriedade internacional após o Massacre da Sé, que evidenciou a situação de abandono e invisibilidade enfrentada por essas pessoas.

O episódio mobilizou a sociedade civil, que, diante da gravidade da situação, exerceu forte pressão para a criação de uma legislação capaz de proteger essa

população (SILVA, 2009). Até então, as discussões a respeito dessa população estavam circunscritas às iniciativas da sociedade civil que se mobilizaram para auxiliá-la, além de alguns núcleos acadêmicos e, muito timidamente, em determinadas esferas de governo (LEMÕES, 2019).

A partir do Massacre da Sé, o fenômeno da situação de rua, historicamente limitado a uma questão de segurança pública, passou a ser analisado sob o prisma dos direitos humanos. Essa mudança de enfoque trouxe para o debate a necessidade de garantir a vida, a dignidade e a proteção integral dos direitos dessa população, fortalecendo a noção de que o Estado tem o dever de promover políticas públicas inclusivas e integradas capazes de promover cidadania.

Essa nova percepção possibilitou a entrada de novos atores no debate sobre o fenômeno da situação de rua, como os Ministérios Públicos e as Defensorias Públicas. Lemões (2019) destaca que no âmbito municipal, desde o final da década de 1990, começaram a surgir movimentos que buscavam uma abordagem mais inclusiva e humanizada em relação à PSR. No entanto, essas iniciativas ainda se caracterizam como ações pontuais e pouco estruturadas, sem uma política pública consistente e integrada (LEMÕES, 2019).

Apesar desses avanços, práticas excludentes continuam sendo predominantes. A proibição da ocupação de espaços públicos, o confisco de pertences pessoais e a remoção forçada de pessoas em situação de rua permanecem recorrentes, frequentemente justificadas pelo discurso de ordenamento do espaço público, limpeza urbana e combate ao tráfico de drogas. Um dos estigmas mais persistentes que recai sobre a PSR diz respeito ao uso de substâncias psicoativas.

Todavia, Varanda e Adorno (2004) demonstram que o consumo de álcool e outras drogas entre essa população não pode ser compreendido como causa da vivência nas ruas, e sim como uma consequência direta da vulnerabilidade e exclusão social. Segundo os autores, essas substâncias cumprem múltiplas funções: atuam como mecanismos de alívio da dor física e psíquica, como estratégias de enfrentamento das adversidades e como formas de inserção em grupos sociais (VARANDA; ADORNO, 2004).

Ainda que o crack tenha se tornado, nos anos recentes, um dos principais marcadores da PSR, é importante destacar que, mesmo antes da disseminação dessa droga no Brasil, já havia ampla presença de pessoas em situação de rua. Assim, a associação causal entre o uso de drogas e a condição de rua não se sustenta, sendo

necessário compreender essa relação de forma histórica e estrutural. Entre os estudos de destaque sobre o tema, está o levantamento conduzido por Noto et al. (1998), que investigou o uso de substâncias psicoativas entre crianças e adolescentes em situação de rua em seis capitais brasileiras.

A pesquisa revelou que aproximadamente 72% dos participantes relataram uso de alguma substância psicoativa no mês anterior à entrevista. As drogas mais consumidas foram os solventes (como cola e tinner), seguidos de álcool, maconha e crack (NOTO, 1998). Em muitos casos, o uso precoce de substâncias esteve relacionado a experiências de violência doméstica, abandono familiar e às dificuldades inerentes à vida nas ruas (NOTO, 1998).

Ademais, o estudo identificou fatores protetivos relevantes, como a manutenção de vínculos familiares, a frequência escolar e o menor tempo de permanência nas ruas, elementos que se associaram a uma menor frequência e intensidade no consumo de drogas (NOTO, 1998). Varanda e Adorno (2004) defendem que ao tratar o consumo de drogas pela PSR como uma questão exclusivamente de segurança pública, o Estado negligencia sua natureza multidimensional, enraizada em fatores sociais, econômicos e de saúde pública.

Os autores apontam que a criminalização dos usuários de drogas, principalmente o crack, contribui para o ciclo de exclusão social e dificulta o acesso dessa população aos serviços de saúde e assistência. Em continuidade com essa análise, Adorno (2011) destaca a importância de uma abordagem mais sensível e humanizada nas políticas públicas de saúde, que consideram as realidades sociais e psicológicas dos indivíduos em situação de rua.

O autor critica as políticas públicas que falham na intersetorialidade, o que resulta em respostas fragmentadas e ineficazes para as necessidades dessa população, comprometendo a capacidade de promover soluções estruturais e sustentáveis (ADORNO, 2011). A intensificação do consumo de crack entre a PSR, especialmente a partir dos anos 2000, contribuiu para consolidar o entendimento de que o uso de drogas nesse contexto constituía um problema de saúde pública (VARANDA; ADORNO, 2004).

No entanto, esse período foi marcado pelo aprofundamento do estigma social que recai sobre essa população, marcado por preconceitos, desqualificação moral e desconfiança, inclusive dos profissionais da saúde (COSTA; MIESSA, 2015). Apesar do avanço normativo trazido pela Reforma Psiquiátrica Brasileira, regulamentada pela

Lei nº 10.216, de 2001, que instituiu o cuidado em liberdade como princípio fundamental e restringiu a internação compulsória a situações excepcionais, sua implementação tem sido marcada por distorções e violações, sobretudo no tratamento direcionado à PSR.

Posteriormente, a Lei nº 11.343, de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, buscou articular ações de saúde pública e segurança pública, incluindo a obrigatoriedade de promoção da saúde em conjunto com medidas coercitivas. Apesar da intenção de integrar as políticas e promover uma abordagem mais abrangente, a implementação dessas medidas tem enfrentado desafios significativos.

A principal dificuldade reside na ausência de intersetorialidade efetiva entre as áreas de saúde, assistência social, habitação e segurança pública, o que compromete os resultados esperados (BRASIL, 2010). Essa falta de integração reflete a fragmentação das políticas públicas no Brasil e a dificuldade em abordar de maneira sistêmica e coordenada problemas complexos, como o uso de drogas associado à situação de rua.

Em 2011, o governo federal implementou o programa "Crack, é Possível Vencer", com o objetivo de oferecer atendimento médico integral aos usuários de crack e outras substâncias psicoativas, promovendo ações de tratamento, reabilitação e reintegração social. A internação compulsória foi defendida como uma estratégia para garantir o tratamento de dependentes químicos em situações de grave vulnerabilidade, principalmente nas ruas e áreas públicas (MATTOS, 2017).

Mattos (2017) assevera que essa medida gerou debates e críticas, especialmente no que diz respeito aos direitos dos usuários de drogas, que poderiam ser submetidos a tratamentos sem seu consentimento. O fracasso do programa Crack, é Possível Vencer, marcado pela prevalência de estratégias repressivas e pela fragmentação das políticas públicas, evidencia os limites das abordagens que tratam a PSR exclusivamente sob a ótica da drogadição.

Ao privilegiar a contenção e a remoção em detrimento da escuta qualificada, da promoção da autonomia e do fortalecimento de vínculos comunitários, o Estado brasileiro perpetua uma lógica de gestão da pobreza baseada no controle e na desumanização. Reduzir a situação de rua a uma consequência do uso de drogas desconsidera a complexidade desse fenômeno, cuja origem está entrelaçada a múltiplos determinantes sociais, econômicos, políticos e institucionais e que só pode

ser enfrentada com políticas públicas efetivas.

Estudos recentes reforçam que a PSR constitui um público essencial de foco para as políticas públicas, justamente por expressar de forma extrema as falhas estruturais na garantia de direitos e o distanciamento entre o desenho das ações governamentais e a realidade vivida nos territórios (IPEA, 2023). A superação desse processo de exclusão e estigmatização histórica passa por políticas estruturantes e intersetoriais de garantia de seus direitos. Nesse sentido, torna-se necessário examinar criticamente os estudos que analisam a efetividade das políticas públicas voltadas à PSR, tarefa que será desenvolvida na próxima seção.

2.5. EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PSR: UMA ANÁLISE DAS CAUSAS E DAS RESPOSTAS À SITUAÇÃO DE RUA

A situação de rua é frequentemente tratada, no debate público e no senso comum, a partir de percepções reducionistas que atribuem suas causas a escolhas individuais, falhas morais ou, mais recentemente, como consequência direta do uso de substâncias psicoativas. Tais explicações, embora simplistas, moldam políticas públicas e a percepção social, obscurecendo a real complexidade do fenômeno. Nesta seção, alinhados a uma abordagem pragmatista e crítica, propomos desconstruir essas noções simplificadoras.

Em vez de buscar uma causa única, buscamos analisar as múltiplas e interdependentes dinâmicas que constituem a situação de rua como um problema público. Para tanto, investigaremos como fatores econômicos, familiares, institucionais e macrossociais se articulam, demonstrando que a compreensão deste fenômeno exige ir além da superfície das trajetórias individuais.

Compreender essa teia de fatores, que muitas vezes se relacionam entre si e se interseccionam com marcadores sociais como raça, gênero e idade, é o primeiro passo para analisar as respostas construídas para a transformação dessa realidade. Para isso, classificamos as causas encontradas na literatura em cinco categorias principais: (1) causas econômicas; (2) causas familiares e sociais; (3) causas institucionais e urbanas; (4) causas relacionadas à saúde e (5) causas macrossociais e históricas.

Causas econômicas: Esta categoria abrange os fatores associados à estrutura econômica e à inserção no mercado de trabalho. A instabilidade dos vínculos

empregatícios — marcada por ocupações informais, temporárias e desprovidas de direitos –, somada à baixa escolaridade, à ausência de qualificação profissional e à recorrência do desemprego crônico, compõe um cenário de vulnerabilidade socioeconômica (PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019). Em contextos de crise econômica, esses fatores se intensificam, levando à perda da renda e, consequentemente, à perda da moradia (PINHEIRO; GIONGO, 2023).

Ademais, a especulação imobiliária e o persistente déficit habitacional agravam esse quadro, tornando a moradia digna inacessível para a população de baixa renda, o que frequentemente resulta em despejos e remoções forçadas (GARMANY; RICHMOND, 2020). Mendes, Paiva e Ronzani (2020) sustentam que as trajetórias que conduzem à pobreza e à situação de rua não são individuais nem isoladas, devendo ser compreendidas à luz de condicionantes estruturais e sistêmicas de ordem social, política e econômica.

Os autores defendem que eventos como o avanço do capitalismo, a concentração fundiária, a rápida industrialização, a exclusão educacional e a precarização das relações de trabalho, intensificados pela globalização econômica, contribuíram significativamente para a produção e a ampliação do fenômeno em escala global. Além dos fatores econômicos, a fragilidade das redes de apoio se mostra crucial, como veremos nas causas familiares e sociais.

Causas familiares e sociais: Esta categoria abrange os processos de enfraquecimento ou rompimento dos vínculos familiares e comunitários. A perda de redes de apoio familiar e comunitário deixa os indivíduos desamparados diante de adversidades como desemprego, doenças físicas e mentais e violência. Em muitos casos, a violência doméstica e familiar é uma causa significativa, especialmente para mulheres, que muitas vezes veem a rua como uma fuga e um espaço de exposição a novas formas de violência (ENARDES; GIONGO, 2021).

A ausência de laços afetivos e de um senso de pertencimento contribui para a permanência na rua e dificulta a reinserção social (CRUZ; TAQUETTE, 2020). Fiorati et al. (2016), a partir de um estudo etnográfico orientado à análise das rupturas sociais que antecedem a situação de rua, demonstraram como a trajetória de grande parte dos entrevistados está enraizada em contextos de vulnerabilidade intergeracional. Entre os entrevistados com baixo nível de escolaridade, constatou-se um histórico familiar marcado pelo analfabetismo e pelo abandono precoce da escola por irmãos e parentes próximos.

Os vínculos familiares rompidos foram atribuídos a experiências traumáticas, tais como abusos físico, moral e sexual, ausência parental, encarceramento de familiares e conflitos domésticos (FIORATI et al., 2016). Esses elementos apontam para a perpetuação de condições de extrema pobreza e exclusão social ao longo das gerações.

No recorte de gênero e sexualidade, Oliveira e Moura-Paula (2022) revelam a discriminação enfrentada por pessoas LGBTQIA+ e não-binárias, muitas das quais relataram que o rompimento dos vínculos familiares esteve diretamente associado à rejeição decorrente da revelação de sua identidade sexual. Tal dado evidencia a interseção entre preconceito estrutural e vulnerabilidade social, destacando como a discriminação de gênero contribui para o agravamento das condições que levam à situação de rua (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022).

Causas institucionais e urbanas: Esta categoria diz respeito às falhas do Estado e das políticas públicas, bem como às dinâmicas do espaço urbano. Sob uma ótica pragmatista, essas falhas não são meras deficiências; elas se configuram como “problemas públicos” que emergem da experiência coletiva e demandam processos contínuos de "inquirição" e "experimentação" para serem abordados. A não efetivação de direitos fundamentais, como moradia, saúde, assistência social e acesso à justiça, representa uma falha estrutural do Estado na garantia da cidadania (HAMADA et al., 2018).

Políticas públicas fragmentadas e desarticuladas, insuficiência de recursos e infraestrutura, burocracia excessiva e a permanência de lógicas assistencialistas ou higienistas impedem um atendimento integral e eficaz (PRADO et al., 2021).

Cumpre destacar que processos de gentrificação, remoções forçadas para dar lugar a obras de infraestrutura deslocam populações, empurrando-as para a rua (CARRICONDE, 2020). Podemos ainda mencionar que o direito à moradia não é concebido prioritariamente como um direito social, mas como um investimento.

Essa configuração não apenas aprofunda a segregação socioespacial, como também intensifica os processos de expulsão silenciosa das populações mais vulneráveis dos territórios centrais, por meio da elevação dos custos de vida (ROLNIK, 2017). A PSR, nesse contexto, não constitui um efeito colateral da urbanização, mas um dos principais produtos de uma lógica urbana que privilegia a circulação de capitais em detrimento da vida.

Causas relacionadas à saúde: Esta categoria inclui problemas de saúde física

ou mental e o uso de substâncias psicoativas (álcool e outras drogas). Embora possam ser tanto causas quanto consequências da situação de rua, esses fatores são citados como elementos que se entrelaçam com a marginalização, dificultando a manutenção do emprego e a busca por moradia (OLIVEIRA et al., 2021; SILVA et al., 2020a). A falta de acesso a tratamento adequado e a contextos de apoio agrava essas condições, contribuindo para a permanência na rua (PRADO et al., 2021).

Neste ponto, devemos mencionar o processo de reforma psiquiátrica brasileira; embora tenha representado um avanço no plano conceitual e normativo, sua implementação foi marcada por descontinuidades, subfinanciamento e ausência de políticas intersetoriais (TENÓRIO, 2002). Nesse contexto, observa-se que muitos indivíduos egressos de instituições psiquiátricas desassistidos passaram a compor a PSR.

Causas estruturais, macrossociais e históricas: Esta categoria abrange os processos de longa duração que transcendem explicações imediatistas ou centradas no indivíduo, revelando como estruturas históricas e sistêmicas produzem e perpetuam a exclusão social. A lógica capitalista, fundada na concentração de riqueza e na valorização do capital em detrimento do trabalho, constitui o pano de fundo de um modelo de desenvolvimento excludente, que acentua desigualdades e precariza o acesso a direitos básicos (MENDES; PAIVA; RONZANI, 2020).

A industrialização, ao promover o êxodo rural e estimular a urbanização acelerada sem o correspondente investimento em infraestrutura e serviços públicos, gerou bolsões de pobreza nas cidades e ampliou a vulnerabilidade social (PALHARES, 2021). Com a intensificação da globalização, observa-se a desregulamentação das relações de trabalho e a flexibilização de direitos, fatores que fragilizam ainda mais a inserção socioeconômica dos grupos historicamente marginalizados (PIMENTEL, 2018).

Processos como a imigração forçada e o legado da escravidão no Brasil contribuíram para a constituição de hierarquias sociais racializadas, que se mantêm por meio da exclusão estrutural da população negra e de outros grupos historicamente oprimidos (ALMEIDA, 2018). O autor defende que a persistência dessas desigualdades revela como o passado colonial e escravocrata segue operando na produção da pobreza extrema e na negação do direito à cidade e à moradia.

A exclusão vivenciada pela PSR, enraizada nos próprios fundamentos históricos do Brasil e agravada pela insuficiência ou ausência de políticas públicas

inclusivas, é intensificada por uma profunda desqualificação simbólica (OLIVEIRA; FEITOSA, 2016). Essa desqualificação, ao inviabilizar o reconhecimento da PSR como sujeito de direitos e cidadãos plenos, opera na formação do anti-público — condição analítica discutida na seção anterior que, conforme Young (2008), manifesta-se na impotência política e na marginalização.

Carriconde (2020) ressalta que são esses fatores históricos e sistêmicos que moldam o contexto em que se produz a vulnerabilidade extrema: ao concentrar riqueza e marginalizar aqueles sem acesso à propriedade ou capital, o sistema empurra e mantém indivíduos em uma condição de desproteção social e ausência de moradia digna. Tais processos históricos estruturam o que se pode denominar de produção social da rua, um processo contínuo de exclusão, desproteção e estigmatização que transcende as biografias individuais.

Não se trata apenas de indivíduos que passam a viver nas ruas, mas um sistema que ativamente gera as condições para que a rua se torne um destino e uma forma de vida para parcelas da população, por meio da negação de direitos, da invisibilização e da fragilização de redes de apoio. A análise das múltiplas categorias evidencia, portanto, que é impossível isolar uma causa específica para a situação de rua. Ao contrário das visões reducionistas criticadas no início desta seção, o que emerge da literatura é a confirmação de um processo complexo e multifatorial.

A trajetória que leva à rua não é linear, mas resulta do que Lussi, Ricci e Pinho (2017) ao que apropriadamente definem como um entrelaçamento de fatores acumulados ao longo da vida dos sujeitos. É essa sobreposição de vulnerabilidades — econômicas, sociais, institucionais e de saúde — que constitui a produção social da rua, tornando ineficaz qualquer política pública que não adote uma abordagem igualmente intersetorial e integrada. O Quadro 1 sistematiza as causas recorrentes na literatura especializada, revelando a interdependência entre fatores individuais, familiares, sociais e institucionais.

A fragilidade dos vínculos familiares, por exemplo, aparece recorrentemente associada a experiências de violência, negligência, uso de drogas, e a contextos de ausência ou perda de referenciais afetivos. Ressaltamos que nenhum dos estudos analisados reduz a situação de rua a uma única causa, o que reforça a necessidade de abordagens intersetoriais e integradas para enfrentar essa realidade.

Quadro 1 — Causas levantadas na literatura que levam à situação de rua

Causa	Características	Pesquisa/Autores
Econômicas	Precarização das relações de trabalho; desemprego crônico; crise econômica; déficit habitacional; exclusão político-econômica; hierarquias sociais	(CARRICONDE, 2020; CRUZ; TAQUETTE, 2020; FILHO et al., 2021; FIORATI et al., 2014a; LUSSI; RICCI; PINHO, 2017; MAIA; SANCHES; VASCONCELLOS, 2019; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; OLIVEIRA et al., 2021; PAIVA et al., 2016; PALHARES, 2020; PINHEIRO; POSSAS, 2018; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; PRADO et al., 2021; SILVA, 2018b)
Familiares e Sociais	Fragilização ou rompimento de vínculos familiares e sociais; violência doméstica e familiar	(CRUZ; TAQUETTE, 2020; LUSSI; RICCI; PINHO, 2017; NARDES; GIONGO, 2021; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; PINHEIRO; POSSAS, 2018; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; PRADO et al., 2021)
Institucionais e Urbanas	Não efetivação de direitos fundamentais; políticas públicas fragmentadas e desarticuladas; gentrificação; criminalização da pobreza; falhas nas políticas de reinserção para egressos do sistema prisional	(FARIA; BATISTA, 2020; FIORATI et al., 2014; NARDES; GIONGO, 2021; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; PALHARES, 2020; PINHEIRO; POSSAS, 2018; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; PRADO et al., 2021)
Saúde	Problemas de saúde mental; uso de substâncias psicoativas	(LUSSI; RICCI; PINHO, 2017; MAIA; SANCHES; VASCONCELLOS, 2019; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; OLIVEIRA et al., 2021; PALHARES, 2020; PINHEIRO; POSSAS, 2018; PRADO et al., 2021; RESENDE; MENDONÇA, 2019)
Estruturais, Macrossociais e Históricas	Lógica capitalista; desigualdade e exclusão social; processo de industrialização; êxodo rural; adensamento urbano; imigração e escravidão	(CARRICONDE, 2020; CRUZ; TAQUETTE, 2020; FARIA; BATISTA, 2020; HAMADA et al., 2018; JÚNIOR et al., 2018; MAIA; SANCHES; VASCONCELLOS, 2019; MENDES; PAIVA; RONZANI, 2020; OLIVEIRA et al., 2021; PAIVA et al., 2016; PIMENTEL, 2018; PINHEIRO; POSSAS, 2018; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; POMPEU; SIQUEIRA; PALHARES, 2021; PRADO et al., 2021; SILVA, 2018b)

Fonte: elaborado a partir de autores de políticas públicas voltadas à garantia de direitos da PSR (2025).

Na literatura encontramos opiniões como a de Andrade, Costa e Marquetti (2014) que argumentam que os indivíduos em situação de rua, ao ocuparem as ruas, realizam um ato de protesto contra a lógica dominante imposta pelo mercado e pelo capital, utilizando a rua como um espaço de exercício de autonomia individual. Não identificamos, na literatura revisada, outros estudos que corroborem com essa perspectiva.

Ademais, essa visão alinha-se ao senso comum que frequentemente responsabiliza o indivíduo por sua condição de vida. Tal perspectiva reforça a narrativa de que viver nas ruas seria uma escolha pessoal, deslocando o foco das discussões das condições estruturais para uma suposta autonomia individual, o que contradiz a complexidade apresentada pela vasta literatura especializada.

Esta individualização, além de desconsiderar a "produção social da rua", frequentemente leva à formulação de políticas públicas ineficazes. Elas tendem a focar em ações assistencialistas fragmentadas ou, pior, em medidas higienistas e de criminalização, que perpetuam a marginalização em vez de promover soluções estruturais e dignas. A análise da literatura evidencia que a situação de rua não resulta de decisões individuais ou desvios morais, mas sim de processos históricos e

estruturais que aprofundam desigualdades e perpetuam a exclusão social.

Trata-se de um fenômeno multidimensional, atravessado por estigmas, violências físicas e simbólicas, que operam cotidianamente na negação de direitos e na invisibilização desses sujeitos. A situação de rua, assim, não pode ser compreendida fora da lógica excludente que bloqueia o acesso a bens e serviços, fragiliza os vínculos sociais e dificulta a construção de trajetórias de vida dignas.

Compreendida essa complexa teia de fatores que constituem a "produção social da rua", a análise se volta agora para as respostas que vêm sendo construídas para enfrentá-la. Longe de serem homogêneas, essas respostas refletem diferentes concepções sobre o fenômeno e revelam as disputas e os arranjos de governança que se configuram na prática.

Se a produção social da situação de rua é um fenômeno multifatorial e complexo, como demonstrado, as respostas institucionais analisadas raramente refletem essa complexidade. **Pelo contrário, a análise do debate científico recente sobre a efetividade das políticas públicas revela um mosaico de abordagens fragmentadas que, em sua maioria, atuam sobre os sintomas e não sobre as causas estruturais da exclusão.**

Diversos trabalhos que analisam as estratégias de atendimento da PSR nos municípios brasileiros evidenciam essa insuficiência. Paiva et al. (2016) afirmam que a distribuição de alimentos, roupas e a compra de passagens de ônibus para retorno à cidade de origem predominam como abordagens na assistência social. Junior et al. (2018) destacam o recolhimento em albergues e o encaminhamento a comunidades terapêuticas em casos de problemas de saúde.

Palhares (2020) defende que tais abordagens promovem maior exclusão e pouco contribuem para socialização e superação da situação de rua. No campo da segurança pública, a atuação do Estado é paradoxal, conforme apontam Cruz e Taquette (2020). Por um lado, os serviços de proteção são descritos como precários ou inexistentes, deixando essa população vulnerável à violência cotidiana, como roubos, agressões e ofensas verbais.

Por outro lado, o próprio Estado se manifesta como agente agressor por meio de uma violência física e psicológica institucionalizada, na qual seus agentes, que deveriam zelar pela proteção, são os que agridem, ofendem e maltratam (CRUZ; TAQUETTE, 2020). A situação das mulheres é ainda mais grave: elas evitam viver sozinhas, buscando grupos ou parceiros e, muitas vezes, submetendo-se

sexualmente a estes para garantir sua segurança nas ruas (NARDES; GIONGO, 2021).

Pinheiro e Possas (2018) descrevem que o maior desafio das políticas de segurança é superar os estigmas, preconceitos e discriminações nos discursos e práticas que naturalizam e legitimam ações violentas contra essa população. Na gestão urbana, persistem práticas higienistas e de apagamento, como o recolhimento forçado de pertences e o descarte de documentos, caracterizadas como “roubos institucionalizados” que utilizam o poder de polícia e a necessidade de ordenamento do território como subterfúgios para violar os direitos da PSR (RAIOL; NASCIMENTO, 2018).

Em outra frente, Carriconde (2020) reflete sobre as falhas das políticas de pacificação e ordenamento urbano que antecederam grandes eventos no Rio de Janeiro, trazendo o conceito de “refugiados urbanos” para descrever PSR constantemente deslocadas pela cidade devido à repressão e à remoção forçada. O histórico de violência, perdas, exclusão social, dificuldade de acesso aos serviços e a violação de direitos pelo próprio Estado fazem com que o Poder Judiciário seja frequentemente acionado para mediar e garantir os direitos da PSR (JÚNIOR et al., 2018).

Nesse sentido, Lauris (2015) analisa o acesso à justiça pela PSR e argumenta que o Estado pratica uma “necropolítica” ao decidir quem tem o direito de viver e quem está condenado à morte social, sendo essa uma condição imposta de forma recorrente a grupos historicamente marginalizados. Em síntese, o atendimento frequentemente marcado pelo estigma e pelo julgamento moral, que culpabiliza o indivíduo por sua condição (PALHARES, 2021).

Somam-se a isso a falta de empatia, de escuta qualificada e de acolhimento por parte dos profissionais, a insuficiência de vagas em abrigos (NARDES; GIONGO, 2021), a burocracia, a morosidade dos serviços, a distância dos locais de atendimento (QUEIROZ; VERAS; MENEZES, 2024) e a falta de transporte (JÚNIOR et al., 2018). Em um nível mais profundo, a própria violência institucional marca as relações entre o Estado e essa população, levando, muitas vezes, a processos de judicialização.

A autora ressalta que essa exclusão sistemática priva a população de acesso a direitos básicos e defende a democratização do acesso ao Judiciário para garantir o direito à vida e à dignidade (LAURIS, 2015). Superar tais desafios requer não apenas o fortalecimento de mecanismos institucionais de articulação, mas também uma

mudança de paradigma na forma como o poder público compreende e enfrenta o fenômeno da situação de rua.

Separamos as respostas da literatura à situação de rua em seis categorias principais: (1) políticas de garantia de direitos fundamentais e combate à invisibilidade; (2) respostas de acolhimento e reestabelecimento de vínculos; (3) políticas de moradia digna e inclusiva; (4) políticas de saúde integral e humanizada; (5) políticas de inclusão produtiva e geração de renda e (6) estratégias de governança, intersetorialidade e participação social.

As **políticas de garantia de direitos fundamentais e combate à invisibilidade** atuam na base da vulnerabilidade, buscando ir além da mitigação imediata para focar na efetivação dos direitos sociais como moradia, saúde, trabalho, educação e justiça (FIORATI et al., 2014). Essas políticas têm caráter estruturante e de universalização, buscando garantir a cidadania plena da PSR.

Instrumentos como a PNPSR, a desburocratização no acesso a documentos e serviços, a atuação das Defensorias e Ministérios Públicos são essenciais para romper com a lógica da caridade e da criminalização, reconhecendo a PSR como sujeito de direitos e não como um problema de segurança pública (HAMADA et al., 2018; MAIA; SANCHES; VASCONCELLOS, 2019).

Para tanto, há necessidade de uma contínua contestação das narrativas que desumanizam a PSR e a negação de sua cidadania (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020). A colaboração entre o Estado, os coletivos da própria PSR e as OSCs é essencial. Essa categoria, portanto, não apenas provê direitos, mas também opera na dimensão simbólica e política, desafiando estigmas e promovendo o reconhecimento social (SANTOS; SARRETA; GUILHERME, 2023).

O **acolhimento e reestabelecimento de vínculos** representa a primeira linha de atendimento, focada em suprir as necessidades básicas e urgentes como alimentação, higiene e abrigo temporário (NARDES; GIONGO, 2021). Os Centros Pop e os albergues, operados principalmente pelas Secretarias de Assistência Social e OSCs, atuam como "portas de entrada" na rede de serviços, oferecendo um espaço seguro para a proteção imediata e o início do reestabelecimento de vínculos sociais fragilizados pela vida nas ruas (PINHEIRO; POSSAS, 2018).

A eficácia dessas respostas na redução do dano e na construção de confiança é fundamental para qualquer intervenção subsequente, embora sua natureza assistencialista exija articulação com outras políticas para evitar a permanência

prolongada no ciclo da rua (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022). O desafio reside em integrar essas respostas paliativas em uma rede mais ampla e intersetorial, transformando o acolhimento emergencial em um trampolim para a autonomia e a saída definitiva da rua (CANATO; BICHIR, 2021).

As **políticas de moradia digna e inclusiva,** apesar de amplamente defendidas na literatura, ainda têm pouca aplicabilidade no Brasil. Considerada a base para a superação da situação de rua, esta categoria abrange as políticas estruturantes que buscam assegurar o direito à moradia digna. Modelos como o "Moradia Primeiro" invertem a lógica tradicional ao prover moradia permanente e incondicional, seguida de suporte psicossocial e de saúde (CARVALHO; FURTADO, 2022).

Essa abordagem reconhece que a estabilidade de um lar é pré-requisito para que a pessoa possa engajar-se em outros processos de tratamento e inclusão (FARIA; BATISTA, 2020). Essas políticas exigem uma intersetorialidade entre as áreas de habitação, saúde e assistência social, superando a fragmentação setorial. Além disso, a participação de OSCs que lutam por moradia é essencial na proposição e fiscalização dessas políticas, garantindo que as soluções habitacionais sejam verdadeiramente inclusivas e respondam às necessidades dessa população.

As **políticas de saúde integral e humanizada** visam assegurar o acesso universal, equitativo e sem barreiras para a PSR, com foco na humanização do atendimento e na superação do estigma (MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018a). Demandam a prática da intersetorialidade com as políticas de assistência social, moradia e trabalho, reconhecendo que a saúde da PSR é intrinsecamente ligada às suas condições de vida. A participação social da própria população na formulação e avaliação dessas políticas, juntamente com a capacitação contínua dos profissionais para um acolhimento sem preconceitos, é fundamental (PAIVA et al., 2016).

As **políticas de inclusão produtiva e geração de renda** junto a políticas de moradia digna e inclusiva buscam a superação da situação de rua. Essas políticas concentram-se em promover a autonomia financeira e a reinserção da PSR no mundo do trabalho, indo além das abordagens assistencialistas (PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019). Essas políticas têm caráter estruturante de médio e longo prazo, e reconhecem tanto o trabalho formal quanto as diversas formas de economia solidária como caminhos para a dignidade e a geração de renda (LUSSI; RICCI; PINHO, 2017).

Instrumentos como qualificação profissional adaptada, flexibilidade de horários e apoio psicossocial podem ser empregados para superar as barreiras e o estigma

associados à contratação (OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022). Essa abordagem visa não apenas oferecer uma fonte de renda, mas também fortalecer a autoestima, reconstruir a identidade social e permitir que as pessoas em situação de rua construam um projeto de vida digno (CRUZ; TAQUETTE, 2020).

As **estratégias de intersetorialidade e participação social** não se referem a um tipo específico de serviço, mas aos mecanismos e princípios que estruturam as políticas para a PSR. O foco é a superação da fragmentação setorial por meio da promoção da intersetorialidade genuína, da articulação de saberes e ações e da construção de redes de cuidado que garantam um suporte integral e contínuo (FIORATI et al., 2014).

A criação e a manutenção de comitês e conselhos intersetoriais, a elaboração de planos integrados e a capacitação de profissionais para uma atuação colaborativa são exemplos de como a gestão deveria se manifestar. A participação social e o protagonismo da PSR são elementos centrais desta categoria, essenciais para que as políticas sejam verdadeiramente responsivas às suas necessidades e para que a situação de rua seja debatida de forma democrática (SILVA, 2018).

O reconhecimento da PSR como sujeito de direitos, dotado de historicidade e agência, é condição fundamental para a construção de políticas que promovam reinserção social, autonomia e cidadania (LEMÕES, 2019). É nesse sentido que se faz urgente a ampliação dos espaços participativos e de representação legítima da PSR, capazes de incorporar suas demandas nos processos de elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas (PALHARES, 2020; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019).

Cruz e Taquette (2020) defendem a necessidade de políticas públicas orientadas à inclusão social, à universalização do acesso a direitos e à efetiva melhoria das condições de vida. Isso implica transformar radicalmente a forma como a PSR é percebida, tratada e incorporada à vida social, garantindo-lhe a dignidade, o reconhecimento e a possibilidade concreta de construir um futuro (CRUZ; TAQUETTE, 2020). O Quadro 2 sistematiza as respostas à situação de rua recorrentes na literatura especializada.

Quadro 2 — Respostas à situação de rua levantadas na literatura

Resposta	Características	Pesquisa/Autores
Políticas de garantia de direitos fundamentais e combate à invisibilidade	Reconhecimento da PSR como sujeito de direitos, combatendo a lógica da caridade e da criminalização; execução da PNPSR e atuação na dimensão simbólica, desafiando estigmas e promovendo o reconhecimento social.	(FIORATI et al., 2014; HAMADA et al., 2018; MAIA; SANCHES; VASCONCELLOS, 2019)
Acolhimento e reestabelecimento de vínculos	Busca o restabelecimento de vínculos e a construção de confiança, transformar o acolhimento emergencial em um trampolim para a autonomia.	(PINHEIRO; POSSAS, 2018; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; CRUZ; TAQUETTE, 2020; CANATO; BICHIR, 2021)
Políticas de moradia digna e inclusiva	Considerada a base para a superação da situação de rua, com foco em soluções habitacionais permanentes com alta intersetorialidade entre habitação, saúde e assistência social.	(CARVALHO; FURTADO, 2022; FARIA; BATISTA, 2020)
Políticas de saúde integral e humanizada	Busca garantir o acesso universal, equitativo e sem barreiras ao SUS.	(MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018a; PAIVA et al., 2016)
Políticas de inclusão produtiva e geração de renda	O trabalho é visto como elemento central para a reconstrução da dignidade, autonomia, autoestima e identidade social.	(PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; LUSSI; RICCI; PINHO, 2017; OLIVEIRA; MOURA-PAULA, 2022; CRUZ; TAQUETTE, 2020; MENDES; PAIVA; RONZANI, 2020)
Estratégias de governança, intersetorialidade e participação social	Centraliza a participação social e o protagonismo da PSR como condição para a efetividade das políticas.	(SILVA, 2018b; ACOSTA; RESENDE, 2017; LEMÕES, 2019; OLIVEIRA et al., 2021; RAUPP; PACHECO; CORRÊA, 2019; PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019; PALHARES, 2020; FILHO et al., 2021; CRUZ; TAQUETTE, 2020)

Fonte: elaborado a partir de autores de políticas públicas voltadas à PSR (2025).

A análise da literatura revela, portanto, um campo de políticas fragmentadas e respostas que raramente atacam as causas estruturais. É precisamente para desvendar as lógicas de governança que produzem e reproduzem essa fragmentação que esta tese propõe um quadro analítico multidimensional, capaz de capturar as tensões entre as dimensões institucional, relacional, operacional e participativa, como será detalhado na síntese do capítulo a seguir.

2.6. SÍNTESE DO CAPÍTULO E OPERADORES ANALÍTICOS PARA A ANÁLISE DA GOVERNANÇA

Este capítulo percorreu uma trajetória teórica para construir as lentes analíticas necessárias à compreensão da governança da política para a PSR. Partimos de um deslocamento conceitual fundamental: da "política pública" como produto estatal para a "ação pública" como um processo dinâmico, relacional e contestado, conforme proposto por autores da sociologia da ação pública como Lascoumes e Le Galès (2012) e dos problemas públicos de Cefaï (2007, 2010).

Essa perspectiva nos permitiu mover o foco do "governo" para a "governança",

interpretada, não como um modelo ideal, mas como um campo de interações socioestatais a ser investigado empiricamente, em linha com as abordagens de Ansell (2011) e Andion (2023). O cerne da nossa abordagem reside na centralidade do "público" deweyano, que emerge e se mobiliza para enfrentar problemas coletivos.

A análise histórica demonstrou que, para a PSR, essa constituição é atravessada por um profundo desafio: um processo de desumanização e estigmatização que, em vez de um público, tenta ativamente forjar um anti-público. O anti-público expressa a condição estrutural de impotência política descrita por Young (2008), na qual grupos são sistematicamente impedidos de se constituir como sujeitos da ação pública.

Este conceito é construído em diálogo com a teoria da opressão de Young (2008), que identifica a impotência política e a marginalização como dimensões estruturais da exclusão democrática. No Brasil, essa dinâmica é agravada por desigualdades estruturais, como o racismo analisado por Almeida (2018), que aprofundam a exclusão e legitimam a violência institucional.

Compreendemos, assim, que a situação de rua não é fruto de escolhas individuais, mas resultado de uma complexa "produção social da rua", conceito que dialoga com as análises de Lussi, Ricci e Pinho (2017) sobre o entrelaçamento de fatores acumulados ao longo da vida. Em contrapartida, as respostas institucionais a esse fenômeno mostram-se cronicamente fragmentadas, oscilando entre o assistencialismo paliativo e a repressão higienista, e revelando baixa capacidade de promover a intersetorialidade necessária a soluções estruturantes (CANATO; BICHIR, 2021; FIORATI et al., 2014).

A governança da política para a PSR ocorre, portanto, em uma arena plural e de disputa. Para capturar a complexidade dessa disputa, uma análise meramente descritiva dos serviços é insuficiente. É necessário um instrumento analítico capaz de revelar as múltiplas dimensões nas quais essa tensão se materializa. Inspirados pela metáfora do “caleidoscópio da governança pública” de Witt, Andion e Manoel (2025), que nos convida a observar as diferentes configurações emergentes da interação entre os componentes da ação pública, propomos um quadro analítico multidimensional.

Esse quadro organiza a análise em elementos interdependentes, permitindo compreender como estruturas, relações, práticas e processos participativos se entrelaçam, ora produzindo exclusão, ora abrindo caminhos para a inovação social e

a efetivação de direitos. A partir das seis dimensões do operador do *Caleidoscópio da Governança Pública*, apresentadas na seção 2.2, sintetizamos aqui cinco dimensões analíticas voltadas à política pública para a PSR, adaptadas de modo a refletir os planos institucional, relacional, operacional, participativo e de resultados.

A síntese do operador original do Caleidoscópio da Governança Pública em cinco dimensões analíticas decorre de uma adaptação teórico-metodológica necessária ao escopo deste estudo. Embora Witt, Andion e Manoel (2025) proponham seis dimensões interdependentes — atores, relações, posições, recursos, dispositivos e controvérsias —, optamos aqui por uma reorganização que privilegia a articulação entre os planos estrutural, relacional e processual da governança, de modo a adequar o operador às especificidades da política voltada à PSR, conforme abordado na revisão de literatura.

Assim, os elementos referentes a posições, recursos e dispositivos foram incorporados à **dimensão institucional**, por expressarem a base normativa, material e simbólica que estrutura a capacidade de ação dos atores e suas relações de poder. Essa síntese mantém a coerência com a lógica do caleidoscópio preservando a interdependência entre os componentes, mas enfatizando os níveis de análise mais pertinentes ao objetivo empírico de compreender as dinâmicas de exclusão, coprodução e inovação social na arena pública da PSR.

A dimensão institucional abrange a capacidade estatal e os mecanismos normativos e estruturais da política, revelando a capacidade estatal como pré-condição e, ao mesmo tempo, limite para as demais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, 2012b; LE GALÈS, 2002, 2011). Em seguida, a **dimensão relacional** traduz a perspectiva da mútua constituição entre Estado e sociedade, central ao pragmatismo, mais do que redes, trata-se de interações que produzem sentido e ação pública (ANDION; ALPERSTEDT, 2020; CEFAÏ, 2007, 2017a, 2017b; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b; MAGALHÃES).

A dimensão operacional focaliza as práticas cotidianas de atendimento e execução da política na ponta, revelando como os serviços materializam valores públicos e expressam interações entre burocratas e usuários (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021; CASTRO; NETO; CUNHA, 2022). A **dimensão participativa/democrática** enfatiza a participação como processo e prática de experimentação democrática (ANDION; ALPERSTEDT, 2023; ANSELL; TORFING, 2022; AVRITZER, 2012; DAGNINO, 2004; DEWEY, 1954;

YOUNG, 2008).

Por fim, a **dimensão de resultados** propõe que a governança seja compreendida não apenas em termos de eficiência administrativa ou cumprimento de metas, mas como processo de transformação social, produção de legitimidade pública, consequências desejáveis e a criação de novos públicos (ANDION, 2023b; CEFAÏ, 2007; DAROIT; CRUZ; BORGES, 2023; DEWEY, 1954; YOUNG, 2008). Essas dimensões analíticas e seus respectivos aspectos, sistematizados no Quadro 3, serão mobilizadas nos próximos capítulos, que apresentam e discutem os resultados da pesquisa de campo junto à arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis, em Santa Catarina e no Brasil.

Quadro 3 — Operadores analíticos da governança nas políticas para PSR

Dimensão	Foco analítico	Aspectos/categorias centrais	Autores de referência
Institucional	Capacidade estatal: Examina a base estrutural da política e a capacidade do Estado de planejar, coordenar e implementar ações.	Trajetória da política pública; Instrumentos de política pública; Cumprimento da legislação; Qualificação e estabilidade das equipes; Mecanismos de monitoramento e avaliação.	(ALMEIDA, 2018; JOUBERT; MULLER, 1987; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b; LE GALÈS, 2002, 2011; WITT; ANDION; MANOEL, 2025)
Relacional	Rede da política pública e suas interações: Analisa as formas de articulação entre setores e níveis de governo.	Interação horizontal (intersetorialidade) e vertical dos atores da política; Interações socioestatais	(CEFAÏ, 2017a; CRUZ; DAROIT, 2023; DAGNINO, 2004; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; LAVALLE; SZWAKO, 2015; MAGALHÃES; ANDION; MANOEL, 2022; YOUNG, 2008; WITT; ANDION; MANOEL, 2025)
Operacional	Serviços e atendimento à PSR: Observa a materialização da política nas práticas cotidianas de atendimento e execução.	Acesso, fluxos e protocolos dos serviços; Qualidade do acolhimento e da escuta; Formação e sensibilidade dos profissionais; Integração entre áreas e continuidade do cuidado; Respeito à autonomia e à dignidade dos usuários.	(ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; CEFAÏ, 2017a, 2017b; MAGALHÃES; ANDION; MANOEL, 2022; WITT; ANDION; MANOEL, 2025)
Participativa	Espaços de democráticos de deliberação e representação: Examina a inclusão de atores sociais e da PSR nos processos decisórios e deliberativos e nas dinâmicas de co-criação e coprodução da política.	Existência e funcionamento de espaços participativos; Representação legítima da PSR; Acessibilidade e efetividade dos fóruns; Cocriação, coprodução e aprendizado coletivo; Protagonismo dos sujeitos da política.	(ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; CEFAÏ, 2017a, 2017b; CRUZ; DAROIT, 2023; DAGNINO, 2004; DEWEY, 1954; MAGALHÃES; ANDION; MANOEL, 2022; YOUNG, 2008; WITT; ANDION; MANOEL, 2025)
De resultados	Efeitos e impactos da governança: Analisa os efeitos concretos e simbólicos produzidos pela política e pela ação pública.	Ampliação do acesso a direitos e serviços; Redução da vulnerabilidade e da situação de rua; Aprendizado e inovação social e institucional; Redução do estigma e fortalecimento da cidadania.	(ANDION, 2023b; CEFAÏ, 2017a, 2017b; CRUZ; DAROIT, 2023; DEWEY, 1954; GOFFMANN, 2008; WITT; ANDION; MANOEL, 2025)

Fonte: elaborado a partir de autores de governança pública (2025).

3. POSICIONAMENTO EPISTEMOLÓGICO E PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, delineamos o posicionamento epistemológico e o percurso metodológico adotados no desenvolvimento da tese. Considerando o objetivo de compreender como ocorre a governança na arena de garantia de direitos da PSR no município de Florianópolis e qual é o lugar dessa população nesse processo, adotamos uma abordagem qualitativa. Como corrente teórica, assumimos o pragmatismo cuja orientação epistemológica, ontológica e metodológica serve de base para as análises. Inicialmente, discutiremos a adequação do pragmatismo para acessar a realidade social pesquisada, por possibilitar uma compreensão integrada do campo de pesquisa.

Ao adotarmos tal opção epistêmica, apoiamo-nos em autores que já desenvolvem pesquisas pragmatistas na análise de políticas públicas e sua governança no Brasil e no exterior (ANDION, 2023b; ANSELL, 2011; ANSELL; TORFING, 2022; FREGA, 2019; LAVALLE; SZWAKO, 2015; SABEL; ZEITLIN, 2012; WITT, 2023). Dessa forma, o trabalho de campo foi conduzido com o propósito de observar e descrever os contextos, as experiências e as inter-relações entre os atores envolvidos, conforme propõe Cefaï (2013). À medida que a pesquisa avançava, precisamos realizar ajustes metodológicos para captar de forma mais precisa a complexidade do campo.

Essa flexibilidade está em consonância com o alerta de Dewey (2010), segundo o qual o pragmatismo rejeita métodos rígidos, privilegiando abordagens abertas e adaptáveis às experiências observadas. Adotamos um caminho abdutivo de idas e vindas da realidade empírica à teoria, com constante reflexividade durante o processo (CORRÊA, 2021). No decorrer do capítulo, revisitaremos os objetivos específicos da pesquisa, detalhando o processo de coleta e análise de dados e explicitando como cada etapa foi conduzida para alcançar os resultados esperados. Por fim, sintetizaremos as informações em um quadro-síntese, proporcionando uma visão panorâmica do desenho da pesquisa e do percurso metodológico adotado.

3.1. A EPISTEME PRAGMATISTA E SEUS GESTOS

Esta pesquisa filia-se à epistemologia pragmatista, incorporando elementos do pragmatismo clássico, sobretudo com base em John Dewey, assim como estudos

mais recentes do pragmatismo sociológico, em especial da sociologia dos problemas públicos (CEFAÏ, 2017; CEFAÏ, 2002, 2010, 2013; CEFAÏ; TERZI, 2012; CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011). Paralelamente, busca-se inspiração em autores que exploram abordagens pragmatistas no campo da administração pública e da sociologia da ação pública (ANDION, 2020; ANDION et al., 2014, 2017; ANDION; MAGALHÃES, 2021; ANSELL, 2011; ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2021; BERK et al., 2012; FREGA, 2016, 2019; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a; SABEL; ZEITLIN, 2012).

A adesão à epistemologia pragmatista requer uma postura específica do pesquisador, que se manifesta em três dimensões interdependentes: o gesto ontológico, que orienta a forma de compreender o ser e a realidade; o gesto epistemológico, que define os limites e as possibilidades do conhecimento; e o gesto metodológico, que estrutura a abordagem investigativa (CORRÊA, 2021).

O **gesto ontológico** sustenta que o pesquisador deve evitar definições prévias sobre a sociedade ou o social, partindo da premissa de que a sociedade é formada por grupos heterogêneos e por articulações entre diversos atores. Nesse horizonte, valoriza-se o pluralismo dos modos de existência e a "democracia ontológica de partida", o que implica que nenhum elemento ou ator seja descartado a priori (CORRÊA, 2021).

Este princípio significa que o pesquisador parte do pressuposto de que todos os atores e elementos, sejam eles humanos ou não-humanos, possuem uma agência intrínseca e relevante na construção da realidade social, sem que nenhum seja desconsiderado ou hierarquizado previamente. Tal postura exige a abertura para observar e valorizar a participação de atores não convencionais ou marginalizados e formas de ação que podem fugir das expectativas iniciais.

Assim, esta pesquisa não definirá previamente quem são os atores envolvidos na arena pública de defesa dos direitos da PSR. Pelo contrário, seguirá a trilha dos atores, observando suas articulações, analisando as associações entre humanos e não humanos, e investigando tanto as ações quanto as omissões nos processos observados. Nesse contexto, recorremos ao conceito de "humano" e "não humano" proposto por Latour (2012). Para o autor, o humano é um agente que interage, influencia e é influenciado pelo mundo ao seu redor. Já o não humano compreende tudo aquilo que não é humano, como objetos, instituições, tecnologias e leis, que exercem agência no mundo e contribuem para a construção da realidade social.

Latour (2012) argumenta que nenhum agente — humano ou não humano —

age de maneira isolada ou possui agência pura. Assim, torna-se indispensável observar as redes e as interações, uma vez que nada pode ser compreendido de forma isolada, descontextualizado de suas relações e do tecido social no qual está inserido (LATOUR, 2012). Destacamos que, nesta tese, Latour é mobilizado como estratégia metodológica de seguimento das associações, sem adesão à sua suspensão da normatividade democrática.

Complementarmente, esta pesquisa adota a perspectiva da captura como experiência, entendendo que as dinâmicas de poder e a própria construção das políticas públicas são moldadas e vivenciadas pelos diferentes atores em suas interações cotidianas (CHATEAURAYNAUD, 2017). Essa abordagem nos permite ir além de uma visão estática do poder, investigando como os problemas da PSR, as respostas institucionais e as articulações socioestatais são continuamente capturados ou redefinidos pelas vivências, pelos discursos e pelas práticas na arena pública.

A captura aqui é vista como um processo dinâmico, em que a experiência se torna o campo de agência e contestação. A adoção do gesto ontológico pragmatista implica transcender a dimensão meramente legal-normativa do fenômeno, dos discursos e das narrativas oficiais, buscando compreender as interações entre os atores que produzem a governança pública (GONÇALVES, 2020). Segundo Latour (2012), não é suficiente identificar os problemas que envolvem o social; é necessário abordar os fenômenos sociais como problemas em si e, a partir disso, analisá-los. Nessa linha,

Corrêa (2021) destaca que, ao tratar os fenômenos sociais como problemas, superam-se os determinismos holísticos, passando a observar a ação dos atores e suas justificativas, especialmente em contextos de controvérsias e rupturas. Deste modo, esta pesquisa seguirá o gesto ontológico pragmatista para compreender como a governança se configura na arena de defesa dos direitos da PSR ao longo do tempo. Serão observadas situações de conflito, nas quais os atores argumentam e justificam suas ações e pontos de vista, evidenciando as dinâmicas de governança e as interações socioestatais.

O **gesto epistemológico**, por sua vez, sustenta que a visão de mundo não é pré-definida; ela é construída pelas determinações, definições, ações e atuações dos próprios atores em relação ao mundo e a si mesmos. Nessa perspectiva, o pesquisador não possui conceitos e conhecimentos estáveis, ele os constrói em um processo contínuo de interação com o campo (CORRÊA, 2021). Esse princípio

fundamenta o uso da lógica abdutiva para compreender os fenômenos, uma vez que as idas e vindas entre teoria e prática são essenciais para as investigações pragmatistas. O gesto epistemológico exige que o pesquisador se abstenha de prejulgar as ações, palavras e gestos dos sujeitos pesquisados, adotando uma postura de abertura.

Essa abordagem epistemológica implica permitir que os atores investigados sejam os responsáveis por ordenar e compor o social, em vez de impor interpretações ou estabilizar artificialmente as dinâmicas sociais (LATOUR, 2005). Cefaï (2002) compreende que a arena pública é o local onde as dinâmicas democráticas acontecem. Consequentemente, ao assumir a epistemologia pragmatista, observamos sistematicamente a arena de defesa dos direitos da PSR, compreendendo-a como o espaço no qual a ação pública acontece e que se constrói e reconstrói a partir das interações estabelecidas pelos atores que a performam. Por isso, acompanhar e retraçar estas redes e as experiências importa.

O **gesto metodológico** pragmatista enfatiza a observação dos momentos em que os atores se explicam e justificam suas ações (CORRÊA, 2021), das controvérsias e das situações de prova (LATOUR, 2012). Para aprofundar a compreensão da construção dessas evidências em contextos de incerteza e disputa, esta pesquisa se apoia na teoria das provas de Francis Chateauraynaud, que explora como os atores mobilizam e produzem testes e argumentos para validar suas proposições no espaço público (CHATEAURAYNAUD, 2017; CHATEAURAYNAUD; DEBAZ, 2017). Complementarmente, serão analisados os momentos críticos e das situações problemáticas (CEFAÏ, 2017a), que são instâncias privilegiadas para observar essa dinâmica de produção e confronto de provas.

A partir da perspectiva da captura como experiência, a investigação metodológica buscará identificar como as vivências da PSR e dos demais atores são expressas, interpretadas e, por vezes, capturadas em narrativas e em arranjos institucionais. Isso implica observar detalhadamente como os problemas são enquadrados, como as evidências são construídas a partir de experiências concretas e como diferentes atores tentam impor ou negociar a validade de suas realidades vivenciadas nos espaços públicos (CHATEAURAYNAUD, 2017).

Segundo Andion et al. (2017), esses momentos não ocorrem de maneira linear, tendo em vista que há um processo constante de idas e vindas e revisões, enquanto o pesquisador almeja descrever de forma mais fiel possível o movimento contínuo do

social em construção. Ansell (2011) afirma que a aproximação do pesquisador com a arena para compreensão das práticas de governança enriquece as pesquisas, sob essa perspectiva, faz-se necessário que a pesquisa seja desenvolvida junto com os sujeitos pesquisados de forma colaborativa.

Adotar o gesto metodológico pragmatista implica uma postura de não julgamento dos atores e de observação sem preconceito. O intuito é observar as situações e analisar suas justificativas, validades, critérios e articulações, e compreender suas complexidades. Essa abordagem exige atenção especial a momentos críticos, como audiências públicas, fóruns e reuniões em que os atores, muitas vezes com perspectivas divergentes, confrontam suas interpretações sobre o fenômeno social em questão. A participação ativa na arena pública é indispensável para capturar as dinâmicas em tempo real e compreender os processos que estruturam a governança.

A integração dos gestos ontológico, epistemológico e metodológico descritos evidencia que esta pesquisa será implicada e aplicada (CEFAÏ, 2013). Isso significa que a investigação não se restringe à descrição, ela busca intervir e gerar conhecimento útil para a transformação da realidade estudada, agindo em conjunto com os atores da arena. Nesta pesquisa, a integração dos gestos ontológico, epistemológico e metodológico pragmatistas se relaciona com a abordagem relacional e focada na experiência para compreender as dinâmicas de governança na arena da garantia de direitos da PSR.

O gesto ontológico fundamenta-se na rejeição de definições prévias, reconhecendo a sociedade como uma rede heterogênea composta por humanos e não humanos — pessoas em situação de rua, instituições, políticas, tecnologias e objetos — que interagem de maneira contínua, moldando a realidade social. O gesto epistemológico complementa essa visão ao sustentar que o conhecimento não é fixo ou pré-estabelecido, ele é construído a partir das ações, interações e justificativas dos próprios atores, permitindo uma investigação aberta, interativa e sensível às dinâmicas do campo.

Por fim, o gesto metodológico enfatiza a observação participante de situações críticas nas quais diferentes atores expõem seus argumentos e negociam soluções para problemas complexos e uma pesquisa-ação engajada, na qual as pesquisadoras também são sujeitos da pesquisa e da arena pública. Essa abordagem exige das pesquisadoras desta tese uma postura desprovida de prejulgamentos, promovendo

uma análise colaborativa e implicada com o campo. Ao articular esses três gestos, esta pesquisa busca descrever, com fidelidade e profundidade, as práticas e disputas que configuram a arena, bem como assume um posicionamento axiológico e praxeológico de colocar a pesquisa a serviço de políticas públicas e uma governança mais democrática e inclusiva para a PSR.

3.2. A TRAJETÓRIA, DESENHO E MOMENTOS DA PESQUISA[8]

Como apresentamos na seção anterior, adotamos a abordagem pragmatista com o intuito de compreender a governança e o papel e o lugar da PSR na mesma não como ela "deveria ser", mas sim "tal como ela se faz", em seus contextos naturais, evitando a importação de categorias ou hipóteses externas. Isso implicou uma indeterminação inicial do objeto de estudo, permitindo explorar a inserção da PSR em seu sentido mais amplo, que transcende os meros dispositivos institucionais de consulta e participação e abrange desde mobilizações coletivas e conversas cotidianas até as dinâmicas de engajamento espontâneo.

Essa abordagem exigiu um forte envolvimento com o campo, o que permitiu uma compreensão aprofundada das dinâmicas concretas de participação da PSR nas interações socioestatais que são o cerne desta pesquisa. Nas seções seguintes, apresentaremos a trajetória desta pesquisa detalhando o percurso metodológico utilizado para responder a cada um dos objetivos do estudo.

3.2.1. Reconstituição da trajetória da situação de rua no Brasil e do debate sobre as políticas públicas voltadas à PSR

Para atender ao primeiro objetivo desta tese — reconstituir a trajetória do problema e das políticas públicas referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória — e responder às seguintes questões de pesquisa: “qual é a trajetória do problema público e da política pública de garantia de direitos da PSR no Brasil? E qual o lugar deste público nesta trajetória?” adotamos uma estratégia metodológica fundamentada na triangulação de diversos conjuntos de fontes de dados documentais.

[8] Em alguns momentos desta seção será utilizada a primeira pessoa para enfatizar o lugar da autora na pesquisa.

O levantamento de dados documentais envolveu: (a) revisão sistemática da literatura, com vistas a identificar os principais referenciais teóricos e evidências empíricas que sustentam a compreensão do fenômeno; (b) análise de documentos legais e normativos, como leis, decretos e portarias, que compõem o arcabouço jurídico-institucional das políticas públicas voltadas à PSR; (c) materiais jornalísticos, que ofereceram subsídios para apreender os enquadramentos discursivos, a visibilidade pública do tema e a atuação de diferentes atores, bem como os conflitos presentes na arena pública do Brasil e (d) pesquisa em bases de dados públicos, buscando relatórios, ações judiciais e documentos que auxiliassem na compreensão da realidade dessa arena no país.

A triangulação dessas fontes permitiu uma abordagem analítica densa e multidimensional, que articula saberes acadêmicos, narrativas públicas e marcos institucionais, possibilitando compreender tanto os arranjos formais quanto as práticas concretas de ação pública no campo da política para a PSR. A diversidade de fontes de dados não foi uma escolha aleatória.

Reconhecemos que a compreensão da complexidade das políticas públicas e da ação de seus múltiplos atores exige ir além de uma única fonte ou tipo de dado, demandando a combinação de diferentes lentes analíticas para capturar as dimensões formais e informais, discursivas e práticas, que moldam a trajetória dessas políticas. Na sequência, aprofundaremos cada etapa realizada.

3.2.1.1. Revisão sistemática da literatura

Com o intuito de aprofundar o debate e compreender o estado da arte das políticas públicas voltadas à PSR no Brasil, realizamos uma revisão sistemática da literatura entre março e abril de 2022, com atualização em setembro de 2024. Conduzimos a pesquisa em quatro bases de dados: EBSCOhost, SciELO, ScienceDirect e Scopus. Para ampliar o alcance das buscas, combinamos dois eixos com palavras-chave, o primeiro relacionado à PSR e o segundo às políticas públicas:

- Eixo 1 (PSR): "pessoa* em situação de rua", "população em situação de rua", "morador* de rua", "mendigo*", "mendicância", "povo de rua", "pessoa* de rua", "população de rua";
- Eixo 2 (Políticas Públicas): "política* pública", "governança", "ação pública".

Utilizamos o asterisco (*) para incluir variações de plural e singular das

palavras-chave. Na estratégia de busca, seguimos o seguinte roteiro: (1) acesso e consulta às bases de dados eletrônicas, (2) restrição das buscas às áreas de ciências aplicadas, humanas e multidisciplinares, (3) não houve recorte temporal. Após as buscas, identificamos 6.520 estudos, os quais exportamos para o Mendeley, um *software* de organização de referências. Para a seleção do portfólio bibliográfico, seguimos a sequência detalhada na Tabela 2.

Realizamos um processo de seleção abrangendo as seguintes etapas: (1) eliminação dos artigos duplicados; (2) leitura dos títulos; (3) leitura dos resumos; (4) exclusão dos artigos aos quais não obtivemos acesso; (5) remoção dos artigos ainda não publicados; e (6) leitura dos artigos completos. Durante as etapas de leitura de títulos, resumos e artigos completos, aplicamos critérios de exclusão para artigos que abordavam temas relacionados: (1) saúde física ou mental; (2) movimento dos sem-terra; (3) histórias de vida; (4) cotidiano dos profissionais e voluntários; e (5) contextos internacionais.

Tabela 2 — Seleção do portfólio bibliográfico

Etapa de seleção	Artigos por etapa	Artigos excluídos por etapa	Motivo da exclusão
Artigos brutos	6.520	1.985	repetidos
Leitura de títulos	4.735	5.116	sem adesão ao tema
Leitura de resumos	1.230	1.036	não tratavam de políticas públicas, apenas citavam sua necessidade
Leitura completa	194	156	não desenvolviam a temática proposta nesta revisão
Portfólio Bibliográfico			39 artigos

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Durante a etapa de leitura dos artigos completos, excluímos aqueles que, embora mencionassem a necessidade de políticas públicas, não desenvolviam a temática com profundidade. Finalizamos o processo com um portfólio de 39 artigos, listados na Tabela 3, que tratavam da política pública voltada à PSR no Brasil.

Consideramos, assim, 39 artigos para a sistematização dos dados que compõem o portfólio bibliográfico desta tese (Tabela 3). Essa sistematização consistiu na separação das informações em categorias, como causas, respostas, limites, desafios e avanços, referentes às políticas públicas voltadas à PSR. Conduzimos ainda, uma análise bibliométrica dos artigos, conforme detalhado no Apêndice 1 desta tese. Todo este trabalho resultou em um artigo que já foi encaminhado para publicação.

Tabela 3 — Portfólio bibliográfico

Título	Estado	Ano	Citações
População em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania: articulando saberes e ações	SP	2014	31
Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça	Portugal	2015	18
Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática	RN	2016	161
Políticas públicas para pessoas em situação de rua no Brasil: ações para o exercício da cidadania?	PE	2016	
Discurso e protagonismo: população em situação de rua na produção discursiva de O Trecheiro	DF	2017	0
O papel da prefeitura de Belo Horizonte como garantidora de direitos fundamentais: causas das vagas remanescentes nos abrigos destinados à população em situação de rua	MG	2017	2
A gente tem acesso de favores, né? A percepção das pessoas em situação de rua sobre direitos humanos à água e ao esgoto sanitário	BH	2018	47
A rua é minha casa: condições de vida de pessoas em situação de rua em um município de Santa Catarina	SC	2018	1
Centro Pop: quando uma política pública incomoda	SP	2018	3
Mais vulnerabilizadas à violência urbana: pessoas em situação de rua e a suposta segurança pública	PA	2018	3
Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre efetivação de direitos em Fortaleza	CE	2018	0
População em situação de rua: a questão da marginalização social e o papel do estado na garantia dos direitos humanos e do acesso aos serviços de saúde no Brasil	MG	2018	14
Hierarquia, contestação e igualdade: a produção da militância política dos moradores de rua no Brasil	RS	2019	8
O acesso aos serviços de saúde na perspectiva de pessoas em situação de rua	MS	2019	16
Pessoa em situação de rua e desigualdade social: uma questão de políticas públicas	SP	2019	8
Política de assistência social e a população em situação de rua: avanços e desafios na garantia de direitos no munícipio de Castanhal - PA	PA	2019	0
População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo	DF	2019	31
Representações sociais de pessoas em situação de rua sobre "cuidar de si"	BA	2019	1
(Bio)ética e população em situação de rua: entre Agamben e Derrida	RJ/MG	2020	5
A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social	DF	2020	13
O asseguramento dos direitos sociais a partir da política de Assistência Social para populações em situação de rua	RS	2020	3
População em situação de rua e COVID-19	MG	2020	62
Precários e sobrantes: os sentidos do trabalho para usuários de drogas em situação de rua	MG	2020	0
Refugiados urbanos em trânsito permanente: efeitos menos visíveis da produção de uma cidade olímpica	RJ	2020	1
Viver na rua: vulnerações e a bioética da proteção	RJ	2020	7
Direitos sociais e pessoas em situação de rua: análise da (in) visibilidade de pessoas em situação de rua	CE	2021	1
Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de programas para pessoas em situação de rua em São Paulo	SP	2021	9
Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação	SP	2021	1
Mulheres em situação de rua: memórias, cotidiano e acesso às políticas públicas	RS	2021	2
O acesso à saúde pela população em situação de rua da Avenida Paulista: barreiras e percepções	SP	2021	10
Pessoas em situação de rua: aspectos sobre a saúde e experiências com serviços sanitários	SP	2021	7
Pessoas em situação de rua: uma revisão sistemática da produção científica no Brasil	CE	2021	3
Vulnerabilidade de pessoas em situação de rua e pandemia da covid-19: isolamento social ou (in)visibilidade humana	AM	2021	2
A população em situação de rua: As estratégias de planejamento intersetorial para cuidado em saúde	BA	2022	4
Análise de políticas públicas para as pessoas em situação de rua pela ótica da gestão social	DF	2022	0
A cor das rua: o racismo e a população em situação de rua no Brasil	SP	2023	0
A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa	MG	2023	4
População em situação de rua e seu acesso à alimentação: uma desigualdade intensificada pela pandemia de Covid-19	RS	2023	1
Ações de assistência à saúde ofertadas à população em situação de rua: estado da arte	BA	2024	0

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

3.2.1.2. Análise de documentos legais e normativos

Iniciamos a busca pelas normativas de políticas públicas com a leitura dos artigos que compõem nosso referencial bibliográfico. Conforme as normativas eram citadas, compilamos essas referências em uma tabela Excel. Após essa compilação inicial, procedemos à leitura das normativas identificadas. Durante essa etapa, observamos que algumas outras normas eram citadas, as quais buscamos para uma leitura prévia, com foco na menção direta à PSR. Uma das normas analisadas foi a Resolução nº 40, de 2020, na qual encontramos, na Exposição de Motivos, diversas normativas que foram analisadas. Nessa norma, encontramos a maioria das normativas de caráter nacional. Neste ponto, um breve esclarecimento se faz necessário: compreendemos que, mesmo que a PSR não seja explicitamente citada em diversas legislações, muitas delas garantem direitos aplicáveis a essa população.

No entanto, considerando o objetivo desta tese em focar na arena da garantia de direitos da PSR, priorizamos a busca por legislações específicas que abordam diretamente essa temática. Além das normativas advindas do referencial bibliográfico e das normativas pesquisadas, a participação da pesquisadora na arena permitiu o acesso a normativas recentes por meio de canais diversos, como grupos de WhatsApp e conversas técnicas. Compilamos as normativas de caráter nacional no Quadro 8, as de caráter estadual no Quadro 9 e aquelas restritas a Florianópolis — lócus de análise desta pesquisa — na seção 5.2. Se a análise documental revelou o arcabouço formal, a investigação dos materiais jornalísticos permitiu capturar a dinâmica pública e as mobilizações que pressionam por esses mesmos marcos legais.

3.2.1.3 Análise de materiais jornalísticos

Após o levantamento do referencial bibliográfico e das normativas, com o intuito de valorizar não apenas a legislação vigente, como igualmente as mobilizações sociais da PSR em busca da efetivação de seus direitos no Brasil, focamos em compreender a ação pública. Assim, iniciamos um levantamento da mídia, para identificar as mobilizações sociais da PSR junto às OSCs que exerceram impacto sobre a legislação. Iniciamos com uma pesquisa no acervo do jornal O Globo, buscando notícias nas colunas “o País” e “Política”, porém, o número de notícias que mostravam a articulação da sociedade civil era insuficiente. Assim, empreendemos

diversas buscas pelo Google Notícias.

A análise das notícias nos permitiu conectar eventos de mobilização social a mudanças ou criações de marcos legais, compreendendo como a voz da PSR reverberou no cenário legislativo brasileiro e como a ação pública é moldada pelas demandas sociais. Um dos sites pesquisados foi o da Rede Rua, que disponibiliza acesso ao jornal “O Trecheiro”, cujas mobilizações são exemplificadas na Figura 19. As buscas foram conduzidas de forma orgânica, utilizando inicialmente as palavras-chave dos eixos de pesquisa do portfólio bibliográfico. No decorrer da pesquisa, a dinâmica da própria mídia nos guiou: um site de notícias remetia a outro, e ao encontrar uma matéria, pesquisamos mais sobre aquele tema específico.

Esse processo, não linear ou rígido, permitiu construir uma "colcha de notícias", revelando as interconexões e desdobramentos das pautas. Sentimos a necessidade de pesquisar por nomes de legislações específicas, entre outras tantas combinações de palavras-chave, para rastrear o impacto direto das mobilizações. Compilamos os resultados das buscas em um documento no Word, contendo *links* e resumos das matérias, as quais posteriormente incorporamos ao texto final da tese, reforçando a compreensão da ação pública.

3.2.1.4 Análise de pesquisas em bases de dados públicos

Durante a elaboração da tese, percebemos a necessidade de dados quantitativos e qualitativos sobre a PSR. Para tanto, realizamos pesquisas em sites especializados que disponibilizam dados, como o IBGE e o CadÚnico. O processo de escrita conduziu à descoberta e a incorporação de outras fontes, incluindo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o IBGE, utilizados para quantificar equipamentos públicos e a população, respectivamente.

Outro ponto de partida na pesquisa foi a ADPF 976/2023, que revelou em seu texto outros instrumentos legais e documentos que foram integrados à tese. Essa pesquisa, caracterizada por um processo de interconexão entre as fontes, resultou na identificação de importantes marcos para as políticas públicas de PSR. Tais documentos, como o Relatório Rua Aprendendo a Contar, o Guia de Atuação Ministerial e o Guia Inclua Pop Rua, foram compilados no Quadro 8. A inclusão desses materiais objetiva não apenas limitar o avanço na arena à legislação, sobretudo, valorizar outros instrumentos que moldam e são moldados pela ação pública.

3.2.2. Retraçando a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis

A abordagem para o segundo objetivo — **acompanhar e retraçar a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis, caracterizando sua configuração e identificando seus atores-chave e suas interações envolveu a triangulação de quatro estratégias complementares de pesquisa:**

(a) pesquisa em bases de dados e sites públicos: buscando relatórios, documentos e normativas de âmbito local que nos auxiliassem na construção de uma contextualização de Florianópolis, além da aplicação prática da legislação vigente;

(b) consulta a materiais jornalísticos e redes sociais locais: buscando identificar situações que demonstravam a ação dos representantes governamentais e não governamentais frente à política pública;

(c) cartografia por meio da metodologia do OBISF, buscando mapear iniciativas da sociedade civil e aparelhos governamentais que compõem a rede da política;

(d) consulta ao diário de campo construído durante a observação participante da arena, buscando demonstrar os argumentos dos atores da arena sobre as situações descritas. A construção do diário de campo e o processo etnográfico serão discutidos com profundidade, adiante, na seção 3.2.3.1, quando descrevemos mais detalhadamente a etnografia realizada.

A articulação dessas fontes de dados, portanto, configura uma abordagem metodológica multifacetada, desenhada especificamente para capturar a complexidade e a dinâmica da arena pública local. Se a primeira etapa metodológica se concentrou em traçar o panorama nacional, por meio de marcos institucionais e do debate acadêmico, esta segunda etapa aprofunda a análise em um nível meso, buscando compreender a política em sua manifestação concreta em Florianópolis.

A combinação da análise documental e midiática com a cartografia sistemática dos atores e os registros pontuais do diário de campo permite não apenas identificar os componentes formais da política, como igualmente desvendar as interações, os conflitos e as mobilizações que efetivamente moldam a garantia (ou a negação) de direitos no município. A estratégia adotada confere densidade empírica à pesquisa, permitindo ir além do que a política "deveria ser" para analisar como ela "é" na prática, a partir das ações e dos discursos dos múltiplos atores que nela atuam. A seguir detalhamos cada uma dessas estratégias, explicando como foram operacionalizadas

na pesquisa.

3.2.2.1. Análise de dados e sites públicos

Nesta etapa, utilizamos fontes já exploradas na primeira etapa da pesquisa, como CadÚnico, MDS e IBGE. Estes dados auxiliaram na contextualização de Florianópolis frente ao cenário nacional e regional. Na sequência, utilizando os sites da Câmara de Vereadores e da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), empreendemos um esforço para compreender o arcabouço jurídico-institucional das políticas públicas voltadas à PSR em Florianópolis. Embora tenhamos encontrado dezenas de portarias que citavam a PSR, a maioria delas se referia a nomeações de gestores ou alterações nominais de representantes.

Por isso, optamos por manter apenas as normativas que se referiam diretamente à garantia de direitos. A partir desses documentos, buscamos entender como as políticas se materializam na prática municipal. Para tanto, consultamos os sites institucionais das organizações que atuam na temática em Florianópolis, um processo facilitado pelo conhecimento prévio dos diversos atores da arena. Adicionalmente, a Ouvidoria da PMF foi acionada para obtenção de informações, dada a indisponibilidade de dados em outros canais da prefeitura. Para confirmar as informações coletadas, utilizamos, ainda, relatórios do CNDH e do TCE/SC.

3.2.2.2. Análise de materiais jornalísticos e redes sociais de âmbito local

Para demonstrar a aplicação prática das políticas públicas, a pesquisa não se restringiu a fontes documentais tradicionais. Realizamos uma análise das reportagens publicadas entre 2020 e 2025, que abordavam a temática da PSR em Florianópolis. A coleta foi realizada de forma ativa, usando ferramentas de busca como o Google Notícias e palavras-chave como "população em situação de rua" e "Florianópolis", o que resultou na construção de um acervo de notícias. Paralelamente, tivemos acesso a reportagens de forma passiva, por meio de nossa participação em grupos virtuais e do monitoramento de redes sociais.

A incorporação dessas redes ocorreu de forma orgânica, uma vez que nossa presença na arena permitiu o contato e a interação com diversos atores. Assim, monitoramos perfis de redes sociais de OSCs (como Rede Com a Rua, Pastoral do

Povo de Rua, Coletivo Voz das Manas, Movimento Nacional da População em Situação de Rua — MNPR — SOMAR, entre outras), de órgãos governamentais (Guarda Municipal de Florianópolis — GMF — PMF, entre outras) e de políticos que tinham a PSR como uma de suas pautas (como Bruno Souza, Marquito, Camasão e Topázio). Visitamos outras redes sociais no decorrer da tese, porém, de forma pontual e sem acompanhamento contínuo.

Registramos as situações vivenciadas, os eventos acompanhados e as impressões em um diário de campo. Esse instrumento revelou-se fundamental para a construção analítica da pesquisa, além de ter contribuído diretamente para a elaboração das entrevistas. Essa interação gerou um fluxo contínuo de informações, fundamental para a compreensão das representações sociais, dos discursos midiáticos e da repercussão pública sobre a PSR no contexto de Florianópolis. É importante destacar que, apesar da visão progressista desta tese, o acompanhamento de diversas redes sociais de cunho conservador foi essencial para ampliar a compreensão da arena em sua totalidade.

3.2.2.3. Cartografia da arena pública da PSR

Para esta etapa, utilizamos a metodologia desenvolvida no âmbito do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF). O Observatório criado em 2016, constitui-se atualmente como projeto de pesquisa e programa de extensão da UDESC/ESAG e se configura como uma plataforma digital e de integração real entre a universidade e os atores que conformam o EIS da cidade e se mobilizam e atuam em torno dos seus problemas públicos. O OBISF se materializa por meio de uma plataforma colaborativa online (https://observafloripa.com.br/) que mapeia, acompanha, conecta e fortalece iniciativas de inovação social em Florianópolis e seus ecossistemas, coproduzindo pesquisa articulada com o ensino e a extensão na graduação e pós-graduação sobre inovação social na esfera pública. Por meio do OBISF, é possível:

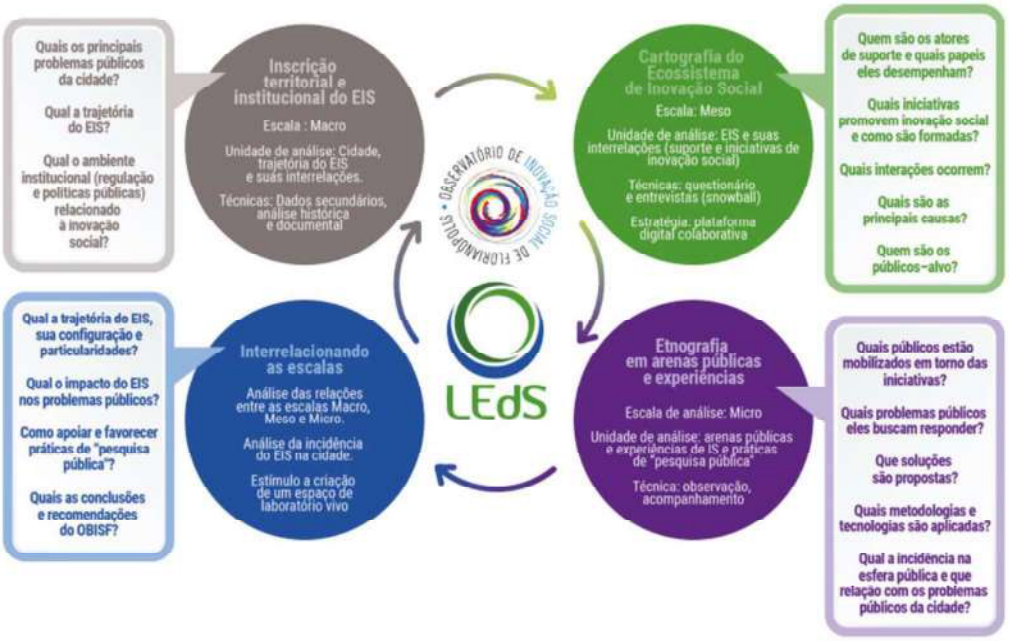
- visualizar iniciativas da sociedade civil (muitas vezes invisíveis) e seu trabalho cotidiano para cocriar políticas públicas e influenciar na governança pública;
- conectar a universidade, comunidades, empresas e governo na busca de soluções para os problemas públicos da cidade e para o fortalecimento do EIS;
- coproduzir conhecimento conectando a Universidade e os saberes

locais, com vistas a contribuir para uma cidade mais justa e sustentável;

- valorizar as experiências de inovação social e suas interações com as políticas públicas.

Por meio do OBISF foram desenvolvidas e testadas, por meio de vários estudos empíricos duas metodologias integradas de “cartografia de ecossistemas de inovação social” e de “etnografia de arenas públicas” (ANDION, 2023; ANDION, ALPERSTEDT e GRAEFF, 2020; ANDION et al., 2022; MAGALHÃES, ANDION e ALPERSTEDT, 2020), que buscam relacionar as escalas macro-meso e micro do EIS, conforme sintetizado na Figura 6.

Figura 6 — *Framework* analítico e metodológico do OBISF



Fonte: Andion, Alperstedt e Graeff (2020).

A etapa de **inscrição territorial e institucional** consiste em uma escala macro de análise que visa compreender a trajetória do EIS e os principais problemas públicos vivenciados no município — publicizados pelos próprios atores — bem como os dispositivos (leis, programas, políticas públicas e instrumentos) existentes para enfrentá-los (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020). Essa etapa evidencia que os EIS são moldados pelas condições históricas, institucionais e sociais específicas de um território.

A etapa subsequente consiste na **cartografia dos Ecossistemas de Inovação Social** e de suas arenas públicas, iniciada em 2016, e realizada como parte de um

esforço sistemático para mapear e compreender os atores, iniciativas e interações que compõem esses ecossistemas (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020). As autoras descrevem essa etapa como essencial para identificar as dinâmicas que favorecem ou dificultam a inovação social no território. A cartografia é realizada por meio de questionários aplicados junto a iniciativas de inovação social da cidade. Os dados são organizados em uma plataforma digital colaborativa na qual as iniciativas mapeadas são georreferenciadas e suas relações são visualizadas nas redes que conformam as arenas públicas da cidade, permitindo enxergar os laços com os seus atores de suporte e os instrumentos de política pública.

Assim, o mapeamento permite identificar colaborativamente: as iniciativas de inovação social (que respondem a algum problema público da cidade), os atores de suporte (que as apoiam) e os instrumentos de política pública, cada uma delas com suas respectivas subdivisões em termos de tipos e funções no ecossistema. Até outubro de 2025, já estavam cadastradas na plataforma 811 iniciativas de inovação social, 532 atores de suporte e 548 instrumentos de política pública. No EIS, cada ator é representado por um marcador específico, conforme indicado no Quadro 4, a seguir.

Outra etapa do framework é a **etnografia em arenas públicas**, utilizada para acompanhar os "campos de experiência" e analisar as práticas e os regimes de ação que emergem nas iniciativas de inovação social observadas. A etnografia permite observar experiências de "experimentação democrática", como descrito por Ansell (2011), nas quais os atores constroem coletivamente soluções para problemas públicos em suas práticas cotidianas. Essas práticas são analisadas enquanto "laboratórios vivos" de inovação social, nos quais ocorrem processos de aprendizado coletivo e coprodução de políticas públicas (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020).

Andion; Alperstedt; Graeff (2020) descrevem que o método etnográfico adotado nas pesquisas envolve observação participante e, em alguns casos, pesquisa-ação, coproduzindo conhecimento junto com os atores que compõem o EIS da cidade. As autoras defendem que a participação de estudantes de pós-graduação e da graduação amplia a capacidade de coleta de dados e promove a integração entre pesquisa e ensino. Essa sistemática possibilita observar os campos de experiência e, por consequência, entender as controvérsias, os interesses e os conflitos que permeiam as arenas públicas (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020).

Quadro 4 — Categorias representadas no OBISF

CATEGORIAS DE INICIATIVAS	
Mapeadas	**Acompanhadas**
Iniciativas de inovação social indicadas o auto cadastradas na plataforma	Iniciativas que foram ou estão sendo acompanhadas sistematicamente pelos pesquisadores
Observadas	**Inativas**
Iniciativas que tiveram suas informações complementadas e validadas pela equipe do Observatório	iniciativas que deixaram de atuar durante o período da pesquisa

CATEGORIAS DE SUPORTE	
Aceleração	**Controle e *Accountability***
Promovem apoio para alavancagem e ganho de escala das iniciativas de inovação social.	Promovem controle social, *accountability* e transparência junto às iniciativas de inovação social.
Apoio Técnico	**Defesa/Advocacy**
Fornecem apoio e/ou assessoria técnica para iniciativas de inovação social.	Promovem defesa, denúncias e garantia de direitos, por meio de medidas protetivas junto às iniciativas de inovação social.
Articulação	**Empreendedorismo social**
Atuam como articuladores de iniciativas de inovação social ou de redes de inovação social. Podem ser chamados de pontes.	Apoiam e fomentam o empreendedorismo social
Centro de Pesquisa	**Financiamento**
Atuam no campo de pesquisa e/ou de extensão gerando e difundindo conhecimentos relativos à inovação social.	Fornecem crédito para as iniciativas de inovação social
Certificação	**Formação**
Emitem certificados relativos a práticas, processos, produtos, serviços e tipos de organizações em temas relacionados ao EIS.	Atuam na área de educação, formação, atualização profissional formal ou informal na área de inovação social
Comunicação e Diálogo	**Incubadora**
Atuam como espaços de troca de informações, diálogo e comunicação entre atores da inovação social.	Fornecem espaço e assessoria para o desenvolvimento de iniciativas de inovação social
Partido Político	**Sindicato ou Entidade de Classe**

CATEGORIAS DE INSTRUMENTOS	
Assistência social	**Justiça e defesa de direitos**
Centro de convivência; centro de referência; programa da assistência social; população em situação de rua; serviço especializado; unidade de acolhimento.	Conselho tutelar; Defensoria; judiciário; ministério público; programa da justiça e defesa de direitos; promotoria.
Cultura	**Meio ambiente**
Museu; programa de cultura; teatro.	Área legalmente protegida; parque; programa de meio ambiente.
Educação	**Saúde**
Educação especial; ensino fundamental; ensino fundamental e médio; ensino infantil; ensino infantil e fundamental; ensino infantil fundamental e médio; educação de jovens e adultos; ensino médio; ensino superior; ensino técnico; programa da educação; população em situação de rua.	Centro de atenção psicossocial; centro de atenção psicossocial infantil; centro especializado odontologia; centro práticas integrativas e complementares em saúde; comunidade sócio terapêutica; centros de testagem e aconselhamento; hospital; policlínica; programa da saúde; pronto socorro; população em situação de rua; unidade de assistência médica especializada; unidade básica de saúde e unidade de pronto atendimento.
Esporte	**Segurança**
Praça de esportes; programa de esportes.	Instituição civil de segurança; instituição militar; programa da segurança e unidade socioeducativa
Governança	**Trabalho, emprego e renda**
Administração pública direta; administração pública indireta; comitê fórum e consórcio; conselho de política pública; fundo especial e instrumentos de financiamento; legislativo.	agência de inserção; instituição qualificadora; programa de trabalho emprego e renda

Fonte: elaborado a partir do OBISF (2025).

As autoras descrevem ainda a etapa que busca **relacionar as escalas macro,**

meso e micro, cujo objetivo de relacionar essas escalas é compreender como as dinâmicas locais (micro) se conectam com redes de interação (meso) em contextos mais amplos (macro), criando um panorama completo da configuração e operação do EIS. Essa abordagem multiescalar permite compreender as condições que favorecem ou limitam a inovação social em diferentes níveis, fornecendo uma base para fortalecer uma governança mais democrática.

Andion, Alperstedt e Graeff (2020) ressaltam que essas etapas não são necessariamente aplicadas em todas as investigações e nem seguem uma sequência linear, refletindo a natureza iterativa e adaptável das análises realizadas. Essa flexibilidade metodológica permite ao OBISF aprofundar-se nas dinâmicas do EIS e contribuir para a compreensão das interações, das articulações e das práticas que moldam a governança nas arenas públicas de Florianópolis. Nesta tese, trabalhamos especificamente em duas fases do *framework*: a cartografia do EIS e a etnografia das arenas públicas e experiências, sendo esta última discutida na próxima seção.

Em 2020, iniciamos o mapeamento pelo cadastro das iniciativas de inovação social já conhecidas por nossa vivência na arena e, em seguida, coletamos dados em bases públicas e redes sociais. Conforme detalhado na seção 3.2.2, a participação ativa neste campo permitiu o reconhecimento e a aproximação com diversos atores, que se mostraram fundamentais para a coleta de dados. A partir de 2023, aprofundamos a sistematização, aplicando aos atores da arena o questionário do OBISF (Anexo 1), cujo objetivo é captar as metodologias, os arranjos de financiamento, os apoiadores, os parceiros e os resultados de cada iniciativa.

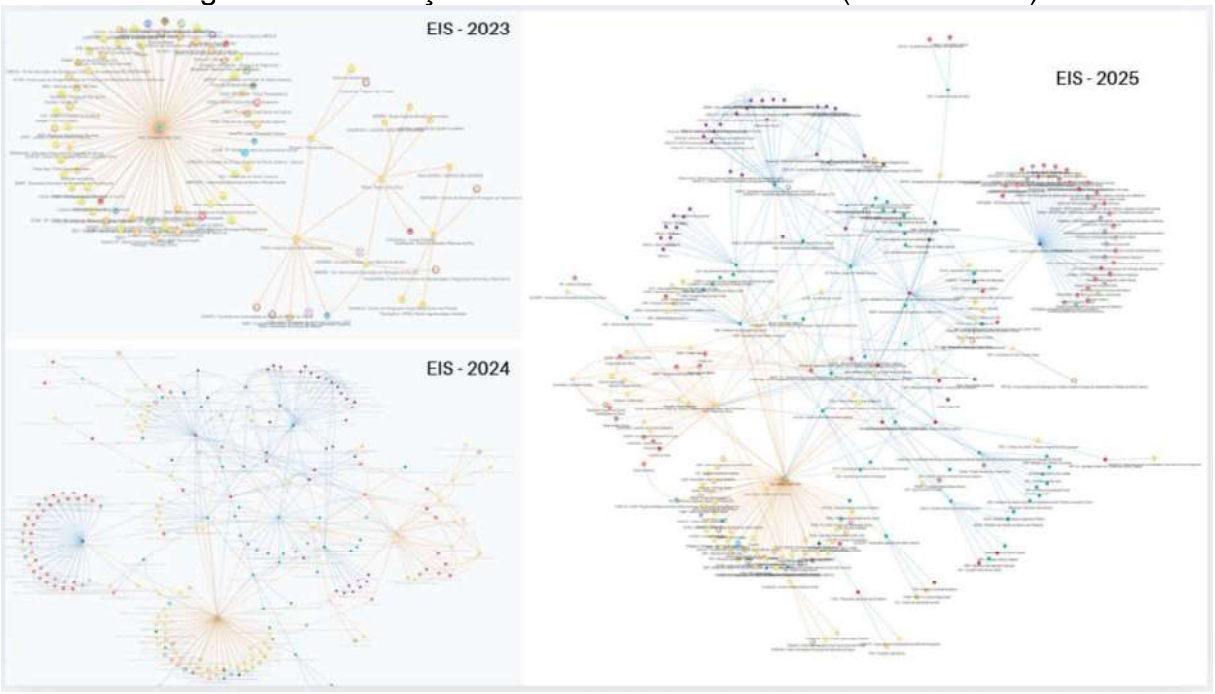
O mapeamento foi intensificado em 2023. Neste período, o estágio de docência na disciplina “Sociedade Civil e Políticas Públicas”, ministrada pela professora Carolina Andion, revelou-se de extrema importância. Ao longo do semestre, estudantes de Administração Pública desenvolveram estudos práticos com OSCs — Pastoral do Povo de Rua, Rede Com a Rua, Projeto Resgate e Florianópolis Invisível —, o que lhes permitiu vivenciar as dinâmicas dessas organizações e contribuir para a pesquisa. Essa colaboração acadêmica fortaleceu o uso da plataforma OBISF como ferramenta de pesquisa.

Figura 7 — Fotos da disciplina Sociedade Civil e Políticas Públicas de 2023

Fonte: elaborada a partir dos registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

Em 2024, iniciamos o cadastro de instrumentos de política pública já presentes em nosso cotidiano de pesquisa (grupos de WhatsApp, reuniões e eventos). A atuação de muitos instrumentos na arena resultou em uma ampliação do EIS mapeado, conforme ilustra a Figura 8.

Figura 8 — Evolução do EIS na arena da PSR (2023 a 2025)



Fonte: elaborada a partir do OBISF (2025).

Em 2025, utilizamos as entrevistas para identificar outros atores citados pelos participantes, o que resultou em um mapeamento robusto. Essa base de dados, em constante atualização, fortaleceu a análise das relações socioestatais junto à política pública e a governança. O mapa georreferenciado da plataforma, por sua vez, contribuiu para o exame das territorialidades e da distribuição dos serviços. A combinação estratégica das fontes e métodos detalhados nesta seção revelou a morfologia da arena em estudo. Mapeamos 37 iniciativas de inovação social e 55 instrumentos de política pública que compõem a rede que se mobiliza em torno das questões que afetam a PSR. A caracterização destes atores, de suas relações e da arena pública será feita no Capítulo 5 e a forma como essa complexa rede de atores e instrumentos opera coproduzindo a governança será o objeto de análise dos capítulos 6 e 7.

3.2.3. Compreensão da governança da política pública e da ação pública da rua.

Para atender ao terceiro e ao quarto objetivos desta tese — **desvendar a governança na política pública para a PSR em Florianópolis, demonstrando como suas estruturas, atores, narrativas e práticas institucionais operam na prática cotidiana e Compreender a ação pública da rua no Município, focalizando**

a atuação da PSR e seus aliados enquanto públicos realizamos a triangulação de quatro estratégias de pesquisa: (a) a etnografia da arena pública com observação participante, momentos de pesquisa-ação e construção do diário de campo, (b) entrevistas com atores-chave da arena, (c) análise de atas de reuniões, vídeos das audiências públicas e grupos de WhatsApp, e (d) pesquisa em materiais jornalísticos e redes sociais locais, esta última já apresentada na seção 3.2.1.3.

A triangulação dessas estratégias representa, portanto, um aprofundamento analítico crucial para a tese. Se as etapas anteriores construíram o panorama nacional e mapearam a configuração da arena em Florianópolis, esta terceira fase emerge nas dinâmicas processuais e nas interações que definem a governança da política pública no cotidiano. A combinação da análise de registros públicos, como atas e audiências, com a imersão proporcionada pela etnografia e a escuta direta dos atores por meio de entrevistas, permite ir além das estruturas formais e dos discursos públicos. Esta abordagem metodológica é fundamental para capturar as narrativas, as tensões e as práticas concretas que moldam a trajetória e as práticas da política, oferecendo uma visão densa de como a governança ocorre e qual o verdadeiro papel desempenhado pela PSR neste processo.

3.2.3.1. Etnografia da arena pública da PSR[9]

Minha investigação envolveu a participação em um número significativo de eventos junto aos atores engajados na resolução ou na visibilização do problema público da situação de rua, conforme demonstra o Quadro 5. Adotando uma postura pragmatista, procurei me aproximar das situações que envolviam a temática da pesquisa, frequentando os locais onde essa população permanece e é atendida, bem como os espaços onde a situação de rua era debatida.

A convivência nessas situações, e por um longo período, me permitiu identificar e interagir de diversas formas com os atores da arena, tanto governamentais quanto não governamentais, e com a PSR. Cada situação vivenciada exigiu uma postura distinta, de acordo com as suas especificidades.

[9] Esta seção é narrada em primeira pessoa, pois o percurso etnográfico aqui descrito está intrinsecamente ligado à minha experiência pessoal e à minha presença no campo. Considero essa abordagem a mais adequada para conferir a profundidade necessária à análise das interações e percepções que moldaram a pesquisa.

Quadro 5 — Espaços e eventos acompanhados durante a pesquisa na arena

Evento	Local	Data
Reunião do GT	online	06/08/2020
Mesa de conversa: Democracia e Liberdade de Expressão	online	25/08/2020
Mesa de conversa: Administração Pública, Governança e Democracia	online	26/08/2020
Reunião do GT	online	11/09/2020
Webinário Resolução CNDH nº40/2020	online	16/11/2020
Encontro Estadual de Saúde da PSR	online	10/12/2020
Reunião do GT	online	27/04/2021
Reunião CIAMP-Rua	SEMAS	18/05/2021
Maternidade x Rua	online	09/09/2021
Reunião do GT	online	10/09/2021
Reunião do GT	online	28/09/2021
Reunião do GT	Sede da GrandFpolis	17/05/2022
Webinário da Comissão de Políticas Sociais de Desenvolvimento da Cidade - CNJ	online	17/05/2022
Urgências e desafios da PSR em Santa Catarina: um diálogo com a justiça	online	02/06/2022
Seminário sobre o Programa Moradia Primeiro para a PSR	online	18/06/2022
Reunião do GT	Sede da GrandFpolis	26/07/2022
Reunião do GT	Sede da GrandFpolis	05/09/2022
I Multirão da Cidadania	Centro	22/09/2022
Audiência Pública da ADPF 976 - STF	online	22/11/2022
Reunião COEGEMAS	Sede da GrandFpolis	01/03/2023
316ª Reunião Ordinária do CNAS	online	13/04/2023
Reunião de Organização da Semana Nacional do Registro Civil	online	13/04/2023
II Multirão da Cidadania	Centro	de 8 a 12/05/2023
O Retrocesso e os Desafios no Acesso às Políticas Públicas Sociais	Defensoria Pública	24/05/2023
Roda de Conversa com o Professor André, Polítcas Públicas com a PSR	ESAG/UDESC	25/05/2023
Reunião do GT	Sede da GrandFpolis	05/06/2023
A população em situação de rua como sentinela	Jusiça Federal	23/08/2023
Conferência Popular da Cidade	Auditório da UFSC	23/09/2023
COMAC Congresso de Municípios, Associações e Consórcios de Santa Catarina	Arena	28/09/2023
Web Roda Fiocruz - Os desafios da maternidade de mulheres em situação de rua	online	06/10/2023
Procedimento de Tutela Coletiva para apurar o não funcionamento do CIAMP-Rua	Defensoria Pública	25/10/2023
II Seminário Nacional sobre o programa MORADIA PRIMEIRO	online	23/11/2023
Reunião do Conselho de Segurança do Centro	Hotel Castelmar	04/12/2023
Lançamento do Plano Nacional Ruas Visíveis	online	11/12/2023
Audiência Pública sobre a População em Situação de Rua	ALESC	13/12/2023
Reunião do GT	Sede da GrandFpolis	13/12/2023
Audiência Pública sobre a População em Situação de Rua	Câmara de Vereadores	19/12/2023
Reunião CIAMP-Rua	SEMAS	17/01/2024
Encontro sobre a Estruturação da Pólítica Municipal para a População em Situação de Rua	online	08/02/2024
Encontro Estadual sobre Políticas Públicas para a População em Situação de Rua	Hotel Slavieiro	08/03/2024
Reunião Ampliada - Restaurante Popular	Câmara de Vereadores	15/03/2024
Lançamento "Dê oportunidades, não dê esmola"	Majestic	10/04/2024
Reunião CIAMP-Rua	SEMAS	20/07/2024
Reunião CIAMP-Rua	SEMAS	11/11/2024
Reunião 84º CEDH	online	14/11/2024
1º Encontro Nacional Pop Rua Jud	online	25/11/2024
Audiência Pública - Desafios da efetivação do direito a moradia	ALESC	11/12/2024
Reunião 85º CEDH	SAS	11/12/2024
Reunião Ampliada - Restaurante Popular	Câmara de Vereadores	19/12/2024
Reunião CIAMP-Rua	SEMAS	13/01/2025
Reunião 86º CEDH	online	13/02/2025
1º Encontro do Sitema de Justiça para PSR	online	06/03/2025
1º Encontro com o Sistema de Justiça para discutir as violações de direitos da PSR	Defensoria Pública	07/03/2025
Audiência Pública sobre a População em Situação de Rua	ALESC	12/03/2025
Reunião 87º CEDH	online	13/03/2025
Reunião 88º CEDH	online	10/04/2025
Reunião do Conselho de Segurança do Centro	Hotel Castelmar	05/05/2025
Reunião 89º CEDH	online	08/05/2025
Reunião do Conselho de Segurança do Centro	Hotel Castelmar	01/06/2025
Reunião 90º CEDH	online	12/06/2025
Missão Emergencial do Ciamp-Rua Nacional	Defensoria Pública	01/07/2025
Audência Pública sobre PSR	ALESC	03/07/2025
I Seminário Nacional dos DH de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua	online	23/07/2025
Reunião 91º CEDH	online	24/07/2025
Reunião CEDH - Cerimônia de Posse (Biênio 2025/2027)	online	14/08/2025
Reunião 92º CEDH	online	11/09/2025
13º Conferência Nacional dos Direitos Humanos	online	16/09/2025

Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

O principal instrumento foi o diário de campo, no qual registrei observações, percepções, sentimentos e diálogos vivenciados. Tais registros foram complementados por fotografias e, quando possível, por gravações de áudio, que eram posteriormente transcritas de forma parcial. Busquei descrever não apenas as cenas presenciadas, mas o ambiente, as justificativas utilizadas pelos atores, o clima das interações, o que eu sentia nessas situações e outras percepções consideradas relevantes.

A imersão na arena ocorreu em paralelo às demais atividades do doutorado. No primeiro e segundo ano da pesquisa (2020 e 2021), dediquei-me a estudar as pesquisas desenvolvidas no âmbito do NISP e do OBISF sobre inovações sociais da sociedade civil e sua interação com a governança pública (ANDION, 2023b; ANDION et al., 2014, 2017, 2022b; ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020; ANDION; MAGALHÃES, 2021; DA COSTA; ALPERSTEDT; ANDION, 2021; GONÇALVES, 2020; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020; MANOEL, 2022; WITT, 2023), apropriando-me do método da etnografia de arenas públicas.

Destaco que a pandemia de Covid-19 provocou profundas transformações na arena em 2020, aumentando a mobilização da sociedade civil e impulsionando uma maior colaboração entre as iniciativas da sociedade civil e o Estado, o que representou uma oportunidade singular para o acompanhamento dessa arena. Apesar da maior mobilização, as idas a campo eram restritas em virtude das medidas de isolamento impostas pelo Estado. Assim, nesse período, colaborei com a construção do Regimento Interno da Rede Com a Rua e estabeleci diálogo com diversos coletivos, como o Coletivo Repor, Voz das Manas, Cozinha de Todes, Espaço Pixurum e o MNPR/SC.

Em 2020, fui convidada por minha orientadora a integrar o Grupo de Trabalho População em Situação de Rua da Grande Florianópolis (GTPopRua), grupo organizado pela Associação dos Municípios da Grande Florianópolis (GrandFpolis). A criação do GTPopRua foi uma resposta direta às crescentes demandas dos municípios diante do aumento da PSR e da inexistência de um protocolo estadual que orientasse os atendimentos. Minha participação nesse espaço foi relevante para o fortalecimento do diálogo com atores governamentais e para a observação de iniciativas de articulação intersetorial no campo das políticas públicas. Desde o início, havia o objetivo de consolidar o GTPopRua como um espaço de discussão intersetorial, embora a predominância de profissionais da assistência social e a

ausência de representantes de outras áreas tenham limitado esse objetivo.

Acompanhei de forma contínua as atividades do grupo desde sua primeira reunião, realizada virtualmente em 6 de agosto de 2020. O GTPopRua foi concebido com foco nas demandas regionais da Grande Florianópolis, mas, já na terceira reunião, tornou-se evidente a necessidade de ampliar seu escopo de atuação para o nível estadual, dada a característica nômade dessa população. Entre 2020 e 2023, o grupo realizou nove reuniões, convocadas sem periodicidade definida por Vânia, assessora técnica da GrandFpolis, que teve papel central na mobilização e coordenação dos trabalhos.

A participação no GTPopRua proporcionou-me o contato com atores governamentais e OSCs até então desconhecidos por mim. Desde o primeiro encontro, tive a oportunidade de apresentar a proposta da tese, que foi acolhida de forma bastante positiva pelos integrantes. A partir desse momento, mantive uma atuação ativa e propositiva nas reuniões, nas atividades desenvolvidas e nas interações realizadas por meio do grupo de WhatsApp do GTPopRua. As reuniões sempre ocorreram em um ambiente acolhedor e colaborativo. A maior parte das representantes dos municípios era composta por mulheres e assistentes sociais, o que evidenciava o protagonismo feminino tanto na execução da política de assistência social quanto nas discussões envolvendo essa população.

Entre 2021 e 2022, colaborei para a criação do Regimento Interno da Rede Com a Rua, além das ações de voluntariado que continuaram durante toda a pesquisa. Em 2022, realizei a revisão sistemática da literatura sobre a PSR no Brasil (descrita na seção 3.2.1.1) e intensifiquei a cartografia da arena na plataforma do OBISF (descrita na seção 3.2.2.3). Observei que essa arena, em comparação com outras já mapeadas, como a da criança e do adolescente, possui características específicas: grupos menores, ações predominantemente assistencialistas (distribuição de alimentos, roupas e cobertores) e majoritariamente financiadas por voluntários, com pouca mobilização para a formulação ou implementação de políticas públicas.

Nesse período, correspondente ao segundo semestre de 2022, cadastrei 17 iniciativas que atuavam com PSR no OBISF, as quais eu já conhecia devido ao trabalho voluntário que desenvolvo na arena desde 2019, conforme detalhado na seção dedicada à “justificativa pessoal” desta tese.

O relaxamento das restrições sanitárias possibilitou a realização de reuniões

presenciais, o que favoreceu o fortalecimento dos vínculos interpessoais e aprofundou minha inserção na arena. Nesse mesmo período, passei a integrar o grupo do Mutirão da Cidadania Pop Rua, uma articulação que envolvia diversos órgãos públicos, incluindo o Poder Judiciário, responsável por iniciar essa mobilização. A partir dessa nova inserção, dei início à cartografia dos atores governamentais envolvidos tanto no GTPopRua quanto no grupo do Mutirão da Cidadania. Essa articulação resultou na realização de mutirões anuais, com a participação destacada da equipe do OBISF/NISP, responsável pela elaboração, produção e distribuição da Cartilha de direitos e rede de atendimento à população em situação de rua nos anos de 2022 e 2023.

A imersão na arena, nos três primeiros anos da pesquisa, revelou a existência de conflitos e disputas entre grupos com ontologias claramente antagônicas: de um lado, os conservadores; de outro, os progressistas. Durante grande parte da pesquisa, estive inserida em espaços de orientação mais progressista. No entanto, com o objetivo de ampliar minha análise sobre a construção das políticas públicas, busquei frequentar ambientes influenciados por uma perspectiva conservadora. Foi nesse contexto que, entre 2022 e 2025, participei como observadora das reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs). Nessas ocasiões, mantive uma postura de observadora, sem emitir opiniões sobre os temas debatidos.

As reuniões congregavam pessoas com perfis diversos, geralmente motivadas por demandas específicas relacionadas à segurança pública. Não foi possível estabelecer vínculos consistentes nesses espaços, devido à alta rotatividade dos participantes. Minha presença nas reuniões do CONSEG foi fundamental para compreender as visões e percepções de empresários e moradores que associam a presença da PSR à desordem urbana e à violência. Essa experiência contribuiu significativamente para ampliar minha compreensão sobre as motivações que orientam as ações das forças de segurança pública, incluindo aquelas desenvolvidas pela Força-Tarefa DOA. Todas as reuniões dos CONSEGs que acompanhei apresentavam as mesmas características: os encontros eram presididos por um representante da comunidade, sempre com a presença de membros da Polícia Militar de Santa Catarina (PM/SC) e da GMF.

As pautas giravam em torno de demandas locais, sendo a segurança e a ordem pública os temas centrais. As manifestações se repetiam: comerciantes queixavam-se da sujeira em frente aos estabelecimentos e de abordagens a clientes — tanto

dentro quanto fora dos comércios — com pedidos de dinheiro ou comida, enquanto moradores relataram pequenos furtos e a depredação do patrimônio privado. Em ambos os grupos, havia a percepção de impunidade diante dos acontecimentos. Em quase todas as ocasiões, o encarceramento era apontado como solução. Foi apenas na reunião de 4 de dezembro de 2023 que presenciei uma inflexão nesse discurso: uma moradora, de forma pontual, manifestou a necessidade de que se compreendesse que nem todas as pessoas em situação de rua eram criminosas. Essa foi a única vez em que tal distinção foi verbalizada nesse espaço. Nas demais reuniões, a associação entre PSR e criminalidade era praticamente naturalizada, sendo esses sujeitos tratados como sinônimos de ameaça.

Em 2023, com a superação da pandemia de Covid-19, houve uma intensificação dos eventos e das reuniões presenciais, o que se revelou relevante para minha pesquisa, especialmente no que diz respeito à ampliação do conhecimento sobre os atores que compõem a arena. Entretanto, à medida que o volume de atividades crescia, tive que priorizar alguns eventos em detrimento de outros, o que impôs limitações ao aprofundamento de determinadas questões. No quarto ano da pesquisa, ainda em 2023, tive a oportunidade de acompanhar uma reunião do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social.

O evento contou com a presença de autoridades, como a secretária de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, o prefeito da capital, o secretário municipal de Assistência Social (SEMAS), servidores de diversos municípios, usuários dos serviços e representantes de movimentos sociais, dentre outros. Durante o evento, foi possível observar que as falas dos agentes políticos se desconectam da realidade do estado. Esse descompasso manifestava-se não apenas nas diferentes ideologias que fundamentam as interpretações sobre o que leva e mantém uma pessoa na rua, todavia nas promessas reiteradas de recursos e ações que, na prática, não se concretizam. Os pronunciamentos oficiais pareciam operar em um plano abstrato, descolado da complexidade cotidiana enfrentada pelos profissionais da ponta.

As reações das assistentes sociais presentes foram bastante reveladoras: expressões de desdém, descrença e até mesmo deboche diante dos discursos evidenciam o cansaço e o descrédito em relação às promessas institucionais. Apesar da presença de usuários e de representantes de movimentos sociais, não lhes foi oportunizado o uso da palavra — um dado que confirma a assimetria nas relações institucionais e a exclusão simbólica daqueles mais afetados pelas políticas ali

discutidas.

Além das atividades mencionadas, participei, na condição de observadora, de dois debates sobre políticas públicas voltadas à PSR. O primeiro, intitulado “O Retrocesso e os Desafios no Acesso às Políticas Públicas Sociais”, e o segundo, “A população em situação de rua como sentinela”, foram organizados, respectivamente, pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e pela Justiça Federal de Santa Catarina (JF/SC), ambos em parceria com a UDESC. Os eventos contaram com a participação do professor Dr. André Luiz Freitas Dias, referência nacional na temática, que abordou de forma crítica as políticas públicas direcionadas a essa população.

Nos encontros promovidos pela DPE/SC e pela JF/SC, estavam presentes diversos representantes governamentais e não governamentais, incluindo membros da Força-Tarefa DOA e da segurança pública. Em ambos os eventos, foram perceptíveis as tensões e os conflitos entre os representantes da sociedade civil e os integrantes da Força-Tarefa DOA, evidenciando o embate de visões distintas sobre o tratamento da PSR.

Participei também de uma roda de conversa promovida na UDESC, com o tema “Políticas Públicas com a PSR”, com a participação do professor André Dias da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Este espaço teve um perfil majoritariamente acadêmico, reunindo estudantes, pesquisadores da área, representantes de coletivos, de movimentos sociais e de OSCs. Diferentemente dos eventos anteriores, o ambiente foi mais acolhedor e reflexivo, marcado por um clima amistoso e propício ao diálogo crítico e à construção coletiva de perspectivas sobre os desafios da formulação e implementação de políticas públicas para a PSR.

Entre 2023 e 2025, participei de sete audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) e de uma na Câmara de Vereadores de Florianópolis. Nessas ocasiões, observei a persistência de discursos que associam a PSR à criminalidade, promovendo a defesa de políticas de caráter punitivo, as quais se mostram ineficazes diante da complexidade do problema. Apesar dos esforços dos coletivos para se fazerem ouvir, a escuta por parte dos representantes políticos foi marcada, em grande parte, por indiferença e deslegitimação, evidenciando os limites democráticos desses espaços. Essas audiências reforçaram minha compreensão de que a não implementação efetiva das políticas para a PSR resulta não de incapacidade técnica, mas de decisões políticas deliberadas, sustentadas por visões

de mundo que desumanizam e criminalizam esses sujeitos.

Ainda em 2023, iniciei o acompanhamento das reuniões do Ciamp-Rua, que retomou suas atividades nesse período, por influência de determinações da ADPF 976/2023 e pela atuação da DPE/SC. Paralelamente, comecei a atuar no Programa Moradia Acolhedora (antigo Moradia Primeiro), desenvolvido pela Pastoral do Povo de Rua, o que ampliou minha compreensão sobre as articulações regionais e nacionais da entidade. A experiência com o Programa não apenas proporcionou o acesso a práticas de implementação do modelo *Housing First*, simultaneamente revelou os desafios operacionais, financeiros e políticos de sua consolidação. Junto à Pastoral, auxiliei no desenvolvimento de questionários de acompanhamento das pessoas em transição buscando uma maior sistematização dos dados do programa. Esses dois espaços — o Ciamp-Rua e o Programa Moradia Acolhedora — tornaram-se, portanto, fundamentais para aprofundar minha análise sobre os processos de governança e intersetorialidade.

A partir de 2024, passei a integrar o CEDH como conselheira governamental, o que me possibilitou o acesso a atores estratégicos. Essa inserção institucional permitiu-me observar, de forma direta, as dinâmicas e limitações dos conselhos de direitos enquanto espaços de participação e controle social. Nesse ambiente, percebi as barreiras que dificultam a participação tanto da PSR quanto da população em geral, dadas as condições das reuniões, que ocorrem virtualmente no período da tarde. A presença de associações e coletivos é incipiente, o que fragiliza a representatividade e a legitimidade das discussões.

Minha atuação nas reuniões foi ativa, principalmente quando a pauta era a PSR. Assim como em outros espaços institucionais que acompanhei, o debate sobre o tema no CEDH revelou a existência de ontologias em disputa. As reuniões sobre essa temática foram especialmente tensas, marcadas por embates entre conselheiros com visões profundamente divergentes sobre o papel do Estado e os direitos dessa população. Nessas ocasiões, tornaram-se evidentes os conflitos entre abordagens pautadas pelos direitos humanos e outras de viés moralizante, que ainda encontram respaldo em conselheiros do próprio Conselho. Essas experiências reforçaram minha compreensão sobre os limites e as potencialidades de tais espaços de participação.

No último ano da pesquisa, em 2025, as entrevistas com diferentes atores revelaram os múltiplos conflitos que permeiam a arena das políticas públicas para a PSR. As visitas à Passarela da Cidadania e ao Restaurante Popular foram

particularmente reveladoras. Nesses espaços, mantive diálogos com usuários, voluntários e trabalhadores, os quais contribuíram para minha compreensão sobre as contradições presentes tanto nas práticas institucionais quanto nas percepções que circulam sobre a PSR.

Esses contatos diretos mostraram que, embora os discursos oficiais frequentemente expressem preocupação com a dignidade dessa população, na prática coexistem ações que reforçam sua desumanização. A escuta atenta e o contato cotidiano com os sujeitos impactados por essas políticas foram, portanto, fundamentais para reconhecer as fissuras, os silenciamentos e as disputas que marcam essa arena, que está longe de ser homogênea ou consensual.

Os eventos acompanhados entre 2020 e 2025 auxiliaram na construção da historicidade das políticas públicas e da trajetória dos atores desta arena. Muitas das falas registradas nesse período faziam referência a acontecimentos anteriores que, sempre que possível, foram checados e incorporados à análise, permitindo compreender a evolução (ou estagnação) institucional, os conflitos e as alianças. Minha atuação como observadora em diversos eventos proporcionou uma dimensão analítica que ultrapassa o conteúdo explícito dos discursos. A observação atenta das interações — como a disposição dos assentos, os agrupamentos espontâneos, os gestos de cordialidade protocolar e os silêncios carregados de tensão — revelou dinâmicas relacionais essenciais para entender os arranjos e as disputas em curso. Foi possível identificar, por exemplo, alianças tácitas entre determinados setores e os distanciamentos e antagonismos persistentes, ainda que velados. Esses elementos não verbais foram decisivos para mapear as configurações de poder e os limites da cooperação entre instituições e segmentos da sociedade civil. Ao articular essas observações com os dados empíricos coletados, construí uma análise que busca captar a complexidade da governança das políticas públicas para a PSR em Florianópolis.

Entre 2020 e 2025, na condição de observadora, acompanhei também uma série de eventos online que fortaleceram minha compreensão sobre a arena nacional de defesa dos direitos da PSR. Dentre eles, destaco: o Webinário da Comissão Permanente de Políticas Sociais de Desenvolvimento da Cidade — (Conselho Nacional de Justiça (CNJ)); o evento “Urgências e Desafios da PSR” (organizado em parceria pelo Poder Judiciário, UDESC e Rede Com a Rua); o Seminário sobre o Programa Moradia Primeiro — (CNDH); a Audiência Pública da ADPF 976 — (STF);

o Webinário sobre a Resolução nº 40, de 2020 — (CNJ); a 316ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) — (MDS); a Web Roda sobre os desafios da maternidade de mulheres em situação de rua — (Fiocruz); e o II Seminário Nacional sobre o Programa Moradia Primeiro — (CNDH).

Além de participar de eventos diretamente relacionados à temática, acompanhei outros em que a PSR não era o foco principal, apesar disso, tangenciam a pauta. Essa imersão permitiu-me ampliar a compreensão sobre como a PSR é tratada — ou silenciada — em debates mais amplos sobre a cidade e as políticas públicas. Participei da Conferência Popular da Cidade e do Congresso de Municípios, Associações e Consórcios de Santa Catarina. Esses eventos, dentre outros detalhados no Quadro 5, auxiliaram na construção do meu entendimento sobre a arena de defesa de direitos da PSR.

Figura 9 — Material de divulgação de eventos da arena

Fonte: elaborada a partir de diversos *sites* e redes sociais de atores da arena (2025).

Durante toda a trajetória da pesquisa, mantive meu compromisso com o voluntariado, participando ativamente de iniciativas como a distribuição de alimentos, campanhas de arrecadação e rodas de conversa sobre a situação de rua e os processos de reingresso na moradia. A atuação nesses espaços não apenas fortaleceu meu vínculo com os atores envolvidos, ela aprofundou minha compreensão empírica sobre as práticas, os discursos e os afetos que permeiam o cotidiano da PSR e daqueles que atuam na defesa de seus direitos. A convivência direta com servidores públicos, voluntários, empresários, pessoas em situação de rua e indivíduos com

trajetória de rua possibilitou, assim, uma imersão significativa na arena de governança das políticas públicas para essa população.

Figura 10 — Participação em eventos da arena

Fonte: elaborada a partir de diversos momentos da pesquisa na arena (2025).

Minha atuação na arena superou a de uma mera observadora passiva. A inserção foi ativa e intencional, o que me permitiu mapear com mais precisão os mecanismos de governança, as dinâmicas de interação entre os atores e os arranjos institucionais que sustentam (ou fragilizam) a rede de proteção à PSR. Essa participação direta viabilizou a identificação de padrões de atuação, desafios recorrentes e oportunidades para o fortalecimento das políticas públicas, incluindo o papel estratégico das OSCs e dos agentes estatais e suas interações permeadas por conflitos.

A partir dessa observação participante e do desenvolvimento da tese, foi possível acompanhar a evolução do mapeamento das relações socioestatais na arena. Essa evolução está representada na Figura 8, por meio do EIS do OBISF, que sistematiza os movimentos, as conexões e as transformações observadas. A “foto” anual desse mapeamento, tirada sempre em janeiro de cada ano, demonstra o avanço gradual e consistente do conhecimento sobre a arena ao longo de toda a pesquisa. O papel da etnografia na arena estendeu-se para além do registro das dinâmicas e interações; a presença contínua no campo foi o que permitiu estabelecer vínculos de confiança, um alicerce metodológico indispensável para aprofundar a investigação. Além disso, em muitos momentos foram realizados processos de pesquisa-ação, como discutiremos mais adiante no item 2.3.4, os quais permitiram construir vínculos

e legitimidade junto aos atores. Para complementar, avançamos com a realização de entrevistas com os atores-chave, conforme será descrito na seção que se segue.

3.2.3.2. Entrevistas

Um dos desafios centrais desta pesquisa consistiu na identificação dos atores a serem entrevistados, considerando a necessidade de que as entrevistas refletissem a diversidade existente na arena analisada. Acreditamos ter superado esse obstáculo graças à nossa inserção contínua na arena desde 2020, o que possibilitou o reconhecimento dos diferentes atores que a compõem — sejam eles destinatários das políticas públicas, executores ou articuladores. Essa permanência também permitiu a observação direta de diversos conflitos e controvérsias.

Reconhecemos que a mera observação não seria suficiente para apreender a complexidade das dinâmicas de governança. Por essa razão, utilizamos a observação participante como ponto de partida para a elaboração de entrevistas, que visam aprofundar a compreensão de aspectos não plenamente captados. Essa abordagem metodológica permitiu-nos captar não apenas os discursos públicos, como igualmente as percepções, as tensões e as estratégias que orientam a atuação dos diversos agentes na arena.

Orientamos a escolha dos atores entrevistados pela observação de sua atuação e relevância na arena em diferentes contextos e eventos. Acreditamos que a seleção realizada contempla uma pluralidade de ideias e experiências, fundamentais para a compreensão das dinâmicas e disputas que caracterizam essa arena. No total, selecionamos 20 atores para a realização das entrevistas, conforme descrito no Quadro 6. Organizamos os entrevistados em quatro categorias, a saber:

1. População em situação de rua: pessoas com trajetória de rua que superaram a situação de rua, mas continuam utilizando os serviços do munícipio;
2. Gestores públicos: gestores ou técnicos de equipamentos e serviços públicos voltados ao atendimento da PSR;
3. Representantes de OSC: voluntários ou trabalhadores que atuam diretamente no atendimento à PSR;
4. Agentes políticos: representantes eleitos com atuação na formulação de políticas públicas para a PSR.

Quadro 6 — Atores entrevistados

Categorias	Participantes	Nº	Citação	Duração (min)	Datas
População em situação de rua	Pessoa com trajetória de rua	6	(PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA E_, 2025).	860	21 a 28/02/2025
Representantes de OSCs	Voz das Manas	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	68	28/01/2025
	MNPR	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	67	01/10/2025
	MNLDPR	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	112	14/10/2025
	RCR	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	64	108/10/25
	PPR	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	74	129/09/25
	CONSEG	1	(REPRESENTANTE DE OSC, E_, 2025).	103	14/02/2025
Gestores públicos	Consultório na Rua	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	129	10/01/2025
	SEMAS	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	31	13/01/2025
	GrandFpolis	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	57	19/01/2025
	Centro Pop	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	62	21/01/2025
	SMSOP	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	48	13/02/2025
	GMF	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	43	14/02/2025
	DPE/SC	1	(GESTOR PÚBLICO, E_, 2025).	51	21/02/2025
Agentes políticos	Câmara de Vereadores	1	(AGENTE POLÍTICO, E_, 2025).	52	21/03/2025
	Total	**20**	-	**1821**	-

Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Realizamos as entrevistas entre janeiro e março de 2025, totalizando 1.821 minutos (aproximadamente 30 horas) de gravação. Convidamos os entrevistados diretamente, durante os diversos eventos que acompanhamos ao longo do desenvolvimento desta tese. Após apresentarmos os objetivos da pesquisa, os convidados demonstraram receptividade e interesse, de modo que agendamos as entrevistas posteriormente, conforme a disponibilidade de local e data de cada um. Na seleção, incluímos pessoas com trajetória de rua indicadas por um ator relevante da Pastoral do Povo de Rua — uma liderança reconhecida na arena —, por serem beneficiárias do Programa Moradia Primeiro. Realizamos as entrevistas nos locais e horários definidos pelos próprios participantes, respeitando suas rotinas e preferências, o que contribuiu para a criação de um ambiente mais acolhedor e propício ao diálogo.

Com base em um roteiro semiestruturado (Apêndice 2), os diálogos tinham como objetivo reconstruir a trajetória da arena, compreender a situação atual dos serviços destinados à PSR e analisar os mecanismos de governança. Sempre que havia autorização dos participantes, gravamos as entrevistas. Posteriormente, transcrevemos parte do material e, quando possível, o encaminhamos aos entrevistados para validação. Durante os diálogos, incentivamos os participantes a se expressarem livremente, ao mesmo tempo em que nos mantínhamos fiéis às diretrizes do roteiro. Além dos relatos verbais, observamos e registramos, em diário de campo, elementos não verbais como gestos, expressões faciais e comportamentos. Esses registros também foram considerados na análise qualitativa do material coletado.

3.2.3.3. Análise de atas de reuniões, vídeos das audiências públicas e participação em grupos de WhatsApp

Analisamos as atas das reuniões do GTPopRua, do Ciamp-Rua e do CEDH, as quais compuseram parte importante da base documental da pesquisa, auxiliando na reconstituição da história da arena e na demonstração dos desafios da intersetorialidade.

Apesar de termos estado presentes em sete audiências públicas, optamos por analisá-las novamente, desta vez estratificando as falas por categoria de participante: PSR (pessoas em situação ou trajetória de rua), OSC (representantes de organizações da sociedade civil), POL (agentes políticos), EMP (representantes de organizações empresariais), GOV (técnicos governamentais) e CID (indivíduo não ligado às categorias anteriores). A partir da análise dos pronunciamentos, categorizamos as propostas em três grupos principais: (1) controle, punição e moralização; (2) estruturação e fortalecimento de direitos e propostas de diagnóstico; e (3) governança e proteção legal.

Essa análise permitiu-nos identificar uma clara distinção: as propostas das categorias POL e EMP concentram-se majoritariamente no primeiro grupo (focado em controle e segurança), enquanto as propostas das categorias OSC e PSR se alinham ao segundo grupo (focado em políticas estruturantes e de direitos). Tal fato evidencia um descolamento entre as soluções demandadas pela sociedade civil e pela população diretamente afetada e aquelas priorizadas pela classe política e empresarial. Convém acrescentar que participamos ativamente de diversos grupos de WhatsApp ligados à temática, entre eles o do GTPopRua, do Mutirão da Cidadania Pop Rua, da Rede Com a Rua e do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a PSR. A inserção nesses grupos permitiu-nos observar diretamente as manifestações dos atores da arena diante das problemáticas enfrentadas, possibilitando o acompanhamento de reações, propostas e conflitos em tempo real.

Em síntese, a abordagem metodológica multifacetada descrita nesta seção permitiu caracterizar as complexas condições da governança da política para a PSR em Florianópolis. A etnografia (descrita em primeira pessoa) forneceu o mapa relacional e o capital de confiança; as entrevistas aprofundaram as narrativas e as lógicas de ação dos atores; e a análise documental e de mídias revelou os discursos formais e informais. É a partir da articulação dessas três lentes — a vivência, a escuta

e o registro — que se constrói a análise da trajetória e das dinâmicas desta arena, a ser detalhada nos capítulos seguintes.

3.2.4. Contribuições para uma maior efetividade da governança pública

Para o último objetivo — contribuir para uma maior efetividade da governança da política pública e para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático nesta arena pública, com vistas à promoção de direitos da PSR, adotamos uma abordagem de observação participante aliada à pesquisa-ação. Nossa inserção na arena transcendeu a mera observação, alinhando-se aos princípios da pesquisa-ação, uma vez que a participação ativa e a colaboração com os atores foram fundamentais não apenas para a coleta de dados, mas também para a compreensão e o fomento de dinâmicas de transformação social.

Nossas contribuições se materializaram em diversas frentes. Primeiramente, no apoio à estruturação e a articulação de redes e coletivos, pois colaboramos com a construção do Regimento Interno da Rede Com a Rua. Atuamos como membro integrante e articulador em espaços intersetoriais, como o GTPopRua, desde sua criação em 2020, e o grupo do Mutirão da Cidadania Pop Rua. Essa participação ajudou a construir pontes entre diferentes municípios, o Poder Judiciário e a sociedade civil.

Contribuímos na produção e sistematização de conhecimento prático para a ação, atuando junto ao NISP, onde elaboramos e produzimos a "Cartilha de Direitos e Rede de Atendimento — PSR"[1], e a distribuímos no I Mutirão da Cidadania (2022) e a atualizamos para o II Mutirão (2023). No âmbito do programa Moradia Primeiro, auxiliamos no desenvolvimento de questionários de acompanhamento para as pessoas em transição, contribuindo para a qualificação da metodologia da iniciativa.

Em 2024, participamos da elaboração do "Guia Orientativo para a Gestão Municipal: sobre a implantação da política pública para a População em Situação de Rua", lançado no Encontro Estadual sobre o tema, em Florianópolis. A organização desse seminário contou com nossa participação ativa, além da presença da Profa. Dra. Carolina Andion como palestrante. Adicionalmente, o NISP articulou o evento “Urgências e desafios da População em Situação de Rua em Santa Catarina: um diálogo com a justiça”, que buscou promover a articulação interinstitucional em prol da garantia dos direitos dessa população.

Figura 11 — Materiais técnicos e educativos

Fonte: elaborada a partir de materiais produzidos durante a pesquisa (2025).

O Projeto de Tese desta pesquisa foi também usado como referência bibliográfica no Relatório de Auditoria Operacional do TCE/SC sobre as políticas públicas para a PSR, realizado em 2024. Temos atuado ainda na publicização desta arena, abordando a temática em palestras, eventos e entrevistas.

Em 2025, a autora desta tese assumiu como conselheira governamental no CEDH, buscando atuar ativamente na pauta da PSR, levando uma perspectiva informada pela pesquisa para um espaço formal de controle social e deliberação. Além da continuidade das ações de voluntariado, que, embora reduzidas, não cessaram durante a execução desta pesquisa.

Figura 12 — Entrevista à NSC TV

Fonte: NSC (2023a; 2023b; 2024).

Em suma, o objetivo de contribuir para a efetividade da governança nesta arena não se limitou à análise teórica: ele se materializou em ações concretas, como a colaboração na elaboração de guias e cartilhas de direitos, a articulação de seminários e a incidência em espaços de controle social como o TCE/SC. Essas iniciativas representam a dimensão prática e transformadora desta tese. Como etapa final desse compromisso ético com a arena, planejamos apresentar e debater os resultados consolidados da pesquisa com os próprios participantes, buscando fomentar um diálogo que possa gerar novos aprendizados e ações futuras.

3.2.5. Aspectos éticos e limites da pesquisa

O projeto de pesquisa foi aprovado, em dezembro de 2024, pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UDESC (Parecer nº 7.269.325). Os riscos associados eram mínimos, sendo os principais o possível constrangimento dos sujeitos ao revelar sua trajetória ou ao expressar opiniões sobre as instituições em que atuam ou das quais dependem. Para mitigar tais riscos, garantimos o anonimato dos participantes em todas as etapas da análise. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) após explicarmos detalhadamente os objetivos da pesquisa. Esclarecemos que a entrevista poderia ser interrompida a qualquer momento, caso o participante se sentisse desconfortável com os questionamentos.

3.3. SÍNTESE DO DESENHO DA PESQUISA

Esta tese foi desenhada para responder a uma questão central: como ocorre a governança na arena de garantia de direitos da PSR em Florianópolis e qual é o lugar dessa população nesse processo? Para dar conta da complexidade desta questão, articulamos uma abordagem qualitativa, crítica e pragmatista, que se desdobrou em uma trajetória de pesquisa de cinco anos (2020-2025), fundamentada na triangulação de múltiplas estratégias de pesquisa, com vistas a responder cada um dos seus objetivos. O pilar da investigação foi um trabalho etnográfico de longa duração, que permitiu nossa imersão na arena pública, por meio da observação e da pesquisa participante. Essa vivência direta em conselhos, eventos, audiências e ações de voluntariado foi o que nos forneceu não apenas o mapa da arena e de suas disputas

ontológicas e ideológicas, mas também o capital de confiança necessário para a etapa seguinte.

Para aprofundar os achados da etnografia, realizamos 20 entrevistas semiestruturadas com um leque diversificado de atores (pessoas com trajetória de rua, gestores públicos, representantes de OSCs e agentes políticos), buscando capturar suas narrativas, lógicas de ação e percepções. Por fim, a análise documental de atas, relatórios e mídias digitais permitiu contextualizar e contrastar as práticas observadas com os discursos públicos e formais. A articulação dessas três lentes — a vivência etnográfica, a escuta aprofundada das entrevistas e o registro documental — constitui a força desta metodologia. Juntas, elas permitiram construir uma análise robusta e multifacetada da governança.

O quadro-síntese a seguir detalha este percurso, conectando cada etapa da investigação às estratégias de coleta e análise de dados empregadas. Um elemento central deste desenho é a coluna "Operadores Analíticos". Sua função é explicitar as lentes teóricas, derivadas do referencial discutido no Capítulo 2, que foram utilizadas para interrogar o material empírico em cada etapa da investigação. Esses operadores definem o foco analítico de cada fase, permitindo desdobrar o fenômeno complexo da governança em dimensões observáveis. O quadro demonstra como a teoria orientou a análise dos dados, garantindo rigor e coerência interna à pesquisa.

Quadro 7 — Desenho da pesquisa

DESENHO DA PESQUISA			
PRESSUPOSTO DA PESQUISA			
A governança da política para a PSR em Florianópolis é marcada por interações socioestatais, nas quais as pessoas em situação de rua, apesar dos desafios históricos e estruturais, se constituem como sujeitos centrais e protagonistas da ação pública.			
OBJETIVO GERAL:			
Compreender como ocorre a governança na arena de garantia de direitos da PSR no município de Florianópolis e qual é o lugar e o papel dessa população nesse processo.			
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES NORTEADORAS	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	OPERADORES ANALÍTICOS
Reconstituir a trajetória do problema e das políticas públicas referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória	Qual é a trajetória do problema público e da política pública de garantia de direitos da PSR no Brasil e em Santa Catarina? Qual o lugar desse público nessa trajetória?	Revisão sistemática da literatura; análise de documentos legais e normativos; consulta a materiais jornalísticos de caráter nacional; pesquisa em bases de dados públicas.	Dimensão Institucional: Análise da capacidade estatal, dos mecanismos normativos e da estrutura formal da política para compreender sua trajetória e seus marcos.
Acompanhar e retraçar a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis, caracterizando sua configuração e identificando seus atores-chave e suas interações	Como Florianópolis se posiciona no cenário nacional e catarinense? Quais são os marcos legais? Qual a trajetória da política em Florianópolis? Como se configura a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis? Quais instituições e quais atores-chave a colocam em prática, como interagem e com quem se articulam nessa arena? Quais são os instrumentos de políticas públicas existentes?	Pesquisa em bases de dados e sites públicos; consulta a materiais jornalísticos e redes sociais locais; cartografia e etnografia da arena com observação participante e construção do diário de campo.	Dimensão Institucional e Dimensão Relacional: Exame do arcabouço normativo e dos instrumentos de política, e mapeamento da rede de atores (estatais, sociedade civil, controle) e de suas interações.
Desvendar a governança na política pública para a PSR em Florianópolis, demonstrando como suas estruturas, atores, narrativas e práticas institucionais operam na prática cotidiana	Como ocorre a governança dessa política na prática no contexto municipal? Quais narrativas e práticas estão em disputa? Quais são as disputas e as controvérsias?	Etnografia da arena com observação participante e construção do diário de campo; entrevistas com atores-chave da arena; análise de atas de reunião e vídeos das audiências públicas e pesquisa em redes sociais e mídias locais.	Dimensão Operacional: Análise das práticas de atendimento, da execução cotidiana da política e da materialização das narrativas nos serviços e equipamentos.
Compreender a "Ação Pública da Rua" no Município, focalizando a atuação da PSR e seus aliados enquanto públicos.	Como se mobiliza e age a PSR na arena pública? Qual é o lugar da PSR na governança da política? Quais as tensões e conflitos? Quais avanços? Quais desafios?	Etnografia da arena com observação participante e construção do diário de campo; entrevistas com atores-chave da arena; análise de atas de reunião e vídeos das audiências públicas e pesquisa em redes sociais e mídias locais.	Dimensão Participativa e Dimensão de Resultados: Exame dos espaços de deliberação, do protagonismo dos sujeitos, da coprodução de políticas e dos efeitos concretos da ação pública (conquistas, inovações).
Contribuir para uma maior efetividade da governança da política pública e para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático nessa arena pública, com vistas à promoção de direitos da PSR	Quais sugestões, recomendações e ações possíveis para melhoria da efetividade da política e da governança pública e para garantia de direitos da PSR? O que aprendemos com o caso de Florianópolis e com a tese?	Participação em eventos; desenvolvimento de material educativo; apresentação do resultado da tese aos participantes da pesquisa e elaboração de propostas de ações para atores.	Síntese Analítica e Proposição: Articulação das conclusões das dimensões anteriores para elaborar recomendações práticas e fomentar o diálogo com a arena.

Fonte: elaborado pela pesquisadora (2025)

4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA DE DIREITOS DA PSR NO BRASIL EM SANTA CATARINA. QUAL LUGAR DOS PÚBLICOS?

Este capítulo atende ao primeiro objetivo desta pesquisa: reconstituir a trajetória do problema e das políticas públicas referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória. Para tanto, partimos da abordagem pragmatista detalhada anteriormente, que compreende as políticas não como respostas lineares, mas como processos de ação pública atravessados por conflitos e disputas de sentido (CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011).

Utilizando as controvérsias públicas como momentos analíticos (CEFAÏ; TERZI, 2012), buscamos observar como os problemas relacionados à situação de rua emergem e são enfrentados, revelando o papel dos sujeitos na construção dessa trajetória. Nossa análise não se limita aos modelos institucionais formais, mas acompanha a processualidade da ação pública, observando como os problemas são constituídos por diferentes atores, especialmente pela própria população envolvida. A trajetória da política para a PSR no Brasil revela-se, assim, como um processo não linear, no qual a "situação de rua" é continuamente (re)construída como um problema público.

Nessa dinâmica, atores governamentais, movimentos sociais, OSCs e a própria PSR interagem, disputando os sentidos e as respostas ao fenômeno (ANDION; MAGALHÃES, 2021; CEFAÏ; VEIGA; MOTA, 2011). Os marcos legais e as mobilizações sociais constituem, portanto, momentos decisivos dessa trajetória. Este percurso investigativo articula a análise documental de políticas e marcos legais, o exame da cobertura midiática e a produção acadêmica para identificar não apenas os momentos-chave da problematização, mas, sobretudo, os modos pelos quais a PSR tem incidido nessa trajetória.

Trata-se de compreender como se transita de uma condição de sofrimento e invisibilidade para a constituição de um público que intervém no curso das ações. Essa trajetória não se constrói apenas pela formulação institucional, mas sim pelas mobilizações que impulsionaram a entrada do tema na agenda estatal. O capítulo inicia com uma reconstituição da trajetória do problema público e da política nacional considerando dois momentos, antes e depois da pandemia de COVID-19, demonstrando as mudanças e o protagonismo da PSR nestes percursos. Em seguida,

apresentamos uma análise da sua implementação em Santa Catarina, contextualizando a realidade, os desafios e dilemas sobre os quais esta tese se debruça.

4.1. DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À SUA EFETIVAÇÃO (ANOS 1990 A 2019)

Diversos movimentos foram fundamentais para incluir a PSR na agenda de políticas públicas, como o 1º Fórum Nacional sobre População de Rua (1993), o Grito dos Excluídos (1995 e 2006) e o 1º Congresso de Catadores de Materiais Recicláveis (2001). Esses movimentos emergiram ou se intensificaram em resposta à publicização de episódios de violência extrema, como a Chacina da Candelária (1993), que resultou na morte de oito jovens, e o Massacre da Sé (2004), que vitimou sete pessoas em São Paulo (SILVA, 2009). Ambos os episódios tiveram repercussão internacional, sendo o último particularmente marcante para a inclusão da PSR na agenda política nacional.

Como destaca Cefaï (2011), a análise da constituição de um problema público ou de uma ação pública é indissociável de um emaranhado de estruturas de proximidade do mundo vivido. Para o autor:

> o termo "próximo" não se confunde com o termo "local", que designa uma escala espacial, nem com o termo "privado", que se opõe ao "público", e nem com o termo "particular", que se opõe ao "geral". O termo "próximo" ou "proximidade", neste texto, remete ao que é vivido como tendo importância ou pertinência na vida cotidiana dos atores — moradores, usuários ou cidadãos (CEFAÏ, 2011, p. 69).

Nesse sentido, a indignação com a situação vivida pela PSR no país gerou movimentos de protesto não apenas entre os próprios PSR, mas também por outros grupos que se sensibilizaram e se solidarizaram com a causa, alcançando destaque nacional. Um grupo de pressão de destaque neste período foi o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, que reivindicava ações do governo federal frente à invisibilidade e ao abandono da PSR (SILVA, 2009). Como resultado direto da pressão social, o governo federal publicou a Lei nº 11.258, de 2005. Nela, a PSR passa a ser formalmente reconhecida como destinatária dos serviços de assistência social. Desse modo, reconheceu-se essa população como parte integrante da

sociedade, como sujeito de direitos, abrindo caminho para novos avanços no campo das políticas públicas.

Em um cenário de mobilização da sociedade civil, em 2005, durante o IV Festival Lixo e Cidadania, surgiu o MNPR (BRASIL, 2011). Sua criação foi um ponto de inflexão, fortalecendo e unindo pessoas que se reconhecem como PSR, além de promover ações junto ao poder público e à sociedade civil (HONORATO; SARAIVA, 2017). Aqui percebemos que, para além da denúncia, a PSR passa a se organizar enquanto movimento. Com o intuito de mobilizar a PSR e compreender suas demandas, o MNPR organiza: (a) encontros nacionais: o 1º em 2005, o 2º em 2009 e o 3º em 2015; (b) congressos: o 1º em 2012, realizado na cidade de Salvador, o 2º em 2014, realizado em Curitiba, o 3º em 2016, realizado na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte; e o 5º, em 2022, realizado em Maceió, capital de Alagoas e (c) reuniões periódicas para discussão de estratégias e fortalecimento da luta por direitos.

Nesse contexto de crescente organização e reivindicação, o I Encontro Nacional sobre PSR, impulsionado pelo próprio MNPR, demonstrou ser um marco decisivo. Suas discussões e demandas contribuíram diretamente para o desenvolvimento da PNPSR, publicada em 2009. Esse marco, talvez o mais importante para a PSR, não se destacou apenas pelo reconhecimento formal de seus direitos, mas, sobretudo, pela forma democrática como foi constituída, com a participação da sociedade civil, da PSR e dos movimentos sociais (PIMENTEL, 2018).

Durante o evento, os participantes exigiram a implementação de políticas públicas que promovessem a inclusão dessa população no mercado de trabalho formal. O evento contou com a participação da sociedade civil, organizações religiosas e diversas personalidades envolvidas em movimentos de apoio à PSR (BRASIL, 2006). Além das políticas públicas voltadas à inserção no mercado de trabalho, os participantes do evento solicitaram a participação ativa da sociedade civil e da PSR no processo de desenvolvimento de políticas públicas (BRASIL, 2006). Outro ponto amplamente debatido durante o encontro foi a necessidade da intersetorialidade nas políticas públicas, ressaltando a importância da articulação entre diferentes sistemas e programas.

O objetivo dessa intersetorialidade seria promover uma resposta integrada ao fenômeno da situação de rua (BRASIL, 2006). Nesse ínterim, formou-se o Grupo de Trabalho Interministerial, por meio do Decreto de 25 de outubro de 2006. O grupo reuniu representantes de diferentes setores, incluindo membros da PSR,

representados pelo MNPR; representantes da sociedade civil, por meio da Pastoral do Povo de Rua; e representantes do poder público, como a Defensoria Pública da União, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e os Ministérios das Cidades, da Cultura, da Educação, da Justiça, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2006). Esse grupo foi responsável por organizar a primeira pesquisa nacional sobre a PSR, realizada entre 2007 e 2008. A necessidade da pesquisa partiu do entendimento do grupo de que era necessário conhecer a PSR para depois propor soluções (OLIVEIRA, 2017b).

Em 2006, realizaram-se diversos seminários e consultas públicas em todo o país com o intuito de apresentar propostas para a PNPSR. Esses debates eram bastante abrangentes, considerando as áreas de saúde, educação, emprego, renda, direitos humanos, acesso à cultura e direito à cidade (SILVA, 2009). Desde então, houve muita evolução no ordenamento jurídico brasileiro. Esses marcos legais, embora nascidos das demandas sociais, não são meros registros: eles atuam como instrumentos que redefinem o campo da ação pública, gerando novas possibilidades e, por vezes, novas controvérsias na sua aplicação.

Foram criados e aprimorados diversos dispositivos legais com o objetivo de institucionalizar e fortalecer as políticas públicas de seguridade social, abrangendo áreas fundamentais como a assistência social, a saúde e a própria política de proteção integral. Esses avanços legais visam garantir a efetividade e a ampliação dos direitos sociais, assegurando uma rede de proteção que atenda de forma mais abrangente e integrada às necessidades da PSR. No que tange à efetividade desses instrumentos, discorreremos no decorrer desta tese. Apesar de toda a mobilização, a mendicância só deixou de ser contravenção penal em 2009, com a Lei nº 11.983. Paradoxalmente, essa abertura para o reconhecimento de direitos sofreu um revés significativo a partir de 2020.

Sob o pretexto de uma suposta "internação humanizada", diversos municípios passaram a aprovar legislações que, na prática, retomaram as intervenções coercitivas e as remoções compulsórias, antes associadas à tipificação penal. Essa "humanização" terminológica, na verdade, dissimula a contínua violação da liberdade e da autonomia da PSR, representando um retrocesso alarmante nas conquistas democráticas. É importante ressaltar que a legislação brasileira prevê a internação involuntária em casos excepcionais e como última alternativa para pessoas em situação de drogadição, quando esgotadas todas as outras possibilidades de

tratamento e com base em avaliação médica. No entanto, o que se observa em alguns municípios que adotam a "internação humanizada" é a desvirtuação desse preceito: a medida é frequentemente empregada como primeira opção, sem o devido acompanhamento intersetorial de políticas públicas que garantam suporte social, moradia, trabalho e saúde após a saída da internação.

Essa falha na integralidade do cuidado transforma uma medida que deveria ser excepcional em uma prática de exclusão, que não promove a superação da situação de rua, mas sua invisibilização temporária e a perpetuação do ciclo de vulnerabilidade. Outra conquista da PSR foi a publicação da Portaria GM/MDS nº 376 de 2008, que possibilitou o cadastro da PSR no Cadastro Único (CadÚnico). Esse registro permitiu o acesso da PSR aos programas sociais do governo federal. Todavia, os beneficiados eram obrigados a utilizar o endereço de um equipamento de assistência de referência ou instituição de acolhimento.

Posteriormente, a Instrução Operacional Conjunta do Senarc/CNAS/MDS nº 7 de 2010, destinada aos municípios e ao Distrito Federal, disseminou as orientações para a inclusão da PSR no CadÚnico. A partir desse registro, em tese, haveria uma maior acuracidade na contagem da PSR, o que facilitaria seu acesso a direitos, como programas de transferência de renda. No entanto, mesmo com o passar dos anos, a medida parece não refletir a realidade.

> Com efeito, apenas 47,1% da população de rua estimada está cadastrada no Cadastro Único. A ampliação da cobertura deste cadastro neste segmento populacional permitiria, para além do acesso deste público aos programas sociais, a realização de estudo de perfil desta população com base nos dados do cadastro. (IPEA, 2016, p. 25, 26).

Em paralelo à mobilização da sociedade civil e à implementação de instrumentos de política pública na arena de defesa de direitos da PSR, a primeira pesquisa nacional sobre essa população foi realizada. A pesquisa abrangeu 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. O resultado foi divulgado em 2009 no relatório “Rua Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a PSR”. Esse relatório trouxe dados relevantes sobre as condições de vida dessa população, como a ausência de documentos necessários para acesso a direitos. Entre os entrevistados, 58,9% alegaram possuir carteira de identidade, 42,2% possuíam CPF, 39,9% portavam carteira de trabalho profissional, 37,9% possuíam certidão de nascimento ou casamento e apenas 37,9% tinham título eleitoral. Não houve questionamento a

respeito do exercício da cidadania por meio do voto (BRASIL, 2009b).

Faz-se relevante destacar que as leis que protegem os direitos dos cidadãos são aprovadas por representantes eleitos que pouco têm a ganhar ao defender interesses de uma população que não vota. Outro aspecto relevante da pesquisa relaciona-se à renda da PSR: 70,9% dos entrevistados afirmaram possuir uma profissão. As atividades mencionadas como fontes de renda eram, em sua maioria, atividades braçais, pouco remuneradas e sem vínculo formal de emprego, tais como coleta de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), trabalhos na construção civil (6,3%); serviços de limpeza geral (4,2%) e carregador/estivador (3,1%) (BRASIL, 2009b). Um dado pertinente a ser destacado é que 15,7% afirmaram depender de pedir dinheiro para sobreviver, e apenas 2,3% acessaram o programa Bolsa Família (BRASIL, 2009b). Esses dados evidenciam que, ao contrário do que o senso comum sugere, a PSR é, preponderantemente, composta por trabalhadores.

Em 2009, aconteceu o II Encontro Nacional da PSR, cujos debates, somados às discussões do I Encontro Nacional da PSR e às políticas públicas implantadas em alguns municípios brasileiros, foram a base para a construção do Decreto nº 7.053. de 2009, que estabeleceu no ordenamento jurídico a PNPSR (BRASIL, 2009). Ele foi um marco que redefiniu as diretrizes e o atendimento à PSR no Brasil. Fruto do protagonismo do MNPR e da mobilização das OSCs que há décadas prestou assistência a essa população (PIMENTEL, 2018). Uma vez instituído, o Decreto nº 7.053, de 2009 se tornou um ponto de partida para a ação pública, redefinindo as expectativas dos atores e gerando novas disputas em torno de sua efetivação.

A formulação da política pública representou o primeiro passo, no entanto a implantação exige um esforço contínuo e articulado de diferentes esferas do poder público e da sociedade. No mesmo ano da publicação da PNPSR, o CNAS aprovou a Resolução nº 109 de 2009, que trouxe em seu escopo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Esse instrumento criou um modelo institucional para atendimento da PSR, que se constitui em: (a) Serviço Especializado em Abordagem Social; (b) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; e (c) Serviço de Acolhimento Institucional. O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é ofertado pelos Centros Pop, que, em regra, são geridos pelos municípios, com observância das diretrizes do governo federal.

Ademais, o gestor municipal deve considerar a rede de serviços de assistência do município, a garantia de direitos e os aspectos locais, como as características da

PSR, para o desenvolvimento das políticas e gestão (BRASIL, 2011). Segundo a legislação, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua:

> Tem a finalidade de assegurar acompanhamento especializado com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades resgate fortalecimento ou construção de novos vínculos interpessoais e/ou familiares tendo em vista a construção de novos projetos e trajetórias de vida que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua. Oferece trabalho técnico especializado para a análise de demandas dos usuários acompanhamento especializado e trabalho articulado com a rede socioassistencial das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos de modo a contribuir para a inserção social acesso a direitos e proteção social das pessoas em situação de rua. (BRASIL, 2011, p.67).

O Serviço Especializado em Abordagem Social tem como objetivo encontrar e atender as pessoas nos espaços públicos em que habitam, como praças, parques, estacionamentos, casas e prédios abandonados, entre outros (BRASIL, 2011). Esse serviço transcende o encaminhamento dessas pessoas para os serviços existentes, seu foco é auxiliar na construção de uma nova vida fora das ruas. Para tanto, há necessidade de articulação entre os órgãos do Estado e circulação de informações entre eles, possibilitando um atendimento integrado (BRASIL, 2011).

Para viabilizar o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua a Resolução CIT nº 7, de 2010 autorizou o repasse de recursos do governo federal para os municípios com mais de 250.000 habitantes que mantêm um Centro Pop. Essa resolução integrava o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, evidenciando, já nesse momento, a forte associação entre as políticas públicas voltadas à PSR e o combate às drogas. Embora a PNPSR já estivesse vigente, ela não foi mencionada na motivação do cofinanciamento do serviço.

Essa omissão ressalta a fragmentação das iniciativas governamentais e a prioridade atribuída ao enfrentamento das drogas, em detrimento de uma abordagem mais ampla e estruturante dos direitos da PSR. Na sequência a Portaria nº 843, de 2010 estabeleceu o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC):

> Art. 7º O cofinanciamento federal do PFMC, para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, observará os valores abaixo relacionados, considerando a capacidade instalada de atendimento mensal da unidade Centro POP:
> I — Capacidade de atendimento mensal de 100 (cem) pessoas/famílias: cofinanciamento federal correspondente ao valor mensal de R$ 13.000,00 (treze mil reais) por unidade com oferta de serviços cofinanciada; e
> II — Capacidade de atendimento mensal de 200 (duzentas) pessoas/família: cofinanciamento federal correspondente ao valor mensal de R$ 23.000,00

> (vinte e três mil reais) por unidade com oferta de serviços cofinanciada.
> Parágrafo único. Os recursos de que trata o presente artigo, a critério do gestor local, poderão apoiar a oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social (MDS, 2010, art.7).

No âmbito da saúde, o atendimento à PSR passou a ser tratado a partir de 2007, na 13ª Conferência Nacional da Saúde (BRASIL, 2009c), quando a Moção nº 101 foi apresentada:

> Moção nº 101 Apoio à inclusão da população em situação de rua no Sistema Único de Saúde (SUS). Eulange de Sousa — GO
> Diante da constatação da vulnerabilidade social vivida pela população em situação de rua e das dificuldades que ela enfrenta para sobreviver nos centros urbanos do País, reconhece-se que o acesso ao sistema de saúde configura-se como um dos principais desafios presentes na sua realidade. Entre os problemas encontrados, podemos citar: procedimentos de atendimentos excludentes (exigência de documentação e comprovação de domicílio); exclusão da população em situação de rua da estratégia de saúde da família; falta de reconhecimento da população na política de saúde mental, DST, HIV e saúde bucal; não-atendimento pelas equipes de urgência; falta de capacitação das equipes; falta de continuidade do tratamento; ausência das ações intersetoriais; processo de busca ineficaz/insuficiente dos moradores em situação de rua nos seus locais de fixação; falta de atendimento diferenciado que contemple as especificidades dessa população e falta de equipamento público de atendimento na pós-alta hospitalar do SUS. Tendo em vista essa situação, considera-se de suma importância e urgência garantir a inclusão destas pessoas no SUS, para que superem a situação de invisibilidade em que se encontram, e tornar efetivo um plano de ação em saúde específico (MS, 2007, p.1).

A partir de então, a temática da saúde da PSR começou a ser tratada pelo Comitê Técnico de Saúde da PSR, instituído pela Portaria nº 3.305, de 2009. Esse comitê, composto por membros governamentais e não governamentais, tem o objetivo de propor ações que garantam o acesso à saúde pela PSR, além de desenvolver ações intersetoriais. Apesar da existência deste comitê em nível federal, a intersetorialidade não se reflete no município, conforme demonstraremos no decorrer desta tese. Outro avanço no âmbito da saúde pública foi a criação das equipes do CnaR, vinculadas aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família, instituídas pela Portaria GM/MDS nº 2.488 de 2011.

No ano seguinte, a Portaria nº 122, de 2012 definiu as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de CnaR. Até a publicação desta portaria e a efetiva implantação do CnaR, a PSR deveria dirigir-se às unidades de saúde, as quais nem sempre estão próximas da localidade em que esses indivíduos residem, tampouco contam com profissionais qualificados para o atendimento das particularidades dessa

população.

Uma das barreiras de acesso à saúde pela PSR era a necessidade da apresentação do cartão de saúde para atendimento em hospitais e postos de saúde. Para a confecção desse cartão, havia a necessidade de apresentação de um comprovante de residência, documento inexistente para essa população. Reconhecendo essa barreira, o Ministério do Desenvolvimento Social retirou essa exigência por meio da Portaria nº 940, de 2011. A partir desse momento, houve uma inércia na legislação da arena de defesa de direitos da PSR, que perdurou até 2019.

Entre 2012 e 2018, de fato, o ordenamento jurídico não apresentou inovações substanciais, com a legislação publicada limitando-se a orientar o atendimento e a viabilização dos direitos da PSR. Essa aparente inércia no campo legislativo não significou a estagnação da luta; pelo contrário, foi nesse ínterim que as OSCs se mantiveram ativas, promovendo mobilizações significativas em defesa dos direitos da PSR. Um exemplo notável foi a realização do 1º Congresso do Movimento Nacional da População de Rua, em 2012, que reuniu cerca de 300 pessoas.

Durante o Congresso, a Secretaria Especial de Direitos Humanos esteve presente e anunciou a destinação de recursos adicionais para municípios com mais de 200 mil habitantes, visando à reestruturação dos serviços de atendimento e acolhimento voltados à PSR (CFESS, 2012). O evento culminou na elaboração do manifesto intitulado “Pelo Direito à Vida e Dignidade da PSR”. Nesse documento, foram apresentadas críticas à forma como o Estado tem tratado essa população, trazendo à tona relatos de violência e preconceito.

Figura 13 — 1º Congresso do Movimento Nacional de População de Rua

Fonte: CFESS (2012).

O manifesto denunciou a omissão tanto do Estado quanto da sociedade, enfatizando a ausência de políticas públicas eficazes e de uma atuação mais proativa na garantia de direitos fundamentais. O documento solicitou o apoio de movimentos sociais e defensores públicos, destacando a importância de alianças estratégicas para o fortalecimento da luta por dignidade, inclusão social e acesso aos direitos. Passada mais de uma década desde a publicação desse manifesto, as demandas da PSR permanecem praticamente inalteradas. Continuam a clamar por políticas públicas que assegurem moradia, trabalho e renda, e, acima de tudo, por respeito, dignidade e cidadania.

Persistem ainda os apelos por responsabilização daqueles que praticam violência contra essa população, evidenciando que, apesar dos avanços pontuais, o Estado e a sociedade ainda enfrentam grandes desafios para atender a essas reivindicações e transformar essa realidade. Dois anos após a realização do primeiro Congresso, ocorreu, em Curitiba, o 2º Congresso do MNPR. Nesse encontro, foram debatidos os desafios no acesso às políticas públicas previstas na PNPSR e a forma como a mídia brasileira aborda os crimes cometidos contra essa população (CRESS-PR, 2014).

Os episódios de violência contra a PSR são recorrentes, e a cobertura midiática, frequentemente de caráter sensacionalista, enfatiza a brutalidade dos crimes, sem, no entanto, aprofundar-se nas causas estruturais que levam essas pessoas à situação de rua. Esse viés contribui para a manutenção de estereótipos e para a invisibilização das responsabilidades do poder público na garantia de direitos e na formulação de políticas eficazes.

Figura 14 — 2º Congresso do Movimento Nacional de População de Rua

Fonte: CRESS-PR (2014).

A PNPSR foi publicada em 2009, e os Congressos do MNPR ocorreram em 2012 e 2014. Em ambos os encontros, as discussões foram marcadas, predominantemente, por críticas à insuficiência na implementação das políticas públicas previstas na PNPSR. Os debates evidenciaram a distância entre o reconhecimento formal dos direitos dessa população e a efetiva execução das ações governamentais. Questões como a precariedade da rede de acolhimento, a ausência de estratégias de inclusão socioeconômica e a persistência de abordagens coercitivas por parte do Estado foram amplamente discutidas.

Em 2015, o MNPR conseguiu uma audiência com o Secretário de Direitos Humanos, na qual foram discutidas as ações que deveriam ser desenvolvidas para a PSR (MDHC, 2015). Ainda assim, sem efeitos práticos no cotidiano desta população. Retomando a PNPSR, foi instituído o Ciamp-Rua, seu objetivo é acompanhar e monitorar a implementação da PNPSR, promovendo a integração entre o Estado e a sociedade civil. Esse comitê permaneceu inalterado até 2019, quando o Decreto nº 9.894, de 2019 alterou sua composição e forma de funcionamento. A alteração restringiu a participação das OSCs, limitou a participação dos membros das Defensorias e dos Ministérios Públicos, além de conferir ao Ciamp-Rua um caráter meramente consultivo, enfraquecendo seu papel.

Essa mudança evidencia que a democracia não é um processo linear nem plenamente consolidado, estando sujeita a avanços e retrocessos ao longo do tempo (GONÇALVES, 2020). Esses retrocessos configuram crises democráticas que comprometem a participação cidadã e os processos de governança colaborativa (BEVIR, 2011). Ansell (2011) afirma que a crise democrática se agrava à medida que as formas de representação e participação das OSCs são reduzidas, pois a desconfiança e a animosidade entre o poder público e a sociedade aumentam. Esse episódio de cerceamento democrático exemplifica o conceito de arena pública de CEFAÏ (2012), não apenas como espaço de cooperação e colaboração, como igualmente um lugar de confronto e conflito entre os atores que buscam solucionar os problemas públicos.

Nesse contexto, em 2019, o MNPR organizou a Semana Nacional de Luta da PSR, um evento voltado à mobilização e ao fortalecimento das pautas desse grupo. Entre as atividades realizadas, destacam-se a audiência pública com a Frente Parlamentar em Defesa da População em Situação de Rua, na Câmara dos Deputados. Durante a audiência, Vanilson Torres, representante do MNPR no Rio

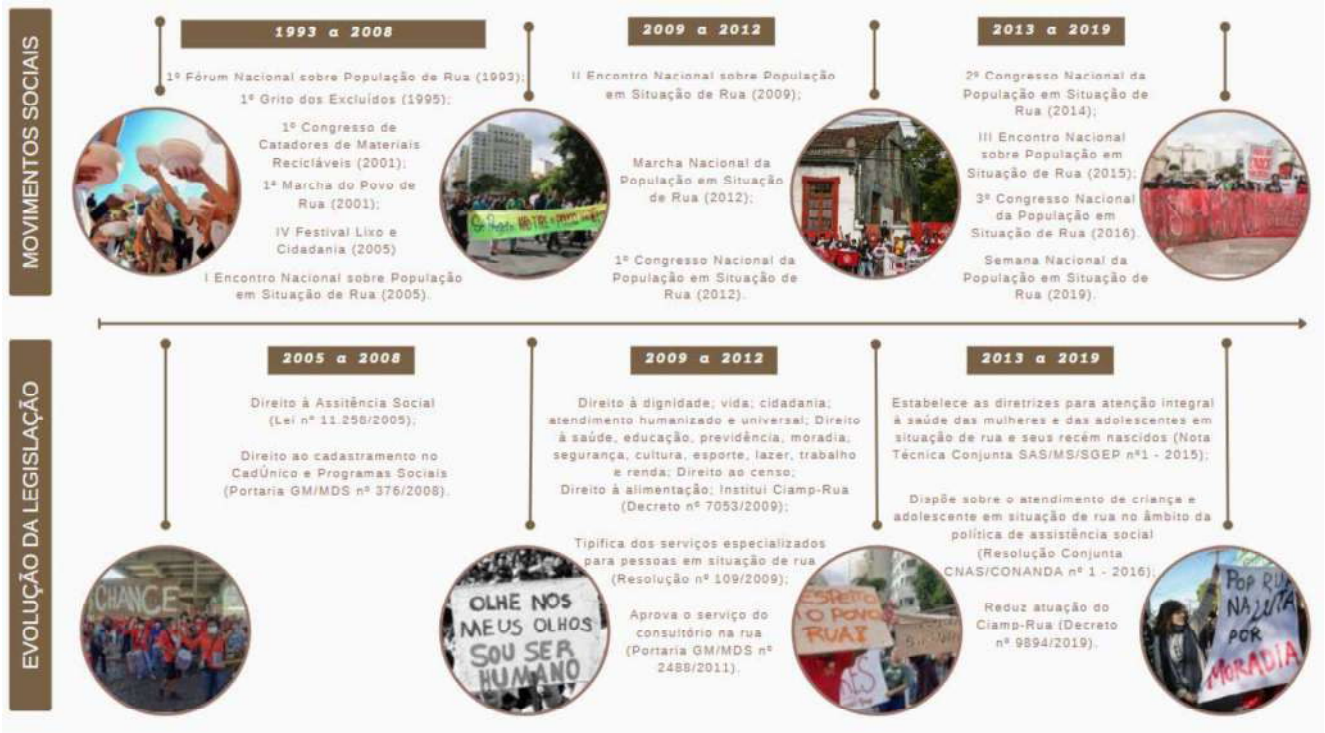
Grande do Norte, destacou a precariedade das políticas públicas voltadas à PSR e os desafios impostos pelo cenário de desigualdade e retrocesso na garantia de direitos. Em sua fala, ressaltou:

> Nós queremos visibilidade. Temos poucas políticas voltadas à população em situação de rua. Ainda assim algumas estão sendo retiradas por este governo, o país enfrenta uma desigualdade imensa e um retrocesso gigantesco. Queremos mostrar que nós existimos e também temos direitos, que precisam ser garantidos. A nossa luta é por justiça social. (CD, 2019).

Evidenciamos, até o momento, que a luta pelos direitos da PSR no Brasil é resultado da atuação contínua de coletivos, de movimentos sociais e de outras ações coletivas da sociedade civil e da própria PSR que desempenhou um papel central na pressão sobre o poder público para a formulação e a implementação de políticas públicas e a promoção dos seus direitos. Embora a reconstituição da trajetória tenha focalizado nas mobilizações de âmbito nacional, é fundamental destacar que todo este processo só foi possível pelas diversas iniciativas promovidas em âmbito estadual e municipal que buscavam fazer avançar a implementação da política nacional na prática, envolvendo mobilizações, ocupações e outras ações coletivas da sociedade civil, além de processos judiciais.

A linha do tempo, apresentada Figura 15, busca sintetizar como as mobilizações sociais têm sido determinantes para a conquista de políticas públicas voltadas à PSR. Apesar da luta pela efetivação de direitos fundamentais e pela dignidade humana permanecer em curso, os avanços alcançados até 2019 são fruto direto da organização, da resistência e da atuação da PSR, organizada a partir de coletivos e movimentos sociais que antecederam em mais de uma década a primeira legislação que reconheceu essa população como sujeito de direito.

Figura 15 — Principais mobilizações e políticas públicas de 1993 a 2019



Fonte: elaboração a partir de diversos autores da temática PSR e legislações voltadas à PSR (2025).

4.2. NÃO BASTA TER DIREITOS NO PAPEL: É PRECISO CONCRETIZÁ-LOS (2020 A 2025)

A partir de 2020, a arena de garantia de direitos da PSR sofreu significativas transformações, marcadas por um contexto de conflitos políticos, crise democrática e intensificação das vulnerabilidades sociais, agravadas pela pandemia de Covid-19. Esse período foi caracterizado por um aumento das desigualdades e da precarização das condições de vida da PSR, o que impulsionou uma forte mobilização da sociedade civil, de movimentos sociais e de instituições públicas e privadas em defesa dos direitos dessa população. Nesse contexto, observamos uma institucionalização das lutas pela garantia de direitos da PSR, com a realização de inúmeros eventos, fóruns e reuniões em todo o país.

Esses espaços de diálogo e articulação tiveram como objetivo debater políticas públicas específicas para a PSR, além de buscar publicizar os desafios cotidianos enfrentados por essa população. Muitas dessas iniciativas contaram com a participação ativa do MNPR, bem como de outros movimentos sociais e OSCs que atuam diretamente com a PSR. A pandemia de Covid-19 expôs ainda mais as fragilidades do sistema de proteção social no Brasil, especialmente no que diz respeito à PSR, que enfrentou dificuldades extremas de acesso a serviços básicos como saúde, alimentação e moradia. Diante desse cenário, o Poder Judiciário assumiu um papel ativo na defesa dos direitos dessa população, intervindo para garantir a proteção social e a dignidade humana.

Decisões judiciais passaram a determinar a implementação de políticas emergenciais, como a disponibilização de abrigos, a distribuição de alimentos e a garantia de acesso a serviços de saúde, refletindo uma maior judicialização das demandas relacionadas à PSR. Esse período foi marcado por um ambiente político desfavorável à ampliação de direitos sociais, o que exigiu das OSCs e dos movimentos sociais uma atuação ainda mais articulada para a inclusão a PSR na agenda. Na Figura 16 apresentamos alguns exemplos das mobilizações pelos direitos da PSR neste período.

Figura 16 — Publicização das mobilizações de 2020 a 2024

Fonte: elaborada a partir de diversos *sites* e redes sociais de atores da arena (2025).

No primeiro ano da pandemia de Covid-19, o CNDH elaborou a Resolução nº 40, de 2020 que se destacou como o instrumento normativo mais abrangente publicado no Brasil até então em relação aos direitos da PSR. Embora não tenha inovado na criação de novos direitos, uma vez que todas as garantias e disposições já estavam dispostas nas normativas anteriores, a resolução teve como objetivo principal garantir e ampliar o acesso facilitado da PSR às políticas públicas, com ênfase na proteção e na defesa dos direitos humanos. Assim, a Resolução nº 40, de 2020 detalha os mecanismos necessários para a efetivação de políticas públicas voltadas à PSR.

Essa abordagem foi justificada pela constatação de que, apesar da existência de diversas normativas — em especial a PNPSR, que já estava em vigor há uma década, persistia a ineficácia das políticas públicas. O documento traz diversas justificativas para demonstrar a necessidade do instrumento legal, dentre elas destacamos o trecho abaixo:

> Com a publicação do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, o governo brasileiro passou a implementar políticas e programas com o objetivo de garantir acesso a direitos e aos direitos humanos como condição fundamental na sua forma de atuar na construção da garantia da dignidade

> humana da PSR. Apesar de todos os esforços empreendidos e do avanço significativo no arcabouço legal brasileiro, ainda convivemos com muitas violações de direitos e cenários de violência que impedem o exercício da cidadania de grande parcela da sociedade, em especial, àquelas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, econômica e cultural. (CNDH, 2020, p.3).

A resolução determina a participação ativa da PSR nos espaços de controle social, como o Conselho de Saúde e o Conselho de Assistência Social. O documento prevê a adequação do atendimento a pessoas em situação de rua em instituições públicas, principalmente no acesso à justiça, eliminando exigências consideradas burocráticas e discriminatórias, como apresentação de documentos ou a exigência de vestimenta e higiene considerados "adequados". A resolução compreende a situação de rua como uma consequência da desigualdade social que marca a sociedade brasileira. Assim, os estigmas, discriminações e preconceitos enfrentados pela PSR devem ser combatidos.

O acesso aos serviços públicos é uma preocupação do documento, que dedica atenção especial a públicos específicos, como mulheres, população LGBTQIA+, portadores de deficiências físicas e psicológicas e menores de idade. A Resolução nº 40, de 2020, enfatiza a necessidade de promoção de políticas públicas estruturantes que almejem a superação da condição de rua e que priorizem o direito à moradia, articulado à promoção do emprego e à geração de renda. Para garantir a efetividade dessas políticas públicas, o documento estabelece a obrigatoriedade de que os entes federativos estabeleçam orçamentos específicos.

Quanto aos serviços de acolhimento, a resolução determina que estes devem respeitar a individualidade e a privacidade de cada pessoa acolhida, com flexibilidade do horário de entrada e saída, promovendo condições para a convivência familiar e comunitária, além de incentivo à organização autônoma e a qualificação profissional. Aos municípios e ao Distrito Federal, foi designada a responsabilidade de implementar serviços de guarda de pertences, de higiene e de acesso à água potável. Quando existente, o Restaurante Popular deverá servir uma alimentação de qualidade e balanceada. Desse modo, foi garantida a gratuidade do transporte local, intermunicipal e interestadual.

A Resolução nº 40, de 2020, ao abordar matérias relacionadas à segurança pública, estabelece a proteção dos direitos da PSR. O documento veda a coação da PSR, devendo ser garantida sua liberdade de escolha, seu direito de ir, vir e

permanecer em espaços públicos. O documento equipara os domicílios improvisados às moradias, conferindo-lhes a proteção da inviolabilidade do lar. O recolhimento de pertences foi declarado como uma violação dos direitos fundamentais, especialmente no que tange à igualdade e à propriedade. Destacou-se no documento a necessidade do estabelecimento de vínculo de confiança com as equipes dos serviços públicos, sendo, portanto, inviável a "remoção de pessoas em situação de rua por conta de populares e comerciantes incomodados com a sua presença".

Como um direito fundamental para a superação da situação de rua, o trabalho recebeu inúmeras recomendações, destacamos o fomento à economia solidária e ao cooperativismo social, o incentivo à contratação de pessoas em situação de rua por meio de incentivos fiscais, a criação de cotas para a PSR em empresas vencedoras de licitações, a ampliação de programas de aprendizagem e qualificação profissional, a inserção segura no mundo do trabalho e a criação de campanhas de sensibilização nas agências de contratação para a minimização das barreiras institucionais.

No que tange à necessidade de coleta de dados a respeito dessa população, a resolução determinou que o IBGE inclua a PSR que se encontre em domicílio improvisado no censo demográfico. Ademais, os profissionais dos órgãos públicos devem cadastrar imediatamente a pessoa em situação de rua no CadÚnico, garantindo acesso aos programas de assistência social. Com relação ao direito à educação, o documento estabelece a necessidade de os entes federativos atuarem de forma a evitar a evasão escolar e garantir as condições para que pessoas em situação de rua frequentem a rede regular de ensino.

No que tange ao direito à saúde, a maior preocupação foi garantir as ações de intersetorialidade e a ampliação do CnaR. Na seção dedicada às mulheres, o documento informa que "a situação de rua por si só não pode configurar fundamento para a retirada de crianças de suas mães". Desse modo, recomenda ao Estado a adoção de medidas de enfrentamento à violência sexual. No seu último capítulo, a Resolução nº 40, de 2020 aborda o direito à cultura, ao esporte e ao lazer, determinando que os entes federados assegurem à PSR o acesso aos equipamentos e espaços de lazer, cultura e esporte. A partir da Resolução nº 40, de 2020, o Poder Judiciário passou a atuar de forma proativa na arena de defesa de direitos da PSR, desempenhando um papel fundamental junto a essa população. Essa atuação facilitou o acesso da PSR à justiça.

Apesar desse esforço, algumas barreiras de acesso à justiça ainda estavam

presentes até que o CNJ instituiu, por meio da Resolução nº 425, de 2021, a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Com o intuito de assegurar o atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado a essa população, trouxe a previsão de atendimento itinerante, mediante cooperação interinstitucional. A elaboração da Resolução nº 425, de 2021 foi participativa, reunindo diversas OSCs e órgãos do Estado, cumprindo as diretrizes da PNPSR.

Este instrumento buscou dar celeridade aos processos envolvendo a PSR. Dentre as garantias do documento destacamos o alistamento eleitoral e à identificação civil básica. Embora o direito à identificação já fosse mencionado em legislações anteriores, a importância do direito ao voto foi tratada pela primeira vez na legislação voltada à PSR. O documento trouxe como princípios a vedação à internação forçada em tratamentos terapêuticos e a utilização de uma linguagem acessível a essa população. É importante destacar uma contradição: apesar da proibição formal da internação compulsória, recursos públicos continuam sendo direcionados para comunidades terapêuticas que atendem pessoas em situação de rua, muitas vezes enviadas a essas instituições de forma involuntária.

Essa prática levanta questionamentos sobre a coerência das políticas públicas e o respeito aos direitos dessa população, especialmente no que tange à autonomia individual e ao direito de escolha. Evidencia a necessidade de maior fiscalização e de uma alocação mais consistente dos recursos públicos em programas que propiciem condições de vida adequadas a essa população, bem como uma saída humanizada da situação de rua. O artigo 5º da Resolução nº 425, de 2021 assegura o atendimento à PSR sem a necessidade de agendamento prévio, sem a cobrança de custas ou quaisquer despesas processuais, e sem a imposição de vestimenta “adequada” para acesso às dependências do Poder Judiciário.

Esse dispositivo ressalta a importância da participação da sociedade civil e da PSR nos debates. Não basta o comprometimento do poder judiciário com a defesa de direitos dessa população, é fundamental que haja um entendimento de suas realidades, necessidades e, por consequência, das barreiras de acesso à justiça. Quando se exige um traje específico para entrada nas dependências do Poder Judiciário, essas pessoas não conseguem nem entrar no prédio, quanto mais pleitear seus direitos. O artigo 6º, por sua vez, preconiza que os tribunais estimularão o atendimento itinerante junto a outros órgãos do Estado nos locais de circulação e permanência da PSR. O artigo 8º da resolução propõe a criação de um fluxo de

atendimento, considerando as particularidades dessa população.

Embora essa medida pareça corriqueira, para aqueles cujos direitos são sistematicamente violados, a simplificação do acesso ao sistema de justiça representa um avanço na promoção da dignidade humana. Para garantir a implantação dessas medidas, o CNJ, por meio da Portaria nº 180, de 2022, instituiu o Comitê Nacional do PopRuaJud. Esse comitê objetiva promover e fomentar as políticas públicas jurídicas de atenção à PSR.

Em paralelo à mobilização do Poder Judiciário, em 6 de fevereiro de 2021, o padre Júlio Lancellotti[10], juntamente com voluntários, utilizando marretas, realizaram a remoção de pedras pontiagudas instaladas sob viadutos na zona leste de São Paulo, como forma de protesto. No local onde estavam as pedras, foram deixadas flores, simbolizando a reivindicação por uma cidade mais acolhedora e humanizada (LANCELLOTTI, 2021). Na ocasião, Lancellotti (2021) declarou: "Nós queremos flores, e não pedras. Nós queremos uma cidade humana, e não uma cidade empedernida e empedrada." Com ampla trajetória em defesa da população em situação de vulnerabilidade, o padre consolidou-se como uma figura central na denúncia de abusos contra a PSR em São Paulo. A ação, amplamente divulgada pela mídia, ampliou sua visibilidade em âmbito nacional e inseriu na agenda a discussão sobre arquitetura hostil e aporofobia.

Para o padre, a arquitetura hostil[11] reflete uma lógica de políticas públicas excludentes, que priorizam a higienização dos espaços urbanos em detrimento da garantia dos direitos humanos. Essas práticas visam afastar a população mais pobre dos espaços públicos sem oferecer soluções estruturais, como moradia digna e políticas de assistência social (LANCELLOTTI, 2021). A repercussão de suas ações e declarações impulsionou mudanças legislativas relevantes, culminando na aprovação da Lei nº 14.489, de 2022, que alterou o Estatuto da Cidade para vedar a utilização de elementos de arquitetura hostil em espaços públicos. Essa norma tem

[10] O padre é coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, ele desenvolve atividades junto à população em situação de rua há mais de 30 anos, participando de inúmeras mobilizações, junto à PSR. O padre já recebeu diversas premiações pela defesa dos direitos humanos, enquanto é acusado por parte da sociedade como sendo um falso padre e comunista (LANCELLOTTI, 2021).

[11] A arquitetura hostil caracteriza-se por um conjunto de intervenções no design urbano destinadas a restringir ou dificultar o acesso e a permanência em espaços públicos por determinados grupos sociais, com ênfase na exclusão da PSR. Essas práticas se materializam por meio da implementação de elementos físicos e estruturais que têm como finalidade desestimular o uso contínuo desses ambientes para descanso ou abrigo (SEVERINI; NUNES, 2022).

como objetivo assegurar a acessibilidade e a inclusão em áreas urbanas, com especial atenção aos direitos da PSR.

Nesse ínterim, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Portaria nº 2927, de 2021, publicada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), trouxe o Projeto Moradia Primeiro como adaptação do modelo internacionalmente conhecido como *Housing First*. Esse modelo visa oferecer moradia imediata e permanente para pessoas em situação de rua, sem exigir pré-condições, como abstinência de substâncias. Além de ser uma abordagem que reconhece o direito à moradia como base para a reintegração social, diversos estudos apontam que é uma solução mais econômica ao Estado.

O documento traz os objetivos de moradia temporária, promoção de autonomia e empregabilidade, além de prever o acompanhamento especializado. Até 2025, apesar do aparato legal oferecido pela portaria e do respaldo dos dados internacionais, o programa ainda não havia sido executado pelo governo federal. O MMFDH produziu, em 2022, o Guia Brasileiro de Moradia Primeiro; este apresenta a viabilidade do Projeto e seu sistema de avaliação, todavia nada saiu do papel.

Em resposta à falta de moradia e a garantia de outros direitos, o MNPR promoveu o V Congresso Nacional da População em Situação de Rua. O congresso teve como tema central: “Democracia: Direito à Cidade com a População de Rua”. É possível!”, destacando a importância da participação social e da construção de políticas públicas inclusivas. O evento ocorreu entre os dias 21 e 23 de setembro de 2022, na cidade de Maceió, reunindo aproximadamente 300 pessoas, entre elas pessoas em situação de rua, representantes de movimentos sociais, organizações de defesa dos direitos humanos e membros do judiciário e gestores de políticas públicas. Os debates abordaram a garantia de direitos da PSR em âmbito nacional, com enfoque em questões como a promoção da cidadania e da inclusão social. Entre os temas discutidos, destacaram-se:

1. Direito à moradia, pautando a necessidade de políticas habitacionais que assegurem o acesso a moradias dignas e sustentáveis para pessoas em situação de vulnerabilidade;
2. Educação e letramento digital, visando ampliar o acesso a ferramentas tecnológicas como instrumento de inclusão e autonomia;
3. Direito à cidade, com ênfase no acesso equitativo a espaços urbanos e serviços públicos;

4. Arte e cultura como formas de luta e resistência, reforçando a importância da expressão cultural para a visibilidade e a valorização social dessa população.

O congresso deixou clara a necessidade da participação direta da PSR na formulação e no monitoramento de políticas públicas, fortalecendo o diálogo entre sociedade civil e poder público em defesa dos direitos fundamentais e da construção de cidades mais inclusivas e democráticas.

Figura 17 — V Congresso Nacional População de Rua

Fonte: MNPR (2022).

Desde a publicação da PNPSR até 2022, mapeamos 25 instrumentos legislativos de caráter nacional que visavam garantir os direitos da PSR. Porém, a implantação desses instrumentos é marcada pela inércia do Estado, o que se refletiu nas condições degradantes da PSR, em especial durante a pandemia de COVID-19. Diante da inércia dos poderes Executivo e Legislativo, a "ação pública" em defesa da PSR adentrou um novo estágio, deslocando a disputa para a arena judicial. Nesse contexto, a Rede Sustentabilidade, o Partido Socialismo e Liberdade e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto protocolaram a ADPF 976 em 2022, alegando as condições desumanas de vida da PSR no Brasil e as omissões estruturais na garantia de direitos.

Os autores apontam as seguintes violações a preceitos fundamentais: “direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art.196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art.

230), o direito fundamental à igualdade (art. 5º, caput, e art. 196), o fundamento da República Federativa de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), direito social à moradia (art. 6º) e, por fim, ao objetivo fundamental da República Federativa de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I)".

Segundo argumentaram, a conjuntura precária vivida pela PSR decorre de omissões estruturais e relevantes do poder público, sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo — em seus três níveis federativos — mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas na legislação e de falhas na reserva de orçamento público em quantia suficiente para concretizar tais direitos. A ADPF 976/2023 resultou em obrigações impostas aos Executivos federal, estadual e municipal, dentre as quais citamos:

> I) A formulação pelo PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da PSR (STF, 2023, p.44).

Ressaltamos que a ADPF 976/2023 determinou a obrigatoriedade da plena implementação da PNPSR em todos os estados e municípios brasileiros, independentemente de sua adesão formal. Essa decisão reforça a necessidade de cumprimento integral das diretrizes estabelecidas, garantindo a efetivação de direitos e a adoção de medidas intersetoriais voltadas à proteção e inclusão dessa população. Em resposta à determinação da ADPF 976/2023, o governo federal, sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), elaborou o Plano de Monitoramento da Política Nacional da PSR.

Além desse plano, o governo federal, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, lançou o "Guia Inclua — Pop Rua — Avaliação de Riscos de Desatenção, Exclusão ou Tratamento Inadequado da PSR". O guia orienta o tratamento humanizado e dissemina orientações técnicas e boas práticas no trato com essa população. Ainda em 2023, o governo federal instituiu o Programa Pontos de Apoio da Rua (PAR), por meio da Portaria nº 707, de 2023, que "consiste no fomento e financiamento de serviços públicos destinados ao cuidado e à higiene pessoal da PSR, por meio da disponibilização de espaços e equipamentos públicos." Em paralelo

a essas medidas, foi lançado o “Plano Ruas Visíveis”, que prevê um gasto de um bilhão de reais, divididos em sete eixos: (1) assistência social e segurança alimentar; (2) saúde; (3) violência institucional; (4) cidadania, educação e cultura; (5) habitação; (6) trabalho e renda; e (7) produção e gestão de dados.

Ainda no âmbito do governo federal, como resposta a ADPF 976/2023, foi publicada a Resolução CNAS/MDS nº 129 de 2023, que aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da PNPSR. A resolução compromete a assistência social a integrar ações de intersetorialidade, ampliar o orçamento e aprimorar e integralizar os serviços destinados à PSR. Entre as prioridades elencadas no documento estão a qualificação dos profissionais, o diálogo com os movimentos sociais, a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da PSR e o aprimoramento dos programas de transferências de renda.

A abordagem social, prevista no artigo abaixo da Resolução CNAS/MDS nº 129 de 2023 será discutida mais profundamente no transcorrer desta pesquisa. Neste momento, cabe destacar que essa vedação é um pleito antigo dos profissionais da assistência social, que são frequentemente demandados para atuar junto a operações da segurança pública desvirtuando o papel do assistente social junto a essa população:

> Art. 4º As ações de busca ativa e abordagem social da população em situação de rua têm como objetivo a inserção das(os) usuárias(os) nos serviços, programas, projetos e benefícios da política pública de assistência social e devem ser ampliadas no escopo da garantia dos direitos socioassistenciais.
> Parágrafo único. Ações de zeladoria, fiscalização e segurança pública não constituem serviços e provisões de assistência social e, portanto, não devem ser feitas no âmbito das intervenções realizadas pelas equipes de referência do SUAS (MDS, 2023, art.4).

A ADPF 976/2023 trouxe uma série de obrigações aos estados, municípios e Distrito Federal, como o objetivo de assegurar a efetividade de direitos que já estavam previstos na legislação, mas que não estavam sendo cumpridos, tais como: a garantia da segurança pessoal e patrimonial; a proibição do recolhimento forçado de pertences e da remoção compulsória; a vedação da arquitetura hostil; a transparência nos atos de zeladoria urbana; a capacitação dos agentes públicos; a disponibilização de banheiros, água potável e lavanderias sociais; a realização periódica de mutirões da cidadania; a criação de programas de enfrentamento e prevenção à violência; a formulação de um protocolo intersetorial na rede pública de saúde; o atendimento

prioritário e humanizado; a divulgação de alertas meteorológicos, além da distribuição barracas pela Defesa Civil. Por último, a ADPF 976/2023 determinou:

> (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação (STF, 2023, p.48).

Em 2024, como parte dos esforços para garantir os direitos da PSR e promover sua inclusão social, foi instituída a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a PSR, por meio da Lei nº 14.821, de 2024. Essa legislação regulamenta o trabalho como um meio de redução de danos é uma via potencial de saída da condição de rua, destacando a importância de oferecer oportunidades de inclusão produtiva para esse público. Um dos principais avanços trazidos por esse instrumento foi a criação dos Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua. Esses centros têm um papel fundamental no acolhimento e na reintegração de pessoas em situação de rua ao mercado de trabalho formal.

Figura 18 — I Encontro Nacional de Mulheres em Situação de Rua e suas Diversidades

Fonte: Ruas (2024).

Em 2024, o Ciamp-Rua, por meio de sua Comissão Permanente da Mulher, Gênero e Raça, promoveu o I Encontro Nacional de Mulheres em Situação de Rua e suas Diversidades. O evento ocorreu em Brasília, entre os dias 9 e 11 de dezembro, e reuniu representantes governamentais e não governamentais, incluindo mulheres

em situação de rua para discutir demandas específicas desse grupo. Entre os temas debatidos, destacam-se a dignidade menstrual, a condição da maternidade em situação de rua e a necessidade de políticas públicas para a redução de danos e a promoção da saúde.

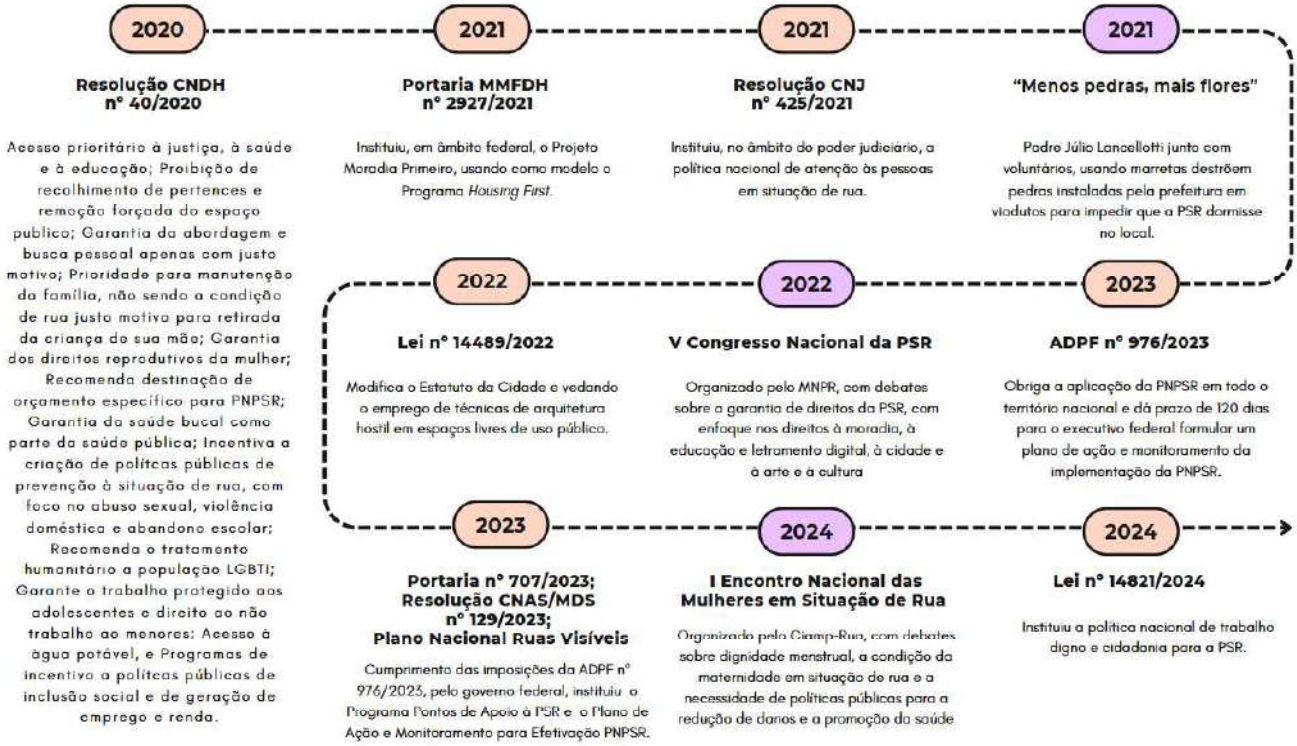
Figura 19 — Mobilizações noticiadas pelo jornal O Trecheiro

Fonte: Trecheiro (2025).

Na Figura 20, na próxima página, apresentamos de forma esquemática e sucinta, os principais acontecimentos relacionados à arena de defesa dos direitos da PSR ocorridos durante e após a pandemia de Covid-19, recorte temporal privilegiado na análise desta tese. Ressaltamos que as mobilizações sociais destacadas na figura não abrangem a totalidade das articulações e manifestações existentes.

Além das mobilizações, a Figura 20 representa os instrumentos de política pública que, nesse período, introduziram inovações no ordenamento jurídico. A reconstituição da trajetória da política feita até aqui permite evidenciar o protagonismo da PSR na luta pela garantia de seus direitos que se dá não apenas em âmbito nacional, mas também local. Para exemplificar algumas destas mobilizações, fizemos um pequeno apanhado na Figura 19 do jornal “O Trecheiro” disponibilizado no site da Rede Rua.

Figura 20 — As principais mobilizações e políticas públicas de 2020 a 2024



Fonte: elaboração a partir das legislações voltadas à garantia de direitos da PSR (2025).

A simples existência do jornal "O Trecheiro" e da Rede Rua pode ser interpretado como um ato de autonomia discursiva por parte da PSR. Ele transcende a mera publicação e se configura como uma nova prática de produção de subjetividade, que desafia as narrativas dominantes construídas pela grande mídia e pelo senso comum. Ao se tornarem os próprios autores de suas histórias, análises e reivindicações, os membros da PSR subvertem o papel de objetos passivos de políticas públicas e se posicionam como sujeitos ativos e capazes de ação.

Toda essa luta fez a PSR conquistar avanços institucionais significativos entre 2009 e 2025, com marcos legais importantes sendo promulgados como a PNPSR, o estabelecimento de diretrizes para a criação de políticas públicas, a garantia de acesso aos serviços de assistência social, saúde e acolhimento. Dentre outros instrumentos que foram agrupados no Quadro 8.

A análise desta trajetória demonstra a importância da atuação dos PSR e de outros públicos apoiadores para a criação e implementação dessas dezenas de dispositivos que constituem o marco regulatório referente a garantia de direitos da PSR no Brasil. Só isso já comprova a importância desse público enquanto sujeito na garantia dos seus direitos, ao contrário do que deixa crer a estigmatização histórica dessa população enquanto um anti-público, como discutido anteriormente. Porém, apesar de todo o arcabouço legal, a implementação dessas políticas enfrenta inúmeros desafios e se depara com significativas desigualdades no território nacional, reflexo da inércia tanto dos estados quanto dos municípios brasileiros.

Um dado que ilustra essa inércia é que, até 2023, apenas 15 municípios e cinco estados em todo o Brasil haviam assinado o termo de adesão à PNPSR junto ao governo federal. Tal cenário de baixa efetivação motivou a decisão da ADPF 976/2023, que tornou a aplicação da PNPSR obrigatória em todo o território nacional, independentemente de adesão formal. Essa lacuna institucional, que se manifesta na ausência de políticas específicas e serviços essenciais, evidencia a complexidade dos desafios da implantação da PNPSR.

Quadro 8 — Instrumentos normativos aplicados à PSR

ANO	INSTRUMENTOS	DETALHAMENTO
2005	Lei nº 11.258/2005	Alteração da lei nº 8742/1993 incluindo as pessoas em situação de rua no rol de destinatários de serviços de assistência social.
2006	Decreto de 25 de outubro de 2006	Criação do grupo de trabalho interministerial com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão da população em situação de rua com representantes governamentais e não governamentais.
2008	Portaria GM/MDS nº 376/2008	Assegura a possibilidade cadastro da população em situação de rua no cadastro único para acesso aos programas sociais do governo federal, com endereço do equipamento de assistência de referência ou instituição de acolhimento.
2009	Decreto nº 7053/2009	Instituiu a política nacional para a população em situação de rua e o comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento da política.
2009	Resolução nº 109/2009	Aprova e regula a tipificação dos serviços especializados para pessoas em situação de rua no âmbito da assistência social
2009	Portaria MS nº 3305/2009	Instituiu o comitê técnico de saúde para a população em situação de rua com intuito de garantir o acesso à saúde e desenvolver ações intersetoriais.
2010	Instrução Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 7	Orienta os municípios e o Distrito Federal sobre a possibilidade de inclusão de pessoas em situação de rua no cadastro único para acesso aos programas sociais do governo federal.
2010	Resolução CIT nº 07/2010	Autoriza o repasse de recursos para o cofinanciamento federal do serviço especializado para pessoas em situação de rua aos municípios que tenham mais de 250.000 habitantes e mantenham um Centro Pop.
2010	Portaria MDS nº 843/2010	Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do piso fixo de média complexidade, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos centros de referência especializados para população em situação de rua.
2011	Portaria GM/MDS nº 2488/2011	Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, incluindo dentre os serviços ofertados as equipes do consultório na rua.
2011	Portaria nº 3088/2011	Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde.
2011	Portaria GM/MDS nº 940/2011	Garante a possibilidade de cadastro da população em situação de rua no sistema de cartão nacional de saúde sem a necessidade de vinculação a um endereço.
2012	Portarias GM/MDS nº 122 e 123/2012	Instituem e definem as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de consultório na rua.
2012	Portaria nº 139/2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos CREAS, pelo Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência e pelos Centro POP.
2013	Resolução MS nº 2/2013	Define diretrizes e estratégias de orientação para o processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com foco na População em Situação de Rua (PSR) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUAS).
2015	Guia de Atuação Ministerial - CNMP	Orienta os membros do Ministério Público nacional na viabilização do conjunto de direitos das pessoas em situação de rua, em especial os do âmbito da política pública de assistência social, bem como da Política Nacional para a população de rua.
2016	Nota Técnica Conjunta SAS/MS/SGEP nº1	Estabelece as diretrizes para atenção integral à saúde das mulheres e das adolescentes em situação de rua e seus recém nascidos.
2016	Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1	Dispõe sobre o atendimento de criança e adolescente em situação de rua no âmbito da política de assistência social.
2019	Decreto nº 9894/2019	Dispõe sobre o comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento da política nacional para a população em situação de rua.
2020	Resolução CNDH nº 40/2020	Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua.
2020	Nota Técnica nº 73 IPEA	Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)
2021	Portaria MMFDH nº 2927/2021	Instituir o Projeto Moradia Primeiro, baseado no modelo de atendimento de pessoas em situação de rua denominado internacionalmente de Housing First.
2021	Resolução CNJ nº 425/2021	Instituiu, no âmbito do poder judiciário, a política nacional de atenção às pessoas em situação de rua e suas interseccionalidade.
2021	Lei nº 14489/2022	Modifica o Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001)e veda o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público. Denominada Lei Padre Júlio Lancellotti.
2022	Portaria CNJ nº 180/2022	Institui o comitê nacional PopRuaJud para gestão, implementação e aperfeiçoamento da política nacional para a população em situação de rua.
2023	ADPF nº 976/2023	Obriga a aplicação da PNPSR em todo o território nacional e dá prazo de 120 dias para o executivo federal formular um plano de ação e monitoramento da implementação da PNPSR.
2023	Guia Inclua Pop Rua	Oferece ferramentas de diagnóstico e recursos para identificação e mitigação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas públicas.
2023	Portaria nº 707/2023	Instituir o Programa Pontos de Apoio à PSR, que consiste no fomento e financiamento de serviços públicos destinados ao cuidado e à higiene pessoal da população em situação de rua, por meio da disponibilização de espaços e equipamentos públicos que proporcionem apoio e atendimento às atividades de cuidado pessoal.
2023	Resolução CNAS/MDS nº 129/2023	Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.
2023	Plano Nacional Ruas Visíveis MDHC	Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.
2023	Nota Técnica nº 103 IPEA	Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012 a 2022).
2024	Lei nº 14821/2024	Institui a política nacional de trabalho digno e cidadania para a população em situação de rua.

Fonte: elaboração a partir das legislações voltadas à garantia de direitos da PSR (2025).

É precisamente neste contexto de necessidade de efetivação que, em 2024, atores-chave em Santa Catarina — incluindo a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), a UDESC, o governo estadual e a DPE/SC — coproduziram o "Guia Orientativo para a Gestão Municipal sobre a Implantação da Política Pública Municipal para a População em Situação de Rua". O próprio surgimento deste documento é sintomático do vácuo existente e da urgência em superá-lo. O guia aponta, por exemplo, que em 2023, o serviço público de acolhimento à PSR era oferecido em apenas 22 dos municípios catarinenses (cerca de 7%), e existiam apenas oito (Centro Pop) em todo o estado. Para compreender a dimensão prática desses desafios, analisaremos na seção seguinte como as determinações da PNPSR se materializam (ou não) no cotidiano, utilizando como lócus de análise o estado de Santa Catarina e alguns de seus municípios.

4.3. DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PSR: UM OLHAR A PARTIR DE SANTA CATARINA

Após reconstituir a trajetória nacional, marcada pela conquista de direitos via mobilização social, esta análise se aprofunda nos desafios de sua implementação. Para fazer isso, cruzamos os achados na revisão sistemática realizada sobre efetividade das políticas públicas para PSR com a realidade, focalizando o caso de Santa Catarina. O estado emerge como um estudo de caso emblemático, pois seu contexto de inércia governamental, aliado a uma forte agenda securitária, permite observar na prática como as lacunas da governança interfederativa e a cultura política local podem neutralizar os avanços da política nacional.

Essas barreiras para o avanço das políticas públicas não são um fenômeno recente nem isolado, mas, como reflexo contemporâneo do longo processo histórico de estigmatização e criminalização da pobreza, discutido anteriormente nesta tese, que busca forjar a PSR como um anti-público a ser controlado. Essa herança histórica é significativamente amplificada pelo atual contexto político do estado, governado desde 2019 por uma agenda de extrema-direita que intensifica a repressão e a desumanização desta população. É a partir dessa confluência entre um legado de exclusão e um projeto político conservador que se ilustram os obstáculos que impedem a plena efetivação da política nacional no contexto catarinense.

A escolha desse recorte territorial está alinhada à abordagem pragmatista que

sustenta esta pesquisa, a qual compreende que a política não se realiza apenas em sua formulação normativa, mas sobretudo se materializa nas práticas, nos embates cotidianos, nas mediações locais e nas respostas situadas aos problemas públicos (CEFAÏ, 2009). Implementar é mais do que executar: é traduzir, negociar, disputar sentidos e ativar capacidades institucionais e sociais para lidar com a complexidade da situação de rua (CEFAÏ, 2019; DEWEY, 1954; LATOUR, 2005).

Ao olhar para Santa Catarina, buscamos compreender como os dispositivos nacionais têm sido incorporados (ou não) no território e apresentar o pano de fundo institucional e da cultura política no qual Florianópolis se inscreve, como os atores locais — gestores, técnicos, coletivos, movimentos e a própria PSR — participam da política e quais são os obstáculos e potencialidades observados na sua concretização. Trata-se, portanto, de avançar na análise da dimensão institucional da governança da política pública, conforme apresentado no Quadro 3, agora em sua dimensão operacional e territorializada, articulando os marcos normativos com as práticas reais que configuram a ação pública no cotidiano.

4.3.1. A governança ausente: a inércia institucional e o vácuo no planejamento

Conforme discutido na fundamentação teórica desta tese, a governança efetiva da PNPSR depende de planejamento e controle robustos. Ronconi, Bittencourt e Lopes (2021) defendem que, para superar a mera formalidade de planos e programas, é crucial sua incorporação à estrutura governamental, com planejamento e orçamento assegurados. Este processo, no entanto, é um desafio complexo que exige um trabalho articulado entre os diversos atores.

Nesse sentido, o fortalecimento do planejamento e controle da PNPSR exige a formalização da adesão estadual e/ou municipal, por meio da criação de legislação específica; a instituição e manutenção de um Ciamp-Rua ativo e autônomo para fiscalização e monitoramento das políticas públicas; a realização periódica de censo da PSR que servirá como base para a elaboração de um planejamento eficaz; e a alocação de um orçamento específico para garantir sua efetiva implementação.

Do ponto de vista institucional, em Santa Catarina, observa-se uma completa ausência de alinhamento à PNPSR: **o estado não aderiu formalmente à política, não possui arcabouço jurídico específico sobre a temática, não instituiu o Ciamp-Rua estadual, tampouco realizou o censo ou elaborou o planejamento da**

política com orçamento específico voltado à atenção dessa população.

Essa lacuna normativa e institucional impede a articulação entre as políticas públicas das diferentes esferas de governo, o que agrava a descoordenação, a descontinuidade ou a sobreposição na oferta de serviços e, adicionalmente, reforça a lógica da responsabilização fragmentada. Essa ausência do Estado se materializa em consequências diretas para os municípios e para a transparência da política, manifestas em diversos eventos acompanhados na arena:

> Hoje, os Municípios continuam custeando de 60% a 80% dos custos dos serviços dos equipamentos e, aí, vem à tona aquilo que os próprios trabalhadores do SUAS trazem a todo o momento [...] que é a questão dos impactos que são trazidos pela representação de uma política de assistência social que reflete uma precarização das políticas sociais neste país, neste Estado neoliberal que não prioriza a política pública. (AGENTE POLÍTICO, 2021).

Essa sobrecarga é sintoma de um colapso administrativo mais amplo. A falta de estrutura do órgão gestor estadual e a ausência de informações básicas para o controle social

> Não há como avançar nesse processo da gestão estadual de assistência com uma equipe de gestão estadual que não possui nem 20 servidores para atender a 295 Municípios, quanto a todo o SUAS." "Há falta de cumprimento de exigências mínimas ao controle social, a SDS não faz relatório de gestão desde 2015 e a prestação de contas não é apresentada ao CEAS desde 2018. Fica impossível acompanhar o andamento da política dessa forma. (GESTOR PÚBLICO, 2021)

> Onde é que estão as demais informações dos programas que são desenvolvidos pela assistência social do Estado? Também não tem essas informações. Portanto, como vamos deliberar sobre uma política com participação social, com encaminhamentos, se sequer há transparência da gestão para a participação social e dos Conselhos? (GESTOR PÚBLICO, 2021).

A inexistência de um Ciamp-Rua — que teria a função essencial de monitorar e acompanhar a execução das políticas públicas para essa população, promovendo a integração entre setores e municípios no território catarinense — resulta na ausência de soluções articuladas e coordenadas. Em vez de estratégias sistêmicas e integradas, observa-se a prevalência de medidas paliativas e desarticuladas, como a prática recorrente da "devolução" ou “encaminhamento” de pessoas em situação de rua por meio do fornecimento de passagens intermunicipais, com reduzida ou a completa ausência de processos de escuta, articulação com familiares ou

acompanhamento socioassistencial.

Essa prática, observada em diversos municípios do estado, revela-se como uma tentativa de deslocar a responsabilidade pública, em flagrante descompasso com os princípios da dignidade humana, da intersetorialidade e da corresponsabilidade previstos na PNPSR. Uma dinâmica de “empurra-empurra” institucional, amplamente denunciada por veículos de imprensa e objeto de investigações pelo Ministério Público de Santa Catarina (MP/SC). Um exemplo ocorreu em 31 de outubro de 2023:

> Um grupo de pessoas em situação de rua relatou ter sido agredida por policiais militares e obrigado por eles a sair de Itajaí, no Litoral Norte de Santa Catarina, caminhando na madrugada desta terça-feira (31). Um vídeo mostra viaturas da PM escoltando cerca de 40 pessoas, que foram abandonadas na divisa com Balneário Camboriú, às margens da BR-101. Segundo o 1º Batalhão da PM, não havia nenhuma operação oficial em curso e a ação foi feita à revelia, sem conhecimento do comando. Disse, também, que o fato será apurado mediante um Inquérito Policial Militar (IPM). O órgão não informou, no entanto, se houve afastamento dos policiais envolvidos. (G1, 2023).

Este caso não é isolado. Até a finalização desta tese, pelo menos cinco municípios catarinenses — Chapecó, Criciúma, São José, Balneário Camboriú e Itajaí — estão sob investigação do MP/SC devido à prática de transferência de pessoas em situação de rua para outros municípios do estado. Essa conduta evidencia a necessidade da articulação das políticas públicas entre os entes federativos, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidas pela PNPSR.

A PNPSR estabelece, entre suas diretrizes, a participação da sociedade civil e da PSR em todas as fases da política pública. No entanto, o que se observa, na prática, é que essa participação é normalmente utilizada de forma instrumental, mais para legitimar políticas previamente elaboradas pelo Estado do que para promover um processo participativo e democrático. Exceções a essa regra incluem o processo de construção do Decreto nº 7.053, de 2009, e da Resolução nº 40, de 2020, representando exemplos de instrumentos normativos desenvolvidos com efetiva participação social. Faz-se importante ressaltar que esses instrumentos foram os mais completos publicados até 2025, reforçando a importância de ampliar e consolidar espaços de participação na coprodução de políticas públicas.

No que tange à participação da PSR na política pública, Oliveira et al. (2021) descrevem como essencial tanto na formulação quanto na avaliação. Porém, Oliveira e Guizardi (2020) apontam que na prática a formulação das políticas públicas ocorre

em ambientes onde a PSR não está, nos gabinetes dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, as políticas frequentemente não refletem as reais necessidades dos sujeitos, nem oferecem soluções adequadas para a saída das ruas (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020). Nos espaços democráticos existentes, observa-se o cerceamento do processo decisório e de participação, o que resulta na hegemonia das decisões estatais na condução da PNPSR (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020). O cerceamento de espaços de participação em Santa Catarina, em coerência com o cenário nacional, foi apontado no relatório do CNDH (2024):

> Inicialmente, confirmou-se que o estado de Santa Catarina não possui uma Política Estadual para a PSR, bem como não foi implementado o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a PSR em Santa Catarina (CIAMP-Rua/SC). Segundo informado, a Secretaria não haveria obtido sucesso em articular um Grupo de Trabalho interno, entre Secretarias, como espaço prévio ao Comitê. **Esse GT, aliás, não contaria com a participação da sociedade civil, motivo pelo qual a DPE/SC e o CNDH protestaram, observando o evidente desrespeito à forma indicada para realização do monitoramento da política, qual seja, a de contar obrigatoriamente com a participação democrática dos movimentos sociais e de seus destinatários da política.** (CNDH, 2024, p.72).

Um dos principais desafios enfrentados pela PNPSR é a quantificação e qualificação dessa população. Um de seus objetivos centrais é a realização de um censo oficial específico para a PSR, pois a falta de dados precisos dificulta o planejamento de políticas públicas adequadas. Atualmente, as informações sobre a PSR são obtidas principalmente por meio do CadÚnico. Entretanto, os dados fornecidos pelo CadÚnico são objeto de controvérsia: enquanto setores progressistas argumentam que há subnotificação significativa, ocultando a real magnitude do problema, setores conservadores sustentam a hipótese oposta, apontando para uma possível superestimação dos números. Essas disputas refletem não apenas divergências metodológicas, como igualmente disputas políticas em torno do reconhecimento e da visibilidade dessa população.

Em 2020, o Projeto de Lei nº 4.498, de autoria do senador Fabiano Contarato, propôs a inclusão da PSR no censo demográfico realizado pelo IBGE. Apesar da proposta ter sido aprovada pela Comissão de Direitos Humanos do Senado em junho de 2023. Em 2024, o projeto ainda não havia sido votado em plenário. No entanto, considerando a PNPSR e a publicização da ausência do censo, a PSR foi contabilizada no censo do IBGE de 2022. Todavia, uma questão metodológica permanece sem solução, o que impede que os dados coletados sejam fidedignos. O

censo do IBGE realizou a contagem com base nos domicílios, portanto considerou como pessoas em situação de rua apenas aquelas que residiam em moradias precárias e domicílios improvisados. Como resultado, diversos indivíduos em situação de rua continuam invisíveis.

Desta forma, a quantificação e a qualificação desta população permanece sendo um dos objetivos não cumpridos da PNPSR. Sobre este tema o relatório da missão do CNDH chama atenção para essa problemática, especialmente no contexto catarinense. O documento aponta indícios de subnotificação intencional dos dados em alguns municípios, com o objetivo de minimizar a dimensão do fenômeno:

> ... em Santa Catarina a tentativa diminuir os números de pessoas em situação de rua em cada município e mesmo no estado, como se a sua subnotificação tornasse a questão de menor importância. Ainda que a correta notificação dos números das pessoas em situação de rua pudesse importar em maior financiamento por parte do governo federal, em Santa Catarina parece evidente a opção por não reconhecer a real necessidade de políticas públicas para essa população no estado, como se a sua eventual implementação exitosa viesse a atrair mais pessoas em situação de rua para o estado. (CNDH, 2024, p.125).

Os desafios relacionados ao planejamento, gestão e controle da implementação da PNPSR em Santa Catarina revelam que os avanços normativos contrastam com a fragilidade na adesão e na efetividade das instâncias de governança. A inércia do estado e dos seus principais municípios, aliada à persistente invisibilidade da PSR, como evidenciado configura obstáculos persistentes que comprometem a coordenação e a integralidade das ações. É precisamente a partir dessas lacunas na concepção e no monitoramento que os problemas se intensificam na ponta, no cotidiano daqueles que buscam e daqueles que tentam oferecer o atendimento. Na próxima seção, aprofundaremos na compreensão dos desafios da execução da PNPSR, desvendando como essas deficiências no planejamento e na governança se materializam na linha de frente dos serviços e impactam diretamente a vida da PSR.

4.3.2. A precariedade dos serviços e a baixa capacidade estatal

Como demonstrado na seção anterior, a PNPSR, apesar de seu arcabouço normativo robusto, enfrenta barreiras significativas na sua implementação, especialmente devido à baixa adesão do estado e dos municípios e à falta de dados

consistentes. Este capítulo visa aprofundar a análise, deslocando o foco do planejamento e controle para a execução da política, a fim de compreender como a PNPSR é traduzida em ações concretas e quais desafios emergem na interação entre as instituições e a PSR.

A PNPSR estabelece que, além de uma gestão coordenada entre as diferentes esferas de governo, é fundamental que as políticas públicas voltadas a essa população sejam intersetoriais (BRASIL, 2011). A intersetorialidade é amplamente defendida pela literatura como uma estratégia eficaz no enfrentamento de problemas complexos, porém sua execução ainda se apresenta como um desafio (CANATO; BICHIR, 2021). Fiorati et al. (2014) identificam várias barreiras à execução de estratégias intersetoriais, incluindo a fragmentação do financiamento das políticas públicas, que dificulta a coordenação e a eficácia das ações.

Eles apontam que a resolução de problemas frequentemente se baseia em uma lógica técnica e instrumental que marginaliza o debate democrático e a formação de consensos necessários para um trabalho colaborativo (FIORATI et al., 2014). Outro obstáculo importante mencionado por Fiorati et al. (2014) é a falta de preparo político e técnico dos gestores e profissionais envolvidos, que muitas vezes se prendem a questões administrativas.

A intersetorialidade implica a articulação entre diversas áreas como saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, segurança, zeladoria, cultura, emprego e renda. À luz dessa abordagem, Serafino e Luz (2015) apontam que a falta desta torna ineficiente as políticas públicas, uma vez que impede a rastreabilidade dos sujeitos atendidos e impossibilita uma lógica de atendimento estruturada.

Canato e Bichir (2021) analisam que a mera formalização da intersetorialidade não assegura sua efetiva implementação. Em vez disso, a intersetorialidade pode emergir e se solidificar gradualmente a partir de arranjos informais. Os autores defendem que a sociedade civil desempenha um papel crucial na coordenação das políticas públicas e na mediação entre órgãos governamentais e usuários dos serviços, embora a tomada de decisões continue predominantemente centralizada nas esferas governamentais (CANATO; BICHIR, 2021).

Em contrapartida, Canato e Bichir (2021) argumentam que a complexidade da intersetorialidade pode ser superada quando os atores envolvidos reconhecem que a resolução do problema público deve ter prioridade sobre conflitos e diferenças individuais. Em Santa Catarina, a Missão do CNDH constatou a ausência da

intersetorialidade na rede de atendimento à PSR:

> Na ocasião, também se confirmou que o estado de Santa Catarina não providenciou a realização de um programa de enfrentamento e prevenção à violência contra a população de rua e um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a PSR, medidas essas determinadas pelo STF no âmbito da ADPF n. 976. As representantes da Secretaria da Assistência Social, Mulher e Família alegaram dificuldades de diálogo com a Secretaria de Saúde a respeito dos temas, razão pela qual não foi possível o avanço sem a aproximação entre as secretarias. (CNDH, 2024, p.73).

Adentrando os objetivos da PNPSR, destacamos que o primeiro deles visa garantir o acesso amplo, simplificado e seguro a uma variedade de serviços e programas. No entanto, persiste uma série de desafios que comprometem a eficácia desse objetivo, como problemas de acesso, estigmatização, preconceito, falta de preparo dos profissionais, lentidão na marcação de exames e desarticulação entre os diferentes setores envolvidos (JÚNIOR et al., 2018).

Para sanar parte desses desafios a PNPSR estabelece diretrizes que incluem a implantação e ampliação de ações educativas com o objetivo de combater o preconceito e capacitar servidores públicos, almejando a melhoria da qualidade e do respeito no atendimento dessa população. Prado et al. (2021) identificaram algumas experiências na busca de abordagens e estratégias diferenciadas para atendimento da PSR, todavia consideram que essas são insuficientes.

Essa constatação é corroborada pelo estudo de Nardes e Giongo (2021) que entrevistaram usuárias dos serviços de acolhimento, as quais alegaram a falta de empatia e acolhimento por parte dos profissionais. As autoras constataram em sua pesquisa a inabilidade dos profissionais em lidar com a PSR, o que prejudica a construção de vínculos. Identificaram que a falta de escuta qualificada e de empatia têm como consequência a ampliação de barreiras de acesso aos serviços, fazendo com que a política pública não seja aplicada de forma efetiva (NARDES; GIONGO, 2021).

Relatos de preconceito e falta de atendimento não apenas demonstram o desrespeito à PNPSR, como igualmente aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), que preveem a universalidade, a equidade e a integralidade no atendimento (JÚNIOR et al., 2018). O direito à saúde implica o desenvolvimento de unidades de saúde específicas, o estabelecimento de fluxos de atendimento e proteção social, bem como a capacitação e sensibilização dos profissionais para atender às

particularidades dessa população (PRADO et al., 2021).

No contexto da atenção à saúde da PSR, foi instituído o CnaR. Embora Paiva et al. (2016) defendam a efetividade do CnaR na ampliação do acesso aos cuidados de saúde, a experiência prática e estudos adicionais revelam que sua capacidade de resposta é frequentemente limitada. As equipes do CnaR são compostas por profissionais de diferentes especialidades que atuam de forma interdisciplinar (PAIVA et al., 2016) e enfrentam desafios como a capacidade limitada de absorção, o foco prioritário na atenção básica e as barreiras de vínculo e permanência.

A capacidade limitada de absorção se expressa pelo número reduzido de equipes e o dimensionamento para uma população que cresce exponencialmente nas ruas não são suficientes para atender à demanda. Em 2022, o Brasil possuía 259 equipes cadastradas no programa do CnaR que fizeram 979.193 atendimentos (MDHC, 2023), mas esse volume, embora expressivo, ainda é insuficiente frente à invisibilidade e à dificuldade de acesso de muitos indivíduos (VIEGAS et al., 2021).

Quanto ao foco prioritário na atenção básica, este se dá pelo fato de as equipes estarem inseridas no componente de atenção básica da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), as equipes desenvolvem ações voltadas à atenção primária. No entanto, a complexidade das demandas da PSR frequentemente exige intervenções de média e alta complexidade (como cirurgias, tratamentos especializados, internações), que o CnaR não está estruturado para prover diretamente, dependendo de encaminhamentos que nem sempre se concretizam efetivamente devido a barreiras burocráticas ou à estigmatização da população (MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018b; SILVA; CRUZ; VARGAS, 2015; VIEGAS et al., 2021).

Por fim, barreiras de vínculo e permanência ocorrem pela própria dinâmica de vida nas ruas, com a mobilidade constante e a dificuldade de estabelecer vínculos duradouros com os serviços de saúde, representa um desafio intrínseco. Mesmo com a abordagem ativa do CnaR, a continuidade do tratamento é prejudicada pela ausência de moradia fixa, insegurança e desconfiança (LONDERO; CECCIM; BILIBIO, 2014; MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018c).

Paiva et al. (2016) ressaltam que, apesar da eficácia do programa, ele por si só não é suficiente para atender às complexas e multifacetadas necessidades da PSR. Para que haja uma verdadeira reconstrução da cidadania, é imprescindível articular as políticas públicas nas áreas de saúde, assistência, trabalho, educação e moradia (PAIVA et al., 2016). Retomamos aqui a importância de se pensar as políticas públicas

de forma intersetorial que tem íntima relação com a garantia de acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Um equipamento essencial e voltado especificamente para a PSR são os Centros Pop. Em 2022, o Brasil contava com 246 Centros Pop distribuídos em diversas regiões do território nacional, os quais realizaram um total de 578.218 atendimentos (MDHC, 2023). Esses equipamentos desempenham um papel fundamental na oferta de serviços socioassistenciais, garantindo acesso a ações de acolhimento, higiene pessoal, alimentação, encaminhamento para a rede de proteção social e outras políticas públicas.

Além dos Centros Pop, em situações bastante específicas, a PSR, pode ser atendida nos CREAS. Dentre os serviços ofertados, destaca-se o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Em 2022, no Brasil, 23.012 pessoas em situação de rua foram inseridas no PAEFI, correspondendo a aproximadamente 10% do total dessa população registrada no CadÚnico no mesmo período (MDHC, 2023).

A PNPSR não se restringe à mera oferta de serviços, ela enfatiza a necessidade de garantir a qualidade destes. No que se refere aos serviços de acolhimento, a PNPSR estabelece a necessidade de garantir um padrão mínimo de qualidade, segurança e conforto na organização e prestação desses serviços. Isso inclui condições adequadas de higiene, privacidade, acessibilidade e respeito à dignidade humana, elementos fundamentais para promover um acolhimento inclusivo e eficiente, que contribua para a reintegração social dessa população. Júnior et al. (2018) demonstram que a PNPSR não é respeitada.

Os autores constatam que a diversidade dos serviços de acolhimento no Brasil é notável, com algumas organizações estabelecendo regras rígidas, como a proibição do consumo de drogas e álcool, enquanto outras operam com normas menos restritivas. Muitas vezes, o objetivo implícito desses abrigos é disciplinar e tentar mudar o comportamento dos indivíduos, ignorando suas individualidades e necessidades específicas (JÚNIOR et al., 2018).

Em vez de apoiar a reinserção social, essas regras funcionam como um filtro, mantendo a PSR "dentro" do sistema assistencial, porém sob condições que reiteram sua marginalização. É uma "inclusão" que impõe limites tão severos que, na prática, levam à "exclusão" dos indivíduos que não se encaixam no modelo idealizado. Cruz e Taquette (2020) apontam que os abrigos frequentemente possuem instalações

sanitárias precárias e normalmente estão localizados longe dos centros comerciais. As autoras acreditam que essa localização não é sem propósito; pois esconder a PSR é uma política higienista amplamente praticada (CRUZ; TAQUETTE, 2020).

Essa distância física se traduz em uma distância social e simbólica, ao "esconder a PSR" o Estado e a sociedade criam um espaço onde a PSR é "tolerada", mas isolada. Eles estão fisicamente dentro do perímetro urbano, todavia são segregados para as margens, fora do campo de visão da população "normal". Isso reforça a ideia de que são cidadãos de segunda classe, ou mesmo não-cidadãos, despidos de direitos plenos.

Além dessas implicações simbólicas, há implicações práticas: essa distância exige que as equipes de abordagem social transportem os indivíduos e seus pertences até os abrigos, sendo que no dia seguinte essas pessoas precisam retornar sozinhas às áreas centrais para buscar trabalho e sustento, levando consigo todos os seus pertences, o que configura uma sobrecarga e um obstáculo ao uso contínuo dos serviços de acolhimento (JÚNIOR et al., 2018).

Essa problemática, que permeia o cenário nacional da assistência social, manifesta-se igualmente em Santa Catarina. São raros os municípios catarinenses de pequeno e médio porte que possuem locais de acolhimento para pessoas em situação de rua. Essas instalações são, em sua maioria, de municípios de grande porte, que recebem indivíduos encaminhados de todo o estado.

No entanto, essas instalações carecem de estruturas que respeitem a PNPSR, tanto em quantidade quanto em qualidade. Na Figura 21, apresentamos imagens de locais de acolhimento dos municípios de Blumenau, Criciúma e Joinville. Apenas o abrigo institucional de Blumenau cumpre a recomendação de limitar a ocupação a, no máximo, quatro pessoas por quarto, atendendo aos parâmetros estabelecidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Figura 21 — Instalações destinadas à PSR em Santa Catarina

Fonte: TCE (2024).

Como discutem Faria e Batista (2020) tal tratamento evidencia um “abandono estrutural e subjetivo, identificando uma relação de inclusão excludente, pois o indivíduo que foi posto à margem é remetido à própria separação”.

> Por meio de práticas coercitivas, o poder regula, tutela, transforma e mantém a pessoa em situação de rua na fronteira, em circunstância-limite, a qual engendra uma zona de indistinção entre dentro e fora. Esse sujeito supostamente faz parte da sociedade, mas ao mesmo tempo carece da noção clara de pertencimento nas relações e no cotidiano.
> Trata-se de situação análoga a do homo sacer, cuja existência, visto que qualquer um pode matá-lo sem cometer homicídio. (FARIA; BATISTA, 2020, p.629).

Cruz e Taquette (2020) argumentam que políticas públicas de acolhimento, saúde e trabalho com abordagem humanizada são cruciais para que as pessoas em situação de rua possam superar essa condição. Mesmo com as barreiras de acesso

ao serviço de acolhimento, a reclamação mais recorrente da PSR é a falta de vagas (NARDES; GIONGO, 2021).

Martinelli, Nunes e Machado (2020) defendem que os locais de acolhimento devem ser mais do que apenas um espaço físico de abrigo temporário; eles deveriam servir como centros de participação e reflexão, onde a PSR pudesse contribuir ativamente na construção de políticas públicas. Esse envolvimento reforçaria o protagonismo dessas pessoas na busca pela reintegração social e no resgate de sua cidadania, promovendo um modelo de política pública mais inclusivo e participativo (MARTINELLI; NUNES; MACHADO, 2020).

4.3.3. Segurança para quem? A criminalização das pessoas em situação de rua

Ainda tratando do primeiro objetivo da PNPSR, é essencial reconhecer que, quando falamos em segurança, frequentemente essa se configura como uma defesa da sociedade em relação à PSR. Cruz e Taquette (2020) ressaltam que a segurança proporcionada a essa população é, na melhor das hipóteses, precária, quando não totalmente ausente. A violência se torna uma constante na vida das pessoas em situação de rua, com relatos frequentes de roubos, agressões físicas e ofensas verbais (CRUZ; TAQUETTE, 2020).

Neste ponto, destacamos a pesquisa com mulheres em situação de rua, Nardes e Giongo (2021) identificaram que muitas evitam viver sozinhas, buscando formar grupos ou encontrar parceiros, chegando a se submeter sexualmente a esses indivíduos como uma estratégia para garantir alguma segurança nas ruas. A violência, portanto, não é apenas física, ela é psicológica, sendo perpetuada tanto pela sociedade civil, que luta para lidar com os efeitos da desigualdade social, quanto por instituições estatais que deveriam proteger os mais vulneráveis.

Relatos indicam que agentes do Estado, sob a justificativa de "ordenamento do território", frequentemente “roubam” os pertences das pessoas em situação de rua e praticam agressões e ofensas (NARDES; GIONGO, 2021). Essas ações, muitas vezes naturalizadas e até mesmo legitimadas por um discurso de bem-estar social ou segurança pública, operam sobre a premissa de que a presença da PSR no espaço público é um problema a ser resolvido, e não uma consequência de complexas falhas sociais e políticas.

O discurso de que a rua "não é mais opção", como explicitado pela fala do

prefeito de Chapecó (CHAPECÓ, 2024), por exemplo, embora possa soar como uma preocupação com a pessoa, na prática, muitas vezes embasa intervenções coercitivas que desconsideram a autonomia e a dignidade desses indivíduos. Pinheiro e Possas (2018) argumentam que o principal desafio das políticas públicas de segurança reside em superar os estigmas, preconceitos e discriminações que permeiam os discursos que naturalizam e legitimam ações violentas contra essa população.

Essa naturalização é fortalecida quando a violência é apresentada como uma medida necessária para a saúde da própria PSR (como nas internações involuntárias), ou para a segurança da sociedade em relação a uma suposta criminalidade vinculada à rua. O Diagnóstico do MDHC (2023) corrobora a gravidade desse cenário, ao relatar que:

> Entre 2015 e 2022, 2% do total de situações de violência notificadas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, tiveram como motivação principal a condição de situação de rua da vítima (48.608 notificações), o que representa uma média de 17 notificações por dia (MDHC, 2023, p.20).

Em 2022, um episódio amplamente divulgado pela mídia mostrou a operação Salvando Vidas realizada no município de Chapecó, que consistia na internação involuntária de pessoas em situação de rua que seriam dependentes químicos. O Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG emitiu uma nota de repúdio[12] sobre a operação, segue trecho da nota:

> Na manhã chuvosa do dia 24/03/2022, conforme amplamente divulgado pela imprensa1 e lamentavelmente propagandeado pelo prefeito João Rodrigues em suas redes sociais, iniciou-se em Chapecó, Santa Catarina, uma operação de internação involuntária, ironicamente nomeada “Salvando Vidas”, a partir de buscas realizadas em algumas residências e nas ruas da cidade... práticas higienistas que buscam realizar internações compulsórias coletivas nitidamente violam o que dispõe a Resolução 40 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH, 2020), a Resolução 425 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021) e, principalmente, a Constituição da República de 1988, pois tais ações como a da Prefeitura de Chapecó configuram-se como uma verdadeira restrição de liberdade das pessoas em situação de rua, bem como atentam contra o princípio da dignidade da pessoa humana. (OBPOPRUA, 2022, p.1).

[12] Para nota completa acesse: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/03/NOTA-DE-REPUDIO-OBSERVATORIO-BRASILEIRO-DE-POLITICAS-PUBLICAS-COM-A-POPULACAO-EM-SITUACAO-DE-RUA-POLOS-UFMG.pdf

Essa contraposição de narrativas — a de "salvar vidas" versus a de "violar direitos" — evidencia a disputa sobre a legitimidade das ações estatais e como a violência pode ser revestida de boas intenções para ser aceita pela opinião pública. Em 2023, a Prefeitura de Chapecó publicou no site da Prefeitura uma matéria em defesa das ações de 2022, abaixo trecho da matéria:

> A Operação Internamento Involuntário, política pública lançada pela Prefeitura de Chapecó em março do ano passado, voltada a dependentes químicos, encaminhou 120 pessoas para tratamento somente em 2022. De acordo com a secretária de Assistência Social de Chapecó, Elisiani Sanches, do total de internados, 43 já estão organizados, com retorno familiar e muitos já trabalhando. É uma ação que não tinha em outras cidades do Brasil e que muitas pessoas vieram buscar informações aqui. Recebemos algumas críticas, mas não poderíamos ficar omissos diante do pedido de pais e mães que nos procuravam desesperados pois os filhos estavam perdidos na droga. Também tínhamos muitos moradores de rua que estavam se acabando na droga e no álcool. O município criou uma política pública para tentar salvar essas pessoas, bancando o tratamento, buscando emprego e retorno familiar, disse o prefeito. (CHAPECÓ, 2023, p.1).

Em 2023, a Prefeitura de Chapecó lançou a Operação Asfixia, que durante todo o ano de 2024 recolheu pessoas em situação de rua no município, o site da prefeitura relatou as incursões, abaixo o relato de uma delas:

> Cerca de 60 pessoas em situação de rua foram recolhidas na manhã desta sexta-feira em mais uma edição da Operação Asfixia... As pessoas em situação de rua foram levadas para o Parque da Efapi, onde ... foi feita uma triagem pelas equipes da secretaria e avaliação pela Secretaria de Saúde. Destas, dez serão encaminhadas para Comunidades Terapêuticas e seis para clínicas de tratamento. Outras serão encaminhadas para vagas de emprego e, em relações às pessoas que são de outros estados ou cidades, será feito contato com a secretaria de Assistência Social do município de origem para possível retorno ao convívio familiar... Nós estamos agindo de acordo com a lei pois não estamos apenas retirando da rua. Nós estamos dando acompanhamento médico, psicológico e a oportunidade de tratamento, de melhorar de vida, de buscar um emprego e de voltar ao convívio familiar. A rua não é mais opção aqui em Chapecó, disse o prefeito João Rodrigues. (CHAPECÓ, 2024, p.1).

Tais narrativas, ao mesmo tempo que buscam empatia e apoio popular, demonizam a permanência na rua e justificam a remoção forçada, naturalizando a restrição de direitos em nome de uma suposta ordem ou cuidado compulsório. Tais ações, apresentadas publicamente como atos de cuidado e ordem, exemplificam o que a análise teórica desta tese identificou como uma governança que, na prática, se revela autoritária e estigmatizadora, tratando a PSR não como sujeito de direitos, mas como objeto de uma política de controle.

Em Santa Catarina, observamos discursos que naturalizam e legitimam ações violentas contra essa população, frequentemente aparecem na mídia e nos espaços de debate. Ora essas políticas são justificadas em prol da saúde e segurança da PSR, ora para defender a segurança da sociedade contra a violência perpetrada por essa população. Essas ações, justificadas por saúde ou ordenamento, na verdade retiram a liberdade e a dignidade da PSR, agindo sobre seus corpos como se fossem um incômodo a ser "limpo" do espaço público.

Eles são "sujeitos à violência soberana", ou seja, o Estado pode agir sobre eles de formas que seriam inaceitáveis para outros cidadãos, sem que isso seja questionado como crime grave contra a pessoa (FARIA; BATISTA, 2020). Resta claro que há muitos desafios na garantia dos direitos à justiça e à segurança para a PSR. Martinelli, Nunes e Machado (2020) apontam a persistência da violência institucional, uma realidade que impacta diretamente a vida dessa população e contribui para a sua vulnerabilização e exclusão.

Historicamente marcada por experiências de violência, perdas e exclusão, a PSR enfrenta uma barreira no entendimento e na apropriação dos seus direitos (PESSOA, 2021). Como observado por Júnior et al. (2018), essa população muitas vezes interpreta os direitos como um favor ou filantropia por parte do Estado. A falta de apropriação de seus direitos, somada à exposição diária à violência, resulta na predominância de sentimentos como a descrença e a desesperança, achados recorrentes entre os entrevistados na pesquisa de Fiorati et al. (2016).

As pessoas em situação de rua frequentemente não acreditam na possibilidade de existência de um futuro, tampouco na possibilidade de mudança em suas condições de vida (FIORATI et al., 2016). Pesquisas revelam que, para muitos, o trabalho e a moradia são percebidos como pilares fundamentais para a construção de um novo projeto de vida; porém estes são vistos como inalcançáveis (FIORATI et al., 2016).

4.3.4. A política pública como um espetáculo na busca por performance midiática

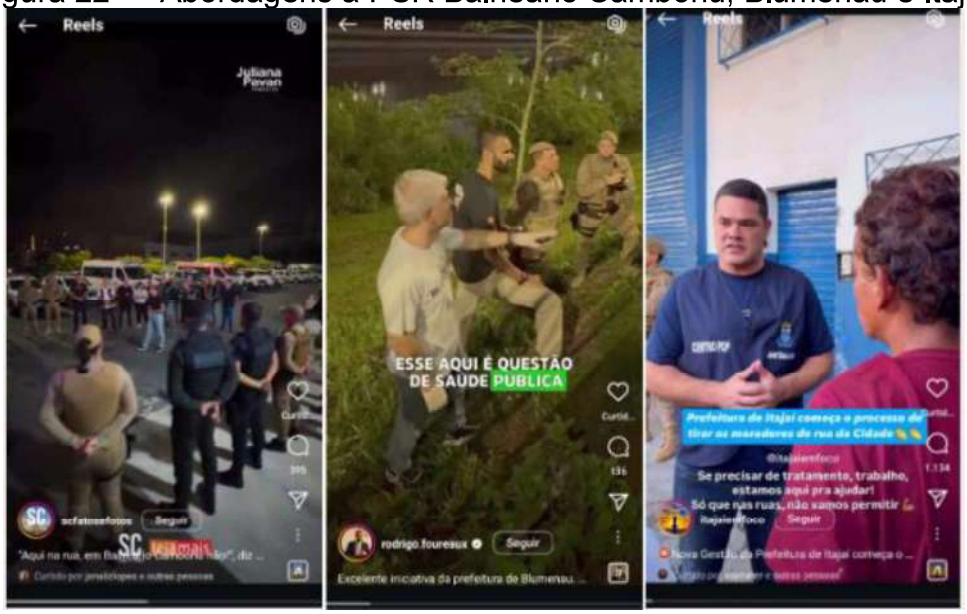
O crescimento da PSR no Brasil, associado à ampliação do acesso às redes sociais e ao cenário de polarização política, tem resultado em um aumento da cobertura midiática sobre essa população. No entanto, essa visibilidade não tem sido

acompanhada por um compromisso efetivo com a formulação de políticas públicas estruturantes e integradas. Em grande parte, as coberturas se limitam a promover a imagem de prefeitos e vereadores por meio de ações pontuais de abordagem social, sem apresentar soluções efetivas para os problemas enfrentados por essa população.

Essas abordagens reforçam estigmas que associam a permanência nas ruas a uma escolha individual. Observamos uma contradição: gestores públicos frequentemente oferecem, nas redes sociais, vagas de emprego e moradia, apesar da inexistência de programas estruturados para tal fim. Exemplos desse fenômeno podem ser observados em diversos municípios catarinenses, nos quais os prefeitos utilizam com frequência as redes sociais para divulgar abordagens realizadas junto à PSR.

Apresentamos na Figura 22, os registros das abordagens realizadas no primeiro bimestre de 2025 nas cidades de Balneário Camboriú, Blumenau e Itajaí, todas publicadas nas redes sociais locais e páginas pessoais dos prefeitos:

Figura 22 — Abordagens à PSR Balneário Camboriú, Blumenau e Itajaí



Fonte: IEF (2025); Roureaux (2025); SCFF (2025).

Tais abordagens ocorrem com a presença das forças de segurança, configurando uma prática que prioriza a visibilidade imediata em detrimento da construção de vínculos com essas pessoas. As postagens destacam a participação ativa dos prefeitos nas abordagens à PSR, com a oferta de moradia, oportunidades de trabalho e passagens para o retorno ao município de origem. Os gestores

municipais enfatizam, de forma categórica, que a permanência dessas pessoas nas ruas não é uma alternativa aceitável.

Os Centros Pop devem atuar no enfrentamento dessas dificuldades, oferecendo encaminhamentos para capacitação profissional, assessoramento para a formação de cooperativas e disponibilização de informações de vagas no mercado de trabalho (PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019). Pinheiro e Possas (2018) apontam que os Centros Pop são frequentemente criticados pela mídia e pela sociedade, que esperam uma solução rápida e eficaz para a situação de rua.

Em contrapartida, Júnior et al. (2018) defendem que os Centros Pop possuem potencial para promover a autonomia e o empoderamento dos usuários. Eles são considerados locais que proporcionam condições para que pessoas em situação de rua possam desenvolver novos projetos de vida e, com o suporte adequado, iniciar o processo de superação da condição de rua. Já o décimo terceiro objetivo da PNPSR visa assegurar segurança alimentar e nutricional, proporcionando à PSR acesso constante e suficiente à alimentação de qualidade.

Estudos indicam que esse direito fundamental ainda está longe de ser garantido. Júnior et al. (2018) demonstram que a alimentação dessa população provém de diversas fontes, como alimentos recolhidos do lixo, doações ocasionais ou marmitas distribuídas por voluntários. Mesmo quando há restaurantes populares, alguns relatos indicam que as filas podem durar até quatro horas, o que desmotiva e dificulta o uso contínuo desse serviço.

Em muitos casos, a falta de acesso adequado à alimentação leva essas pessoas a passarem o dia sem comer, expondo-se a riscos adicionais à saúde devido à má nutrição (JÚNIOR et al., 2018). A respeito desse tema, Martinelli, Nunes e Machado (2020) reforçam que a segurança alimentar entre a PSR é um desafio pouco atendido por programas públicos, os quais são insuficientes para atender à demanda existente.

A ausência de políticas efetivas e específicas evidencia a precariedade com que essa questão é tratada, deixando um significativo número de pessoas em situação de rua sem acesso regular e adequado à alimentação. Essa situação, além de evidenciar o déficit na oferta de alimentação, reforça que a questão da PSR deve ser compreendida como um problema multifacetado. Nesse contexto, emerge a discussão sobre segurança, muitas vezes interpretada sob a perspectiva da proteção contra a violência supostamente praticada por essa população.

Tal abordagem reforça a estigmatização desses indivíduos e perpetua a ideia de que eles devem ser afastados do convívio social, ampliando a percepção de insegurança entre a população em geral e ignorando as raízes estruturais do problema. Nesse sentido, o acesso ao saneamento básico deve ser considerado essencial para a reintegração social. Na atual conjuntura, o acesso a banheiros é limitado para a PSR, que depende dos favores e da boa vontade dos comerciantes locais.

Neves-Silva, Martins e Heller (2018) relatam que essa restrição se agrava especialmente à noite, quando os estabelecimentos estão fechados, levando muitos a fazer suas necessidades em espaços públicos. Essa realidade representa uma violação do direito ao saneamento básico e tem consequências econômicas e sociais significativas, intensificando a discriminação e a marginalização social (NEVES-SILVA; MARTINS; HELLER, 2018). Sobre o tema, os autores defendem:

> O princípio da participação social permite a inserção da PSR nas discussões sobre a melhoria do acesso aos serviços de água e esgoto, o que pode promover o empoderamento deste grupo social, resultando em mudança da realidade em que vivem e construindo uma prática participativa de gestão da água. Discutir a necessidade de um acesso melhorado à água e ao esgotamento sanitário para, e com, a PSR, é auxiliar na construção de espaço urbano mais democrático em que as necessidades de todos são satisfeitas. (NEVES-SILVA; MARTINS; HELLER, 2018, p.7).

Ao analisar o Relatório de Auditoria do TCE/SC, observamos que as promessas realizadas pelos gestores municipais em suas redes sociais, em áreas como trabalho, moradia e educação, frequentemente não se concretizam devido à ausência ou à insuficiência de políticas públicas efetivas nos municípios. No Quadro 9, apresentamos um diagnóstico detalhado das políticas públicas implementadas nos municípios que mais realizam ações midiáticas de abordagem social sob a liderança dos prefeitos.

Os dados sistematizados no Quadro 9 permitem tensionar diretamente o descompasso entre a performance midiática das abordagens sociais e a existência efetiva de políticas públicas estruturantes nos municípios analisados. Observamos que, mesmo entre aqueles que realizam ações recorrentes de visibilidade pública junto à PSR, são limitadas a adesão formal à PNPSR, a institucionalização de instâncias de governança como o Ciamp-Rua e a produção de diagnósticos consistentes, como o censo da PSR.

Quadro 9 — Instrumentos e PP para PSR em Santa Catarina

Munícipio	Adesão PNPSR	Ciamp-Rua	Censo da PSR	Centro-Pop	CnaR	Ações educativas permanentes
Balneário Camboriú	Não	Instituido em 2024	Realizado em 2020	Não	Não	Não
Blumenau	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Chapecó	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Criciuma	Sim	Instituido em 2016	Não	Sim	Não	Não
Itajaí	Não	Instituido em 2023	Não	Sim	Sim	Não

Munícipio	Abrigo Institucional	Casa de Passagem	República	Total de vagas de acolhimento	Programas de qualificação profissional	Programas de emprego e renda
Balneário Camboriú	Não	1	Não	6	Sim	Sim
Blumenau	2	2	Não	155	Sim	Sim
Chapecó	Não	1	Não	60	Não	Sim
Criciuma	Não	Não	1	40	Não	Sim
Itajaí	2	Não	Não	170	Não	Não

Fonte: TCE (2024).

Além disso, a oferta de serviços essenciais — especialmente acolhimento institucional, programas permanentes de qualificação profissional e políticas de emprego e geração de renda — mostra-se fragmentada, desigual e, em alguns casos, residual. Esses dados evidenciam que a centralidade conferida às abordagens nas redes sociais não encontra correspondência na consolidação de uma rede de proteção articulada, revelando uma política orientada mais pela gestão da visibilidade e pela resposta imediata do que pela construção de soluções estruturantes e duradouras. Apesar desse cenário de espetacularização, a própria PSR e a literatura apontam para caminhos concretos de superação, centrados na dignidade do trabalho e da moradia.

4.3.5. O paradoxo do sucesso local: análise do modelo de Brusque

Enquanto a performance midiática de prefeitos em abordagens pontuais é uma face da espetacularização da política, outra face, mais complexa, é a divulgação de resultados quantitativos drásticos como prova de uma governança eficaz. Nos últimos anos, o município de Brusque ganhou destaque em Santa Catarina por anunciar uma redução expressiva no número da PSR, apresentando-se como um modelo de sucesso.

Em 2025, a prefeitura de Brusque reportou uma queda de aproximadamente 62,5% no número de pessoas em situação de rua, reduzindo o total de 131 para 49 indivíduos. O resultado foi atribuído ao programa “Brusque: Quem Ama, Cuida”, uma iniciativa intersetorial que articulou as secretarias de Desenvolvimento Social, Saúde e Obras com a PM/SC (PMB, 2025). Segundo a gestão municipal, as ações incluíram

abordagens sociais integradas, encaminhamento voluntário para tratamento de dependência química, fortalecimento de vínculos familiares e acolhimento no albergue municipal e no Centro Pop. A estratégia foi complementada por campanhas de conscientização que desestimulavam a esmola direta, buscando canalizar a ajuda para os serviços institucionais (PMB, 2025).

À primeira vista, os números parecem indicar um sucesso notável, sugerindo que uma forte coordenação intersetorial e vontade política podem gerar resultados rápidos. No entanto, quando esses dados locais são confrontados com a tendência de acentuado crescimento da PSR no cenário estadual, emerge um quadro mais complexo e paradoxal. O "sucesso" de Brusque, embora fruto de ações locais que podem ser, de fato, bem-sucedidas, arrisca ter como externalidade negativa a sobrecarga dos sistemas de assistência de outros municípios. Essa preocupação é validada por atores do próprio sistema de justiça, que observam a dinâmica de transferência de responsabilidades no território:

> Nós não podemos esquecer que o sucesso do município de grande porte está intimamente ligado ao sucesso dos municípios do entorno. A gente tem recebido algumas informações que são preocupantes no sentido de que alguns Municípios da região e alguns Municípios do Estado não têm executado as suas políticas públicas de forma correta (GESTOR PÚBLICO, 2021).

Essa dinâmica evidencia a principal falha de governança discutida neste capítulo: a ausência de uma política estadual articulada, como previsto na PNPSR. Na falta de coordenação e de um Ciamp-Rua estadual ativo, os municípios operam de forma isolada, transformando um problema social complexo em uma disputa territorial onde a "solução" de um pode se tornar o problema do outro. Assim, o modelo de Brusque, ao ser analisado criticamente, ilustra um dilema central: que soluções mágicas não são sustentáveis e são sintomas de uma governança fragmentada que, em vez de garantir direitos de forma universal, acaba por gerenciar a pobreza por meio do seu deslocamento geográfico.

4.3.6. A gestão da crise *versus* soluções estruturais

A PSR expressa um valor socialmente compartilhado ao acreditar que, por meio do trabalho, poderá superar sua condição atual. Esse sentimento é corroborado por

Mendes, Paiva e Ronzani (2020), que afirmam que a esperança de reintegração por meio do trabalho é um elemento significativo na busca por dignidade e inclusão social. Portanto, promover o acesso ao trabalho digno é uma diretriz essencial para qualquer política pública voltada à PSR, pois isso não apenas aborda a questão econômica, sobretudo toca aspectos fundamentais da identidade e autoestima dessas pessoas (MENDES; PAIVA; RONZANI, 2020). Castel e Poleti (2008) explicam que essa centralidade transcende a mera relação de consumo, envolvendo dimensões psicológicas, culturais e simbólicas.

Quando discutimos o direito ao trabalho no contexto da PSR, é fundamental compreendê-lo como uma ocupação remunerada capaz de oferecer condições para uma vida digna e autonomia financeira (LUSSI; RICCI; PINHO, 2017). A PSR, embora atue no mercado de trabalho, o faz predominantemente em condições degradantes, insalubres e com remuneração inadequada, o que a exclui das relações de consumo que permeiam a sociedade contemporânea (LUSSI; RICCI; PINHO, 2017). No que tange ao trabalho, o portal HC Notícias publicou um vídeo em 6 de fevereiro de 2024, amplamente divulgado, na qual o prefeito Clésio Salvaro em diálogo com uma pessoa em situação de rua manda o mesmo para a casa de passagem, com a condição de capinar.

Figura 23 — Abordagem social em Criciúma

Fonte: Portal HC (2024).

A matéria veiculada pelo Portal HC (2024) descreve a cena e a subsequente repercussão:

> O vídeo levantou uma polêmica nas redes sociais, uma vez que o prefeito disse: "Ele tomou um porre [...] bota para capinar", sendo a afirmação interpretada como humilhação por alguns usuários. A grande maioria, no entanto, elogiou a postura do prefeito e sua atitude. "Trabalhar não faz mal a ninguém", escreveu uma usuária. "Precisamos de um prefeito assim em Tubarão", comentou outra.
> A atitude do prefeito dividiu opiniões. Enquanto alguns elogiaram a ação como um exemplo de assistência social e empatia, outros criticaram, questionando se a abordagem foi apropriada e ética (PORTAL HC, 2024, p.1).

Podemos inferir que essas abordagens possuem um caráter de autopromoção por parte dos gestores, em vez de terem como foco principal a efetiva assistência à PSR. Ademais, ainda que existam programas e políticas públicas, observamos a imposição de condicionantes desproporcionais e inadequadas. Um exemplo é o do município de Chapecó, que exige das pessoas em situação de rua a adesão a uma "mudança de vida" em um prazo de apenas uma semana, configurando uma exigência incompatível com a complexidade das questões sociais, de saúde ou mesmo formal como a ausência de documentos.

> Para a população em trânsito que chegam no município são ofertados de 7 a 10 dias de acolhimento para que possam se organizar no seu propósito, sendo orientados no primeiro atendimento quanto às condições desse acolhimento. Exemplo, relatou que chegou no município para trabalhar, serão realizados todos os encaminhamentos necessários para que consiga acessar o mercado de trabalho, caso seja contratado será prorrogado o acolhimento até que tenha condições de constituir sua própria moradia. Caso não apresente adesão aos encaminhamentos já possuem a orientação que precisam retornar ao município de origem ou para local onde possuam algum vínculo familiar. (TCE, 2024, p. 2795).

As iniciativas de reintegração ao mercado de trabalho contribuem para a superação da situação de rua, sendo, de forma geral, bem-vistas pela sociedade e pelos representantes do Estado. Contudo, não podemos esquecer que as dificuldades enfrentadas pela PSR são multifacetadas, incluindo a baixa escolaridade, a falta de qualificação e de experiência profissional; esses fatores limitam a oferta de empregos disponíveis para esses indivíduos (PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019).

A condição de rua não é apenas uma circunstância isolada; ela se entrelaça com desafios adicionais, como a dificuldade de acesso a serviços básicos de higiene, o uso abusivo de substâncias como álcool e drogas, e a ausência de um endereço fixo (PINHO; PEREIRA; LUSSI, 2019). Assim, é crucial que as políticas públicas abordem não apenas a reintegração ao mercado de trabalho, mas também as condições que dificultam essa reintegração, como a educação e a capacitação,

promovendo um ambiente que favoreça a saída das ruas.

No portfólio bibliográfico, não se fala em prevenção à situação de rua, exceto por Nardes e Giongo (2021), que defendem a importância de políticas públicas preventivas que evitem que mulheres cheguem à situação de rua. As autoras destacam a importância de políticas voltadas para a inclusão no mercado de trabalho e para a educação, somadas à assistência de saúde básica (NARDES; GIONGO, 2021). Diante das dificuldades de implementação da PNPSR e da persistente vulnerabilidade da PSR, diversos instrumentos de política pública foram publicados a partir de 2020, conforme detalhado na seção anterior. Embora ainda não haja estudos suficientes que avaliem os impactos específicos dessas legislações, observamos que a atuação mais ativa do Poder Judiciário na defesa e promoção dos direitos das pessoas em situação de rua, tem reduzido e promovido reações contrárias às práticas higienistas, mesmo que modestamente.

Outra prática recorrente, que pressupõe uma mudança de vida complexa, é a internação da PSR em comunidades terapêuticas. Em Santa Catarina, elas têm sido promovidas como instrumentos essenciais para a superação da situação de rua. Diversos municípios catarinenses, incluindo Florianópolis, dispõem de legislações que regulamentam a internação compulsória em comunidades terapêuticas. Tais equipamentos não são reconhecidos como parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS) nem do SUAS.

Adicionalmente, essas legislações municipais entram em conflito com diversas normativas legais, resoluções e determinações judiciais, como a Lei nº 10.216, de 2001, que rege os direitos das pessoas com transtornos mentais; a Resolução CNDH nº 8/2019, que estabelece diretrizes para o respeito aos direitos humanos; a Resolução CNDH nº 40/2020, que reforça a proteção das pessoas em situação de rua; ADPF 976/2023, que trata de práticas institucionais discriminatórias; e a Resolução CNAS nº 151/2024, que regula a oferta de serviços no âmbito do SUAS.

Além de não serem reconhecidos como equipamentos do SUS ou do SUAS, o maior problema das comunidades terapêuticas reside na ausência de uma política pública intersetorial que integre esses serviços a uma rede mais ampla de proteção social. Após uma internação, seja ela voluntária ou involuntária, não existe qualquer tipo de acompanhamento estruturado que garanta a reintegração social da pessoa ao sair da comunidade terapêutica. Não há políticas públicas articuladas que ofereçam assistência continuada, oportunidades de emprego, geração de renda ou habitação.

Essa lacuna compromete a eficácia do tratamento, pois, ao término da internação, a pessoa frequentemente retorna à situação de rua, o que aumenta a probabilidade de retorno à dependência química. Assim, perpetua-se um ciclo vicioso de internação e liberação, em que o poder público aloca recursos financeiros em uma solução temporária e paliativa que apenas interrompeu momentaneamente a condição de dependência química, sem oferecer uma solução definitiva. Essa abordagem não apenas subutiliza os recursos públicos; ela contribui para o aumento da resistência da PSR em aceitar a internação, uma vez que muitos suportam o sofrimento associado ao processo de desintoxicação, apenas para, posteriormente, retornar às ruas e ao vício. Tal dinâmica agrava ainda mais o problema, desmotivando os indivíduos a buscar apoio e reforçando a percepção de ineficácia das políticas públicas. Sobre a internação em comunidades terapêuticas, o Relatório da Missão do CNDH assevera:

> De outra parte, não existem evidências científicas que sustentem a ideia de que a aplicação dessas novas sanções diminua o consumo de substâncias ilícitas. As legislações propostas refletem uma visão simplista da questão das drogas, focando na punição e na exclusão dos usuários dos espaços públicos como solução. Na prática, essa abordagem tende a intensificar o já existente viés de seletividade penal, atingindo de forma desproporcional as populações mais vulneráveis e contrariando os princípios éticos de cuidado em saúde. (CNDH, 2024, p. 87).

Fica evidente, portanto, a profunda lacuna entre as soluções estruturais desejadas pela PSR e a gestão da crise e, muitas vezes, mera espetacularização praticada pelo poder público em Santa Catarina. De um lado, anseia-se por dignidade por meio do trabalho e da moradia. Do outro, o Estado responde com ações que ou pervertem o sentido do trabalho, transformando-o em condição humilhante, ou insistem em medidas paliativas e desarticuladas, como a internação em comunidades terapêuticas. Essa dissonância não apenas perpetua o ciclo da rua, como também expõe a priorização de uma lógica de controle e higienização em detrimento da construção de políticas de emancipação e de promoção de direitos.

4.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: DO ANTI-PÚBLICO AO ATIVISMO POLÍTICO NA GARANTIA DOS DIREITOS E NA LUTA PELA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo demonstrou que a trajetória da política para a PSR no Brasil se

confunde com a história da constituição das pessoas em situação de rua enquanto públicos políticos, os quais têm um papel ativo na cocriação e coprodução dos dispositivos legais, dos instrumentos e da ação pública que visam garantir os seus direitos. Partindo de uma condição histórica de anti-público, marcada pela violência e pela negação de direitos, a mobilização social impulsionada pela própria PSR e seus aliados têm forçado historicamente o Estado a reconhecê-la como sujeito de direitos, ainda que de forma precária e contestada.

Partindo de uma abordagem pragmatista crítica, a tese demonstra que a PNPSR não se constitui como uma resposta racional, técnica e linear aos problemas; ela é composta por um conjunto de dispositivos, mobilizações e práticas, um processo dinâmico de ação pública, moldado por conflitos, disputas de sentido, interações socioestatais e engajamentos coletivos (LAVALLE; SZWAKO, 2015; OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021).

Central a essa perspectiva é a compreensão do público deweyano, que emerge e se reconfigura em resposta a problemas, mobilizando-se para encontrar soluções (CEFAÏ, 2017b). A análise revela uma trajetória com avanços significativos, como a promulgação da PNPSR de 2009, todavia marcada por estagnações e retrocessos, evidenciando que os marcos legais são, por sua vez, novos pontos de partida para contínuas disputas e ressignificações da ação pública.

Isso se torna ainda mais visível ao investigar a implementação dessas políticas, atravessada por desafios substanciais, como visto no caso de Santa Catarina. A (in)efetividade das políticas voltadas à PSR em Santa Catarina pode ser agora analisada à luz das dimensões de governança propostas no referencial teórico desta tese. A aplicação deste quadro analítico revela não apenas lacunas pontuais, mas a falência sistêmica de múltiplas dimensões:

Na dimensão institucional, a falência da capacidade estatal é marcada por diversos vácuos, ou inações, que também revelam a inação do Estado em relação às políticas públicas para PSR. O estado não possui uma Política Estadual para a PSR, não instituiu o Ciamp-Rua, não realiza um censo periódico e não aloca orçamento específico para a área. Essa completa ausência de alinhamento à PNPSR representa uma falha fundamental na capacidade do Estado de planejar, coordenar e implementar ações. A inércia institucional não é uma omissão passiva, mas uma escolha política que impede a construção de qualquer base estrutural para a política pública.

Na dimensão relacional, Santa Catarina apresenta um cenário de política e ações fragmentadas. A ausência de uma estrutura institucional resulta no colapso dessa dimensão. A falta de um Ciamp-Rua estadual dificulta a articulação horizontal (intersetorialidade) e vertical (entre estado e municípios). Na prática, a governança se manifesta como uma dinâmica de "empurra-empurra", na qual municípios transferem a população vulnerável uns aos outros, transformando um problema social em uma disputa territorial. A dificuldade de diálogo entre secretarias essenciais, como a assistência social e saúde, confirmada pela missão do CNDH, corrobora a inexistência de uma rede de política pública intersetorial estruturada, conforme discutido por Ansell e Torfing (2022).

Na dimensão operacional, a política se materializa de forma precária e distorcida. A análise dos municípios catarinenses revela que, em vez de serviços qualificados, o que prevalece é a "performance midiática", com abordagens higienistas e coercitivas sendo espetacularizadas nas redes sociais. As instalações de acolhimento são inadequadas e desrespeitam a Tipificação Nacional do SUAS, e as ações de segurança pública se sobrepõem à assistência social, como visto nas operações em Chapecó. A prática de vincular o acolhimento a trabalhos forçados ou impor prazos inexequíveis para a "mudança de vida" demonstra uma falha profunda na materialização da política, que opera violando, e não garantindo, direitos.

A dimensão participativa e democrática é sistematicamente neutralizada. A própria tentativa de articular um Grupo de Trabalho Estadual excluiu a participação da sociedade civil, gerando protestos da DPE/SC e do CNDH. O "cerceamento de espaços de participação" desconsidera e invisibiliza a PSR e seus aliados enquanto "públicos" (DEWEY, 1954) capazes de influenciar as decisões. A ausência de um Ciamp-Rua ativo e a falta de canais de diálogo efetivos confirmam que a governança estadual não reconhece a legitimidade do controle social, um pilar essencial para políticas democráticas (CEFAÏ, 2018).

Já na dimensão de resultados e dos impactos, os efeitos concretos deste modelo de governança são a perpetuação e o agravamento da exclusão. Os resultados observados são o aumento contínuo da PSR no estado, a sobrecarga dos municípios maiores, a violação sistemática de direitos humanos e a consolidação de uma percepção pública que criminaliza a pobreza. O "paradoxo do caso de sucesso de Brusque" ilustra como até mesmo resultados positivos localizados podem gerar externalidades negativas para a rede. Evidenciando que os efeitos da política, da

forma como está sendo executada, são promotores de mais desigualdade e exclusão.

A ausência de capacidade institucional, a fragmentação das relações, a precariedade operacional, o esvaziamento da participação e, consequentemente, a produção de exclusão como resultado, compõem um cenário de falência interfederativa. É neste contexto que a arena pública de Florianópolis opera, herdando as lacunas e as tensões do nível estadual, mas também desenvolvendo suas próprias e complexas dinâmicas de governança, como aprofundaremos nos capítulos seguintes.

5. A ARENA PÚBLICA DE GARANTIA DE DIREITOS DA PSR EM FLORIANÓPOLIS

Este capítulo responde ao segundo objetivo da tese ao caracterizar a configuração da arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis. Para tanto, a análise será orientada por um conjunto de questões norteadoras: Como Florianópolis se posiciona no cenário nacional e catarinense? Quais são os marcos legais? Qual a trajetória da política em Florianópolis? Como se configura a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis? Quais instituições e quais atores-chave a colocam em prática, como interagem e com quem se articulam nessa arena? Quais são os instrumentos de política pública existentes? Para organizar esta caracterização, mobilizaremos duas das dimensões analíticas desenvolvidas em nosso referencial teórico: a dimensão institucional e a relacional.

A primeira pergunta nos permitirá examinar o arcabouço normativo e os instrumentos de política pública que estruturam formalmente a ação estatal e estabelecem o quadro da ação pública nesta arena pública. A segunda guiará a cartografia dos múltiplos atores e de sua atuação — governamentais e da sociedade civil — e das complexas interações que definem este campo marcado por tensões e disputas. A análise se inicia com um diagnóstico que posiciona Florianópolis no contexto nacional e estadual, expondo o paradoxo entre seus indicadores socioeconômicos e a ampliação das desigualdades, com um crescimento alarmante da população em situação de vulnerabilidade.

Este paradoxo não é apenas um dado, mas o terreno fértil onde o "problema público" da situação de rua emerge e se torna um campo de disputas. Em seguida, examinamos o arcabouço normativo existente e, por fim, a seção final se dedica a mapear e caracterizar os atores que compõem essa arena, explorando suas interações. Para esta análise, combinamos dados quantitativos de fontes oficiais como IBGE e MDS, com a rica evidência proveniente do trabalho etnográfico, incluindo as observações participantes, materiais jornalísticos e a cartografia realizada da arena pública, por meio do OBISF.

5.1. ENTRE A RIQUEZA ECONÔMICA E O AUMENTO DA VULNERABILIDADE SOCIAL

Florianópolis, capital de Santa Catarina, destaca-se no cenário nacional por seus elevados indicadores socioeconômicos. Com uma população de 537.211 habitantes, o município registrou, em 2022, um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R$ 45.602,98 e uma renda média mensal de R$ 2.018,00. Tais valores superam as médias nacionais (R$ 35.935,74 e R$ 1.893,00, respectivamente), sendo o valor 26,9% maior no PIB per capita e 6,6% superior na renda (IBGE, 2022). O êxito econômico é acompanhado por indicadores de qualidade de vida, como o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil, com valor de 0,833 (ATLAS, 2021).

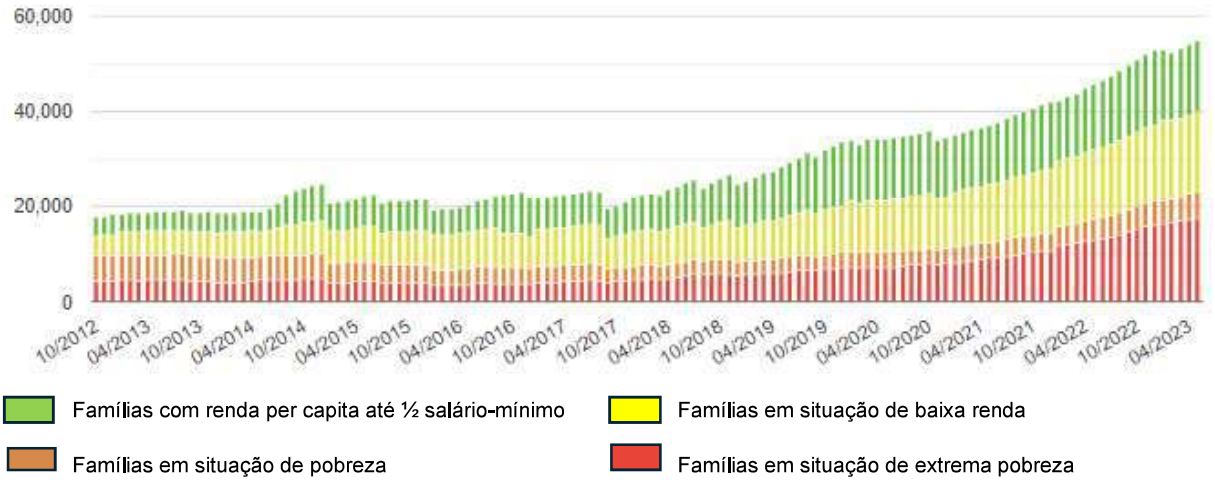
Adicionalmente, a cidade alcançou a primeira posição no Ranking de Competitividade dos Municípios de 2025, elaborado pelo Centro de Liderança Pública. Esse dinamismo está intrinsecamente ligado à sua capacidade de atração populacional, sendo que 40,1% de seus residentes são migrantes, provenientes de outras regiões do Brasil ou do exterior, o que posiciona a capital catarinense como um dos principais polos migratórios do país. Destacamos que a cidade foi a que mais cresceu entre as capitais, de acordo com o Censo do IBGE (2022)

Sob a superfície de prosperidade, emergem contradições que questionam a sustentabilidade e a equidade do modelo de desenvolvimento de Florianópolis. A primeira fissura nesse modelo é apontada pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, no qual a cidade registrou uma queda de 0,7916 para 0,7733 — um recuo de 2,3% em dez anos —, fato que a posicionou como a única capital do país com retração no indicador (FIRJAN, 2025). Tal declínio foi diretamente associado à precarização em pilares essenciais como educação, emprego e renda.

Essa fragilidade nos indicadores sociais encontra forte correlação com a ineficiência da administração pública. De acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), Florianópolis apresentou um desempenho fiscal crítico, classificando-se em 20º lugar entre as capitais, com nota de 0,6899 — abaixo das médias catarinense (0,8787) e brasileira (0,7888), o que sinaliza uma baixa capacidade de converter recursos em bem-estar social (FIRJAN, 2025). O resultado mais alarmante dessa equação de desenvolvimento desigual e gestão deficiente é o aprofundamento da exclusão: conforme ilustra o Gráfico 1, o município vivencia um paradoxal e expressivo

aumento da população em extrema pobreza, expondo as falhas de um crescimento que não se traduz em inclusão.

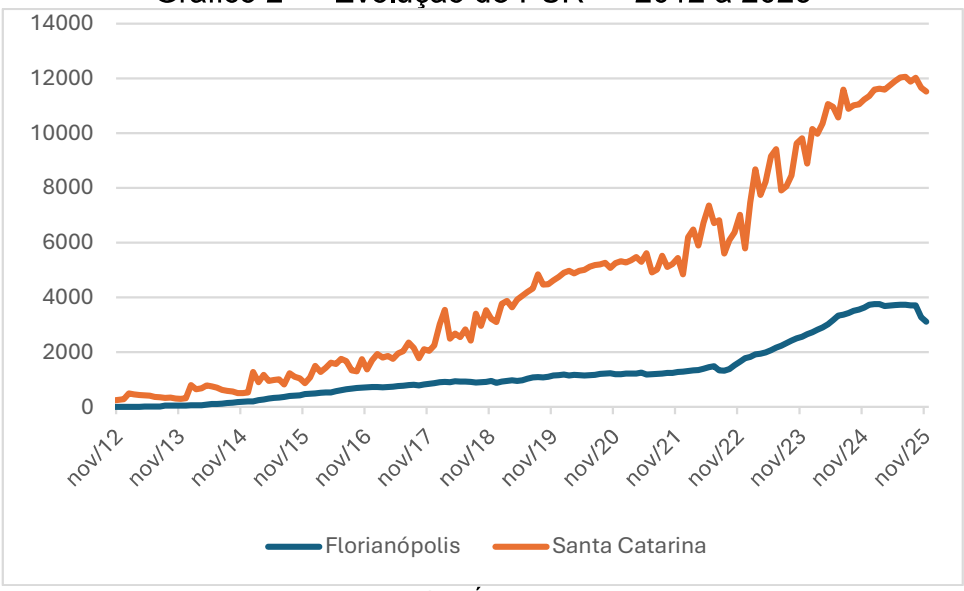
Gráfico 1 — Histórico de famílias por faixa de renda familiar per capita



Fonte: MDS (2025).

Conforme detalhado no Gráfico 2, o aumento expressivo no número de famílias em situação de vulnerabilidade, em especial em extrema pobreza, é seguido pelo aumento da PSR que se encontra em curva ascendente na capital.

Gráfico 2 — Evolução de PSR — 2012 a 2025



Fonte: CadÚnico (2025).

Embora a capital catarinense abrigue aproximadamente 0,26% da população brasileira, o município concentra 1,14% da PSR registrada no país, evidenciando uma

concentração desproporcional desse grupo social em Florianópolis. A partir de 2020, observa-se uma intensificação desse fenômeno, com taxas de crescimento da PSR no município superiores às registradas em Santa Catarina e no Brasil, indicando um agravamento local da problemática.

Em 2025, verifica-se uma redução no número de registros, o que sugere uma inflexão na tendência observada nos anos anteriores. Tal redução será analisada de forma mais aprofundada adiante, considerando, entre outros fatores, mudanças recentes na condução da política municipal e nas práticas institucionais de gestão da PSR, amplamente debatidas no contexto local.

Tabela 4 — Comparativo da PSR[13]

Período	Brasil		Região Sul		Santa Catarina		Florianópolis	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
2012	10.493	-	1.937	-	261	-	-	-
2013	12.000	14%	2.147	11%	292	12%	44	-
2014	21.418	78%	3.722	73%	498	71%	186	323%
2015	36.289	69%	5.893	58%	863	73%	467	151%
2016	53.568	48%	8.131	38%	1.366	58%	709	52%
2017	80.022	49%	10.871	34%	2.044	50%	843	19%
2018	107.576	34%	14.570	34%	3.212	57%	943	12%
2019	134.374	25%	19.125	31%	4.616	44%	1.145	21%
2020	147.047	9%	21.370	12%	5.247	14%	1.189	4%
2021	149.306	2%	21.106	-1%	5.433	4%	1.269	7%
2022	186.165	25%	25.235	20%	7.017	29%	1.653	30%
2023	254.100	36%	34.372	36%	9.813	40%	2.558	55%
2024	304.369	20%	40.034	16%	11.225	14%	3.620	42%
2025	349.901	15%	44.785	12%	11.513	3%	3.107	-14%

Fonte: CadÚnico (2025).

Os dados do CadÚnico revelam um perfil de extrema vulnerabilidade social e econômica, com dados que ressaltam a urgência da situação. A esmagadora maioria dessa população, 96%, vive em condições de extrema pobreza e pobreza. Essa realidade é ainda mais acentuada pela baixa escolaridade, onde se observa que 32% dos indivíduos possuem ensino fundamental incompleto e 5% são analfabetos, o que limita drasticamente suas oportunidades no mercado de trabalho (CADÚNICO, 2025).

A análise etária mostra que 91% da PSR está em idade produtiva (entre 18 e 59 anos), um dado que se alinha à constatação de que o desemprego é a principal

[13] Na coluna identificada por % identificamos o aumento anual em comparação com o ano anterior. Para análise do quantitativo consideramos o mês de novembro de cada ano.

causa da situação de rua no município. O dinamismo da situação é evidenciado pelo tempo de permanência nas ruas: cerca de 60% da PSR em Santa Catarina está nessa condição há menos de um ano, sendo que quase metade (47%) está há menos de seis meses (CADÚNICO, 2025). Esse dado indica que a situação de rua não é um estado de longa duração para grande parte dessa população, mas sim um problema social que poderia se encerrar mediante alguma oportunidade de superação da situação de rua.

Tabela 5 — Caracterização da PSR

Período	Perfil	Brasil	Região Sul	Santa Catarina	Florianópolis
		%	%	%	%
Sexo	Masculino	87,49%	90,00%	89,77%	86,10%
	Feminino	12,51%	10,00%	10,23%	13,90%
Raça	Parda	50,44%	29,17%	27,53%	28,70%
	Branca	31,06%	58,29%	61,91%	58,44%
	Preta	17,82%	11,84%	9,69%	11,99%
	Amarela	0,47%	0,33%	0,39%	0,26%
	Indígena	0,21%	0,37%	0,47%	0,61%
Pessoa com Deficiência	Sim	13,91%	15,68%	13,49%	13,16%
	Não	86,09%	84,32%	86,51%	86,84%
Sabe ler e escrever	Sim	90,26%	93,41%	94,46%	94,53%
	Não	9,74%	6,59%	5,54%	5,47%
Motivos para situação de rua	Problemas familiares	44,00%	46,00%	39,00%	29,00%
	Desemprego	38,00%	41,00%	49,00%	52,00%
	Alcoolismo/drogas	28,00%	36,00%	30,00%	18,00%
	Perda de moradia	24,00%	26,00%	25,00%	15,00%
	Outros	27,00%	26,00%	28,00%	31,00%
Tem contato com familiar	Nunca	38,40%	35,51%	32,24%	30,30%
	Quase nunca	22,95%	23,11%	23,65%	26,19%
	Mensalmente	15,48%	16,92%	18,92%	17,32%
	Semanalmente	13,01%	14,14%	14,64%	13,99%
	Diariamente	5,68%	5,40%	6,46%	9,49%
Já teve CTPS assinada	Sim	67,61%	79,70%	84,40%	79,49%
	Não	27,83%	16,81%	13,19%	18,10%

Fonte: MDS (2025).

A predominância masculina entre a PSR é uma constante em todo o Brasil. No entanto, o perfil racial dessa população revela variações regionais significativas que apontam para a influência do racismo estrutural. Embora a população de Santa Catarina seja majoritariamente branca (82,9% em 2022, segundo o IBGE), a proporção de pessoas negras (pretas e pardas) em situação de rua no estado é

desproporcionalmente alta em relação ao percentual do estado.

O percentual de pessoas brancas na PSR catarinense é quase o dobro da média nacional, enquanto a proporção de pessoas pardas é substancialmente menor, representando cerca da metade do índice observado no país. Essa discrepância reforça a ideia de que as desigualdades existentes afetam de maneira mais severa e persistente as populações negras, reiterando um cenário de vulnerabilidade social que se manifesta de forma acentuada na situação de rua, na qual a questão racial deve ser considerada central, como explorado na fundamentação teórica.

Outro aspecto crítico revelado nas entrevistas é a presença significativa de pessoas com deficiência entre a PSR (com um percentual de 13,49% em SC e 13,16% em Florianópolis), um fator que expõe as fragilidades das políticas públicas de saúde mental e assistência social. Conforme destacado por um(a) técnico(a) governamental, essa população inclui indivíduos com deficiências intelectuais ou mentais que, muitas vezes, são abandonados por suas famílias.

> Tem muitos com deficiência, principalmente intelectual ou mental, a família abandona, sabe? É triste, mas não julgo, ouvindo as histórias a gente entende, a maioria vem de família pobre, mal conseguem dar conta de colocar o pão na mesa, imagina pagar uma clínica ou um cuidador, é muito caro. Aí abandonam, alguns fogem de casa, a família nem encontra mais, isso quando procuram. (GESTOR PÚBLICO, E4, 2025).

O representante do MNPR também relatou em depoimento público a presença cada vez mais comum de pessoas em surto e idosas na rua. Esse depoimento sugere que a falta de acesso a serviços de cuidado especializados e a incapacidade de arcar com custos de clínicas e cuidadores, em um contexto de pobreza, levam à desintegração familiar. Esse cenário sublinha também uma falha na implementação da Reforma Psiquiátrica brasileira, que, ao propor a desinstitucionalização, não conseguiu garantir o suporte necessário para que essas pessoas e suas famílias permaneçam integradas à sociedade (TENÓRIO, 2002).

A situação de rua, nesse contexto, torna-se a manifestação extrema da ausência de uma rede de cuidado comunitária robusta e acessível. Embora a literatura aponte múltiplos fatores que levam à situação de rua, quatro motivos são apresentados pelo CadÚnico: conflitos familiares, desemprego, dependência química e perda de moradia. Em Florianópolis, destaca-se o fato de que mais da metade das pessoas em situação de rua indicam o desemprego como a principal causa dessa

condição, diferindo do contexto nacional, onde os problemas familiares aparecem como o fator predominante.

Esse cenário é reforçado pelo dado de que o percentual de pessoas em situação de rua que já possuíram carteira de trabalho assinada em Florianópolis supera a média nacional. Esse indicador sugere que uma parcela expressiva dessa população esteve anteriormente inserida no mercado formal e atualmente, em sua maioria, vive de subemprego e de trabalhos informais. Como afirma um dos representantes do MNPR em Florianópolis: “a pessoa não fica na rua porque quer”.

Observa-se que, em Florianópolis, o crescimento do número de pessoas em situação de rua é também fruto do desmantelamento dos serviços socioassistenciais e da incapacidade de atendimento por parte do Estado, criando um descompasso entre a necessidade da população e a resposta do poder público. “Tem uma política de extermínio dessas pessoas”, afirma o representante do MNPR. No Brasil, 34,95% da PSR declara receber atendimento em algum Centro Pop, enquanto em Florianópolis esse percentual é significativamente superior, alcançando 65,25% (MDS, 2025).

Apesar desse dado, a capital catarinense apresenta um Índice de Capacidade Institucional para a PSR (ICI-PSR) de apenas 0,31 (julho de 2023), um desempenho inferior à média das capitais brasileiras (0,45) e da média das capitais da região Sul (0,52). O baixo desempenho de Florianópolis no ICI-PSR reflete a insuficiência de políticas públicas estruturantes voltadas à PSR. Entre os principais déficits institucionais, destacam-se a ausência de programas de acesso à moradia, a inexistência de legislação que coíba construções hostis, a falta de serviços especializados para o enfrentamento da violência contra essa população e a carência de programas de promoção da autonomia e da inclusão social (CNDH, 2024).

Tabela 6 — Comparativo dos equipamentos públicos — 11/2025

Equipamento	Brasil	Santa Catarina	Florianópolis
CRAS	8.907	405	10
CREAS	3.000	212	2
CREAS	36	0	0
Centro Pop	265	9	1

Fonte: MDS (2025).

Os dados oficiais sobre violência, apresentados na Tabela 7, devem ser interpretados com cautela, pois indicam uma provável subnotificação. A complexidade

dos registros e a própria dinâmica da violência nas ruas, especialmente a de caráter institucional, fazem com que muitos casos não integrem as estatísticas formais. Conforme será aprofundado na análise da política em ação, na sequência, o cenário real da violência é consideravelmente mais grave do que os números sugerem.

Tabela 7 — Comparativo das condições de violência

Condições da Violência			Brasil	Região Sul	Santa Catarina	Florianópolis
			%	%	%	%
Local	Via Pública	x	3.639	495	102	4
	Residência	x	898	104	13	1
Autor da Violência	Institucional	Não	5.498	703	130	6
		Sim	30	2	2	0
	Segurança Pública	Não	5.318	664	115	5
		Sim	211	38	17	1
	Desconhecido	Não	2.422	433	88	4
		Sim	3.110	273	44	2

Fonte: (MDS, 2025).

Os dados apresentados até aqui evidenciam um cenário complexo em Florianópolis. Por um lado, a cidade apresenta indicadores econômicos e uma capacidade estatal superiores à média nacional. Por outro, a capital catarinense enfrenta uma ampliação das desigualdades e uma diminuição do investimento nas políticas socioassistenciais, o que leva a um crescimento desproporcional da PSR, acompanhado da inexistência de equipamentos públicos suficientes para atender a esta população.

A análise inicial revela um descompasso entre a crescente demanda por serviços e a baixa capacidade de resposta do poder público, evidenciada pelo baixo ICI-PSR. A subnotificação da violência, especialmente a de caráter institucional, ressalta a falta de confiança nos órgãos de proteção. Essa discrepância entre a riqueza local e a fragilidade da resposta pública serve como um exemplo claro de que nem sempre os dados que revelam crescimento econômico e o PIB de uma cidade expressam melhoria das condições de vida de sua população.

Em vez de ser direcionada para a solução de problemas sociais urgentes, a prosperidade econômica da cidade é traduzida em uma priorização de agendas que não incluem a PSR, configurando a inércia nesta arena como uma escolha política. Diante deste cenário, de crescente vulnerabilidade em uma cidade de alta renda per

capita, torna-se imperativo analisar como o poder público municipal responde formalmente a este desafio. A seção seguinte detalha o arcabouço normativo que, ao menos no papel, deveria orientar a política para a PSR em Florianópolis.

5.2. O ARCABOUÇO NORMATIVO E OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA NO MUNICÍPIO

O município de Florianópolis possui um arcabouço normativo para a PSR que, ao menos formalmente, busca se alinhar às diretrizes da PNPSR. Como a reconstituição histórica apresentada no Capítulo 4 demonstrou, a existência de leis nunca foi sinônimo de efetivação de direitos. A trajetória da política local é marcada por uma tensão crônica entre um discurso voltado à garantia de direitos e uma prática de governança que perpetua a exclusão da PSR.

O que se altera ao longo do tempo não é a existência do problema, mas a forma e a legitimidade política com que a lógica higienista se manifesta. Se antes a negação de direitos operava de forma velada ou justificada por supostas incapacidades técnicas, o avanço de uma agenda conservadora, a partir de 2020, consolidou uma mudança de paradigma. Nesse novo contexto, a defesa de abordagens securitárias e a violação de direitos humanos deixaram de ser vistas como um constrangimento. Passaram a se tornar uma plataforma política explícita e celebrada.

A virada coercitiva analisada a seguir, portanto, não representa o início dos problemas, mas a consolidação de uma política que abandona o disfarce do cuidado para assumir abertamente um projeto de controle social. A análise das mobilizações e dos marcos legais, apresentada a seguir, detalha a trajetória das lutas para a consolidação da política no município.

Até 2010, Florianópolis não possuía uma política municipal. Como descreve o representante do MNPR: “Até 2010, Florianópolis não tinha albergue, não tinha nada...nós ocupamos a Mauro Ramos exigindo a implantação do Ciamp-Rua e a adesão de Florianópolis à Política Nacional”. Por meio da pressão dos movimentos sociais e dos coletivos que apoiavam a PSR, o município promulga a Lei nº 8.751, de 2011, que é considerada o marco fundador da política municipal. Esta lei estabeleceu uma robusta carta de garantias para a PSR, alinhada aos princípios dos direitos humanos e à PNPSR.

Formalmente, ela prevê o acesso universal a serviços de assistência e saúde,

o fomento a soluções estruturantes como o direito à moradia, trabalho e renda, e incentiva a participação e o controle social como pilares da política pública. Representa, portanto, a promessa formal de uma rede de proteção integral e de superação da situação de rua.

Dois anos após a lei principal, a Lei nº 11.624, de 2013, materializou a promessa de participação social ao criar o Ciamp-Rua. A criação do comitê representou um avanço institucional ao estabelecer um espaço formal para o diálogo entre o poder público, a sociedade civil e a própria PSR, com o objetivo de formular e fiscalizar as políticas de forma colaborativa.

A trajetória desse arcabouço normativo ilustra com precisão a tese de Lascoumes e Le Galès (2012), para quem os instrumentos de política pública não são ferramentas neutras, mas dispositivos sociotécnicos que organizam as relações entre o poder público e seus destinatários. Esses dispositivos, segundo os autores, carregam valores e concepções sobre o problema que buscam regular.

A criação do Ciamp-Rua, por exemplo, enquanto uma demanda que emerge da mobilização da sociedade civil, pode ser compreendida como um *dispositivo de participação*, que organizava a relação entre o município e a PSR com base na cidadania e na coprodução de políticas. Em contraste, a virada coercitiva de 2024 materializa uma mudança radical de valores por meio de novos instrumentos.

Uma década depois, a abordagem municipal sofreu uma mudança drástica de paradigma, reflexo direto do avanço de uma agenda conservadora na cidade. Sob o pretexto de oferecer "um atendimento mais digno", a Lei nº 11.314, de 2024, instituiu mecanismos de internação compulsória. A legislação foi amplamente criticada por órgãos como o Conselho Regional de Psicologia (CRP-12), CNDH, a DPE/SC e a Defensoria Pública da União (DPU) por seu caráter higienista e por violar a Lei da Reforma Psiquiátrica, a Nova Lei de Drogas, a ADPF 976/2023, dentre outros.

Ao focar na remoção de indivíduos do espaço público e não prever políticas de reinserção social (moradia e emprego), a lei sinaliza uma virada para uma lógica de coerção em detrimento do cuidado em liberdade. No mesmo ano, a criação da Força-Tarefa LIDAR consolidou a gestão da PSR sob a ótica da segurança pública. A Lei nº 26.853, de 2024 formaliza uma abordagem que já vinha sendo praticada, transferindo o protagonismo da política da assistência social para as forças de segurança.

Esse processo de endurecimento representa o endurecimento da política municipal, tratando a questão da rua menos como um problema de exclusão social e

mais como um problema de desordem pública. O exemplo mais recente dessa nova lógica de controle é o programa "Marmita Legal". Sob o pretexto de organizar, promover a segurança sanitária e garantir a dignidade, o Decreto nº 28.550, de 2025, na prática, burocratiza e centraliza a solidariedade.

Ele exige um cadastro obrigatório para qualquer pessoa ou grupo que deseje distribuir alimentos e proíbe a distribuição em logradouros públicos, restringindo-a a "Pontos de Distribuição Organizados". Ao regulamentar e limitar a partilha de alimentos, o decreto exemplifica a transição de uma política de assistência para uma de ordenamento do espaço urbano.

Destacamos também episódios recentes de medidas assumidas pela PMF de regular a entrada de pessoas na cidade, na rodoviária, exigindo que elas apresentassem comprovante de emprego e renda para permanecer (Figura 24). Tal medida foi amplamente difundida no Brasil e no exterior, exemplificando o nível de radicalização no qual a governança da política se expressa, negando o direito de ir e vir dos cidadãos expresso na nossa Constituição Federal.

Figura 24 — Abordagem da rodoviária de Florianópolis

Fonte: Bnews (2025); EBC (2025); ND+ (2025a).

De fato, **percebe-se que há um verdadeiro abismo entre a promessa contida nessas leis e a realidade de sua implementação. Para evidenciar isso, organizamos os direitos assegurados na legislação em seis dimensões analíticas.** Conforme detalhado no Quadro 10, essas dimensões — Garantia de Direitos, Proteção Social, Moradia, Saúde, Inclusão Produtiva e Modelo de Governança — servirão como um mapa que guiará a análise aprofundada da governança da política "na prática" no município, a qual será desenvolvida no próximo capítulo.

Quadro 10 — Dimensões analíticas da política pública em Florianópolis

Resposta	Dimensão Analítica	Direitos Assegurados na Legislação Municipal	Legislação Municipal
Políticas de garantia de direitos fundamentais e combate à invisibilidade	Garantia de Direitos	• Proteção contra violências e violações de direitos • Direitos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais • Direito à cidadania (cultura, lazer, esporte) • Direito à inserção urbana e fruição da cidade	Lei nº 8.751/2011 Decreto nº 11.624/2013 Decreto nº 19.900/2019
Acolhimento e reestabelecimento de vínculos	Proteção Social	• Acolhimento institucional • Acesso facilitado a serviços de assistência social	Lei nº 8.751/2011 Decreto nº 19.900/2019
Políticas de moradia digna e inclusiva	Moradia	• Direito à moradia • Ações para saída da situação de rua (programas habitacionais, locação social, etc.)	Lei nº 8.751/2011 Decreto nº 19.900/2019
Políticas de saúde integral e humanizada	Saúde	• Inserção nas políticas públicas de saúde	Lei nº 8.751/2011
Políticas de inclusão produtiva e geração de renda	Inclusão Produtiva	• Direito à inserção em políticas de trabalho e renda • Acesso a programas de capacitação e geração de renda	Lei nº 8.751/2011 Decreto nº 19.900/2019
Estratégias de governança, intersetorialidade e participação social	Modelo de Governança	• Participação e controle social • Criação do CIAMP-Rua (Comitê Intersetorial) • Estrutura intersetorial de acompanhamento e monitoramento	Decreto nº 11.624/2013 Decreto nº 19.900/2019

Fonte: elaboração a partir da legislação voltada à PSR em Florianópolis (2025).

Uma vez apresentado o arcabouço institucional e normativo da arena pública na cidade, a seção a seguir se dedica a apresentar os resultados da cartografia da arena pública. Essa análise parte do mapeamento dos atores governamentais e da sociedade civil que nela atuam e suas relações, além dos instrumentos de política pública existentes. O Quadro 10, por sua vez, será retomado no Capítulo 6 para a análise da governança da política.

5.3. A CARTOGRAFIA DA ARENA PÚBLICA EM FLORIANÓPOLIS

A presente pesquisa buscou mapear os atores, iniciativas e instrumentos que se articulam na arena pública de garantia de direitos da PSR. Esse mapeamento, conforme detalhado na seção 3.2.2.3 da metodologia, foi realizado por meio do OBISF. Este estudo é o primeiro a registrar a situação de rua como um problema público no OBISF e inaugura mais uma frente de trabalho no mapeamento das

iniciativas de inovações sociais do município.

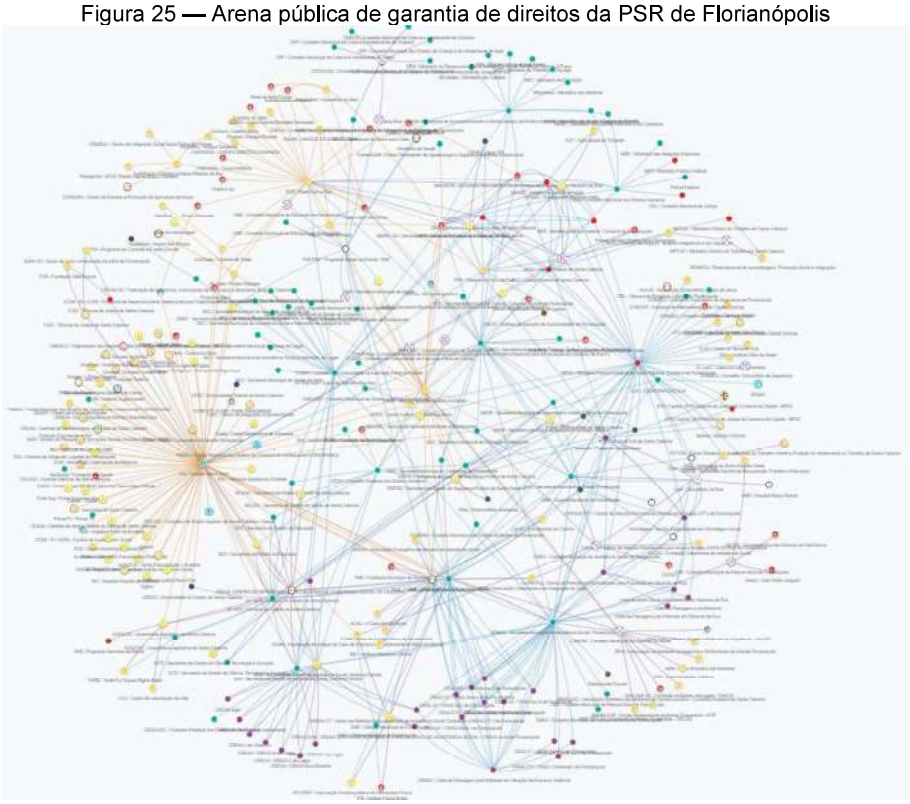
Destacamos que, junto com o mapeamento, desenvolvemos nesta tese, em 2023, a Cartilha de Direitos e da Rede de Atendimento à População em Situação de Rua (disponível no *site* do OBISF). A cartilha foi distribuída para a PSR do município em 2023 e 2024 nos “Mutirões da Cidadania Pop Rua Jud — Reconhecendo seus Direitos”, com o objetivo de prestar serviços, informar e garantir a realização de direitos de pessoas em situação de rua. Os Mutirões foram organizados pela JF/SC em parceria com diversas instituições, inclusive o OBISF/NISP, conforme detalhado no Capítulo 3.

Em 2025, após o trabalho de mapeamento, o OBISF registrava 808 iniciativas, 564 instrumentos de política pública e 443 organizações de suporte. Desse universo, a atuação direcionada à PSR é mínima: menos de 5% das iniciativas e apenas 10% dos instrumentos de política pública mapeados dedicam-se a essa população. A Figura 25 detalha essa rede e pode ser acessada *online* na Plataforma do OBISF, no *link* problemas públicos, destacando as conexões e a atuação dos atores envolvidos.

5.3.1. Análise das iniciativas de inovação social mapeadas

O mapeamento possibilitou identificar 39 iniciativas ativas, com as quais nos envolvemos em diferentes níveis: acompanhamos três delas (Rede Com a Rua, Pastoral do Povo de Rua, Coletivo Repor); observamos outras nove (Florianópolis Invisível, Coletivo Voz das Manas, Voluntários do Bem, Projeto Além dos Olhos, CONSEG, Grupo Espírita Benedita Fernandes, Projeto Resgate, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua — MNLDPR — e MNPR/SC); e mapeamos as 25 restantes.

Figura 25 — Arena pública de garantia de direitos da PSR de Florianópolis



Fonte: OBISF (2025).

Adicionalmente, incluímos na plataforma duas iniciativas (Instituto Vilson Groh (IVG), Instituto Arco-Íris), cuja atuação em outros problemas públicos foi previamente observada por pesquisadores do OBISF. A análise desse conjunto de iniciativas revela um cenário de grande informalidade, visto que 22 das 39 iniciativas são coletivos informais. A rede se completa com sete associações, três movimentos sociais, duas fundações, um programa de OSCs, um programa universitário e uma rede de coletivos. Detalhamos todos os dados no Quadro 11.

Quadro 11 — Iniciativas que atuam na arena da PSR em Florianópolis

Coletivo	Status	Atuação	Forma
Coletivo Repor	Acompanhada	Local	Coletivo informal
Pastoral do Povo da Rua	Acompanhada	Nacional	Programa OSC
Rede Com a Rua	Acompanhada	Local	Rede
AgroRua	Mapeada	Local	Coletivo informal
Albergue Noturno Manoel Galdino Vieira	Mapeada	Local	Associação
Amigos da Sopa Floripa	Mapeada	Local	Coletivo informal
Amigos Solidários	Mapeada	Local	Coletivo informal
Associação Damas da Justiça	Mapeada	Regional	Associação
Caieira Direitos Humanos	Mapeada	Local	Coletivo informal
Caminho do Afeto	Mapeada	Local	Coletivo informal
Canja Solidária	Mapeada	Local	Coletivo informal
Coletivo Buva	Mapeada	Local	Coletivo informal
Coletivo Ka	Mapeada	Local	Coletivo informal
Cozinha de Todes	Mapeada	Local	Coletivo informal
Cozinha Solidária Ribeirão da Ilha	Mapeada	Local	Coletivo informal
Espaço Pixurum	Mapeada	Local	Coletivo informal
Floripa Anônima	Mapeada	Local	Coletivo informal
Floripa do Bem	Mapeada	Local	Associação
Fundação Instituto Nereu Ramos	Mapeada	Regional	Fundação
Grupo Situações	Mapeada	Local	Coletivo informal
Instituto Amor Incondicional	Mapeada	Regional	Fundação
Instituto Arco-Íris Direitos Humanos	Mapeada	Regional	Associação
Instituto Memória e Direitos Humanos da Universidade	Mapeada	Local	Programa Universitário
Instituto Vilson Groh	Mapeada	Regional	Instituto
Moradores de Rua e seus Cães	Mapeada	Local	Coletivo informal
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	Mapeada	Nacional	Movimento Social
Núcleo de Recuperação e Reabilitação de Vidas	Mapeada	Regional	Associação
Pretas Ruas	Mapeada	Nacional	Coletivo informal
Projeto Pontes para o Recomeço	Mapeada	Local	Programa Governamental
Rede do Bem Floripa	Mapeada	Local	Coletivo informal
Coletivo Voz das Manas	Observada	Local	Coletivo informal
Conselho Comunitário de Segurança	Observada	Local	Coletivo informal
Florianópolis Invisível	Observada	Regional	Coletivo informal
Grupo Espírita Benedita Fernandes	Observada	Local	Associação
Movimento Nacional da População em Situação de Rua	Observada	Nacional	Movimento Social
Movimento Nacional de Luta em Defesa da População	Observada	Regional	Movimento Social
Projeto Além dos Olhos	Observada	Local	Coletivo informal
Projeto Resgate	Observada	Local	Associação
Voluntários do Bem	Observada	Regional	Coletivo informal

Fonte: OBISF (2025).

Como já levantado em outros trabalhos vinculados ao OBISF, como o de Magalhães (2020) e o de Witt (2023), a atuação da sociedade civil em Florianópolis apresenta uma forte tradição filantrópica. Embora o Albergue Manoel Galdino (1937) seja a iniciativa mais antiga formalmente registrada, seguido pelo Instituto Arco-Íris (1997), as entrevistas revelam uma história de atuação ampla e contínua em termos de filantropia, com organizações católicas prestando atendimento sistemático desde a década de 1980. Isso destaca o profundo enraizamento do apoio comunitário e religioso na cidade a essa população:

> Quando cheguei aqui em 1985, comecei ajudando na distribuição de comida, havia uma fila todos os dias na frente da igreja. A gente entregava roupa e alimento. Já naquela época eu pensava que aquilo não estava certo, que a situação não iria mudar, que aquelas pessoas precisavam de ajuda, não só de roupas e comida. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

A maioria dos coletivos tem uma atuação local, com 26 iniciativas focadas em Florianópolis, enquanto apenas nove possuem alcance regional e quatro, nacional. Esse foco predominantemente local se deve, em grande parte, à informalidade e à dependência de voluntariado e de doações de pessoas físicas. A ausência de financiamento público e a falta de recursos estáveis, além de apoios institucionais, comprometem a sustentabilidade e a capacidade de expansão dessas organizações.

Consequentemente, predomina o uso de tecnologias gratuitas para divulgação, articulação e gestão, como redes sociais, *softwares* livres e planilhas eletrônicas, sendo que poucas organizações mantêm sites institucionais ou utilizam *softwares* de gestão próprios. A partir da observação participante e da análise das diferentes lógicas de ação, propomos uma tipologia para organizar a heterogeneidade das iniciativas, em sua maioria, oriundas da sociedade civil. Essa classificação, dividida em cinco tipos centrais, permite compreender melhor as alianças, os conflitos e os distintos papéis que cada grupo desempenha na arena:

1. **Coletivos protagonistas**: iniciativas organizadas e lideradas por pessoas com trajetória de rua ou em situação de rua;
2. **Grupos de apoio voluntário**: formados pela sociedade civil em geral, com forte caráter filantrópico e sem vínculos estatais de contraprestação de serviço;
3. **Grupos mediadores**: coletivos que unem coletivos, sociedade civil e atores

governamentais;

4. **Organizações conveniadas**: coletivos que mantêm convênios ou contratos ou outros instrumentos para prestação de serviços, o que pode impactar sua autonomia;
5. **Grupos de pressão ou reativos**: movimentos, muitas vezes de moradores ou comerciantes, que se mobilizam por se considerarem prejudicados pela presença da PSR.

Ressaltamos que esta tipologia serve como um guia analítico, pois os grupos não são homogêneos e apresentam grande variação interna em suas características e métodos de atuação. Por outro lado, permitem evidenciar que a sociedade civil que atua nesta arena é plural (ANDION, 2025), composta não apenas por grupos que defendem os direitos da PSR, mas também por grupos reativos a estes direitos e que se alinham ao paradigma higienista que se manifesta mais fortemente na cidade nos últimos anos, como discutimos anteriormente.

As interações entre esses grupos revelam alianças e tensões que definem a dinâmica da arena e revelam que os atores assumem distintos papéis e promovem diferentes coalisões na dinâmica do confronto político (DAROIT; CRUZ; BORGES, 2023). De um lado, os grupos reativos ou de pressão alinham-se predominantemente ao Poder Executivo e às forças de segurança pública para defender seus interesses comerciais e de ordem urbana, legitimando e aprovando, por meio da narrativa, as práticas higienistas.

Em contrapartida, os coletivos protagonistas formam o núcleo de um polo de defesa de direitos, aliando-se estrategicamente aos grupos de apoio voluntário, aos grupos mediadores e a órgãos de defesa como a DPE/SC. Esses três grupos — protagonistas, de apoio e mediadores — compartilham uma postura crítica em relação às ações da PMF, principalmente no que tange à abordagem securitária, ao sucateamento e à terceirização de serviços e equipamentos. Os grupos de apoio voluntário, por sua vez, articulam-se entre si de forma orgânica e personalista, unindo-se em mobilizações de maior escala principalmente quando estimulados pelos mediadores.

Nesse arranjo, os grupos mediadores, como a Pastoral do Povo de Rua e a Rede

Com a Rua, desempenham um papel de ponte, buscando o diálogo com todos os atores, inclusive com os grupos de pressão por meio de instituições como a FECAM, a DPE/SC e o MP/SC, mesmo que tal postura gere tensões internas. Sua performance, nos distintos espaços públicos examinados, caracteriza-se por questionar e reinventar o *status quo*, o que implica uma reconceituação dos problemas coletivos e dos modos de intervenção para enfrentá-los (FREGA, 2019; ANDION, 2020; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020).

Por fim, as organizações conveniadas, embora frequentem os espaços de debate, tendem a assumir uma postura menos crítica em relação às ações da PMF, dada a sua dependência de recursos públicos para operar.

Figura 26 — Organizações da sociedade civil de atuação local

Fonte: OBISF (2025).

O primeiro tipo, **coletivos protagonistas**, é composto por iniciativas organizadas e lideradas por pessoas com experiência direta na situação de rua. Sua principal característica é a luta por direitos a partir da vivência própria, conferindo-lhes uma legitimidade singular nos espaços de debate. Neste grupo, destacam-se três iniciativas principais em Florianópolis. O MNPR/SC possui uma trajetória de mais de 20 anos de mobilização social e de base, com marcos como a ocupação da SEMAS em 2012. Como afirma Daniel Paz, uma de suas principais lideranças no Estado, “muito do que acontece na política em Florianópolis deve-se à militância” e ao ativismo dos coletivos, movimentos sociais e seus apoiadores.

Daniel Paz, pessoa com trajetória de rua, é uma figura ativa e conhecida na luta pelos direitos da PSR em Santa Catarina. Como ele mesmo nos conta: “vivi 10 anos em cima do papelão. Tinha um espelho e perguntava todos os dias a ele: espelho, espelho meu, tem alguém mais invisível do que eu”. Nas suas falas públicas ele sempre enfatiza a necessidade de a própria PSR participar ativamente das decisões que afetam suas vidas, resumido no lema "nada sobre nós, sem nós" ou ainda “tudo sobre nós com nós”. Daniel fundou em 2017 a “Casa dos Amigos” localizada no município de Governador Celso Ramos, que acolhe pessoas em situação de rua com mais de 50 anos e promove oficinas de inclusão e cuidado mútuo[14].

Esse trabalho ocorre também pelo MNLDPR, liderado por André Schafer, que tem uma atuação notória nos espaços institucionais de deliberação, sendo reconhecido por sua militância ativa na formulação de políticas públicas. Destaca-se também o coletivo Voz das Manas, que ilustra como a organização pode surgir de pautas interseccionais e da resposta direta a violações. Fundado por Aline Salles, o coletivo nasceu de sua articulação para proteger mulheres e pessoas LGBTQIAPN+ contra a violência física e sexual vivenciada na Passarela da Cidadania durante a pandemia.

A trajetória de Aline e do coletivo evidencia a capacidade de transformar a experiência de vulnerabilidade em uma potente força de mobilização e transformação social. Aline Salles, companheira de André Schaffer, faleceu em outubro de 2025, em função de um câncer no intestino, deixando seu legado como lutadora incansável e protagonista na defesa dos direitos da PSR não só em Florianópolis, mas no Brasil[15]. A ação coletiva liderada por Aline Salles promoveu mudanças importantes na arena, ao acionar órgãos de proteção e pressionar a PMF a garantir espaços seguros dentro dos serviços de acolhimento. Esse processo de mobilização e *advocacy* foi o catalisador para a consolidação do grupo como o Coletivo Voz das Manas, ampliando sua capacidade de incidência política.

Desde então, o coletivo passou a atuar em duas frentes principais: a) na esfera política, participa ativamente no monitoramento de políticas públicas, promovendo o

[14] Para conhecer mais sobre a Casa dos amigos ver https://asafloripa.org.br/sete-anos-da-casa-dos-amigos-de-antonio-carlos-um-marco-de-amor-e-acolhimento/

[15] Para conhecer mais sobre a trajetória da Aline Salles ver a reportagem de Ariele Lima (2025) feita pelo Portal Catarinas https://catarinas.info/aline-salles-a-perola-negra-que-transformou-a-luta-da-populacao-de-rua-em-florianopolis/

protagonismo da PSR; b) na esfera prática, desenvolve ações diretas, como oficinas de redução de danos, que contribuem para a promoção da saúde e a garantia de direitos. A presença consolidada dos três coletivos — MNPR/SC, MNLDPR e Voz das Manas, e suas lideranças — nos espaços de discussão no estado e no município garante a representação direta da PSR.

A atuação incisiva e articulada frequentemente tenciona esses ambientes, provocando um desconforto notável entre participantes menos receptivos às suas pautas, o qual também é importante para gerar pressão e mudança, bem como gerar novos repertórios de ação coletiva, códigos e convenções na arena pública (CEFAÏ, 2017b, 2017a; CRUZ; DAROIT, 2023) Um gesto emblemático dessa postura é o posicionamento de suas bandeiras no centro dos eventos, um ato simbólico que reafirma sua presença e o direito de ocupar aquele lugar.

Figura 27 — Atos de afirmação simbólica da presença da PSR

Fonte: elaborada a partir de diversos momentos da pesquisa na arena (2025).

Com isso, a ação transcende a mera visibilidade da causa, tornando-se a materialização da reivindicação pelo direito à participação ativa nos espaços de poder. Essas ações e mobilizações não se restringem a Florianópolis e envolvem uma forte incidência em pautas estaduais e nacionais. Nesse sentido, destaca-se por exemplo, a atuação de Daniel Paz no controle social como conselheiro junto ao CNDH e ao CONSAD Nacional

Já os **grupos de apoio voluntário,** por sua vez, são formados por um conjunto heterogêneo de coletivos e algumas OSCs que atuam de forma independente do Estado e são movidos pelo voluntariado. Seu foco principal é a promoção de direitos básicos por meio de ações diretas, atendendo a diversos públicos em vulnerabilidade social, entre eles a PSR[16].

Adotam uma abordagem integrada, com ações que vão desde o fornecimento de necessidades materiais, como alimentação e roupas, até a oferta de serviços que promovem a dignidade e a reintegração, como cortes de cabelo e auxílio na busca por emprego. A sustentabilidade dessas iniciativas é garantida pela mobilização de recursos dos próprios voluntários e por ações comunitárias — como bazares, eventos e campanhas de arrecadação —, o que evidencia sua forte capacidade de articulação social.

Figura 28 — Ações de grupos de apoio voluntariado acompanhados

Fonte: elaborada a partir de diversos momentos da pesquisa na arena (2025).

[16] Dentre as numerosas iniciativas mapeadas neste grupo, destacam-se: Amigos da Sopa Floripa, Buva, Caminho do Afeto, Cozinha de Todes, Coletivo Ka, Espaço Pixurum, Floripa do Bem, Grupo Situações, Grupo Espírita Benedita Fernandes, Moradores de Ruas e seus Cães, Projeto Além dos Olhos, Projeto Resgate, Voluntários do Bem, Rede do Bem Floripa e a Associação Damas da Justiça.

Dentro da ampla categoria de grupos de apoio voluntário, observamos uma notável diversidade de estratégias. Embora compartilhem o caráter independente e filantrópico, é possível identificar subgrupos com focos de ação distintos, que vão da sensibilização à *advocacy.*

1. **Atuação pela sensibilização social:** coletivos como o Floripa Anônima e o Florianópolis Invisível utilizam a arte, especialmente a fotografia, como ferramenta de denúncia e conscientização. Financiados por voluntários, sua abordagem busca dar visibilidade à desigualdade e construir narrativas que desafiam estereótipos, fortalecendo a defesa por políticas públicas mais inclusivas;
2. **Agricultura urbana e inclusão produtiva**: o coletivo AgroRua representa uma frente inovadora. Nascido de uma demanda da própria população abrigada na Passarela da Cidadania durante a pandemia, o projeto promove hortas comunitárias em espaços ociosos. Apesar de ter enfrentado repressão estatal — com a destruição de sua primeira horta pela Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP) —, o coletivo se rearticulou. Hoje, promove a inclusão produtiva e a segurança alimentar, envolvendo voluntários e pessoas em situação de rua no cultivo de alimentos. A iniciativa se dedica a ocupação de espaços ociosos para a implementação de jardins comestíveis, fortalecendo práticas sustentáveis e ampliando a participação social desse grupo na construção da inclusão produtiva;
3. **Assistência alimentar e *advocacy*:** um terceiro subgrupo, que inclui iniciativas como Amigos Solidários, Cozinha Solidária Ribeirão da Ilha e Canja Solidária, concentra-se na segurança alimentar. Esses coletivos atuam em duas frentes: garantem o acesso imediato a refeições no centro da cidade e, simultaneamente, engajam-se em mobilizações políticas por soluções permanentes, como a criação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias;

Os grupos mediadores adotam como principal estratégia a incidência política e institucional, unindo coletivos para publicizar a situação de rua e denunciar ações que

violam os direitos dessa população, além de pressionar pela garantia dos direitos e implementação da política. Ao ocuparem sistematicamente os espaços formais de articulação — como conselhos e comitês —, esses grupos garantem a permanência do problema na agenda pública e os avanços no seu enfrentamento.

A Pastoral do Povo de Rua e a Rede Com a Rua são os exemplos mais proeminentes dessa atuação. Sua participação ativa em instâncias como o Ciamp-Rua local e nacional, o CEDH e o Comitê PopRuaJud permitem-lhes influenciar diretamente a formulação e o monitoramento das políticas públicas. Destaca-se que a atuação dos mediadores transcende a atuação local e promove incidência no estado e em âmbito nacional. Destaca-se por exemplo, a atuação da Pastoral de Rua na representação e gestão da política Moradia Primeiro no Estado, por meio do Programa Moradia Acolhedora, como será discutido mais detalhadamente adiante.

Além disso, por meio de suas lideranças, como a Ivone Perassa, há uma atuação de décadas junto à PSR. A Ivone começa sua atuação ainda na primeira etapa dos anos 1980 junto às primeiras ocupações na cidade e apoiando a criação do Centro de Apoio ao Migrante. Desde então, atua também junto à política pública, primeiro na secretaria de assistência social de Palhoça e a partir de 2005 assume uma maior atuação junto à política nacional, tendo papel ativo em seminários e encontros nacionais. Hoje Ivone atua na coordenação nacional da Pastoral do Povo de Rua, além de fazer parte como representante da Pastoral no Ciamp-Rua nacional.

Cabe destacar também a formação e a atuação da Rede Com a Rua que tem um papel relevante pós-pandemia. Constituída formalmente em 2019, a rede congrega 37% das 39 iniciativas mapeadas nesta pesquisa, totalizando 15 coletivos em 2025[17]. Sua atuação se desdobra em duas frentes complementares: de um lado, a incidência política, pautando a agenda municipal, cobrando o cumprimento da legislação e marcando presença em audiências na ALESC e na Câmara de Vereadores; de outro, a assistência direta, com campanhas para arrecadar itens de necessidade básica e recursos financeiros para mitigar as demandas emergenciais, além da promover a articulação e a

[17] Integram a rede: AgroRua, Amigos da Sopa, Amigos Solidários, Carreira Direitos Humanos, Canja Solidária, Grupo Repor, Cozinha de Todes, Cozinha Solidária Ribeirão da Ilha, Grupo Espírita Benedita Fernandes, Instituto Arco-Íris, Movimento PSR, Projeto Resgate, Voluntários do Bem, Projeto Além dos Olhos e Voz das Manas.

mobilização das diferentes iniciativas da sociedade civil na cidade.

Em essência, a atuação conjunta dessas organizações busca mediar a distância entre a previsão normativa das políticas e sua efetiva implementação, transformando espaços de diálogo em arenas de pressão e controle social e indo além promovendo a cocriação e a coprodução da política pública (ANSELL e TORFING, 2022)

As **organizações conveniadas** abrangem em sua maior parte OSCs que recebem repasses financeiros diretos com o poder público (termos de fomento, colaboração, convênios e contratos), o que lhes garante maior estabilidade operacional. Essa relação, no entanto, exige um olhar crítico, especialmente quando se observa um padrão de "terceirização" de responsabilidades estatais. Em vez de apenas complementar, o município parece delegar a essas organizações a execução de serviços essenciais do SUAS, como ilustram os seguintes casos:

- Instituto Arco-Íris: executou o programa "Resgate Social" em substituição ao serviço de Abordagem Social, uma atribuição oficial do Centro Pop;
- Núcleo de Recuperação e Reabilitação de Vidas (Nurrevi): administrou a "Passarela da Cidadania", um serviço de acolhimento institucional que é uma das atribuições do Centro Pop;
- Instituto Amor Incondicional (AMINC): foi responsável pela gestão do Restaurante Popular.

Além desse padrão, o grupo inclui o mais antigo serviço da cidade, o Albergue Noturno Manoel Galdino Vieira (1937), mantido por parcerias históricas, e o IVG, que ilustra a complexidade dos financiamentos ao receber recursos municipais para outras frentes, mas não especificamente para a PSR.

Por fim, os **grupos reativos ou de pressão** são compostos por atores cuja mobilização não visa apoiar a PSR, mas sim mitigar o impacto de sua presença sobre interesses comerciais, de segurança e de lazer e, muitas vezes, lutar contra a promoção dos seus direitos. Este grupo inclui entidades como a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e CONSEGs dos bairros como Centro e Ingleses. Para esses atores, a questão é enquadrada a partir de seus efeitos visíveis — como a percepção de insegurança, a abordagem a clientes ou a "sujeira" —, que geram prejuízos aos negócios e à qualidade de vida local.

Em sua visão, a situação de rua deixa de ser um problema de assistência social para se tornar uma questão de ordem e segurança pública. Para estes grupos, a PSR não é dotada de direitos, são corpos a serem controlados ou removidos do espaço urbano. A consequência lógica dessa visão é a articulação prioritária com as forças de segurança, e não com a assistência social. Todos os atores mencionados, por exemplo, integram a Força-Tarefa DOA, uma aliança que será detalhada na próxima seção.

5.3.2. Análise dos instrumentos de política pública mapeados

A atuação governamental na arena da política para a PSR materializa-se em um vasto conjunto de 71 instrumentos de política pública, conforme mapeamento do OBISF. Em termos de foco, a análise aponta para uma forte concentração na governança das políticas, que responde por 29 instrumentos (41%). A seguir, destacam-se a assistência social (17 instrumentos, ou 24%) e a área de justiça e defesa de direitos (12 instrumentos, ou 17%).

Em contraste, áreas estruturantes para a superação da condição de rua, como saúde (4), segurança (2), educação (2) e emprego e renda (1), possuem uma representação significativamente menor. A distribuição desses instrumentos entre os níveis de governo já revela o protagonismo do município, com 36 deles sendo municipais, seguidos por 19 federais e 17 estaduais. Essa distribuição serve de pano de fundo para a atuação dos diversos atores governamentais que serão analisados a seguir.

5.3.2.1. Análise dos instrumentos na esfera municipal

Na esfera municipal, identificamos 36 instrumentos de política pública. Apontamos a PMF como o ator central na gestão das políticas voltadas a essa população por meio de suas diversas secretarias. A Figura 29 demonstra os principais instrumentos que mapeamos neste nível. Dos 36 instrumentos identificados, 12 são classificados como de governança (no sentido de que estão voltados para coordenação e gerenciamento da política no município). No entanto, destacamos que a estrutura formal não se concretiza na prática, o que prejudica esta coordenação.

Figura 29 — Principais instrumentos de política pública municipais

Fonte: elaborada a partir de dados do OBISF (2025).

Três dos principais instrumentos — o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal do Idoso e o Ciamp-Rua — que deveriam ser protagonistas na política pública municipal apresentam, em geral, um funcionamento esvaziado, com reuniões pouco frequentes e reduzida capacidade de influenciar as políticas públicas locais. Assim, a participação deve ser compreendida não como atributo automático da governança, mas como resultado contingente de processos institucionais e políticos historicamente situados (ANSELL; GASH, 2018; ANSELL, 2011).

Dos 12 instrumentos de governança, oito são secretarias municipais. Dentre elas, quatro atuam diretamente no desenvolvimento de serviços e políticas para essa população: a SEMAS, a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública (SMSOP), a Secretaria Municipal de Educação (SED) e a Secretaria da Saúde. As demais secretarias integram o Ciamp-Rua, evidenciando uma tentativa de abordagem intersetorial, mas que não ocorre na prática. Em 2025, a estrutura do Ciamp-Rua estava definida da seguinte forma:

1. **Representantes dos órgãos do Poder Público:** Secretaria de Assistência Social; Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública; Secretaria Municipal do Continente; Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esporte; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; Polícia Militar de Santa Catarina.

2. **Representantes de OSCs:** Ação Social Arquidiocesana; Associação Além dos Olhos; Associação Damas da Justiça; Instituto Arco-Íris; Instituto Pe. Vilson Groh; Rede Com a Rua; Nurrevi.
3. **Representantes dos usuários:** Dois titulares acompanhados de seus respectivos suplentes.

É relevante destacar que, embora formalmente o Estado, por suas diversas pastas, grupos sociais e a própria PSR estejam formalmente representados, há dificuldade em garantir a atuação deste Comitê e a efetiva participação de seus membros nas reuniões. Além disso, destaca-se a frágil presença no Comitê dos coletivos e movimentos sociais que possuem uma forte centralidade e protagonismo na arena pública e para além dela na política, como evidenciamos.

Mais do que isso, a própria PMF frequentemente não reconhece o Ciamp-Rua como um espaço legítimo de discussão e deliberação, tomando diversas ações junto à PSR sem o devido debate no Comitê. Isso demonstra um desinteresse político em garantir o controle social da política e uma fragilidade na governança formalmente instituída. O desinteresse político da PMF em utilizar o Ciamp-Rua não é visto como uma simples ineficiência, mas como um tipo de engajamento que molda o problema da política pública em si. O acompanhamento das reuniões do Ciamp-Rua, por meio de nossa observação, nos permitiu capturar essa dinâmica e as tensões entre os diferentes atores, que serão apresentadas no próximo capítulo.

Diante deste quadro, a SEMAS emerge como o ator central na gestão da execução das políticas públicas voltadas à PSR e as questões relacionadas a esta população são frequentemente vistas como responsabilidade exclusiva da assistência social. Isso se revela também na própria configuração da arena pública. Do total de 35 instrumentos mapeados, 17 (quase metade) são de assistência social, geridos pela SEMAS. A SEMAS opera diretamente instrumentos fundamentais, como a Casa de Passagem e Acolhimento, a Casa de Passagem para Pessoas em Situação de Rua, a Casa de Apoio Social, os CRAS e o Centro Pop, e, de forma indireta (por meio de contratos/convênios/termos de fomento e colaboração): o Centro de Convivência, o Hotel Social e a Passarela da Cidadania.

Vinculado à SEMAS temos a Fundação Somar Floripa, representando um caso

emblemático de hibridismo entre a esfera pública e privada. Fundada em 2017 pela então primeira-dama, a fundação, hoje pública, emergiu para desenvolver projetos sociais, mas sua atuação rapidamente gerou debates sobre a legalidade e a transparência no uso de recursos públicos. Entre 2017 e 2022, a Somar Floripa assumiu um protagonismo tão acentuado que, na prática, "substituiu" a própria SEMAS na execução de diversas políticas.

Essa centralização foi tamanha que a fundação chegou a ter dotação orçamentária própria no orçamento do município, evidenciando sua instrumentalização na gestão pública. Embora sua atuação tenha se tornado mais discreta após a saída do ex-prefeito Gean Loureiro, a fundação permanece ativa. Contudo, persiste um paradoxo em sua presença digital: enquanto o site da Prefeitura promove suas campanhas, os *links* que deveriam levar a documentos e relatórios oficiais estão inoperantes[18], levantando sérias questões sobre a transparência de uma fundação pública.

No âmbito da segurança municipal, a GMF, vinculada à SMSOP tem a missão oficial de proteger os cidadãos e o patrimônio público. Segundo a própria prefeitura (PMF, 2024), sua atuação deveria pautar-se por uma abordagem humanizada, baseada em princípios de cidadania e consciência social. Contudo, a análise de sua atuação na arena da política para a PSR revela uma profunda contradição com esse discurso. Embora a SMSOP e a GMF participem ativamente de debates sobre o tema, sua presença materializa o que Faria e Batista (2020) descrevem como "inclusão excludente": a população é incluída no perímetro urbano, mas sob condições que reiteram sua marginalização.

Na prática, ao exercer seu papel de "proteger" o espaço público, a GMF frequentemente age sobre os corpos das pessoas em situação de rua como se fossem um "incômodo a ser resolvido". Assim, a segurança pública se afasta de sua premissa humanizada para se tornar uma ferramenta de controle social, tensionando a relação com movimentos que defendem uma abordagem baseada em direitos. A análise de outras secretarias municipais revela uma atuação intersetorial fragmentada e de baixo impacto, marcada mais por ausências e ações pontuais do que por uma política

[18] : “A URL solicitada/arquivos/documentos/16_09_2021_18.58.17.d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e. não foi encontrada neste servidor.”

articulada. A Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, embora atue diretamente com a população por meio do CnaR, tem sua relevância na arena política definida paradoxalmente por sua ausência.

A não participação em debates é uma queixa recorrente de outros atores. De forma ainda mais significativa, seus técnicos demarcam uma fronteira de atuação ao se recusarem a participar de forças-tarefas coordenadas pela segurança pública, sinalizando uma resistência a abordagens de controle social, o que demonstra também que tal paradigma não é unanimidade na prefeitura e sofre resistência dos servidores públicos, muitos deles assumindo um papel de ativistas institucionais (ABERS, 2021).

A SED, por sua vez, contribui com ações específicas e recorrentes, como o Programa de Educação de Jovens e Adultos para População em Situação de Rua (EJA Pop Rua) e a oferta de cursos profissionalizantes. Outras pastas, como a de Turismo, Cultura e Esporte, limitam-se a um histórico de atividades pontuais. O ponto comum entre elas, no entanto, é a dissociação entre prática e política: mesmo executando ações, a participação dessas secretarias nos espaços de debate e formulação de políticas públicas é raríssima.

Por fim, as demais secretarias sequer chegam a esse nível; embora possuam assento formal no Ciamp-Rua, não desenvolvem programas específicos, tornando sua participação meramente protocolar e esvaziando o potencial do comitê como espaço de deliberação intersetorial. Fechando a análise da esfera municipal, a Câmara de Vereadores se destaca como a arena política onde as disputas em torno da PSR são formalizadas.

O debate legislativo local espelha a polarização nacional entre visões conservadoras e progressistas, com a particularidade de um fortalecimento recente da primeira. A Câmara, portanto, não é apenas um espaço de deliberação, mas um campo de batalha ideológico que define os rumos da política. Essa dinâmica local, no entanto, não é autônoma. Ela se articula diretamente com a atuação dos atores estaduais e a rede de governança que permeia a política para a PSR em Santa Catarina, conforme discutido anteriormente.

5.3.2.2. Análise dos instrumentos na esfera estadual

No âmbito estadual, a análise dos 17 instrumentos de política pública identificados revela uma notável inércia por parte do Poder Executivo, que pode ser interpretada como uma escolha política alinhada à orientação conservadora do governo. A Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família (SAS/SC), que deveria ser o ator central, demonstra pouca relevância na arena. Este vácuo institucional se manifesta na falta de políticas estaduais específicas para a PSR, na não adesão à PNPSR e na inexistência de um Ciamp-Rua em nível estadual, comprometendo a oferta regionalizada de serviços.

Essa omissão do governo estadual gera consequências diretas para os municípios. A falta de uma coordenação superior perpetua a prática de transferir pessoas em situação de rua entre cidades e sobrecarrega os grandes centros urbanos, como Florianópolis, que arcam sozinhos com uma responsabilidade que deveria ser compartilhada. O resultado é uma política fragmentada, na qual a influência do Estado é mínima, com uma exceção notável: a segurança pública. Diferentemente da gestão social, na qual é omisso, o governo estadual se faz presente na arena principalmente por meio de suas forças de segurança.

A política de segurança pública do estado, gerida pela Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/SC) e executada pela Polícia Militar (PM/SC), visa à manutenção da ordem — uma missão cujo cumprimento é expresso no seguinte depoimento de um policial militar:

> Quem faz trabalho com morador de rua é a DOA, eles chamam a gente ou a guarda. Como a abordagem, em geral, é na linha vermelha, onde tem tráfico, quem vai é o tático. A abordagem do dia a dia ao morador de rua é abordagem normal, não é voltada a ressocialização dele, é voltada para checar antecedentes criminais e tudo mais. A gente não fica questionando: por que eles estão ali; como que vai solucionar; enfim não é voltado para isso. De cada 100 que eu abordo, sério 85 cometem furto para manter a compra da droga. Tem uns 15 que dormem na rua e vendem latinha, papelão e não fazem nada errado. Sério a ficha é limpa, mas é minoria. (GESTOR PÚBLICO, E8, 2025).

A Força-Tarefa DOA, mencionada pelo entrevistado, é colocada por ele como um exemplo central da intersetorialidade da política. Liderada pela 30ª Promotoria de Justiça (MP/SC) e com participação da PM/SC, sua notoriedade nas ações junto à PSR é

inegável. Porém, sua composição evidencia um viés orientado à ordem, à segurança e à limpeza urbana.

- Poder Público: Ministério Público, secretarias de Assistência Social (municipal e estadual), Centro-Pop, Consultório na Rua, Polícias Civil e Militar, Guarda Municipal, COMCAP, entre outros;
- Sociedade Civil e Grupos de Interesse: Abrasel, CDL, CONSEGs, Observatórios Sociais e outras OSCs.

Uma análise crítica da estrutura e atuação da Força-Tarefa DOA revela quatro problemas centrais:

1. A exclusão dos coletivos protagonistas: A ausência de representantes diretos da PSR impede que suas necessidades e perspectivas sejam consideradas, minando o princípio da participação social;
2. A hegemonia da ordem, do comércio e grupos reativos ou de pressão: A forte presença de órgãos de segurança, limpeza e entidades empresariais resulta na priorização de uma agenda de controle do espaço público em detrimento de uma abordagem de direitos;
3. A lacuna das políticas estruturantes: A não inclusão de secretarias-chave (habitação, educação, trabalho e renda) demonstra a falta de foco em soluções de longo prazo e no enfrentamento das causas da condição de rua;
4. O esvaziamento interno da assistência, educação, saúde, habitação e outras áreas essenciais na garantia dos direitos a esta população: A recusa de técnicos do Centro Pop e do CnaR em participar das ações, por discordarem de seu viés, revela um racha na própria gestão pública e aprofunda o caráter securitário da força-tarefa.

Por sua estrutura e foco, a Força-Tarefa DOA evidencia a tensão central na arena, refletindo a disputa por diferentes lógicas de intervenção. Sua composição a alinha claramente à ideologia conservadora, que enquadra a situação de rua como um problema de segurança e ordem pública.

Em contrapartida à inércia na assistência social e ao foco na segurança, a esfera estadual também abriga um importante polo de defesa dos direitos humanos, protagonizado por dois atores centrais: o CEDH e a DPE/SC. Vinculado ao Poder

Executivo, o CEDH atua como um contraponto institucional às abordagens da SSP/SC. Sua força reside na composição intersetorial, que articula o poder público com a sociedade civil[19]. Com a atribuição de fomentar medidas de proteção aos direitos humanos, a relevância do tema da PSR levou o conselho a criar uma comissão específica para o tema, uma resposta institucional direta às contínuas denúncias de violações.

Em paralelo ao CEDH, a DPE/SC emerge como outro protagonista na defesa dos direitos humanos. A instituição formalizou seu compromisso com a causa em 2019, ao criar o "Núcleo de Cidadania, Igualdade, Diversidade, Direitos Humanos e Coletivos", que tem como objetivo explícito a promoção da justiça para a PSR. A atuação da DPE/SC transcende a defesa individual e se projeta na esfera política, por meio da articulação com a sociedade civil.

Exemplos notáveis dessa prática incluem a provocação para a reativação do Ciamp-Rua, o acompanhamento da Missão do CNDH e a obtenção de um habeas corpus que protegeu o acesso ao Restaurante Popular contra abordagens policiais. Ao garantir direitos e impor limites à ação das forças de segurança, a atuação da Defensoria é frequentemente criticada por setores conservadores, explicitando o conflito ideológico que define esta arena política.

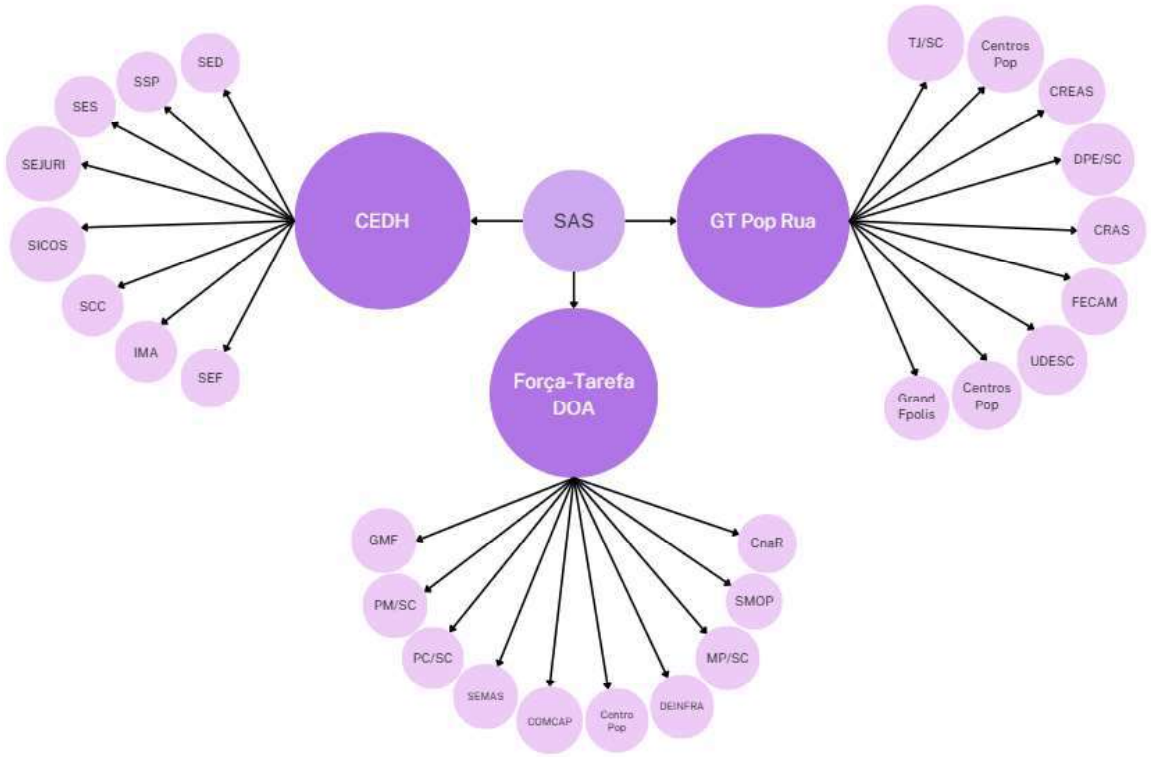
Para além dos atores colocados até aqui, a arena estadual viu emergir um terceiro modelo de articulação: o GTPopRua. Em contraste com as disputas institucionais de cúpula, o GT se caracteriza como um núcleo de articulação intersetorial construído a partir da base e focado na resolução de problemas práticos. A iniciativa, promovida pela Associação dos Municípios da Grande Florianópolis (GrandFpolis) em julho de 2020, reuniu técnicos governamentais da assistência social (CRAS, CREAS e Centro Pop), OSCs e UDESC, representada pelas pesquisadoras desta tese.

O grupo partiu de problemas concretos, como a prática de municípios que transferiam a PSR, buscando construir soluções conjuntas. A identificação de desafios comuns impulsionou sua expansão para uma abrangência estadual, com o apoio da

[19] Em 2025, sua composição incluía representantes de nove secretarias de estado (Educação, Saúde, Fazenda, Justiça, Indústria, Segurança Pública, Casa Civil, Meio Ambiente e Assistência Social) e de seis organizações da sociedade civil (Fundação Instituto Nereu Ramos, Pastoral do Povo de Rua, Instituto Memória e Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina, Central Única dos Trabalhadores, Conselho Regional de Psicologia e a Federação dos Trabalhadores no Comércio).

FECAM e a articulação com atores como o Tribunal de Justiça (TJ/SC), MP/SC e a Rede Com a Rua. Essa trajetória ilustra um processo de investigação e experimentação pública, no qual a governança se constrói e se reconfigura dinamicamente a partir dos problemas que emergem na prática.

Figura 30 — Principais instrumentos de política pública estaduais



Fonte: elaborada a partir de dados do OBISF (2025).

A Figura 30 expõe um paradoxo central na governança estadual: embora a SAS/SC seja o único órgão presente nos três principais espaços de debate sobre a PSR, sua atuação é marcada pela inércia. Essa onipresença formal contrasta com uma ausência de liderança efetiva, fazendo com que a Secretaria perca protagonismo para outros atores. O resultado é a perpetuação de conflitos regionais e a sobrecarga dos municípios, criando um vácuo na articulação de políticas públicas no Estado.

É nesse vácuo deixado pelo Executivo que o Poder Judiciário emerge como um polo de engajamento. Esse fenômeno de judicialização da política pública demonstra a capacidade da ação pública de se reconfigurar quando os canais tradicionais falham.

Essa situação não é exclusiva de Florianópolis; a crescente demanda em território nacional para que o Judiciário supra a ausência de serviços culminou, em âmbito nacional, na Resolução nº 425, de 2021 do CNJ, que instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.

Em Florianópolis, essa diretriz é ativamente implementada pelo TJ/SC e pela Justiça Federal (JF/SC), que se tornaram atores centrais na garantia de direitos para essa população. Apesar das tensões na arena, emergem também poderosos arranjos interinstitucionais focados na construção de soluções. Dois polos de articulação se destacam: um liderado pelo Judiciário e outro por entidades municipalistas.

O Poder Judiciário tem transcendido seu papel tradicional para atuar como um catalisador da ação intersetorial. Exemplo disso foi o evento online "Urgências e desafios da População em Situação de Rua em Santa Catarina", organizado pela Justiça Federal (JF/SC) e pelo NISP, que reuniu uma gama diversificada de atores[20]. Como desdobramento prático, surgiram os Mutirões da Cidadania, como o "1º Mutirão Pop Rua Jud", que traduzem o debate em ações concretas de acesso a direitos, articulando dezenas de parceiros em um esforço colaborativo[21].

O segundo polo de articulação, liderado por entidades municipalistas (FECAM, GrandFpolis) e UDESC, foca na produção de conhecimento e capacitação. Essa colaboração resultou em um Seminário Estadual sobre a População em Situação de Rua, que culminou na produção de duas ferramentas estratégicas para a gestão pública: o "Guia Orientativo para a Gestão Municipal"[22] e o relatório "Além das ruas"[23]. Essas iniciativas demonstram a notável capacidade da ação pública em Santa Catarina. Por meio de arranjos interinstitucionais flexíveis, os atores são capazes de diagnosticar problemas, mobilizar conhecimentos e construir soluções coletivas, revelando uma governança que se experimenta e se adapta na prática.

A ALESC, principal ator do Poder Legislativo estadual, aborda o tema da PSR por

---

[20] *A lista de participantes incluiu CNJ, JF/SP, Pastoral do Povo de Rua, MNPR/SC, DPE/SC, GrandFpolis, DPU, Ministério Público Federal, UDESC, FECAM, TSE e Rede Com a Rua.*

[21] *Realizado em parceria com TJ/SC, DPE/SC, DPU, MPF, INSS, PF, Receita Federal, Caixa, IFSC, UDESC, PMF, Centro Pop, CnaR, Círculos da Hospitalidade e Rede Com a Rua.*

[22] O guia foi desenvolvido pelas pesquisadoras em parceria com demais organizadores do evento, para acesso ao mesmo: https://observafloripa.com.br/

[23] O relatório foi desenvolvido pela SAS/SC: https://www.sas.sc.gov.br/assistencia-social

meio de três de suas comissões permanentes. Entre 2020 e 2024, das 244 audiências públicas realizadas na casa, oito trataram especificamente do assunto, sendo cinco convocadas pela Comissão de Direitos Humanos, duas pela Comissão de Segurança Pública e uma pela Comissão de Saúde, com foco na pandemia. Um padrão notável nessas audiências, independentemente da comissão proponente, é a presença massiva de representantes da área de segurança (SSP/SC, SMSOP, PM/SC, GMF).

Essa forte participação evidencia a centralidade da abordagem de segurança pública na gestão do tema, em detrimento de estratégias intersetoriais. Tal cenário é reforçado pelo perfil da legislatura em 2025, cuja maioria de deputados pertence a alas conservadoras que dominam a política estadual e tendem a priorizar soluções de ordem pública.

Fechando a análise da arena pública, cabe destacar a atuação do TCE/SC por seu papel como órgão de controle externo. Em 2024, o TCE/SC em sua função fiscalizatória realizou uma auditoria operacional sobre a efetividade das políticas públicas para a PSR em treze municípios catarinenses, incluindo a capital. O relatório resultante dessa auditoria é um marco, pois valida, com peso técnico e institucional, as críticas e lacunas apontadas por outros atores ao longo do tempo e evidenciadas nesta tese[24].

Ao identificar formalmente "lacunas e omissões na implementação das políticas públicas", o Tribunal oferece uma base empírica robusta para os problemas analisados nesta tese. Por essa razão, os achados detalhados deste relatório serão utilizados como referência em diversos momentos da pesquisa para aprofundar a análise das falhas na execução das políticas em nível local.

A análise da esfera estadual revela um cenário de governança fragmentada, que contrasta com a gestão mais centralizada de Florianópolis. A inércia do Poder Executivo, especialmente da SAS/SC, cria um vácuo que é preenchido por uma nítida disputa entre dois paradigmas de intervenção. De um lado, um polo de direitos humanos e articulação social, representado pelo CEDH e pelo GT Pop Rua. De outro, um polo de controle e ordem pública, materializado na Força-Tarefa DOA.

Nesse campo de disputas, o Poder Judiciário se consolida como um ator decisivo. A criação do Comitê Pop Rua Jud em 2025, em resposta à diretriz do CNJ, não é apenas

[24] Destaca-se que o projeto de tese foi citado como subsídio para o relatório.

uma formalidade; ela institucionaliza o papel do Judiciário como mediador e, por vezes, protagonista das tensões na arena. É sobre este complexo cenário estadual que incidem os instrumentos de política pública de âmbito federal, os quais analisaremos a seguir.

5.3.2.3. Análise dos instrumentos na esfera federal

No âmbito federal, a análise aponta para 19 instrumentos de política pública, com forte concentração na área de governança (14), em detrimento da justiça e defesa de direitos (5). Dentre eles, o Ciamp-Rua nacional se destaca como o único instrumento com foco exclusivo no tema, exercendo uma influência normativa e simbólica em toda a arena. Embora não atue diretamente no território de Florianópolis, o Ciamp-Rua é crucial na formulação e no controle da política em nível nacional, servindo de referência para a padronização de iniciativas locais.

O comitê se consolida como um espaço estratégico de governança participativa, com uma composição diversificada que inclui representantes do poder público[25], seis movimentos sociais e cinco OSCs, dentre as quais a Pastoral do Povo de Rua, com representação catarinense da Ivone Perassa, como citado. A presença significativa da sociedade civil reforça o caráter democrático de suas deliberações. Conforme estabelecido pelo Decreto nº 7053, de 2009, as principais atribuições do Ciamp-Rua são:

1. Promoção da intersetorialidade: articulação de ações integradas entre áreas como saúde, educação, habitação e assistência social, superando a lógica fragmentada de abordagens;
2. Monitoramento e avaliação: acompanhamento da implementação da PNPSR, com vistas à garantia de sua efetividade;
3. Fortalecimento da participação social: garantia da presença e da voz dos movimentos sociais e das OSCs, o que é essencial para que as políticas considerem as necessidades e perspectivas dessa população.

Fica claro, portanto, que o Ciamp-Rua transcende a função de um simples comitê.

---

[25] *Sua composição governamental inclui onze órgãos, como os Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), das Cidades, do Trabalho e Emprego, da Cultura, da Igualdade Racial, das Mulheres e a Secretária-geral da Presidência, sendo presidido pelo MDHC* (BRASIL, 2023)

Ele se estabelece como um modelo de governança integrada, democrática e responsiva. Sua estrutura e atribuições contrastam diretamente com a fragmentação e a inércia observadas na esfera estadual, servindo como um referencial normativo que evidencia as lacunas da atuação local e ressalta a importância de uma política nacional forte e articuladora.

Outro ator federal de grande relevância, que atua em aliança com o Ciamp-Rua, é o CNDH. Sua função é articular ações, monitorar violações e propor políticas para a proteção de grupos vulneráveis (BRASIL, 2014). O CNDH se estrutura como um espaço de governança participativa, com uma composição paritária entre onze representantes do poder público[26] e onze da sociedade civil.

Contudo, a efetividade do conselho enfrenta desafios institucionais. Atualmente, as quatro cadeiras destinadas ao Poder Legislativo (duas da Câmara e duas do Senado) permanecem vagas. Essa lacuna representa um esvaziamento político e revela uma preocupante omissão do Legislativo em relação à agenda de direitos humanos, comprometendo a integralidade da representação no CNDH — um gesto que reflete a baixa prioridade da pauta para a atual composição majoritariamente conservadora do Congresso Nacional.

Apesar desse desafio, a importância do CNDH na defesa da PSR se manifesta em cinco eixos de atuação principais:

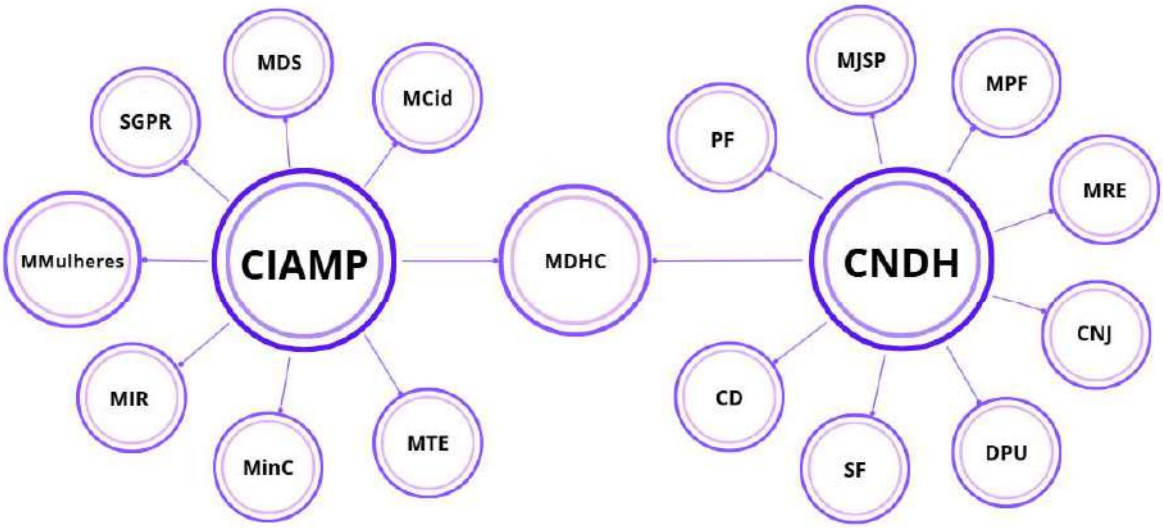
1. Monitoramento e denúncia: acompanha e registra violações de direitos, como violência, discriminação e falta de acesso a serviços;
2. Incidência política e normativa: propõe políticas, emite resoluções e recomenda medidas para a proteção dos direitos humanos;
3. Articulação e mobilização: promove a integração entre diferentes setores do governo e da sociedade civil para a implementação de políticas efetivas;
4. Educação em direitos humanos: conscientiza a sociedade e enfrenta estigmas por meio de campanhas e atividades educativas;
5. Representatividade e participação: garante a participação da sociedade civil e dos

[26] A bancada governamental inclui representantes da Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), Ministério das Relações Exteriores, Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Justiça e Segurança Pública e Polícia Federal, entre outros.

movimentos sociais na elaboração das políticas públicas (BRASIL, 2014).

A atuação do CNDH e do Ciamp-Rua nacional na arena catarinense tornaram-se especialmente incisivas durante o período desta pesquisa. Em resposta a denúncias de violações de direitos da PSR, o Conselho enviou uma Missão Oficial ao estado, em abril de 2024; em julho de 2025, foi a vez do Comitê fiscalizar a política no município. A realização das missões evidenciou a forte capacidade de articulação da rede local de direitos humanos, que recepcionou e acompanhou as comitivas. Essa rede incluiu uma gama diversificada de atores, desde instituições como a DPE/SC, coletivos protagonistas e OSCs[27]. Os desdobramentos e as análises detalhadas dessas missões, que representam uma intervenção federal direta na arena local, serão aprofundados ao longo desta tese.

Figura 31 — Principais instrumentos de política pública federais



Fonte: elaborada a partir de dados do OBISF (2025).

A esfera federal, portanto, apresenta dois instrumentos que funcionam como modelos de governança, representados na Figura 31: o Ciamp-Rua, como instância de articulação, e o CNDH, como espaço de monitoramento. Juntos, eles ilustram um

[27] A comitiva foi acompanhada por representantes da DPE/SC, MNPR, DPU, Conselho Tutelar de Florianópolis, MNLDPSR, Coletivo Voz das Manas, Pastoral do Povo de Rua, entre outros membros de conselhos e organizações locais. A pesquisadora responsável por esta tese também participou das atividades, representando a UDESC.

princípio fundamental para a efetividade das políticas públicas nesta área: a necessidade de superar a ação governamental isolada em favor de arranjos institucionais que promovam a intersetorialidade e fortaleçam a participação social. O sucesso desses modelos federais reforça, por contraste, as críticas às falhas e omissões observadas nos níveis estadual e municipal.

O mapeamento dos atores, iniciativas e instrumentos que compõem a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis evidencia não apenas a pluralidade de sujeitos envolvidos, mas também a coexistência de racionalidades, interesses e modos de ação profundamente distintos. Contudo, a simples identificação desses elementos não é suficiente para compreender como a governança se produz na prática. Torna-se necessário avançar da descrição para a análise das interações, alianças e conflitos que estruturam essa arena. É a partir dessa chave relacional que se torna possível compreender as polarizações, disputas e assimetrias de poder que conformam a governança da política pública, tema da seção seguinte.

5.3.3. A dimensão relacional: a cartografia de uma arena polarizada

A análise da arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis revela uma estrutura de governança marcada não pela colaboração ou pelo diálogo, mas pela fragmentação, pelas tensões e disputas, que frequentemente se manifestam sob a forma de polarizações. As interações entre os diversos atores mapeados não são fluidas nem aleatórias; ao contrário, organizam-se em torno de dois polos antagônicos, cujas lógicas de ação, recursos mobilizados e visões de mundo são fundamentalmente conflitantes.

Observamos, assim, uma disputa central entre um "polo de defesa de direitos", que opera a partir do poder-com, e um "polo higienista e securitário", que exerce predominantemente uma lógica de poder-sobre (YOUNG, 2008). Compreender a dinâmica relacional entre esses dois blocos é essencial para desvendar a governança da precariedade que se constrói em Florianópolis e que será aprofundada no capítulo seguinte.

O polo de defesa de direitos é heterogêneo e se constitui como uma rede composta por múltiplos atores que convergem na afirmação da PSR como sujeito de

direitos. Suas relações são marcadas pela solidariedade, pela articulação estratégica e pela coprodução de conhecimento e ação. No centro desse polo estão os coletivos protagonistas, como o MNPR/SC, o MNLDPR e o Coletivo Voz das Manas, que detêm a legitimidade da experiência vivida e desempenham papel central na mobilização e na produção de narrativas contra-hegemônicas.

Em aliança direta com esses coletivos, encontram-se os grupos de apoio voluntário e os grupos mediadores, como a Pastoral do Povo de Rua e a Rede Com a Rua, que formam a espinha dorsal da resistência cotidiana, atuando desde o suporte emergencial até a articulação de ações políticas e jurídicas. Esse polo é significativamente fortalecido por alianças estratégicas com atores institucionais, especialmente no âmbito do sistema de justiça, cuja atuação se converte em um pilar fundamental da disputa na arena pública.

A DPE/SC transcende a defesa individual para assumir um papel de articulação da ação coletiva, judicializando omissões do Poder Executivo municipal. A ela se somam o TJ/SC e a JF/SC, que, por meio de iniciativas como os "Mutirões da Cidadania" e a criação do Comitê PopRuaJud, institucionalizam a atenção à PSR e transformam o Judiciário em uma arena de contrapoder, na qual recursos jurídicos são mobilizados para impor limites à gestão e garantir direitos.

Integram ainda esse eixo o CEDH e a UDESC, por meio do NISP/OBISF. Em nível federal, o CNDH e o Ciamp-Rua nacional exercem funções relevantes de fiscalização externa. A atuação do MP/SC, contudo, revela-se contraditória: enquanto algumas promotorias lideram ações alinhadas ao polo securitário — como a participação na Força-Tarefa DOA —, outras assumem um papel de contraponto, emitindo pareceres técnicos que deslegitimam políticas higienistas, como o Decreto da Marmita Legal, evidenciando tensões internas à própria instituição.

No interior do aparato estatal, o polo de defesa de direitos encontra ainda aliados em técnicos governamentais das áreas da assistência social e da saúde, bem como em agentes políticos alinhados a pautas progressistas. Em oposição, o polo higienista e securitário apresenta-se de forma mais centralizada e hierárquica, operando a partir de uma visão que enquadra a PSR como um problema de ordem e segurança pública. No topo dessa hierarquia está o Poder Executivo Municipal, que concentra os recursos

formais e define, quase de maneira unilateral, a estratégia da governança da precariedade.

O braço operacional dessa estratégia são as forças de segurança — GMF, PM/SC —, além da Força-Tarefa DOA, responsáveis pela execução das políticas higienistas no território. A legitimidade social dessas ações é reforçada por grupos de pressão ou reativos, apoiados por associações empresariais, como a CDL e a Abrasel, que enquadram a presença da PSR como ameaça ao comércio e à segurança, traduzindo interesses privados em uma suposta demanda da sociedade e articulando-se prioritariamente com os aparatos de coerção.

A base político-ideológica desse polo é consolidada por agentes políticos conservadores no Legislativo municipal, que utilizam sua posição institucional para a criação de dispositivos normativos, como a chamada lei da Internação Humanizada. A relação entre os dois polos é, portanto, marcada por tensão permanente: enquanto o polo higienista opera pela deslegitimação e criminalização do polo de defesa de direitos, este responde por meio de denúncias públicas, judicialização, mobilização social e estratégias de publicização.

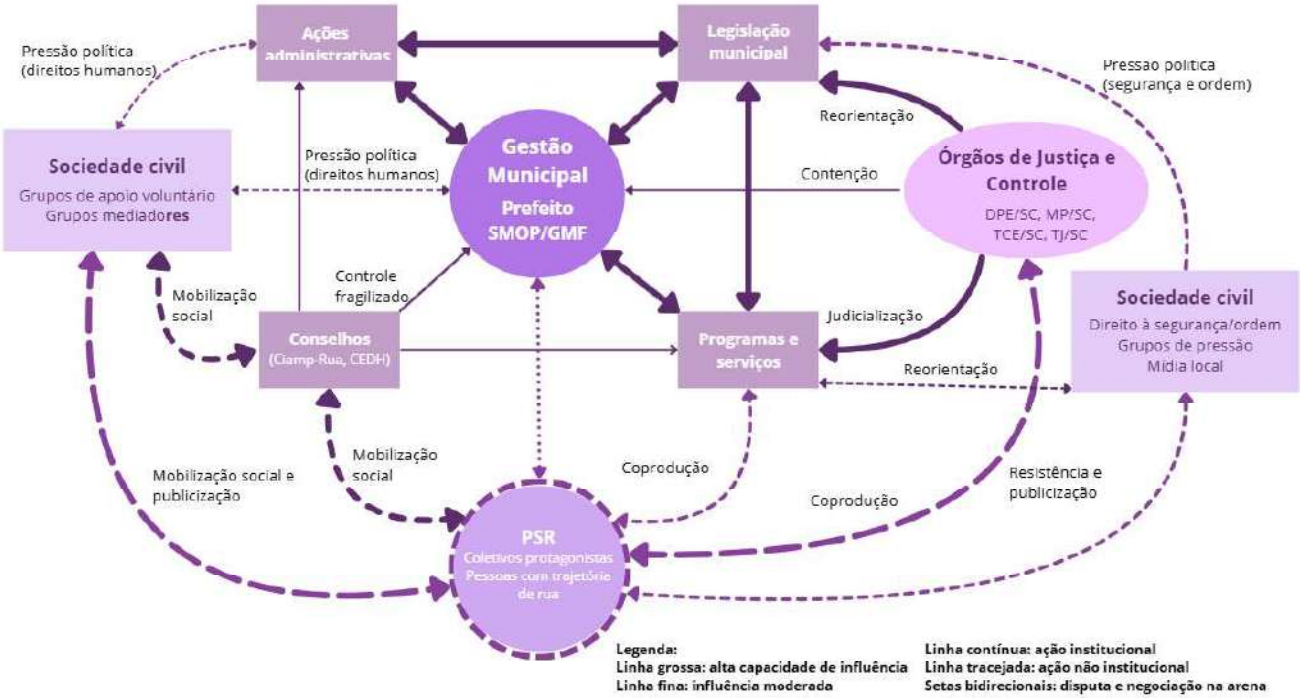
Nesse cenário, a governança não se constrói a partir da busca por consenso, mas da correlação de forças e das disputas que emergem em torno de cada controvérsia específica. O resultado é a produção de um ambiente de desconfiança em relação ao próprio Estado e a seus representantes — frequentemente percebidos como violadores de direitos —, no qual a participação é instrumentalizada e o diálogo deliberadamente esvaziado. Ainda assim, avanços pontuais são conquistados por meio do esforço contínuo daqueles que se mobilizam em defesa da garantia de direitos.

A Figura 32 sistematiza essa dinâmica ao explicitar os fluxos de pressão, contenção, reorientação e coprodução da arena, permitindo visualizar a ação pública como um processo relacional, conflitivo e assimétrico. É nesse contexto de relações fraturadas que a governança da precariedade se constrói — deliberadamente por alguns —, mas também é permanentemente contestada por outros, por meio do que denominamos, nesta tese, ação pública da rua.

A polarização entre o polo de defesa de direitos e o polo higienista e securitário, longe de constituir apenas um conflito discursivo, estrutura concretamente a forma como

a política pública é concebida, implementada e disputada no cotidiano. Essas relações assimétricas, marcadas por disputas de poder, narrativas concorrentes e usos diferenciados dos instrumentos institucionais, conformam o terreno sobre o qual se materializa a governança da política para a PSR em Florianópolis. É a partir dessa configuração relacional que o próximo capítulo aprofunda a análise da governança em ação, examinando como essas lógicas se traduzem em práticas institucionais, serviços e decisões concretas.

Figura 32 — Interações socioestatais na arena



Fonte: elaborada a partir dos dados coletados na pesquisa (2025).

5.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A CARTOGRAFIA DE UMA ARENA PLURAL E EM DISPUTA

Este capítulo caracterizou a arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis, revelando um cenário de profundos contrastes: uma capital de alta renda que, paradoxalmente, assiste a um crescimento desproporcional da população em situação de vulnerabilidade. Essa fratura social, expressa nesse contraste, é o palco onde a política pública se desenrola. A aplicação do nosso quadro analítico, a partir das dimensões institucional e relacional, permite agora interpretar a estrutura dessa arena em disputa.

A análise da **dimensão institucional** expõe uma base estrutural marcada pela contradição e por uma crônica baixa capacidade estatal.

- **Legislação e instrumentos de política pública:** O arcabouço normativo local ilustra uma disputa de lógicas. A política foi fundada sobre uma promessa de direitos (Lei nº 8.751, de 2011), mas foi progressivamente corroída por uma virada coercitiva recente (Lei nº 11.314, de 2024). Embora existam instrumentos de política pública, mapeados como garantidores de direitos, sua existência não se traduz em eficácia, revelando uma atuação fragmentada e de baixo impacto.
- **Qualificação e estabilidade das equipes:** A baixa capacidade estatal, evidenciada pelos indicadores de gestão fiscal, reflete-se na instabilidade das equipes e na descontinuidade das ações. A captura da política por projetos personalistas e a alta rotatividade de gestores impedem a consolidação de uma política de Estado, bem como a qualificação contínua dos profissionais.
- **Mecanismos de monitoramento e avaliação:** Os mecanismos formais de controle social são sistematicamente esvaziados. O Ciamp-Rua, principal instância de monitoramento, é, na prática, ignorado pela gestão municipal, que toma decisões estratégicas de forma unilateral, anulando sua capacidade deliberativa e de fiscalização.

A **dimensão relacional** captada pela cartografia, materializa o conceito de uma arena em disputa, cujas interações são fragmentadas e polarizadas.

- **Interação horizontal (intersetorialidade):** A intersetorialidade no nível municipal é falha. A análise revelou uma profunda fratura entre a lógica do cuidado, defendida por setores da assistência social e da saúde (como o CnaR), e a lógica do controle, hegemonizada pelas forças de segurança (PM/SC, GMF) e pela Força-Tarefa DOA. A participação de muitas secretarias nos espaços formais é meramente protocolar, esvaziando o potencial de uma governança colaborativa.
- **Interação vertical entre atores:** A governança opera por meio de um complexo jogo multiescalar. A inércia do Executivo estadual cria um vácuo que é preenchido pela atuação proativa do sistema de justiça (DPE/SC, MP/SC) e por órgãos de controle federais (CNDH), que se tornam atores centrais na garantia de direitos. Essa dinâmica revela uma interação vertical marcada pela judicialização como resposta à omissão política.

Em suma, a cartografia confirma a configuração de um campo de forças polarizado entre um polo de direitos humanos e um polo securitário, com interações predominantemente personalistas e de baixa institucionalização. No entanto, a análise também revela a existência de uma arena pública pujante, refletida em uma sociedade civil plural formada por movimentos sociais extremamente ativos, organizações voluntárias e mediadoras, que se articulam para além de seus círculos, obtendo apoio institucional de agentes públicos (ativistas institucionais) do sistema de justiça, dos ministérios, das defensorias públicas e do Executivo municipal (servidores da ponta).

Embora a lógica higienista e criminalizadora seja barulhenta, a análise de Florianópolis também revela que Santa Catarina é um território de luta e de disputa pela garantia dos direitos da PSR, luta essa que gera efeitos não apenas na cidade, mas no estado e no Brasil. Nesse sentido, emerge uma ação pública da rua que se constrói cotidianamente, apesar e em contraponto à governança da precariedade, como discutiremos nos capítulos a seguir.

6. A GOVERNANÇA DA PRECARIEDADE E A ARQUITETURA DA EXCLUSÃO

A partir da reconstituição da arena pública, de seus atores e de suas interações mapeadas no capítulo anterior, este capítulo aprofunda-se na estrutura e nas dinâmicas da governança da política para a PSR em Florianópolis. Adotando uma perspectiva pragmatista, a análise transcende a avaliação formal dos arranjos institucionais para investigar como a governança se manifesta na prática, nas interações socioestatais e nas controvérsias que moldam a política no cotidiano (ANDION; MAGALHÃES, 2021).

O argumento central é que a arquitetura da governança local não se caracteriza por uma simples falha ou ineficiência, mas pela consolidação de uma governança da precariedade. Esta se caracteriza como um padrão de interações socioestatais que, em vez de superar a exclusão, a gerencia. Para tanto, opera por meio de redes que reforçam desigualdades e que se beneficiam da fragilidade institucional e da falta de *accountability* (LOREY; DERIEG, 2017; WILLIS, 2020).

Este modelo opera ativamente para destituir e deslegitimar a PSR enquanto "público" — no sentido de um grupo capaz de se mobilizar em torno de problemas comuns para encontrar soluções (DEWEY, 1954) — e, em seu lugar, visa forjar um anti-público: um grupo sistematicamente despojado das condições para a participação e para agir na cocriação e coprodução da política. Já a situação de rua é muitas vezes enquadrada como um problema de ordem e de segurança pública.

Para desvendar essa arquitetura, a análise se aprofunda em questões centrais: Como ocorre a governança dessa política na prática no contexto municipal? Quais narrativas e práticas estão em disputa? Quais são as disputas e as controvérsias? Neste sentido, o capítulo se organiza em duas frentes. Primeiramente, analisamos o pilar discursivo que sustenta a exclusão, examinando e desconstruindo as narrativas dominantes e estigmatizantes em relação à PSR — como a "recusa ao trabalho" e a "rua como escolha" — que legitimam a abordagem securitária ao deslocar a responsabilidade do Estado para o indivíduo.

Em seguida, mobilizando a dimensão operacional do quadro analítico proposto no Capítulo 2, demonstramos como essa lógica se materializa na negação de direitos e no sucateamento da rede de proteção. Para tanto, investigamos as trajetórias de

equipamentos centrais, como o processo de desconstrução do Restaurante Popular, o abandono do Centro Pop, a gestão disfuncional da Passarela da Cidadania e do Hotel Social 2S. Tudo isso permite evidenciar uma prática deliberada de governança da precariedade, manifesta em uma prática de poder-sobre (YOUNG, 2008) sobre a PSR e dá pouca margem para que relações socioestatais mais colaborativas se construam.

6.1. NARRATIVAS E PRÁTICAS ESTIGMATIZADORAS COMO PILARES DA GOVERNANÇA DA PRECARIDADE

Conforme defendem Stone (2022) e Cefaï (2017), a forma como uma sociedade interpreta um problema público determina quais políticas que ela aceita e financia e influencia a forma como os públicos são vistos e penetram ou não, no Estado e na governança dessas políticas. Em Florianópolis, as disputas acirradas de narrativas demonstram as visões em torno do problema público, suas causas e da PSR. Tais disputas são centrais para compreender os valores e as práticas que sustentam a governança da precariedade.

Narrativas são aqui entendidas como construções discursivas que simplificam a realidade e não são neutras; elas funcionam como dispositivos que enquadram o debate, definem os "culpados", legitimam a ação estatal securitária e, em última análise, minam a efetivação de políticas de caráter universal e emancipatório, com foco na garantia de direitos (CEFAÏ, 2017a; STONE, 2022). A seguir, analisamos as principais narrativas e as práticas que dominam a arena pública local.

6.1.1. A culpabilização do indivíduo pela situação de rua

No centro da arena pública de Florianópolis, uma das narrativas mais influentes e politicamente eficazes é a que enquadra a permanência nas ruas não como resultado de uma falha estrutural, mas como uma escolha individual ou recusa ao trabalho. Esta linha de argumentação é fundamental para a legitimação de políticas securitárias, pois desloca a responsabilidade do Estado para o indivíduo, transformando uma questão de direitos sociais em um problema de desvio moral ou comportamental. Nesse processo, o estigma

emerge não como um atributo da pessoa, mas, na acepção de Goffman (1988), como uma "linguagem de relações" que a define socialmente. A fala de um gestor governamental sintetiza essa visão:

> Discurso falacioso, enganoso... muitas pessoas dão esmolas [...] porque acham que o problema é miséria. Não existe miséria na rua. [...] Hoje em dia, em Florianópolis, só está na rua quem quer estar na rua. É só fazer cara de coitado, com a vestimenta adequada para ganhar 200 reais no sinal. Não precisa trabalhar, é só pedir. (AGENTE POLÍTICO, E3, 2025).

Esta declaração é emblemática por condensar os três pilares da narrativa da escolha: a negação da necessidade material, a representação da rua como uma opção vantajosa e, por fim, a culpabilização do indivíduo por sua condição. Essa retórica serve para justificar políticas como as campanhas "Não Dê Esmolas", que, ao construir a imagem de um sujeito que manipula a boa-fé da sociedade, legitimam o corte de fontes de sustento como forma de "forçá-lo" a aceitar a ajuda institucional.

Ao construir a imagem de um sujeito que escolhe a rua e manipula a boa-fé da sociedade para sustentar um estilo de vida ocioso, justifica-se a necessidade de cortar a fonte de seu sustento (a esmola) como forma de "forçá-lo" a aceitar a ajuda institucional e as "oportunidades" oferecidas. Essa construção discursiva cria o que Goffman (1988) define como uma “identidade social virtual” — a imagem projetada sobre o indivíduo — que serve para legitimar o controle social, ainda que entre em choque direto com a "identidade social real" revelada pelos dados.

Contudo, os dados empíricos de Florianópolis contradizem frontalmente essa generalização. A alta adesão a oportunidades de emprego, como os 45 encaminhamentos realizados em um único mês pelo Centro Pop (37,5% dos atendidos), e a contratação de 60 pessoas em outra iniciativa (30% de 200 atendidos), demonstram que a demanda por trabalho existe e que, assim que oportunidades concretas são oferecidas, há adesão de parcela dessa população (PMF, 2019, 2023a). Como afirmou Daniel Paz em um dos seus depoimentos públicos na ESAG/UDESC: “ninguém está nas ruas porque quer”.

Além disso, a premissa de que a PSR não trabalha é falsa: uma parcela significativa exerce atividades remuneradas, ainda que de forma precária e invisível, como o recolhimento e separação de materiais recicláveis. O estigma da "preguiça" serve

para isentar o poder público de sua responsabilidade em criar as condições estruturais necessárias — como moradia, educação, qualificação profissional e saúde — para que o trabalho digno se torne uma possibilidade real.

Da mesma forma, a ideia de que estar na rua é uma "escolha" se desfaz diante da evidência de que, ao primeiro sinal de um recurso viável para a saída, a adesão é massiva. A reação à liberação do auxílio emergencial durante a pandemia é um exemplo:

> Na pandemia, quando surgiu aquele auxílio emergencial. Durante os atendimentos na Passarela muitas pessoas pegaram o dinheiro e falaram: “Eu quero alugar um lugar, porque eu não aguento mais ficar na rua”. E aí surgiu essa demanda. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

O desejo de ter um lar é ainda mais validado pelo sucesso de iniciativas focadas em moradia. O projeto "Moradia Primeiro", por exemplo, conduziu 126 pessoas para uma residência e alcançou uma taxa de sucesso de 87,72%, com apenas sete retornos à situação de rua. A Rede Com a Rua, conduziu 53 pessoas para uma residência e alcançou uma taxa de sucesso de 83% (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025). Este resultado demonstra que, com acesso à moradia digna, a suposta "escolha" de permanecer na rua desaparece para a esmagadora maioria.

Essa narrativa também é refutada quando há existência de uma fila de espera de meses para os abrigos institucionais, considerados precários pelo TCE/SC:

> ... tanto na Casa de Acolhimento quanto na Casa de Passagem, apresentam condições precárias, com falta de ventilação adequada, iluminação insuficiente e superlotação. Além disso, a estrutura física das casas apresenta sinais de deterioração, como infiltrações nas paredes, e a infraestrutura para os profissionais que atuam no local é inadequada, já que as salas são pequenas e mal equipadas, com computador antigo que dificulta o registro e a consulta das informações dos usuários. (TCE, 2024, p. 2803).

A persistência do estigma ignora as barreiras estruturais muitas vezes intransponíveis que esta tese busca detalhar. A trajetória para a reinserção socioeconômica é bloqueada por um ciclo vicioso de precariedade institucional. Como um indivíduo pode manter a estabilidade para um emprego formal quando a rede de acolhimento é marcada pela insegurança e superlotação? Como pode buscar qualificação se o principal equipamento de suporte, o Centro Pop, opera sob uma

"governança da escassez", com senhas limitadas e estrutura sucateada?

A ausência crônica de uma política habitacional e as dificuldades de acesso à saúde, documentadas ao longo da análise, compõem o verdadeiro quadro de impedimentos. Ao simplificar uma realidade complexa, a narrativa da "escolha" legítima a ação do Estado não como garantidor de direitos, mas como um ator que deve gerenciar e controlar os "indivíduos que escolheram errado", pavimentando o caminho para políticas de internação compulsória, remoções forçadas e outras medidas de controle social que violam direitos e promovem mais exclusão.

Essa narrativa da responsabilização individual não permanece no plano abstrato, mas se desdobra em estratégias institucionais concretas de gestão da pobreza urbana. Uma de suas expressões mais visíveis no contexto de Florianópolis é a campanha “Dê oportunidades, não dê esmolas”, analisada a seguir.

6.1.2 Dê oportunidades não dê esmola: a deslegitimação da dádiva

A campanha "Não Dê Esmolas", promovida pela gestão municipal e pelos grupos reativos da sociedade civil, descritos no capítulo anterior, é a face pública de uma narrativa que desloca a responsabilidade do Estado para o cidadão comum. Oficialmente, busca-se "dar oportunidades" e canalizar a ajuda para os serviços institucionais. No entanto, os argumentos subjacentes, capturados em entrevistas, revelam uma lógica mais dura: a de que a esmola financia o tráfico de drogas e mantém a PSR "invisível" para o Estado.

Contudo, essa estratégia de desestímulo à doação direta entra em conflito com uma longa tradição filosófica e social da doação e dádiva. A própria etimologia da palavra esmola, derivada do grego *eleemosyne*, remete à ideia de misericórdia (BRANDÃO, 2024). Conforme aponta Brandão (2024), na perspectiva de pensadores como Santo Agostinho, a esmola não era vista como um ato meramente voluntário, mas como uma obrigação do doador e um direito do necessitado, funcionando como uma espécie de justiça social em épocas em que o papel do Estado não era claro.

Essas campanhas contra as esmolas não são recentes, nem uma inovação de Florianópolis, tampouco são uma estratégia isolada, elas fazem parte das políticas

securitárias contra essa população, mas assim como em outras narrativas, carregam resistências servidores públicos do nível de rua:

> Acho que foi em 2018, por aí, foi no governo do Gean que começou essas placas de não dê esmola pela cidade, mudaram a Abordagem Social, a DOA começou. Lembro que as assistentes sociais da prefeitura se recusaram a fazer parte das equipes, porque não concordavam com a forma das abordagens. Ainda bem, porque é vergonhoso para uma assistente social participar disso. (GESTOR PÚBLICO, E4, 2025).

A campanha de 2024, portanto, não apenas busca modificar um comportamento, mas também ressignificar um conceito historicamente ligado à compaixão e ao dever ético.

Figura 33 — Campanha Oficial da PMF: Dê oportunidades, não dê esmolas

Fonte: elaborada a partir do material coletado na pesquisa (2025).

A face pública dessa estratégia foi consolidada em 10 de abril de 2024, com o lançamento da campanha “Dê Oportunidades, Não Dê Esmolas”, promovida pelo movimento Floripa Sustentável e com forte apoio institucional. O evento, que contou com a presença do prefeito Topázio Neto, buscou enquadrar a questão sob a ótica da "conscientização", como destacou o coordenador do movimento: “É conscientizar a

população sobre a importância de oferecer oportunidades ao invés de esmolas, que perpetuam a condição de vulnerabilidade dessas pessoas nas ruas da cidade (REPRESENTANTE DE OSC, 2024)."

Nesta construção discursiva, a responsabilidade é apresentada como um dever compartilhado entre poder público e sociedade. No evento, o prefeito Topázio Neto reforçou essa visão, ao declarar:

> Esse assunto, infelizmente, não envolve só dinheiro, até porque se fosse isso, outros países não enfrentariam essa situação, como os Estados Unidos e muitos da Europa. Precisamos que todos se conscientizem e não deem esmolas e sim, oportunidades. (AGENTE POLÍTICO, 2024).

A tese do prefeito foi chancelada por outros atores institucionais: "Este é um tema complexo, e uma campanha como esta é extremamente necessária, pois contribuirá para enfrentar e esclarecer essa questão, que requer a colaboração de todos" (GESTOR PÚBLICO, 2024).

> Ninguém pode ser obrigado a dar, doar e conceder esmolas de qualquer tipo. É um direito de não fazer isso, caso a sua consciência assim determine. Nós da prefeitura somos contra que se conceda as esmolas, porque entendemos que não há melhor abordagem a essas pessoas do que a de profissionais. E a busca pelos equipamentos públicos dá a essas pessoas a única possibilidade de sair das ruas. (GESTOR PÚBLICO, E21, 2025).
>
> Nós tratamos todas as pessoas com respeito, desestimulamos a esmola, sim, e vamos continuar... Quem acompanha o trabalho da prefeitura, sabe de tudo o que temos feito para tirar pessoas da rua. Ao mesmo tempo não vamos aceitar baderna, acampamento em via pública e violência. Equilíbrio, respeito e responsabilidade, é o que sempre defendemos. (GESTOR PÚBLICO, 2024).

Por trás do discurso público sobre "oportunidades", as entrevistas realizadas para esta tese revelam uma segunda camada de argumentos, mais dura e pragmática, que sustenta a posição dos agentes políticos e de alguns gestores públicos do Executivo municipal. O argumento central é que a ajuda individual, além de paliativa, torna a PSR invisível para o Estado e impede a abordagem profissional, como afirma um gestor público: "Enquanto as pessoas dão esmola e dão comida estes sujeitos são invisíveis pra gente, como vou saber que sujeito existe se ele não chega na assistência?" (GESTOR PÚBLICO, E21, 2025).

Essa lógica evolui para uma visão que mescla escolha individual e criminalidade. Um agente político chega a afirmar que a permanência na rua é uma opção deliberada, desvinculada da necessidade material:

> Discurso falacioso, enganoso... muitas pessoas dão esmolas, marmita, porque acham que o problema é miséria. Não existe miséria na rua. Acham o problema é fome. Não existe fome na rua. As pessoas não entendem, hoje em dia, em Florianópolis, só está na rua quem quer estar na rua. É só fazer cara de coitado, com a vestimenta adequada para ganhar 200 reais no sinal. Não precisa trabalhar, é só pedir, por isso, somos contra esmola. Assim tem cada vez mais pessoas nos semáforos. (AGENTE POLÍTICO, E3, 2025).

O argumento mais contundente, no entanto, repetido por múltiplos atores, é a associação direta entre a esmola e o financiamento do tráfico de drogas. Neste ponto, a narrativa mobiliza a categoria mais poderosa de estigma definida por Goffman (1988): as "falhas de caráter", associando a PSR a vícios e à criminalidade para justificar o controle social. A doação individual é equiparada a um ato que alimenta a dependência química e a criminalidade. As falas são taxativas:

> Lembrem-se que o “coitadismo” não resolve, nós temos que trabalhar de forma técnica e responsável... Lembre-se também toda vez que alguém lhe pedir um leite ninho ou lhe pedir um pacote de fraldas, lamentavelmente isso vai parar numa boca de fumo em troca de crack, e o pior, o traficante ainda vai tirar onda de defensor social e distribuir na sua comunidade. (REPRESENTANTE DE OSC, 2025).

> Enquanto as pessoas dão esmola e dão comida estes sujeitos são invisíveis pra gente, como vou saber que sujeito existe se ele não chega na assistência, essas práticas afastam eles da solução. E quando as pessoas dão esmola, estão abastecendo um traficante, acho incrível que ninguém daria uma pedra de crack para alguém, mas dão dinheiro para que ela mesma compre. (AGENTE POLÍTICO, E3, 2025).

> O problema é que a maioria vai para o tráfico, vai fralda, vai leite, vai comida. O que a gente pega de moeda na “boca” é absurdo. Pior é que, principalmente fralda e leite, o traficante doa no morro e passa por benfeitor. O cidadão de bem doa, financia o tráfico, ajuda a pessoa em situação de rua a se matar aos poucos e se manter na rua enquanto isso e faz marketing para traficante ao mesmo tempo. Sem falar que eles brigam pelos semáforos. É um pesadelo. (GESTOR PÚBLICO, E8, 2025).

> Ninguém, absolutamente ninguém em sã consciência daria uma pedra de crack para uma pessoa na rua, então por que daria esmola? É a mesma coisa. Pode não ser todo mundo, mas é a maioria, são muitos dependentes, os que não trabalham, vendem papelão, latinha, não estão nos sinais, muito raro. (REPRESENTANTE DE OSC, E6, 2025).

Essa linha de raciocínio, que desloca o debate da assistência social para a ordem e a segurança pública, é amparada pela premissa de que os serviços municipais são suficientes, tornando a esmola desnecessária: “A cidade mantém serviços hoje adequados de forma que as pessoas não precisem pedir esmolas. [...] A rua não dá dignidade para ninguém, precisamos ofertar espaços e oportunidades” (GESTOR PÚBLICO, 2023).

Apesar do forte alinhamento institucional, essa narrativa não é isenta de críticas. O CNDH, por exemplo, manifestou-se oficialmente apontando a contradição de uma política que desestimula a solidariedade sem garantir a segurança alimentar para a PSR:

> Não bastasse a ausência total de políticas para a segurança alimentar para a PSR, há ainda um desestímulo aos gestos de solidariedade da sociedade civil para com essa situação, não oferecendo alimento ou esmola a essa população. Tal movimento, além de uma representação difusa da sociedade civil, envolve expressamente a Prefeitura de Florianópolis, veículos de comunicação locais e até o Ministério Público estadual. (CNDH, 2024, p. 107).

A tensão latente na sociedade eclodiu em dezembro de 2024, quando panfletos apócrifos com conteúdo agressivo e estigmatizante circularam no centro do município, o que gerou reação imediata no Ciamp-Rua, conforme denunciou uma representante de OSC no grupo do comitê. A denúncia pode ser lida como uma estratégia de gerenciamento coletivo da "identidade deteriorada" (GOFFMAN, 1988), uma recusa ativa em aceitar o estigma radicalizado pelo panfleto:

> Este folder fere qualquer dignidade. Provoca pânico. Nos pontos 3, 5 e 7 são de alta violência. Precisa que a mesa diretora se posicione. Encaminhei a denúncia para todas as instâncias de defesa. Este folder passou dos limites. O que virá depois dele? (REPRESENTANTE DE OSC, 2024).

O episódio, que pode ser visto como uma radicalização do discurso oficial, forçou os atores institucionais a se demarcarem. Tanto a PM/SC quanto a PMF negaram a autoria. A nota oficial da PM/SC consta no Anexo 2 desta tese. Em vídeo, o prefeito Topázio buscou o equilíbrio: condenou o tom do material "não tratamos seres humanos como leprosos", mas reafirmou a política de fundo "desestimulamos a esmola, sim, e vamos continuar” revelando o delicado limite entre a campanha oficial e o discurso de ódio.

Figura 34 — Panfleto anônimo: Não dê esmolas

Fonte: elaborada a partir do material coletado na pesquisa (2025).

A controvérsia sobre a esmola encapsula, de forma emblemática, o dilema central da política para a PSR. Os argumentos mobilizados pelas campanhas institucionais e por seus apoiadores, detalhados ao longo desta seção, se concentram em pontos bem definidos. Primeiramente, aponta-se o caráter assistencialista e paliativo da doação, que não enfrenta as causas estruturais da situação de rua, mantendo o ciclo de exclusão.

Em segundo lugar, argumenta-se que a prática gera uma desresponsabilização do Estado, reforçando a ideia de que a caridade individual não deve suprir o que deveria ser garantido por políticas públicas eficazes, como se elas assim o fossem, o que não corresponde à realidade, como se discutiu no capítulo precedente. Por fim, o argumento mais contundente é o risco de que o dinheiro seja usado para sustentar dependências químicas, o que, além de alimentar estigmas, reforça a desigualdade simbólica e a relação de poder entre quem doa e quem é reduzido à condição de pedinte.

Por outro lado, a persistência da doação direta pela população revela a força de

uma contranarrativa baseada na realidade imediata. Para quem doa, o ato representa uma expressão de solidariedade individual e uma resposta imediata à necessidade básica de alimentação e sobrevivência. Em um contexto em que as políticas de assistência social são percebidas como insuficientes ou de difícil acesso, a esmola surge como um recurso emergencial. Além disso, ela confere uma autonomia momentânea ao receptor, que pode decidir como usar o recurso para suas necessidades mais urgentes, algo que a ajuda institucional muitas vezes não permite.

Esta tese reconhece a validade do argumento de que a solidariedade deve ser canalizada para fortalecer soluções estruturadas, como projetos de habitação, restaurantes populares e programas de reinserção profissional. Contudo, a análise da arena pública de Florianópolis demonstra que as campanhas "Não dê Esmolas", na forma como são conduzidas, transcendem essa orientação.

A campanha de Florianópolis, ao ser promovida pelo próprio Estado, torna-se um dispositivo político que, ao focar na criminalização do ato de doar e na culpabilização do indivíduo que pede, desvia o foco de suas próprias falhas estruturais e constrói um ambiente social permissivo a políticas de controle e repressão. Nessa dinâmica, os "normais" — aqui representados pelas instituições do Estado — definem os limites do aceitável e produzem ativamente os "desacreditados" (GOFFMAN, 1988), atribuindo-lhes a culpa pela desordem que eles mesmos falham em solucionar.

A lógica discursiva que sustenta a deslegitimação da esmola não se limita às campanhas institucionais, mas encontra sua expressão mais explícita quando incorporada como estratégia de liderança política e de comunicação governamental. Essa inflexão torna-se particularmente visível com a ascensão de uma abordagem performática e moralizante da política para a PSR, analisada a seguir.

6.1.2. A performance política da guerra às ruas

Um dos exemplos mais emblemáticos da disputa de narrativas em Florianópolis ocorreu no primeiro semestre de 2025, com a posse de Bruno Souza para o cargo de Secretário da SEMAS. Antes mesmo de assumir, o tema da PSR já era uma de suas pautas centrais. Autoidentificado como conservador, Souza defendia uma visão de

assistência social baseada na autonomia individual, como exemplifica sua declaração:

> Uma assistência social que não escraviza. Quero gerar autonomia, não dependência. A assistência deve ser mão amiga, não coleira. Luto por um Brasil em que as pessoas possam caminhar com as próprias pernas. Não para que fiquem eternamente ajoelhadas diante do Estado. (SOUZA, 2025, p. 1).

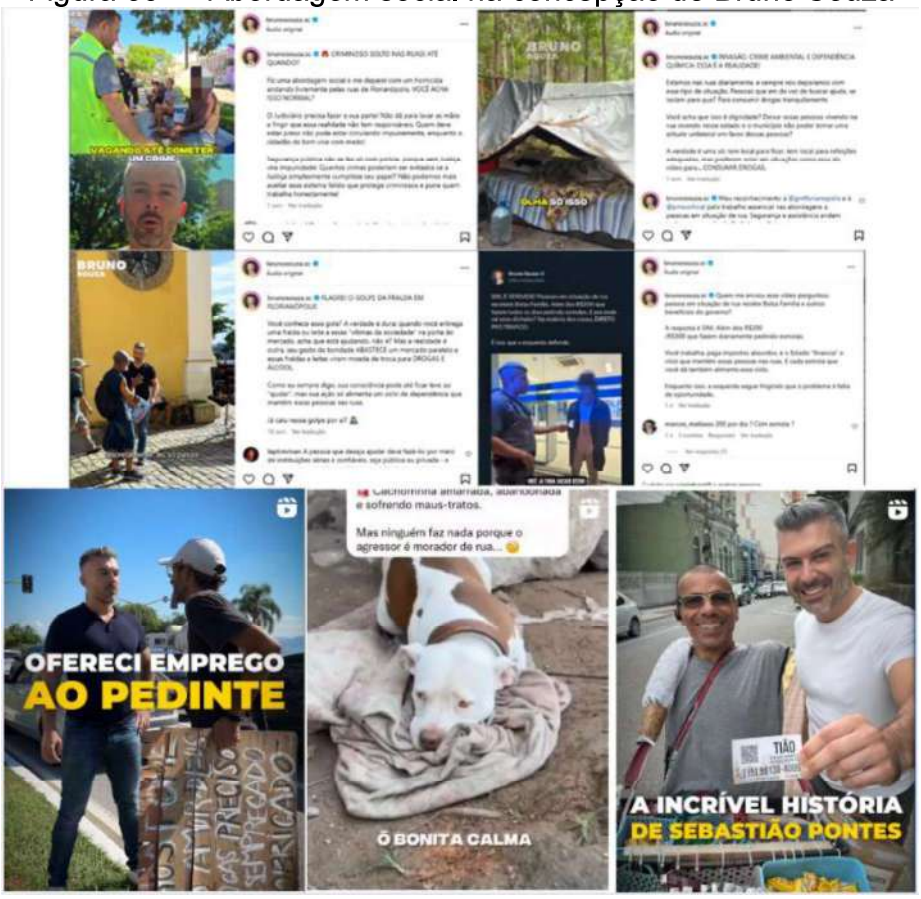
Contudo, o início de sua gestão foi marcado por um profundo paradoxo entre o discurso de autonomia e a prática de negação de direitos. Enquanto a narrativa dirigida ao público externo era de ação e resgate — "Enquanto eu estou aqui tentando tirar eles das ruas, você está no semáforo dando esmolas e ajudando eles a continuarem na rua" (SOUZA, 2025) —, as medidas administrativas promoviam o exato oposto.

Fora das redes sociais, as ações do secretário resultaram no rápido desmonte da rede de assistência: o Restaurante Popular foi fechado, o acesso a equipamentos sociais passou a depender de autorização direta do gabinete e famílias foram forçadas a recorrer à Justiça para garantir vagas em abrigos. A mudança na gestão culminou ainda na rescisão de convênios com OSCs para a execução do Resgate Social, que passou a ser realizado pela própria prefeitura.

É nesse contexto que a estratégia central da nova gestão se revela: transformar a abordagem social, um instrumento técnico de criação de vínculo, em uma ferramenta de marketing político. As ações de abordagem passaram a ser sistematicamente filmadas e divulgadas nas redes sociais pessoais do secretário, como demonstrado na Figura 35. Essa exposição midiática não era um ato de transparência, mas o pilar de uma narrativa e de práticas que buscavam capitalizar politicamente sobre o tema.

A narrativa construída por Souza é deliberadamente simplificadora e moralizante. Nela, as causas estruturais da situação de rua — como desigualdade social, a perda de vínculos e a miséria — são negadas e substituídas por uma única causa: a dependência química como falha de caráter individual. A partir desse diagnóstico, a solução proposta é a disciplina e a responsabilização meritocrática, onde apenas aqueles que aceitam tratamento mereceriam o amparo do Estado. Nessa lógica, a própria população é convocada a participar da política higienista, sendo instruída a não dar esmolas para não "financiar o tráfico" ou "ser cúmplice de adultos funcionais".

Figura 35 — Abordagem social na concepção de Bruno Souza



Fonte: Souza (2025).

Essa narrativa colide frontalmente com a visão técnica da política de assistência social, gerando um conflito direto com os servidores da área, que veem seu trabalho ser descaracterizado e prejudicado:

> ...o que preocupa é a confusão entre o que é uma política pública de assistência e politicagem e propaganda nas redes sociais. Estão atrapalhando o nosso trabalho, não se pode fazer fortalecimento de vínculo nas redes sociais. Não é uma propaganda, é uma pessoa, a gente não pode ter arma na mão ou sair filmando para conseguir acolher uma pessoa, isso não é política pública. Isso não tem como dar certo. (GESTOR PÚBLICO, E10, 2025).

Apesar das críticas, a narrativa da ordem e do controle mostrou-se, segundo o secretário, politicamente eficaz, justificando um aumento de 1500% nas abordagens sociais (SOUZA, 2025). No entanto, as consequências práticas dessa política performática revelam seu fracasso como solução para responder ao problema público.

O recrudescimento de medidas repressivas, sem uma política de acolhimento estruturada, resultou no mero deslocamento forçado da PSR para municípios vizinhos. A fala da secretária de Assistência Social de São José evidencia que a "solução" de Florianópolis tornou-se o problema de outra cidade:

> Apenas no primeiro trimestre, estima-se que o município passou a atender mais 196 pessoas que até então usavam serviços em cidades vizinhas — antes de se tornarem inoperantes ou reduzidos. "O desafio é grande, mas seguimos ampliando os esforços para garantir proteção, autonomia e novas oportunidades a quem mais precisa, porém é imprescindível, que os municípios vizinhos também executem serviços voltados para as pessoas em situação de rua. (PSJ, 2025, p.1).

A trajetória do então secretário, portanto, ilustra como narrativas estigmatizantes podem ser vitoriosas no campo político, ainda que se mostrem ineficazes em termos de efetividade da política pública e da garantia de direitos. A persistência e ampliação da PSR na cidade, mesmo com a retirada de serviços, expõe a falácia da abordagem. A desestruturação das políticas de proteção foi substituída por práticas coercitivas que, em vez de enfrentar as causas estruturais da situação de rua, apenas administram seus efeitos de forma fragmentada, transferindo o problema e consolidando a transição de uma pauta de direitos humanos para uma de segurança pública.

A gestão do secretário Bruno Souza, embora disruptiva em seu estilo midiático e confrontacional, não representa uma anomalia na política social de Florianópolis. Pelo contrário, sua abordagem apenas tornou explícita uma lógica de desmonte que já vinha sendo implementada de forma gradual e velada. Práticas como a terceirização progressiva dos serviços, o subfinanciamento crônico, a fragmentação do atendimento e a própria instabilidade de gestão, com a passagem de quatro secretários pela pasta nos últimos quatro anos, são evidências dessa tendência.

As seções seguintes demonstrarão, a partir da análise de diferentes situações vivenciadas na gestão e governança da política, como lógicas higienistas, securitárias e de desresponsabilização do Estado operam de modo sistêmico, ainda que de forma mais sutil.

> A prática não é o que acontece no discurso. Na época da [entidade A] era repassado aproximadamente 500 reais por pessoa na Passarela, isso lá em

> 2019, em 2023 na [entidade B] recebia aproximadamente 2500 por pessoa. O serviço continua o mesmo. Os gestores “TikTok” ficam falando que tem tudo, manda eles vir aqui comer, dormir. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E25, 2025).

Em última análise, o exame desses discursos e práticas sobre a "escolha individual", demonstra que estes não são isolados, mas conformam um ecossistema discursivo e de práticas coeso, cujo objetivo é legitimar a inação estrutural e a ação repressiva. Essa disputa cria uma barreira quase intransponível entre as lógicas da gestão e as necessidades da PSR. A síntese mais contundente dessa batalha irredutível não vem da academia ou do poder público, mas da vivência de quem está na linha de frente:

> No fundo, a nossa maior batalha é contra um discurso que não conseguimos vencer. Nós falamos a partir de um lugar, e eles falam de outro. Eles falam a partir da perspectiva da cidade, do comércio, da ordem; nós falamos a partir da dignidade humana. A força do Estado se impõe sobre o indivíduo com uma lógica higienista, e não inclusiva.
> Essa miséria é estrutural, ela é produzida pelo sistema. Não adianta tirar uma pessoa da rua se o sistema coloca outras dez no lugar. É preciso mudar a estrutura. Quando a abordagem foca no indivíduo e não no sistema, a ação se torna higienista. Até mesmo os armários públicos são pensados para "manter a cidade limpa", e não para garantir a dignidade da pessoa. A nossa luta é para romper esse ciclo. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

As narrativas performáticas e moralizantes analisadas até aqui não operam apenas no plano simbólico ou comunicacional. Elas produzem efeitos materiais concretos, reconfigurando práticas institucionais e legitimando formas específicas de controle, repressão e violação de direitos, como será examinado na seção seguinte.

6.1.4 Os efeitos: a criminalização, a negação e a violação de direitos

A abordagem securitária se sustenta em uma poderosa disputa de narrativas que serve para legitimar a ação repressiva e criminalizar a PSR, negando o caráter universal de seus direitos. A percepção de que a repressão se intensificou é compartilhada pela própria PSR, que relata uma transição de uma violência física mais explícita para uma violência patrimonial e de assédio contínuo, que visa a remoção dos corpos do espaço público:

> Nunca foi bom, a rua sempre apanhou, nunca deram nada pra gente. Sempre com discurso de na rua só tem bandido, tem também, mas também tem trabalhador, tem família, tem criança, tem velho. Antes não tinha tanta família, era mais homem. Isso que é engraçado, antes era ruim, a gente entendia por que é homem, criado para sofrer mesmo. Mas agora que tem família, está pior. Cada prefeito que passa vai piorando mais. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

> Faz um tempo, acho que foi no governo do Gean, não sei ao certo, mas foi mais ou menos na época que mudaram o Centro Pop de lugar, começaram as placas do “não dê esmolas”. Começou a aumentar muito a pop rua aí a PM começou a engrossar. Nunca vi bater, só em vídeos que recebo, às vezes, mas eles reclamam muito e tratamos os machucados. Então não posso dizer que vi, mas vejo a marca dos cassetetes. (GESTOR PÚBLICO, E5, 2025).

> Lembro que ficamos escondidos abaixados por horas, esperando a polícia passar porque se viu a gente, nossa ia apanhar muito. Agora tem câmara não dá para esconder muito não. Tem que ficar quietinho e mesmo assim apanha. Acho que antes apanhava mais, mas a gente apanhava e podia ficar. Agora parece pior, só apanha a noite, de dia é raro porque tem celular em todo canto, eles têm medo. Mas mandam embora, tiram nosso cobertor, nossas tralhas, material de trabalho. É difícil conseguir, às vezes no mesmo dia ganho e perco minha coberta. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

Essa mudança coincide, segundo os relatos, com o surgimento de políticas como a campanha "Não Dê Esmolas" e o aumento da própria PSR, que intensificou respostas mais violentas por parte das forças de segurança. A narrativa estatal, proferida por agentes de segurança e gestores públicos, enquadra a PSR como um grupo com alta incidência de criminalidade, usando dados de abordagens e generalizando casos de grande repercussão midiática:

> Além do que, de todo o levantamento que nós fizemos, 81,25% de todos os furtos e arrombamentos que ocorreram no centro da nossa Capital, em que os autores foram encontrados e que os B.Os. foram feitos, eram pessoas em situação de rua. Isso prova que a drogadição e a capa da invisibilidade da rua fazem com que muitas pessoas caiam na vida do crime. (GESTOR PÚBLICO, 2021).

> Em 2023, foram identificadas entre a PSR 250 pessoas com mandados em aberto e foram devidamente encaminhadas, mas infelizmente saem antes de cumprir a pena. O morador de rua que assassinou o menino Talles estava a um mês, um mês em liberdade condicional. (GESTOR PÚBLICO, 2023).

> Teve uma operação recente onde abordamos 400 pessoas em situação de rua, 72% tinham passagem pela polícia, 27 foram presos, 7 em flagrante o resto estava com mandado em aberto. Oferecemos vagas no abrigo, só três aceitaram, só três. (GESTOR PÚBLICO, E8, 2025).

Uma análise crítica dos próprios números apresentados, no entanto, revela a

fragilidade dessa associação. Na operação que abordou 400 pessoas, apenas 27 indivíduos (6,75%) possuíam pendências com a justiça que justificassem uma prisão. Isso significa que mais de 93% daquele grupo, independentemente de possuírem antecedentes, não eram foragidos e estavam em pleno gozo de seus direitos civis.

A narrativa opera ao fundir deliberadamente duas categorias distintas: o "ter passagem" — um fato biográfico — e o "dever à justiça" — uma condição jurídica específica e, como visto, minoritária. Ter um antecedente criminal não torna um cidadão culpado permanentemente nem lhe retira direitos. O reforço discursivo dessa associação entre pobreza e crime é articulado por agentes políticos com cada vez mais frequência na capital:

> No trabalho normal da Secretaria de Segurança Pública, em diversas ações, também identificamos pessoas com mandado de prisão em aberto, algumas delas vivendo em situação de rua. Somente em 2025, já encaminhamos para delegacia mais de 70 criminosos.” (AGENTE POLÍTICO, 2025).

A declaração, contudo, omite o contexto quantitativo. Ao confrontar os “mais de 70 criminosos” com o universo de 3.817 pessoas em situação de rua, revela que o número corresponde a um percentual ínfimo de 1,8% do grupo. Portanto, a análise da política pública não reside em negar a existência de infrações, mas em demonstrar como a criminalidade é estatisticamente minoritária, porém politicamente generalizada para todo um grupo, a fim de legitimar a violência estatal e a supressão de direitos universais.

A análise demonstra como a criminalidade, estatisticamente minoritária, é politicamente generalizada para todo um grupo, a fim de legitimar a violência estatal e a supressão de direitos dessa população. A instrumentalização política da segurança pública se manifesta na espetacularização de abordagens, como a ocorrida no Restaurante Popular. Na ocasião, a apreensão de itens como facas e uma tesoura foi enquadrada pela mídia como evidência de periculosidade.

Tal narrativa desconsidera deliberadamente a função de sobrevivência que esses objetos desempenham para a PSR (alimentação, reparos, autodefesa). A ausência de prisões na operação corrobora que a posse, em si, não constitui ato ilícito, expondo o caráter midiático da ação.

Figura 36 — Apreensão de armas e violência da PSR

Fonte: NDTV (2024); Souza (2025).

Tais ações são justificadas pela exposição de episódios de violência atribuídos à PSR contra o “cidadão de bem” e o “cidadão trabalhador”, compondo a narrativa do “inimigo interno". Para ampliar a narrativa do inimigo interno e contornar a fragilidade estatística, recorre-se a casos emblemáticos de alto impacto emocional. O assassinato do jovem Talles Neves, por exemplo, é repetidamente evocado para validar a imagem de periculosidade de todo o grupo.

Retomamos essa interpretação à luz de Bauman (1998), para quem os processos de estigmatização não operam de forma aleatória, mas estão profundamente vinculados

a dinâmicas morais e sociais que deslocam a responsabilidade pela pobreza e pela exclusão para os próprios indivíduos. Esse deslocamento é facilitado pelo distanciamento emocional e físico entre os grupos sociais, que reduz a empatia e transforma a desigualdade em falha individual. As narrativas estigmatizantes sobre a PSR não apenas descrevem uma condição social, mas produzem sentidos morais que legitimam a indiferença, a violência institucional e a aceitação social de políticas punitivas e higienistas.

Essa disputa de narrativas transcende o discurso e se materializa em conflitos diários no espaço público. Um exemplo claro é a remoção de pertences: enquanto a Prefeitura a define como um procedimento protocolar de zeladoria, a PSR a percebe como um ato de violência e roubo. Essa tensão escala para a violência física e as agressões policiais. Em uma manobra retórica para justificar a repressão, a gestão municipal reforça o estigma:

> É importante destacar também que, cada vez mais, nas ações diárias da Prefeitura, os agentes encontram pessoas em situação de rua portando armas, facas e, principalmente, fazendo uso de drogas, comprovando que essa população que chega na cidade está mais agressiva. Recentemente, provocaram incêndios em vias públicas. (GESTOR PÚBLICO, 2025).

> Os pequenos furtos em si não são um grande problema de forma isolada, mas quando são somados passam a gerar insegurança no território, roubo de fios em postes deixam as pessoas sem eletricidade gerando custo de reposição pela CELESC, outro dia tinha um PSR roubando hidrantes. E se tem um incêndio, cadê o hidrante, entende? Somos cobrados para manter a ordem, manter as coisas funcionando, mas eles não ficam presos porque o crime é leve. Eu não bato, mas entendo quem bate, a gente perde a paciência. (GESTOR PÚBLICO, E8, 2025).

Uma vez discutidos os alicerces discursivos da governança da precariedade e suas justificações e valores, a análise se aprofunda agora em sua materialização. A seção a seguir investigará como essa lógica de exclusão se traduz na negação e na violação cotidiana de direitos e no sucateamento da rede de proteção social para os PSR na cidade, o que se expressa também em outros municípios do estado, gerando repercussões nacionais e internacionais. Um exemplo é a reportagem exibida no programa Fantástico, em 30 de novembro de 2025, que denuncia ações de expulsão da PSR em diferentes municípios, conforme demonstra a Figura 37.

Figura 37 — Reportagem do Fantástico de 30/11/2025

Fonte: Fantástico (2025).

Diante disso, se as narrativas analisadas até aqui operam como dispositivos de legitimação simbólica da exclusão, torna-se necessário avançar para a análise de como essas mesmas lógicas se materializam na prática cotidiana da política pública. A seção seguinte desloca, portanto, o foco do plano discursivo para a dimensão empírica da governança, examinando como a negação simbólica se converte em violação concreta de direitos e em práticas sistemáticas de poder-sobre.

6.2. DA NEGAÇÃO À VIOLAÇÃO DE DIREITOS E O “PODER-SOBRE”

Para compreender de modo mais aprofundado como ocorre a governança da política, esta seção desloca a análise do plano discursivo para a dimensão empírica, investigando como a ação pública se materializa na rede de Florianópolis. Partindo da premissa de que a governança deve ser investigada como um fenômeno complexo e permeado por controvérsias, analisamos o abismo entre a política formulada e a praticada.

O argumento central é que este hiato não decorre de meras falhas, mas de um

modelo de governança que gerencia ativamente a precariedade, consolidado por déficits crônicos de capacidade estatal e por um padrão específico de interações socioestatais caracterizado pelo poder-sobre, e não pelo poder-com, como discute Follett (1924). Para desvendar esse modelo, mobilizaremos os conceitos discutidos no referencial teórico. Investigaremos como a baixa capacidade estatal — tanto administrativa, na descontinuidade dos serviços, quanto política, na captura da gestão por projetos personalistas — cria as condições para a prática do que definimos como uma governança da precariedade que não garante e, muitas vezes, viola os direitos da PSR.

Este processo será examinado por meio da reconstituição de situações problemáticas em torno da abordagem adotada na interação cotidiana, nas ruas, entre Estado e PSR e nas experiências recentes relativas a quatro equipamentos centrais da política. Primeiramente, a análise do Restaurante Popular demonstrará como uma política pública, nascida da legítima ação pública da sociedade civil, pode ser capturada por uma lógica de espetáculo e, por fim, descontinuada por decisões unilaterais que reforçam a exclusão.

Na sequência, o sucateamento do Centro Pop ilustrará o colapso da capacidade estatal direta. A precarização da Passarela da Cidadania, por sua vez, demonstrará como o modelo de terceirização resulta em uma governança disfuncional, que não resolve falhas estruturais. Por fim, o caso do Hotel Social 2S revelará o ápice deste modelo, fundamentado na culpabilização dos sujeitos.

É nesse contexto que a contradição entre o marco normativo de garantia de direitos e a abordagem cotidiana adotada nas ruas se torna visível, revelando como a lógica do poder-sobre se impõe nas interações diretas entre Estado e PSR.

6.2.1. A contradição entre a garantia de direitos e a abordagem violenta cotidiana nas ruas

“A gente não tem direitos humanos, a gente não tem nem direito a ter direitos. Nem gente a gente é. Só vamos vivendo, esperando a morte chegar” (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025). A afirmação, de uma dureza ímpar, sintetiza o abismo existente na política municipal para a PSR em Florianópolis: a distância entre a garantia

legal e a negação de direitos na prática. Essa percepção não é um fato isolado, mas o resultado de uma atuação institucional marcada pela descontinuidade, precariedade e, fundamentalmente, pela violência.

Nesta seção, aprofundamos essa contradição, analisando como a persistência de uma lógica de segurança pública se sobrepõe aos direitos da PSR. Essa dissonância, analisada pelo prisma das dimensões da governança, expõe a falência dos dispositivos de proteção quando confrontados com as relações de poder assimétricas que definem a arena na prática.

Esclarecemos que nesta tese não adotamos uma perspectiva idealizada ou purista acerca da PSR. É plenamente reconhecido que, entre esses indivíduos, há aqueles que praticam ilícitos, incluindo crimes de maior gravidade, que devem ser punidos como estabelece a legislação. Estes crimes, inclusive, evidenciam uma dimensão frequentemente silenciada no debate acadêmico sobre políticas públicas para a PSR.

É fundamental que tais episódios sejam analisados com rigor técnico, evitando generalizações que reforcem estigmas e que comprometam o caráter universal dos direitos humanos e das políticas públicas. No entanto, a existência de crimes praticados por indivíduos em situação de rua não pode servir de justificativa para violência institucional. A garantia de direitos começa pela proteção à vida e à integridade física, mas a realidade da PSR em Florianópolis é marcada pela violência estatal. Como antecipado no diagnóstico inicial (Seção 5.1), a violência contra a PSR em Florianópolis é um problema persistente e velado.

A subnotificação dos casos se explica pela natureza das agressões, que, principalmente quando perpetradas por forças de segurança, ocorrem em um contexto que aprofunda a desconfiança nas instituições. Contudo, em 2025, essa realidade veio à tona com a viralização de dois vídeos de agressão nas redes sociais.

As imagens da Figura 38 demonstram, na primeira cena, um agente da PM/SC chutando pelas costas uma pessoa em situação de rua que, aparentemente, se afastava do local. Na cena 2, outro policial agride uma pessoa em situação de rua, que se encontrava abaixada. Nas cenas 3 e 4 observamos um terceiro policial utilizando um pedaço de papelão em chamas para agredir a mesma pessoa agredida na cena 2.

Figura 38 — Policiais militares agridem duas pessoas em situação de rua

Fonte: MNPR-SC (2025).

As cenas subsequentes mostram essa pessoa em situação de rua abaixando-se aparentemente “limpando o local”. Não é possível determinar se a “ação de limpeza” decorre de uma ordem policial ou se trata de uma tentativa de recolher seus pertences. O comportamento da pessoa parece defensivo, até deixar o local.

Já na Figura 39 um policial vai na direção de uma mulher em situação de rua, ela o chuta, em resposta ele bate na cabeça dela com o cacetete. Mulheres que estavam na proximidade além de gravar a cena, impedem a continuidade do episódio, indo na direção de ambos e gritando: “Não pode bater nela”. Esses episódios, amplamente divulgados, funcionam como "situações de prova" (CHATEAURAYNAUD, 2017), momentos críticos que tornam a controvérsia sobre a violência estatal visível a um público mais amplo, forçando os atores institucionais a se posicionarem.

Figura 39 — Policial militar agride mulher em situação de rua

Fonte: Camasão (2025).

Durante toda a pesquisa, observamos inúmeras interações da PM/SC e da GMF com a PSR, e em nenhuma delas presenciamos agressividade física, porém é notório e inúmeras vezes verbalizado o desprezo por parte das forças de segurança frente a essa população.

> A gente até desiste de levar pra delegacia, vai sujar a viatura, deixar tudo fedendo, tem uns que não dá nem pra chegar perto de tanto que fede. Temos um monte de papelada, mal término de preencher ele já está na rua de novo. No final eu passo mais tempo na delegacia que a pessoa que eu levei, é tipo enxugar gelo. Ninguém gosta. Trabalhar com PSR é castigo. (GESTOR PÚBLICO, 2025).

Essa violência cotidiana não se restringe às interações informais ou às ações pontuais das forças de segurança. Ela se institucionaliza quando a lógica securitária passa a orientar dispositivos legais e administrativos, como ocorre com a promulgação da chamada política de “internação humanizada”. Este novo dispositivo legal não é uma ferramenta neutra; ele materializa uma mudança na configuração da governança, onde os recursos do Estado são mobilizados para reforçar o "poder-sobre" em detrimento do cuidado. Uma medida que esvazia o direito ao cuidado em saúde para convertê-lo em um instrumento de controle social. O prefeito Topázio Neto defendeu a medida:

> Estamos vendo muito mais casos de violência e surtos envolvendo pessoas que

> vivem nas ruas. Tudo isso sem que o município possa garantir a segurança de todos por impedimento legal. O projeto é mais um passo na tentativa de resgatar e reinserir as pessoas em situação de rua. Por outro lado, também auxilia na proteção do cidadão que tem o seu direito muitas vezes violado por meio de ameaças ou assédios", disse o prefeito, Topázio Neto. (ND+, 2024a, p.1).

A legislação foi imediatamente criticada por órgãos como o CNDH e a DPE/SC por seu caráter higienista e por violar a Lei da Reforma Psiquiátrica. A narrativa do "resgate" é questionada pela ausência de componentes de reinserção social; a lei não prevê políticas de moradia, emprego que deem suporte ao indivíduo após a internação. Isso levanta a questão fundamental: A ação é um resgate ou uma retirada temporária e compulsória dos corpos indesejáveis do espaço público? A crítica é contundente:

> As internações compulsórias que não ressocializam, só marginalizam as pessoas que estão jogadas dentro desses campos de concentração, que hoje dizem que é fazenda terapêutica... Eles não têm uma perspectiva de política após saída da fazenda terapêutica, a pessoa entra para esse círculo vicioso que é: acolhimento, fazenda terapêutica e rua. Temos mais essa política ineficiente, essa política marginalizadora... a gente não precisa de segurança pública, a gente precisa de políticas públicas que funcionem. Não queremos criar nada novo, mas queremos que a lei funcione. Que dê qualidade de vida às pessoas, que dê perspectiva de vida às pessoas. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

A entrevista evidencia a lacuna central da política: ao focar na internação como um fim em si mesma, o poder público ignora a necessidade de construir um caminho de saída sustentável da rua. Essa divergência fundamental entre a definição estatal do problema e a demanda da PSR pela solução — entre a lógica estatal de remoção temporária e a demanda da PSR por autonomia e reintegração — revela a profunda controvérsia que impede a construção de uma governança colaborativa e eficaz (ANSELL; GASH, 2018).

A institucionalização dessa racionalidade não se limita ao campo normativo. Ela se expressa, de forma ainda mais concreta, na reorganização dos dispositivos operacionais da política, como evidencia a criação da Força-Tarefa DOA.

6.2.2. A institucionalização da negação de direitos: O caso da Força-Tarefa DOA

Essa narrativa que constrói a PSR como um problema de ordem pública serviu de

alicerce para a criação da Força-Tarefa DOA, uma iniciativa que institucionalizou a violência e redefiniu a abordagem municipal, tornando-a mais coercitiva e fragmentada. As práticas coercitivas já eram uma realidade, mas a DOA as oficializou.

> As abordagens noturnas sempre foram violentas, chegavam chutando, xingando, isso desde 2015, nem tinha a DOA ainda, pelo menos não oficialmente. Só era diferente quando tinha alguém junto, às vezes vinha um defensor, gente boa. Quando ele estava os PMs chegavam mais de boa, conversando. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

O embrião da Força-Tarefa DOA, o Projeto Floripa Social, já revelava, em seu relatório de 2018, a lógica que norteava essa nova relação. O discurso oficial do Estado, embora enquadrado em uma aparente defesa de direitos, revelava a visão da PSR como um obstáculo. Ao justificar a ação pública para "garantir que a população em geral possa acessar todos os espaços públicos" e preservar "condições de higiene e limpeza", o poder público posicionou a PSR não como sujeito de direitos, mas como um problema a ser gerenciado, cuja presença ameaça a ordem urbana e o bem-estar coletivo (PMF, 2018).

Figura 40 — Apresentação da Força-Tarefa DOA na Câmara de Vereadores

Fonte: elaborada a partir do material coletado na pesquisa (2025).

Essa narrativa estabelece uma relação socioestatal assimétrica, na qual a responsabilidade pela exclusão é transferida para o indivíduo. O relatório ignora as causas estruturais da pobreza e foca em supostas falhas morais, como a "aversão a regras" e a recusa em aceitar tratamento, culpabilizando a PSR por sua própria condição (PMF, 2018).

Trata-se de uma narrativa que ativamente estigmatiza esta população descrevendo-a como ameaça, como um grupo cuja presença e cujas necessidades são enquadradas como um problema para a ordem social, legitimando assim a primazia da lógica securitária sobre a do cuidado. A fala de uma pessoa com trajetória de rua sobre a desconfiança da PSR sobre as ações da DOA:

> Não adianta a DOA ir buscar para levar para abrigo, a gente não confia, como vamos entrar na van de quem joga nossas coisas fora, de quem bate na gente, de quem pega nossos cobertores. A PSR está cansada e prefere ficar na rua, porque se sente mais segura. Lavaram as calçadas do centro, isso é absurdo, neste dia frio não precisava, jogaram tudo fora, cobertor que nego ganhou essa semana. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, 2022).

A preferência por permanecer na rua, mesmo em condições climáticas extremas, por se sentir "mais segura", revela neste depoimento de uma pessoa com trajetória de rua o fracasso do Estado em se estabelecer como uma fonte de proteção e cuidado. A ação estatal também não é vista como proteção, mas como uma ameaça. A Força-Tarefa DOA também mantém relações conflituosas com a sociedade civil, principalmente com os grupos de apoio voluntário , pois critica a atuação dos particulares que distribuem doações (PMF, 2018).

Essa crítica é sintomática de uma relação estatal que rejeita a colaboração com a sociedade civil, exceto quando esta serve aos seus interesses, como na terceirização de serviços. O Estado, ao invés de articular uma rede de apoio, posiciona-se de forma antagônica às iniciativas de solidariedade, acusando-as de perpetuar o problema. A implementação dessa visão se deu por meio de uma reestruturação da máquina pública que aprofundou as tensões.

A substituição da abordagem social, executada por servidores públicos, pelo serviço "Resgate Social", operado por uma OSC, alterou fundamentalmente a relação de vínculo e confiança. Essa estratégia permite ao Estado manter o controle sobre a política

enquanto se distancia da sua execução direta e das responsabilidades inerentes. Enquanto a Força-Tarefa DOA é apresentada oficialmente como um modelo de ação intersetorial, na prática essa colaboração se mostra seletiva, priorizando os setores de segurança e limpeza urbana em detrimento da assistência social e de outras áreas da política.

Essa dinâmica gerou conflitos dentro do próprio aparato estatal. O relatório da PMF (2018) acusa explicitamente a equipe de saúde do CnaR de se recusar a participar das ações, evidenciando uma disputa de visões: de um lado, a abordagem de saúde baseada no vínculo e direitos humanos; de outro, a lógica securitária da Força-Tarefa DOA. A "intersetorialidade" torna-se mais difícil de ser colocada em prática também pelas diferentes concepções e paradigmas de condução da política pública. Para muitos servidores públicos as ações, descritas como resgate da cidadania, são percebidas como punitivas, levando a um rompimento do laço de confiança.

Em suma, a Força-Tarefa DOA não é apenas uma mudança de metodologia, mas uma redefinição das relações socioestatais que consolida a violação de direitos. Sua prática mais emblemática, a emissão de passagens para outras cidades. Em 2024, Florianópolis comprou mais de 500 passagens para que a PSR retornasse a suas cidades de origem:

> Segundo o prefeito Topázio Neto, o desafio é permanente e exige diferentes frentes de atuação. “Pode parecer que estamos enxugando gelo, mas na verdade estamos evitando um iceberg. São várias frentes de trabalho diário e integrado. Enviamos de volta para a cidade de origem, encaminhamos à Justiça quem tem mandado de prisão, cadastramos no Acolher e levamos para a Passarela da Cidadania. Nas próximas semanas intensificaremos também as internações involuntárias”, destaca. (ND+, 2025a, p.1).

Justificada como "restabelecimento de vínculos", representa na prática uma política de deslocamento velado, transferindo indivíduos para outros territórios sem qualquer garantia de direitos na chegada. A prevalência do discurso de segurança sobre o da assistência social fragilizou o status da política como um direito, enquadrando seus usuários como um problema de ordem pública e pavimentando o caminho para a desconstrução de seus direitos.

Se a Força-Tarefa DOA explicita o viés coercitivo da governança da precariedade,

a trajetória do Restaurante Popular permite observar como essa mesma lógica opera na desconstrução de políticas sociais conquistadas, revelando que a exclusão não se dá apenas pela repressão direta, mas também pelo esvaziamento seletivo de direitos.

6.2.3. A desconstrução de um direito: a trajetória do Restaurante Popular

A trajetória do Restaurante Popular em Florianópolis exemplifica essa tensão ao revelar como uma conquista da sociedade civil pode ser desconstruída por decisões políticas que excluem os mais vulneráveis. Uma vez implementado, o equipamento foi rapidamente capturado como plataforma política pela gestão municipal, revelando uma abordagem de marketing em vez de uma política pública estruturada. Sua inauguração foi marcada por controvérsias, com uma primeira cerimônia, em março de 2022, pelo então prefeito Gean Loureiro, apesar de o restaurante ainda não estar operacional, e uma reinauguração, em julho do mesmo ano, pelo prefeito em exercício, Topázio Neto:

> "Depois que tivemos esse primeiro ano do restaurante na avenida Mauro Ramos e vimos a demanda, que já passou das 500 mil refeições, estamos no planejamento de um restaurante para o Continente. Hoje, quem usa o restaurante são as pessoas da região central, maciço do Morro da Cruz e um pouco do início do Sul da ilha. O pessoal do Continente não tem condições de se deslocar para almoçar ou jantar no Centro", pondera Topázio. (ND+, 2023, p.1).
>
> Leandro Lima, secretário municipal de Assistência Social, destaca que essa iniciativa vem sendo crucial para promover a segurança alimentar no município. "O Restaurante Popular é um sucesso no combate à fome e no auxílio às pessoas em vulnerabilidade de Florianópolis, fornecendo refeições variadas, nutritivas e balanceadas por um valor acessível." (PMF, 2023b, p.1).
>
> A coordenadora estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da SAS, Juliana Rocha Pires, comenta que o Restaurante Popular de Florianópolis é um equipamento de segurança alimentar e nutricional de grande importância para a Política de Segurança Alimentar. "É um exemplo a ser seguido pelos municípios catarinenses", finaliza. (GOVSC, 2023, p.1).

A partir desse momento, atores políticos passaram a utilizar o Restaurante Popular como vitrine de gestão, destacando sua existência como evidência de compromisso com a inclusão social, como demonstram as falas do prefeito e de secretários exaltando o "sucesso no combate à fome" e o equipamento como um "exemplo a ser seguido".

Essa abordagem, focada na performance midiática, consolidou o Restaurante Popular não como um direito permanente, mas como um ativo político sujeito às conveniências da gestão, aprofundando sua vulnerabilidade institucional. Um ano após sua implantação, o entorno do Restaurante Popular tornou-se foco de tensões. Reclamações de moradores e comerciantes sobre violência e consumo de drogas dominaram a pauta do CONSEG, transformando a questão em um problema de segurança. Em resposta, a PM/SC realizou a "Operação Choque de Ordem".

Em um dia, bastante noticiado pela mídia, a operação apreendeu 19 armas brancas nas imediações do restaurante, incluindo facas e chaves michas. O que não fica claro na matéria é o número de pessoas abordadas. Relatos de pessoas em situação de rua (2025), frequentadores do Restaurante, em um grupo de OSCs afirmaram "revistaram todos na fila", "se tinha mochila ia pra parede", "mandaram levantar até malandro que já estava comendo". A ação foi subsequentemente limitada pelo Poder Judiciário a pedido da DPE/SC, que argumentou que as abordagens massivas à PSR violavam direitos fundamentais.

Este conflito expõe a colisão de lógicas dentro do próprio Estado. Contrastando com a justiça, a segurança vê a abordagem generalizada como ferramenta preventiva indispensável, o que seria uma justificativa para flexibilizar garantias constitucionais:

> A gente não pode abordar todo mundo que está na rua, só porque é morador de rua. Hoje todo mundo tem telefone, aí sai o vídeo na mídia falando que somos truculentos, que abordamos a pessoa que estava ali sem fazer nada. Mas é abordando que a gente descobre que tem mandado em aberto, se a pessoa tem arma branca, entendeu? Mas veja o assassino daquele adolescente, acho que Talles o nome, o malandro estava ali, de boa, até cometer um crime. Então temos que esperar ele matar para agir? Será que é isso que a sociedade quer? (GESTOR PÚBLICO, E8, 2025).

A disputa se estendeu para a arena política, em uma reunião ampliada na Câmara de Vereadores em março de 2024, onde diferentes atores apresentaram suas visões. O representante da OSC gestora falou em barrar a entrada de 60 a 70 pessoas que "só arrumam confusão".

> Temos 1300 CPFs que frequentam o restaurante, diariamente, sem pagar nada, aproximadamente 30% são PSR. Destes quando há briga, maus-tratos aos funcionários a gente reconhece e limita entrada, por um tempo, uma semana,

> um dia, para garantir a segurança do local. Temos hoje umas 60, 70 pessoas que foram barradas, que não querem nada com nada só arrumam confusão e seria ótimo proibir a entrada delas, ia melhorar muito. (REPRESENTANTE OSC, 2024).

O representante da PM/SC defendeu a operação, afirmando que, após a ação, o número de refeições servidas aumentou, indicando uma maior sensação de segurança.

> Fomos informados pelos moradores do centro, sobre problemas no entorno do restaurante...montamos a operação choque de ordem para intensificar a abordagem na região. Abordávamos pessoas com bolsas e volumes na cintura. A alegação de que abordávamos somente pessoa em situação de rua não é verdadeira, até porque identificar uma pessoa em situação de rua de um morador carente que vai ao local... só é possível quando você pergunta para pessoa seu endereço e ela diz que é assistida ou está na rua... ninguém foi preso, nem impedido de almoçar. E para nossa surpresa, após a operação aumentou o número de refeições servidas, de uma média de 1650 para quase 2000, quase 300 a mais, mostrando que várias pessoas retornaram ao restaurante após a operação. (GESTOR PÚBLICO, 2024).

Em contraponto, a vereadora Carla Ayres apontou a situação como sintoma da "falência do SUAS na nossa cidade".

> Se a Lei 8.751, de 2011 estivesse sendo cumprida, muitas das situações colocadas aqui já estariam solucionadas, quem conhece o Decreto 19.900, de 2019 que institui o Ciamp? ...e não está sendo cumprido... se estes instrumentos estivessem sendo aplicados por inteiro esta audiência seria completamente desnecessária. Não é outra coisa senão a falência do SUAS na nossa cidade. (AGENTE POLÍTICO, 2024).

A etapa final da trajetória do restaurante foi marcada por decisões unilaterais da gestão municipal que, na prática, excluíram a PSR do serviço. Apesar de declarações anteriores, no primeiro semestre de 2024, de que o fechamento não estava em pauta:

> Em nenhum momento, a discussão de fechá-lo ou tirá-lo do lugar passou pela assistência, em nenhum momento o prefeito fez esse encaminhamento. O que estamos querendo é pensar em formas de aprimorar e todas as falas serão bem-vindas. Mas deixar claro que não estamos falando em fechamento do equipamento. (AGENTE POLÍTICO, 2024).

Em novembro de 2024, o prefeito Topázio Neto, em entrevista, declarou:

> Atualmente o instrumento é aberto ao público e, desde que foi inaugurado, em

> julho de 2022, vem sendo palco de diferentes polêmicas envolvendo pessoas em situação de rua. A alteração foi revelada pelo prefeito Topázio Neto (PSD), em entrevista exclusiva à Coluna Bom Dia.
> De acordo com o chefe do Executivo, a intenção é deslocar as pessoas em situação de rua até a Passarela da Cidadania, onde serão servidos almoço e janta. “Ali [no restaurante popular] eu quero focar nas famílias de baixa renda pré-cadastradas e também nos trabalhadores do centro da cidade, bem como estudantes. Não vamos retirar [o restaurante do local], mas vamos mudar o perfil do público”, projetou. (ND+, 2024b, p.1).

A mudança se concretizou em fevereiro de 2025, com a entrada do novo secretário da SEMAS, Bruno Souza, que anunciou o fechamento do equipamento para uma reforma que o transformaria em um "Restaurante da Família", sem atendimento à PSR. A decisão foi tomada sem qualquer diálogo com o Ciamp-Rua ou com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que souberam da notícia "pelas redes sociais". A justificativa de "reforma" foi questionada, uma vez que o contrato com a entidade gestora foi rescindido, e não suspenso, sugerindo a intenção de um fechamento definitivo.

> O Restaurante Popular de Florianópolis, localizado na região central da cidade, fecha as portas por tempo indeterminado a partir deste sábado (22). Segundo informado pela secretaria de Assistência Social, uma alternativa ao serviço de alimentação de baixo custo será divulgada “em um momento oportuno” A pasta informou que as pessoas em situação de rua continuarão sendo atendidas na Passarela da Cidadania, onde receberão alimentação e poderão usufruir de todos os serviços assistenciais ofertados no local. Já para os trabalhadores e famílias de baixa renda que se alimentam, diariamente, no local, ainda não há uma opção acessível disponível. (ND+, 2025b, p.1).

> “Não houve comunicação ao CONSEA, nem ao Ciamp-Rua. Soubemos pelas redes sociais, me mandaram o story do secretário. Não sigo ele. Ele não respeita nada, nem ninguém. Conselhos não servem para nada, mas não é só ele, prefeito faz igual. Aí quando vem ação judicial correm para os técnicos para responder. Essa desculpinha de reforma é velha, sempre usam para evitar mobilização dos usuários. (GESTOR PÚBLICO, E11, 2025).

Oficialmente, a PMF comunicou o fechamento temporário do equipamento por até 90 dias, sob a justificativa de reformas estruturais. A decisão, contudo, gerou ampla controvérsia, não apenas pela ausência de participação social, mas por uma contradição que colocou em xeque as reais intenções da gestão. A principal inconsistência reside na natureza do ato administrativo: se a alegação era de uma interrupção temporária, por que o contrato com a entidade gestora foi rescindido, e não apenas suspenso?

Essa decisão, de caráter definitivo, reforça a hipótese de que a reforma foi utilizada como um artifício discursivo para legitimar um fechamento permanente, uma estratégia recorrente da PMF para desmobilizar serviços. Além disso, não houve a ampliação no número de refeições na Passarela da Cidadania. O equipamento, que já operava em sua capacidade máxima, precisaria de uma reestruturação física e de uma alteração contratual com a OSC gestora para conseguir absorver a demanda do restaurante fechado, medidas que não foram implementadas.

A própria nomenclatura "Restaurante da Família" foi criticada como um conceito vago, sem respaldo legal no SUAS, e que abre espaço para critérios excludentes baseados em estigmas. A decisão gerou notas de repúdio do CNAS e do CONSEA e uma Ação Civil Pública da DPE/SC, que não obteve sucesso em reverter o fechamento na justiça. A descontinuidade administrativa se aprofunda no segundo semestre de 2025, com o anúncio de uma completa reconfiguração do equipamento.

Sob a nova nomenclatura de "Restaurante da Família e do Trabalhador", o acesso passaria a ser condicionado à comprovação de residência ou vínculo empregatício em Florianópolis, instituindo dispositivos de seletividade que esvaziam seu caráter universal. A inclusão do programa "Floripa Mais Empregos" no local gera uma ambiguidade conceitual sobre o público-alvo do serviço. Essa nova diretriz levanta questionamentos sobre os critérios de elegibilidade.

A ausência de uma definição clara para "trabalhador" ou "família" cria um vácuo normativo que, na prática, funciona como uma barreira de acesso para grupos em situação de vulnerabilidade — como beneficiários de auxílios previdenciários, desempregados e, principalmente, a PSR, que não será atendida no local. O prefeito, por sua vez, desvia o foco do debate sobre o mérito social da proposta para questões operacionais, como aponta a fala do prefeito sobre a demora na escolha da empresa gestora: “A inauguração do novo restaurante atrasou um pouco por conta da escolha da empresa que fará a gestão. Agora, estamos em fase final de encaminhamento para podermos agendar a data de abertura do novo restaurante.” (ND+, 2025c, p.1).

A trajetória do Restaurante Popular, portanto, revela um ciclo completo da governança da precariedade. A análise de sua ascensão e queda ilustra como um direito conquistado pela sociedade civil é primeiro apropriado politicamente, depois tensionado

por conflitos de ordem pública e, por fim, desconstruído por decisões unilaterais. Esse processo é acompanhado por uma notável fluidez discursiva da gestão, que transita da exaltação do serviço como um "sucesso" para a sua redefinição como um problema de ordem pública, culminando na sua exclusão sob o pretexto de "mudar o perfil do público". A trajetória ilustra como a baixa capacidade estatal opera para destruir o que funciona e perpetuar a exclusão.

Se a trajetória do Restaurante Popular ilustra a desconstrução de um direito já consolidado, a análise da rede de proteção social como um todo revela um mecanismo complementar da governança da precariedade: a insuficiência crônica e o sucateamento contínuo dos serviços que deveriam formar a base do acolhimento. A seção a seguir, portanto, aprofunda-se nessa dimensão, investigando como a falha sistêmica nos serviços de assistência social e nos locais de acolhimento materializa essa mesma política de exclusão.

6.2.4. O sucateamento da proteção social

O sucateamento da proteção social em Florianópolis é um fenômeno sistêmico que se manifesta em múltiplas e complementares frentes. Esta seção desdobra essa falência por meio da análise de seus principais componentes. Iniciaremos com o colapso da gestão direta, exemplificado pelo esvaziamento do Centro Pop. Em seguida, abordaremos a insuficiência quantitativa da rede, detalhando o crônico déficit nos locais de acolhimento, e a falha na cobertura geográfica, que cria "zonas de exclusão", como a "Faixa de Gaza".

Por fim, a análise se aprofunda nas consequências do modelo de terceirização, investigando a governança disfuncional da Passarela da Cidadania e o ápice da exclusão na "governança da dissuasão" do Hotel Social 2S. Em conjunto, esses casos demonstram como a política de proteção social no município falha em todas as suas dimensões.

6.2.4.1. O caso do Centro Pop como falência da proteção social direta

A trajetória do Centro Pop, de sua inauguração em 2014 até sua atual condição precarizada — operando em desacordo com as normativas nacionais e sem a capacidade de pernoite originalmente prevista —, que serve como um diagnóstico da baixa capacidade do Estado em garantir a continuidade e a qualidade da proteção social. Em Florianópolis, a rede de assistência opera como um funil que direciona a massiva demanda da PSR para este único ponto sobrecarregado. Essa centralização forçada, combinada com a falta de estrutura, gera um ciclo de esgotamento que impede a articulação e a construção de ações preventivas, como desabafa um(a) técnico(a) da rede (2025):

> Deveríamos trabalhar juntos, mas é difícil; tem uma ação ou outra mais pontual que até acontece, mas, em geral, temos tanta coisa que fica difícil fazer ação em conjunto... Ação preventiva é piada? Amo o que faço, mas estou cada dia mais doente, temos muitos afastamentos, a gente adoece por falta de condições de trabalho, por não poder ajudar.

O relato é um sintoma do contínuo processo de precarização do serviço, que se estrutura a partir de lógicas de gestão política, justificativas retóricas e consequências práticas. O cerne dessa precarização reside na descontinuidade administrativa, um sintoma crônico de baixa capacidade burocrática e alta interferência política.

A história do Centro Pop é marcada por iniciativas promissoras, como a oferta de cursos profissionalizantes, que demonstram picos de capacidade técnica, mas que são sistematicamente desfeitas a cada mudança de gestão. Esse ciclo de "fazer e desfazer" não apenas impede a consolidação dos serviços, mas também corrói a memória institucional e a motivação do corpo técnico. As entrevistas com técnicos governamentais são eloquentes ao descrever uma governança refém de projetos políticos de caráter personalista, em detrimento de uma política de Estado:

> É difícil porque não se pensa no usuário, se pensa na política. Cada um que vem quer deixar a sua marca, dizer que fez melhor que o outro. Chegam, param tudo, desfazem tudo, porque tudo o que foi feito antes está errado. Não são todos, mas a maioria. A gente vai cansando de brigar, sabe? É errado, eu sei, mas ficar mostrando o óbvio cansa. (GESTOR PÚBLICO, E10, 2025).

> Agora veio esse novo secretário, não sabe nem o que a gente faz, nunca acompanhou uma família, nunca leu um livro sobre assistência social, se duvidar nem sabe o que o CRAS faz, mas é nosso chefe. Está mudando tudo, fechando serviços, desmontando a assistência, não escuta ninguém, faz tudo da cabeça dele, está todo mundo revoltado, mas não podemos fazer nada, só esperar, porque daqui a pouco ele vai embora para algum outro cargo. E nós? Nós teremos que começar tudo de novo e arrumar a bagunça que ele criou. (GESTOR PÚBLICO, E11, 2025).

Essa cultura de descontinuidade serve de pano de fundo para narrativas que justificam o desinvestimento. Em 2017, o fechamento do Centro Pop para "reordenamento", justificado por "denúncias" sobre sua insuficiência, revela uma lógica de gestão que, em vez de qualificar, opta por extinguir e transferir responsabilidades para o voluntariado, sob o novo nome de "Centro Voluntário Floripa Social".

> Segundo a prefeitura, o atual espaço na Nego Quirido será chamado Centro Voluntário Floripa Social, onde serão realizadas exclusivamente ações voluntárias, como banho, corte de cabelo e alimentação, para atender as pessoas em situação de rua. O serviço de acolhimento durante os dias mais frios, com temperaturas abaixo de 10°C, também será mantido no local. O objetivo, conforme o governo municipal, é reunir em único local diversos grupos que contam com projetos sociais, como entrega de alimentos nas ruas, concedendo dignidade ao ser humano de maneira integrada.
>
> Segundo a Secretaria de Assistência Social, o serviço foi readequado após a prefeitura receber denúncias de que o atendimento estava sendo insuficiente. “Recebemos inúmeras denúncias sobre o atendimento que estava sendo prestado no Centro Pop, por isso tivemos que reordenar o serviço. Precisamos ter resultados efetivos com a população de rua e desta maneira, não estávamos conseguindo”, disse a secretária de Assistência Social, Katherine Schreiner. (ND+, 2017, p.1).

No ano seguinte, a justificativa para a mudança de local do equipamento foi legitimada por uma notável inversão discursiva da gestão municipal: o problema não era a baixa capacidade do Estado, mas o "excesso de demanda" por serviços básicos como alimentação e banho, que estariam "desvirtuando" a função principal do equipamento (o atendimento psicossocial) (PMF, 2018).

Ao culpar os indivíduos por suas necessidades mais urgentes, a gestão não apenas se isenta de sua responsabilidade, mas também viola frontalmente a lógica do SUAS, que parte do acolhimento incondicional para a construção de um cuidado integral. Essa narrativa se torna um dispositivo discursivo poderoso, que reconfigura as relações na arena ao transformar um direito em um problema e justificar a redução dos recursos

destinados ao serviço.

> Após cerca de sete anos de funcionamento, Centro Pop de Florianópolis acabou tendo desvirtuada sua função principal, que é oferecer atendimento psicossocial às pessoas em situação de rua, além de cursos e palestras direcionados ao resgate da autoestima, dignidade e (re)inserção no mercado de trabalho. Apenas de forma subsidiária deve oferecer alimentação e banho, àqueles que estiverem frequentando os serviços ofertados.
> Desde meados de 2017 se procura alterar esta realidade, por meio da realização de um reordenamento do serviço. Porém, as tentativas até o momento quedaram-se infrutíferas em razão de fatores diversos, como resistência da equipe e impossibilidade de contratação de pessoal para atuar no Centro de Atendimento Diário.
> Assim, decidiu-se utilizar uma nova abordagem, por meio da mudança de local do Centro Pop, via locação de imóvel, cujo procedimento licitatório já está em fase final. (PMF, 2018, p.1).

Essa retórica legitima uma solução administrativa — a mudança de endereço — que não ataca a raiz do problema: o subdimensionamento crônico. A precarização se consolidou e opera em flagrante desacordo com as normativas do SUAS.

> Naquela época [2018] não eram todos que a equipe técnica atendia; tinha um número de atendimentos por dia. Na época atendia acho que 10, 15 pessoas. O número que atende hoje, não mudou nada. Você entendeu? Não mudou nada no Centro Pop. Então, literalmente, o Centro Pop em Florianópolis é uma pena, porque ele existe mesmo só no papel. Mas de trabalho, falar que é referência... Então hoje a referência, tanto é que a própria, as pessoas da abordagem tudo aí quando elas, em vez de indicar para o Centro Pop, elas indicam para a Passarela. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E18, 2025).

A baixa capacidade estatal força a adoção de uma "governança da escassez", cuja consequência mais visível é a distribuição de poucas senhas diárias. Com uma equipe (uma coordenadora, três assistentes sociais e três psicólogos) capaz de atender aproximadamente 120 pessoas por mês para uma demanda de 3.817, o mecanismo de racionamento exclui a maioria do público e gera frustração, como revelam os relatos de técnicos e usuários:

> É frustrante na verdade, você recebe a pessoa, começa a acompanhar, muitas precisam de ajuda urgente, sob risco de saúde, mas não posso fazer quase nada. Nas casas tem fila de espera, em algumas situações temos que ser muito pessoais para resolver a situação, senão não vai, mas não dá para fazer isso sempre, senão ficamos doidas, tem que ter um afastamento, mas é difícil, ficar ouvindo as histórias e não se envolver. (GESTOR PÚBLICO, E5, 2025).

> Já fui lá, mas não me atendem, disseram que tem que ir cedo. Fui, tinha fila. Voltei outro dia mais cedo, tinha fila também. Desisti. Já disseram que não tem vaga nas casas. Vou me virando. Na rua é muito ruim, a gente não descansa tem que ficar sempre ligeiro. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

> Fui fazer o Cadastro, sabe? Para receber benefício, mas não era o dia certo, disseram para voltar no dia seguinte, mas acabei nem indo semana que vem eu vou, só não lembro que dia que tenho que ir. Mas passo lá se não der volto outro dia. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

Diante da incapacidade de oferecer projetos de socialização e convívio, conforme preconiza o SUAS, o serviço regride para uma função puramente burocrática e assistencialista. O Centro Pop não executa sequer a emissão de passagens para o retorno de pessoas a suas cidades de origem, uma política largamente incentivada pela PMF, conforme apontado pelo TCE (2024).

Figura 41 — Instalações do Centro Pop

Fonte: TCE (2024).

Por fim, a condição do Centro Pop expõe o modelo de governança adotado pela PMF: um desinvestimento deliberado na gestão direta e na infraestrutura dos equipamentos públicos municipais em favor da priorização de contratos com OSCs. Sobre o tema, o diagnóstico do TCE (2024) é irrefutável:

> A escolha por não conferir o protagonismo adequado ao Centro POP torna-se ainda mais evidente ao se comparar seu funcionamento com o do Centro de Convivência Dia, um serviço não tipificado executado em parceria com uma Organização da Sociedade Civil. Durante a visita ao Centro de Convivência, constatou-se que o espaço dispõe de lavanderias e oferece oficinas em diversas

> áreas, como manutenção de computadores, teatro, jogos, jornalismo e música, o que permite aos frequentadores desenvolverem novas habilidades e ampliarem seus vínculos pessoais. Embora a proposta do Centro de Convivência Dia seja relevante, tendo como referência a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, entende-se que esses recursos poderiam ser direcionados ao Centro POP. Portanto, atualmente em Florianópolis, observa-se uma valorização de serviços não tipificados em detrimento da importância e do papel central de outros serviços tipificados, a exemplo do Centro POP. (TCE, 2024, p. 2802).

O CNDH (2024) corrobora o diagnóstico, vinculando diretamente a precariedade do serviço a uma decisão política da alta gestão municipal:

> O Centro Pop, instalado em edifício inadequado e funcionando com uma equipe insuficiente, revela-se assoberbado de tarefas e impossibilitado de assumir um protagonismo na articulação das políticas socioassistenciais para a população em situação de rua no município. Dadas as suas condições de funcionamento, a sua falta de representatividade junto à população em situação de rua é reflexo da falta de priorização que recebe por parte da alta gestão da Prefeitura Municipal de Florianópolis. (CNDH, 2024, p. 27).

O sucateamento do Centro Pop não é, portanto, um acidente, mas o resultado de uma escolha política de não construir capacidade estatal interna. Analisando a trajetória do equipamento a partir de sua "balística sociológica" (CHATEAURAYNAUD, 2011), observa-se um percurso de contínuo esvaziamento.

A governança municipal opera aqui uma "captura da experiência" (CHATEAURAYNAUD, 2017): a vivência real da precarização e da alta demanda é publicamente ressignificada e transformada em "prova" da suposta inadequação dos usuários para justificar o desinvestimento. Assim, a política de cuidado é sistematicamente minada, produzindo exclusão e minando a oferta de proteção social a quem mais precisa.

6.2.4.2. A insuficiência da proteção social: o déficit nos locais de acolhimento

A rede de acolhimento institucional de Florianópolis é cronicamente deficitária, revelando um dos mais evidentes descompassos entre a demanda crescente e a resposta estagnada da PMF. Em 2025, a rede de acolhimento de Florianópolis conta com 480 vagas para pernoite, um número que se mostra irrisório diante da explosão do fenômeno.

A análise histórica expõe a dimensão do problema: enquanto a PSR registrada no CadÚnico saltou de 203 para 3.817 pessoas entre 2014 e 2025 — um aumento de 1.880% — o número de vagas disponíveis cresceu 356% no mesmo período (MDS, 2025; PMF, 2016, 2019, 2025). Mesmo esses dados oficiais subestimam a crise. A ausência de um censo fidedigno e as inconsistências nas informações fornecidas pela própria PMF[28] — que chegou a apresentar números divergentes sobre a capacidade dos equipamentos em um mesmo ofício — dificultam uma análise precisa. Conforme detalhado na Tabela 8, estima-se um déficit superior a 3.300 vagas, o que significa que a rede formal atende a apenas 12% da demanda.

Tabela 8 — Rede de acolhimento de Florianópolis.

Equipamento	Local	Inauguração	Vagas						Tempo de Permanência
			2014		2019		2025		
			Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	
Casa Rosa (Casa de Passagem)	Centro	2014	40	10	20	20	20	-	15 dias
Casa Rosa (Casa de Acolhimento)	Centro	2017	-	-	10	-	20	10	90 dias
Passarela da Cidadania	Centro	2014	-	-	105	15	250	-	90 dias
Casa de Passagem para Mulheres	Agronômica	-	-	15	-	15	-	-	-
Casa de Apoio Social	Continente	2007	30	-	-	-	30	-	120 dias
Casa do Padre	Centro	1937	30	10	40	10	40	10	pernoite
Hotel 2S	Centro	2020	-	-	-	-	50	50	90 dias
		Vagas	100	35	175	60	410	70	-
		Total de Vagas	135		235		480		-

Fonte: PMF (2016, 2019a, 2025).

A estrutura de acolhimento oferecida pelo poder público em Florianópolis opera sob uma lógica de temporalidade que, na prática, neutraliza seu potencial emancipatório. Os serviços, embora necessários, "têm prazo de validade", inserindo o indivíduo em um percurso circular de dependência. A trajetória-padrão — que se inicia no Centro Pop, passa por albergues ou casas de passagem e se encerra com o fim do prazo de acolhimento — culmina com um "muito obrigado, boa sorte" que o devolve ao ponto de partida: a rua ou, novamente, o Centro Pop.

Este ciclo vicioso, como nomeado por quem o testemunha diariamente, revela a ausência de uma política de saída e de reintegração efetiva, tratando a condição de rua

[28] Em resposta ao pedido de informações realizado via Ouvidoria, a PMF apresentou, no mesmo ofício, dados divergentes sobre o número de vagas disponíveis para um mesmo equipamento. Além disso, a PMF informou que não há vagas destinadas a mulheres na Passarela da Cidadania, o que não condiz com a realidade. Diante disso, a Tabela 8, os dados de 2025 apresentam os números oficialmente fornecidos pela administração municipal, embora se reconheça a imprecisão dessas informações.

como um problema a ser administrado em etapas, e não como uma realidade a ser transformada (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025). Ainda assim, para a Casa Rosa, por exemplo, um dos serviços conquistados judicialmente, há uma fila de espera de dois meses.

Este fato contraria a narrativa de que a PSR não adere ao acolhimento por não querer seguir regras, visto que as normas da Casa Rosa são consideradas até mais rígidas que as de outros espaços, e ainda assim a demanda é alta. Internamente, o local apresenta outros problemas estruturais e de gestão (TCE, 2024).

Figura 42 — Instalações internas da Casa Rosa

Fonte: TCE (2024).

Um dos principais é que, apesar de ser um espaço de acolhimento de longa duração, "lá dentro não se faz nada" para promover a autonomia dos usuários, não existindo trabalhos ou programas que visem a sua emancipação. A permanência muitas vezes ultrapassa o prazo oficial, pois pessoas que "se comportam" e não questionam o sistema podem ficar por anos no local. A fila de espera, por sua vez, não é baseada em direitos, mas em "merecimento", com o coordenador da casa selecionando pessoas consideradas "gente boa" e "tranquilas" em detrimento de outras (PESSOA COM

TRAJETÓRIA DE RUA, E20, 2025).

Modalidades de acolhimento que promovem autonomia, como as repúblicas autogestionadas previstas em lei, jamais foram implementadas. Da mesma forma, alternativas como o aluguel social permanecem inacessíveis, empurrando a PSR para um sistema de abrigamento precário, como relata um usuário:

> Já tentei, mas a assistente disse que a prefeitura não fornece, isso é só para desastre, sabe? Quando cai casa no morro, enchente. Para a gente é Passarela mesmo. Já foi muito ruim, agora está melhor, mais organizado. Só que não tem privacidade, mas melhor que a rua é. Tem gente que fala que não, mas eu acho melhor sim, mais seguro. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

O depoimento ilustra a realidade da política habitacional para a PSR em Florianópolis: um labirinto de exclusões onde a única porta de saída oferecida pelo Estado leva a um sistema de acolhimento insuficiente, que, embora percebido como "mais seguro que a rua", aprisiona os indivíduos em um ciclo de dependência e falta de autonomia.

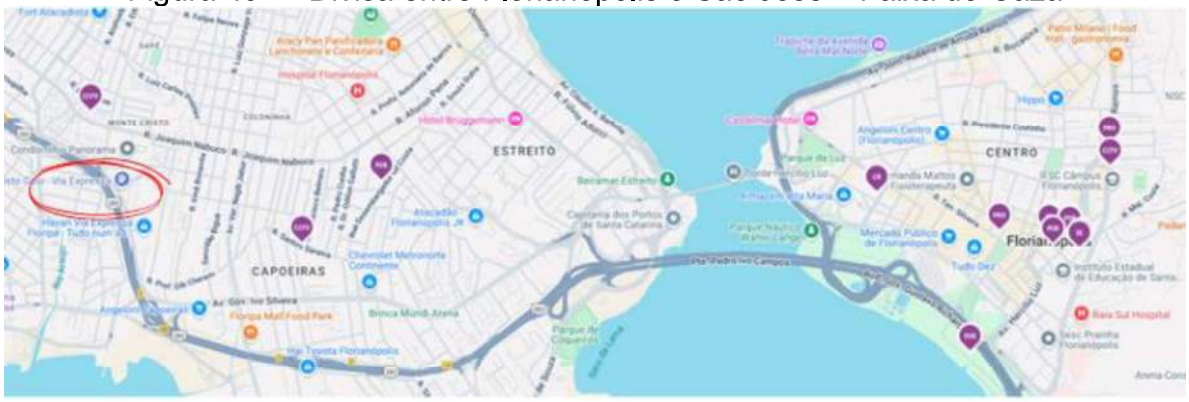
A inércia da PMF na execução de políticas públicas de habitação, constatada em auditoria pelo TCE/SC e em missão pelo CNDH, levou ambos os órgãos a recomendar a implantação de políticas que visem a moradia permanente para a PSR, com apoio individualizado e assistência nas atividades cotidianas (CNDH, 2024; TCE, 2024). O CNDH (2024) recomendou especificamente a criação de uma política de aluguel social compatível com os custos de vida no município, reforçando a necessidade de superar o modelo de abrigamento emergencial e avançar para soluções de proteção social duradouras.

6.2.4.3. As zonas de exclusão da proteção social: a falha na descentralização do atendimento

Embora a maior parte da PSR se concentre na região central de Florianópolis, sendo coerente que a maioria dos serviços (74%) esteja localizada ali, a análise da cobertura da rede de proteção social revela a existência de verdadeiros "desertos de serviços". Um exemplo notório ocorre na divisa com o município de São José, onde se concentra um número significativo de pessoas em situação de rua, que não contam com

nenhum serviço de acolhimento ou acompanhamento, exceto a oferta de alimentação por parte de OSCs. A região, marcada na Figura 43 foi apelidada de "Faixa de Gaza", um termo que denota a percepção de abandono e conflito.

Figura 43 — Divisa entre Florianópolis e São José – Faixa de Gaza



Fonte: elaborada a partir de dados do OBISF (2025).

A existência dessa zona de desassistência evidencia a contradição entre a legislação, que prevê a descentralização dos serviços, e a inércia do Estado na sua execução. A concentração da infraestrutura de atendimento no centro, em detrimento de áreas periféricas de alta vulnerabilidade, demonstra que a mera existência da lei não garante sua efetividade. Essa falha na implementação expõe a fragilidade do sistema e a contínua exclusão de uma população que, mesmo amparada legalmente, permanece sem acesso à rede de proteção.

Figura 44 — Faixa de Gaza

Fonte: ND+ (2024c).

O problema na divisa entre Florianópolis e São José escancara a falha na governança intermunicipal e a ausência do governo estadual na articulação entre os municípios. A falta de coordenação para atender a uma população em trânsito nesta área demonstra que cada ente federativo age de forma isolada, empurrando a responsabilidade em vez de colaborar para uma solução conjunta. A consequência direta é a criação de uma zona de abandono institucional, onde a proteção social é efetivamente inexistente, deixando os indivíduos em situação de vulnerabilidade extrema e dependentes exclusivamente da solidariedade da sociedade civil.

6.2.4.4. A terceirização como modelo: a governança disfuncional da Passarela da Cidadania

Se o sucateamento da proteção social revela a opção da PMF por não investir em sua capacidade estatal direta, a análise do principal equipamento de acolhimento terceirizado, a Passarela da Cidadania, demonstra as consequências desse modelo. Como veremos a seguir, a transferência da responsabilidade para o setor privado não resultou em uma melhoria dos serviços, mas na consolidação da precariedade sob uma nova roupagem administrativa, evidenciando a fragilidade da gestão pública perante desafios sociais cuja complexidade, turbulência e caráter multifacetado são crescentes

(ANSELL; SORENSE; TORFING, 2020).

O modelo de governança da política de acolhimento em Florianópolis materializa-se em seu equipamento central, a Passarela da Cidadania, espaço que simboliza a improvisação como política da PMF. A escolha de uma estrutura projetada para o carnaval para abrigar o principal serviço de acolhimento já aponta para uma baixa capacidade estatal de planejamento e para a provisoriedade como regra. A interrupção cíclica dos serviços socioassistenciais para a realização de eventos festivos não é um mero inconveniente, mas a demonstração de qual atividade a PMF prioriza naquele local.

A trajetória da Passarela expõe a consolidação de um modelo de governança baseado na terceirização como resposta à falência da gestão direta. Com a transferência da administração para OSCs a partir de 2019, o Estado adota uma posição de financiador e fiscalizador distante, mas o histórico de precariedade, superlotação e violações de direitos se perpetua.

Figura 45 — Passarela da Cidadania

Fonte: ND+ (2024c).

Entre 2014 e 2018, a Passarela Nego Quirido era gerida pela SEMAS, uma vez que o Centro Pop estava instalado nesse espaço, conforme tratamos na seção anterior. Com a mudança do Centro Pop para outra estrutura, a administração do espaço e dos serviços ofertados foram terceirizados. Em 2019, já sob nova gestão, o espaço passou por uma reformulação, quando deixou de ser chamado de Passarela Nego Quirido e passou a ser conhecido como Passarela da Cidadania, em alusão aos serviços sociais prestados no local. Mesmo com uma nova gestão, o histórico de precariedade não foi interrompido.

A mudança de nome e a terceirização da gestão revelaram-se uma estratégia de governança superficial, incapaz de alterar a baixa capacidade estatal em prover um acolhimento digno. A persistência dos mesmos problemas — superlotação, condições insalubres e protestos por falta de vagas — demonstrou que a troca do gestor, sem um aumento real no investimento e na priorização política, é ineficaz para reverter o sucateamento crônico do serviço.

Durante a pandemia de COVID-19, a capacidade de gestão da PMF foi posta à prova. O período não apenas agravou a crise social, com famílias inteiras sendo despejadas e engrossando as fileiras da PSR, mas também expôs a profunda precariedade do modelo de governança da PMF. A crise revelou um Estado com baixa capacidade de resposta, que optou por um modelo de omissão e improvisação, buscando transferir suas responsabilidades para a sociedade civil. De fato, o protagonismo da sociedade civil no enfrentamento da pandemia, um fenômeno nacional identificado por Andion (2020), foi igualmente verificado em Florianópolis, onde diversos atores assumiram as lacunas deixadas pelo poder público.

6.2.4.4.1. A governança da crise e do conflito

A relação entre o poder público e a sociedade civil durante a pandemia ilustra uma governança não colaborativa, mas instrumental. A PMF utilizou o trabalho voluntário como solução paliativa, sem, no entanto, assumir um compromisso real de parceria ou investimento. A tensão atingiu seu ápice quando o governo federal liberou uma verba de 4 milhões de reais para o município, destinada ao acolhimento da PSR. A gestão municipal utilizou os recursos para outros fins, tais como a contratação do Hotel 2S, e não destinou verbas para a alimentação ou para a melhoria da infraestrutura da Passarela da Cidadania, sob a alegação de que a alimentação já estava sendo coberta pela Rede Com a Rua. Essa atitude foi percebida pela sociedade civil como uma manobra para se isentar de suas responsabilidades, levando ao rompimento da relação de diálogo:

> O poder público se isenta de uma responsabilidade que é dele, mesmo a gente falando que é temporário, que não temos essa responsabilidade. Ele se isenta,

> dizendo que a sociedade civil vai resolver isso aqui. Já estava uma situação conflituosa. A secretaria levava os coletivos em banho-maria, não se comprometia, mas também não dizia não. Estávamos cansados dessa conversa, essa situação foi a prova de que a prefeitura não tinha intenção de melhorar a situação. Então, nós deixamos de dialogar e partimos para o confronto. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

A gestão da crise pandêmica revelou, portanto, um Estado com baixa capacidade de resposta, que optou por um modelo de omissão e improvisação, transferindo responsabilidades e acirrando conflitos em vez de fortalecer a rede de proteção.

6.2.4.4.2. O colapso da proteção: Infraestrutura precária e negação da dignidade

A precariedade da governança não se limitou à gestão de crise. A própria infraestrutura e os serviços da Passarela da Cidadania são alvos de críticas contínuas, corroboradas por relatórios de órgãos de controle, como o CNDH (2024), que classificou o equipamento como um "ambiente claramente inadequado à acomodação de pessoas".

Figura 46 — Instalações internas da Passarela da Cidadania

Fonte: CNDH (2024).

O relatório apontou uma série de irregularidades graves: dormitórios superlotados funcionando como "depósitos de pessoas", sem qualquer privacidade; paredes feitas de meros tapumes; ventilação precária; colchões em péssimo estado; banheiros e bebedouros em condições insalubres; e falhas graves de segurança, como uma saída de emergência trancada e a ausência de mangueira de incêndio. Essa avaliação técnica e externa contrasta com a avaliação do MP/SC, que em 2024 considerou as instalações adequadas, revelando a falta de consenso até mesmo entre as instituições de fiscalização.

> Constatamos uma maior oferta de alimentos para as pessoas que estão lá institucionalizadas, aumento de serviços entregues e instalações mais compatíveis com a questão da dignidade humana... Observamos a entrega de serviços de corte de cabelo, atendimento psicossocial, médico e odontológico, além da perspectiva de início, ainda nesse mês, de um serviço de capacitação técnica. (MP/SC, 2024, p. 1).

Essa falha estrutural resulta na negação da dignidade da população atendida, que se manifesta de duas formas. Primeiro, na oferta de um modelo assistencialista que ignora a demanda por autonomia, como expressa o clamor de uma pessoa com trajetória de rua:

> Não é que a comida não seja importante, mas já tem muita gente fazendo isso. O que a gente precisa é de política pública, é de casa para morar, é trabalho. Não adianta ficar me entregando comida, poxa, eu quero comprar a minha comida, eu quero escolher, eu quero comer e comprar o que eu gosto, eu não quero só pão e margarina que entregam eu quero comprar uma mortadela. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, 2022).

> Nós não queremos Casa de Acolhimento, albergue, nós não queremos instituições que usem nossas demandas, nós não queremos direitos humanos, bem longe da gente, o que nós queremos é moradia! Porque nós temos o mesmo sonho e o mesmo desejo de cada um de vocês. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, 2022).

A segunda e mais visceral forma de negação da dignidade está nas próprias condições do acolhimento. A recusa de parte da PSR em frequentar a Passarela da Cidadania não é um ato de indisciplina, mas uma resposta direta a um ambiente hostil que viola a segurança e a integridade humana. As falas e entrevistas são reveladoras para compreensão das razões para essa recusa:

> Hoje já é horrorosa, a Passarela continua sendo um lugar péssimo por diversos motivos, rato, barata, infiltração, sujeira, tudo o que você imaginar, banheiro não funcionava, bica-d'água estragava toda hora, a situação mais precária possível. Então, cobrávamos providências. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

> O que eles não entendem é que queremos respeito, só isso. Não esperamos ser tratados como um hotel cinco estrelas, mas como gente. Tem uns que são muito bons, mas tem aqueles que nem boa noite dão. Passei o dia no corre, nem um prato de comida decente. Já comi comida estragada, às vezes nem banho quente tem. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

> Lá eu não volto mais, já saí de lá escoltado pela PM, queriam me matar, tem uma facção lá, que manda em tudo, em todos, inclusive nos funcionários. Lá tem tráfico descarado, a céu aberto, sou viciado sabe, é difícil. Então, fico na rua, bebo, mas não uso, fico fora de mim se uso, afundo. Quando perguntam se quero ir, "digo não." (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

> Fiquei duas semanas só, tem muita violência, é 1 quarto para 140 pessoas. Quando chega está tudo limpo, porque eles limpam tudo, mas depois que deita o cheiro de sujeira, de chulé, é difícil. Tem gente que fica conversando até tarde, 3 horas e o povo está falando. Como que vou trabalhar no dia seguinte? Estou num contêiner agora, estou trabalhando, logo quero alugar algo para mim. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

Essa recusa, portanto, é uma resposta racional à baixa capacidade do Estado em oferecer um acolhimento minimamente seguro. As entrevistas são um inventário das falhas de governança no nível micro: a falta de privacidade ("1 quarto para 140 pessoas"), a insegurança ("tem uma facção lá, mandam em tudo"), a insalubridade ("rato, barata, infiltração") e a comida inadequada ("já comi comida estragada"). Esses relatos são diretamente corroborados pelas inspeções de órgãos externos, que confirmam a percepção dos usuários. Nesse contexto, a rua, apesar de seus perigos, pode ser percebida como uma alternativa mais segura ou digna do que o equipamento estatal.

Desde 2023, o TCE/SC (2025) apurava irregularidades que culminaram em uma representação formal. O diagnóstico dos órgãos de controle foi inequívoco: foi constatada a **"ausência de condições básicas de higiene e permanência digna às pessoas em situação de rua"**, além de graves impropriedades na prestação de contas dos recursos repassados, que serão discutidas na seção 6.2.4.4.4.

A postura da PMF diante das investigações agrava o quadro de omissão. A sistemática recusa em fornecer informações e cumprir as determinações dos órgãos de controle foi classificada pelo conselheiro relator do TCE como "recalcitrância" — uma resistência deliberada em obedecer (TCE/SC, 2025). Essa atitude não apenas obstrui a

justiça e a transparência, mas sinaliza um profundo descaso com a urgência da situação e com a dignidade da população atendida.

Figura 47 — Vistoria Passarela da Cidadania pela DPE/SC

Fonte: Pauta (2025b).

A Passarela da Cidadania, em vez de ser um equipamento de proteção, tornou-se o epicentro da luta por dignidade. A briga da Prefeitura para centralizar a entrega de refeições no local, proibindo a atuação de voluntários em outros pontos, revela-se ainda mais problemática: a gestão buscava forçar a população a frequentar um espaço comprovadamente indigno e mal gerido.

A inércia estatal, neste caso, não é apenas passiva; ela se manifesta ativamente na manutenção de um sistema falho e na resistência à fiscalização, tornando a luta da sociedade civil não apenas complementar, mas fundamental para garantir direitos básicos que o próprio Estado viola. Esta falha transcende a má gestão e se revela como um mecanismo de produção ativa do anti-público. Ao oferecer um acolhimento marcado pela violência, insalubridade e insegurança, o Estado não apenas falha em sua função protetiva, mas comunica simbolicamente que aquela população não é sujeito de direitos.

A recusa do serviço, embora seja um ato racional de autopreservação, confirma a impotência política e a marginalização descritas por Young (2008): os indivíduos são colocados em uma posição onde não podem sequer usufruir do precário aparato estatal, sendo mantidos à margem da cidadania. A existência de um serviço que é racionalmente

inutilizável cumpre, assim, uma dupla função: mantém a aparência formal da política pública enquanto, na prática, reforça a exclusão e a condição de "não-cidadãos" daqueles a quem deveria servir.

6.2.4.4.3. A governança higienista: violência patrimonial na "Ação de Limpeza"

A precariedade da governança na Passarela da Cidadania não se manifesta apenas na inadequação da infraestrutura, mas em ações diretas que revelam um profundo conflito de visões sobre a PSR. Um episódio emblemático ocorreu em outubro de 2020, quando a PMF organizou uma "força-tarefa" para a limpeza e reorganização do local. O evento organizado pela SEMAS, junto à Força-Tarefa DOA, Fundação SOMAR e outras entidades, foi apresentado oficialmente como uma ação benéfica e necessária para o reordenamento do espaço.

Organizada sem qualquer participação dos usuários do serviço, a ação foi percebida como arbitrária e violenta por parte da PSR e das OSCs (REDE RUA, 2020). A narrativa oficial, divulgada em grupos de trabalho, prometia uma ação intersetorial de "limpeza e sanitização", com oferta de serviços como acesso à documentação e cadastro para empregos. No GTPopRua, a ação foi elogiada como necessária, após encaminhamento no grupo do seguinte texto:

> Prezadas (os), na próxima quarta-feira, 21/10, às 9h realizaremos uma força-tarefa na Passarela da Cidadania. O objetivo da ação será efetuar limpeza e sanitização dos anexos abertos no final da pandemia, reorganizar as instalações estruturais do abrigo, além de identificar os usuários que demandam acesso à documentação pelo IGP e benefícios da assistência social como passagens de retorno ao município de origem. Também serão realizados cadastros e confecção dos currículos pelo IGEOF. Foram convidados a participar desta ação: MPSC, DPF, PM, Polícia Civil, COMCAP, Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, Secretaria de Saúde, GMF, IGEOF, Somar Floripa, comitê intersetorial municipal pop rua, equipes da secretaria de assistência social, Instituto Arco-Íris e Associação Braços Abertos. Se tivermos interessados em atuar uma força-tarefa como voluntários, por favor procurar a Somar para informações. (REPRESENTANTE DE OSC, 2022).

Contudo, a realidade da execução foi outra. Sob a supervisão da GMF, pertences pessoais dos usuários — cobertores, documentos, roupas e calçados — foram indiscriminadamente recolhidos e descartados em caminhões de lixo. Usuários que

haviam saído para trabalhar retornaram para encontrar seus poucos bens destruídos.

Nos dias anteriores houve grande publicização da PMF em relação à ação; em contrapartida, as OSCs apresentaram suas ponderações com o ato. Os grupos de WhatsApp ficaram bastante movimentados, todavia não houve uma organização para impedir tal ação, somente alguns coletivos enviaram representantes para acompanhar o episódio.

> Neste dia foi um caos, a gente bateu boca com a secretaria, foi horrível... Eles já sabem que a população aprova as políticas higienistas, então eles não têm escrúpulos. Tudo é feito às claras. Não há necessidade de esconder as barbaridades, elas são aplaudidas. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

O evento expôs a radical divergência de percepções. Para a gestão, tratava-se de uma ação de ordenamento. Para os afetados, foi um ato de violência, um "roubo institucionalizado". A cena foi de caos, com voluntários passando mal e usuários indignados sendo contidos pela GMF ao tentarem reaver seus pertences (REDE RUA, 2020).

> No local havia muito movimento, duas voluntárias passaram mal ao observar a ação, pois não imaginavam que seria este o resultado quando foram chamadas a colaborar para a revitalização da Passarela... Três usuários do Centro Pop chegaram correndo da direção do túnel e foram impedidos de entrar na Passarela pela GMF, os gestos de nervosismo e indignação eram evidentes, uma discussão pareceu se formar, porém os usuários foram afastados dos guardas municipais por outros usuários que já estavam no local observando a ação desde o início. (DIÁRIO DE CAMPO, 2020).

O episódio revela um aspecto central da governança da precariedade: a produção de um ciclo de retrabalho ilógico e de dependência forçada. Ao destruir documentos, o próprio poder público cria a demanda por mutirões de emissão de segunda via, como o que foi organizado oito meses depois no mesmo local. Ao descartar cobertores e roupas doados, o Estado anula o esforço da sociedade civil e força a PSR a buscar novas doações para sobreviver.

Do ponto de vista da *dimensão operacional*, a política se materializa como uma prática disfuncional que, em vez de solucionar problemas, cria demandas e intensifica a vulnerabilidade, contrariando o objetivo declarado de resgate da cidadania. Essa prática não apenas gera prejuízo financeiro e institucional, mas poderia ser evitada se a PSR

fosse incluída como ator ativo na coprodução das políticas, em vez de ser tratada como objeto de uma ação de "limpeza".

Em última análise, a consequência mais profunda dessa governança é a negação da dignidade. "Não tenho vontade de viver, só me levanto quando a fome vem ou quando a polícia manda." (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025). Este colapso da subjetividade é o resultado direto de um sistema que, mesmo quando tenta intervir, o faz de forma falha.

6.2.4.4.4. O modelo terceirizado como fator de corrupção

Finalmente, o modelo de gestão terceirizada, subfinanciado e sem fiscalização efetiva, não apenas se mostrou precário, mas culminou em seu colapso ético e criminal. A análise da distribuição de recursos públicos revela que a maior parte das verbas é destinada a OSCs, enquanto equipamentos de gestão direta, como o Centro Pop, sequer aparecem no orçamento. Essa omissão é um forte indicativo da irrelevância do equipamento na estratégia municipal, que sequer o considera na divulgação de gastos com a PSR. Em 2025, o então Secretário da SEMAS, Bruno Souza, publicou em suas redes sociais a distribuição dos gastos realizados em 2024 com a política para a PSR:

Figura 48 — Gastos da SEMAS com PSR em 2024

Fonte: Souza (2025).

A concentração de verbas em parceiros privados é notória. Mais da metade de todo o orçamento é destinado a apenas três equipamentos administrados por OSCs: o Centro Dia e a Passarela da Cidadania, ambos sob gestão do Nurrevi, e o Restaurante Popular, administrado pelo AMINC. Essa dependência cria um ecossistema onde a vulnerabilidade social se torna um nicho de mercado:

> A miséria é uma mina de ouro. É curioso, as organizações ditas não governamentais, são governamentais, elas vivem quase totalmente do governo. Você pega os salários que são pagos, são salários que, em geral, para determinadas funções é bom. Então, eles gastam a maior parte do orçamento deles, não com o fim da instituição, mas com a folha. Enquanto desviam o foco do problema temos que destinar cada vez mais recursos que vai para um buraco ou para o bolso de terceiros. (AGENTE POLÍTICO, E13, 2025).

A percepção de que os recursos eram desviados foi corroborada em dezembro de 2024, quando a operação "Pecados Capitais", da Polícia Civil, desarticulou um esquema de corrupção na assistência social de Florianópolis. A investigação revelou a manipulação de editais para favorecer as entidades que administravam a Passarela da Cidadania e o Restaurante Popular, que receberam cerca de R$ 40 milhões da prefeitura entre 2020 e 2022 (ND+, 2024c).

Este episódio materializa o conceito de decadência institucional de Fukuyama (2014), no qual a capacidade estatal é erodida no momento em que a instituição é capturada por interesses privados. Sua função original — neste caso, a assistência social — é distorcida para servir ao enriquecimento ilícito em vez do bem público, demonstrando a falência do Estado em executar e fiscalizar suas próprias políticas.

A corrupção se entrelaçava com a violação de direitos, conforme detalhado em auditoria do TCE/SC. A investigação do órgão (Processo nº:@REP 23/80116312) não apenas identificou a "ausência de condições básicas de higiene e permanência digna", mas também graves impropriedades na prestação de contas dos recursos repassados. A situação foi considerada tão crítica que a denúncia apontava para uma "possível violação de direitos humanos" dentro de um serviço financiado com R$ 17,55 milhões de verbas públicas.

O paradoxo central da política municipal se revela na desconexão entre o alto investimento financeiro e a baixa qualidade dos serviços ofertados. A auditoria do

TCE/SC expôs um esquema de fraude em contratos, como o de lavagem de roupas, no qual foram identificados pagamentos de R$ 329 mil com sobrepreço de até 200% em relação ao mercado. Tais fatos, investigados na Operação Pecados Capitais da Polícia Civil, demonstram que a ineficiência do serviço não decorria da falta de recursos, mas de uma gestão fiscalmente irresponsável e administrativamente opaca.

Os principais suspeitos de arquitetar o esquema são o ex-secretário adjunto da SEMAS, Jeferson Amaral da Silva Melo, e o pastor e ex-dirigente das entidades, Marcos André Pena Ramos, ambos presos preventivamente. As investigações apontam que Ramos acumulou um patrimônio de mais de R$ 5 milhões, mesmo com tentativas de ocultar os bens (ND+, 2024c). O colapso do modelo terceirizado, portanto, não se limita à má qualidade do serviço, mas se estende à má gestão e ao desvio de recursos públicos que deveriam garantir a proteção social.

A precarização observada na Passarela da Cidadania não se restringe a esse equipamento, mas se desdobra em novos dispositivos criados sob a lógica da emergência e da terceirização, como o Hotel 2S.

6.2.4.5. O ápice da exclusão: a governança da dissuasão no Hotel 2S

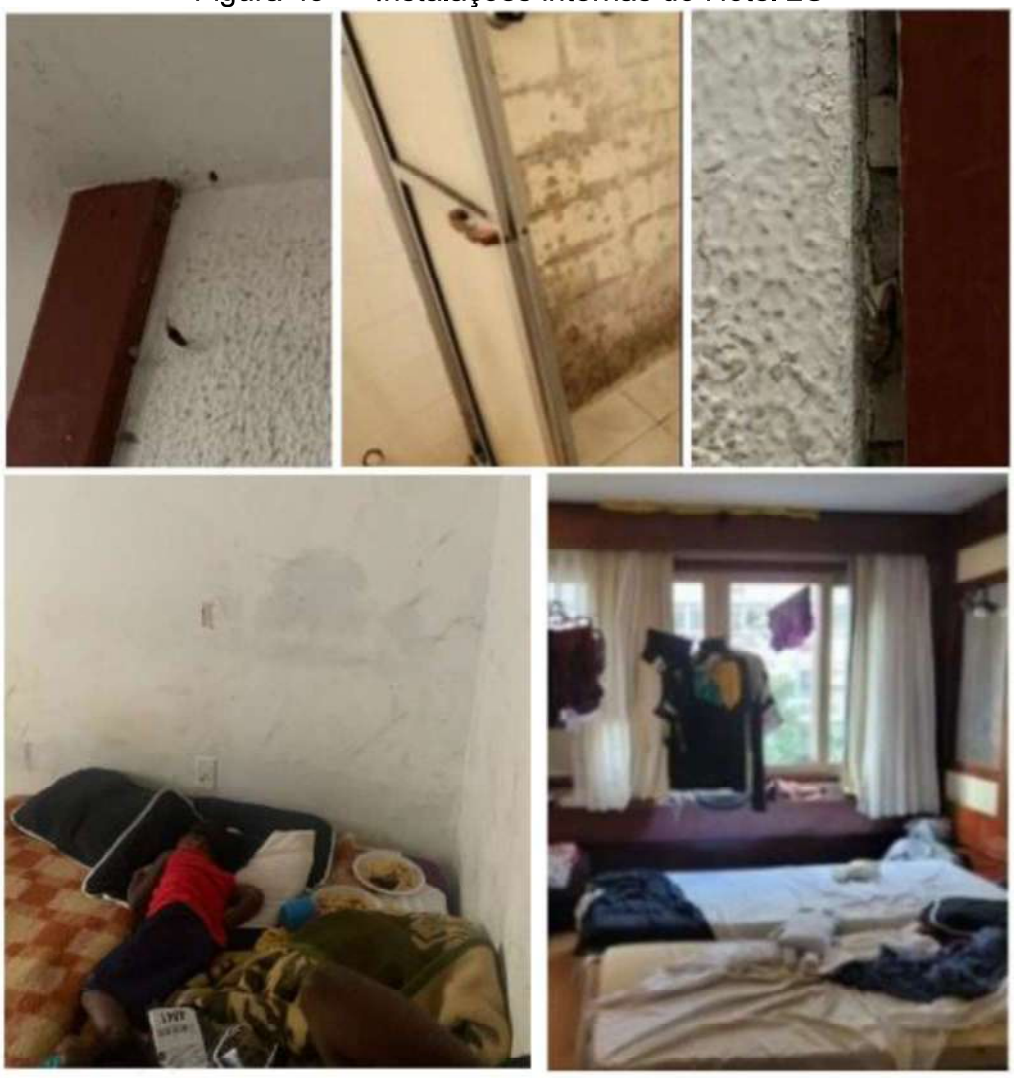
O modelo de governança baseado na terceirização atinge seu ápice de contradição no caso do Hotel Social 2S, um serviço conveniado à PMF desde 2020. O arranjo expõe uma falha crítica na capacidade estatal de fiscalização e gestão de contratos: um alto custo de R$ 5.000,00 mensais por quarto é revertido em um serviço marcado pela precariedade, violações de direitos e humilhação, como ilustra o relato, em uma roda de conversa da Pastoral do Povo de Rua, sobre a pressão psicológica exercida contra uma gestante e suas filhas:

> Estou aqui, porque disseram que vocês poderiam ajudar, a psicóloga fala comigo quase todos os dias fazendo a contagem regressiva, disse que só posso ficar lá 90 dias, já se passaram 80. Quando fecharam os 60 dias, ela começou a contagem diária, olha faltam 30, olha faltam 28, faltam 25 dias. Para onde eu vou com minhas duas filhas e grávida? Eu preciso de ajuda. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2022).

A pressão psicológica exercida ilustra a dinâmica do “poder-sobre”, onde a relação

de cuidado é subvertida em uma relação de dominação e controle (YOUNG, 2008). As inspeções do CNDH (2024) apenas confirmam o diagnóstico: instalações insalubres, restrição de acesso à água (um litro por dormitório, independentemente do número de crianças) e regras que limitam a convivência familiar (proibição da entrada das figuras paternas), tudo em flagrante desacordo com as normativas da política pública. A Figura 49 escancara as falhas da governança e da capacidade estatal na gestão do acolhimento de adultos e crianças: são observados colchões diretamente no chão, em um ambiente insalubre, úmido e infestado por baratas, evidenciando a completa inadequação das condições oferecidas pelo serviço público.

Figura 49 — Instalações internas do Hotel 2S



Fonte: CNDH (2024).

A inoperância da governança do Poder Executivo em garantir os padrões mínimos de um serviço pelo qual paga um alto valor provoca, mais uma vez, a judicialização como mecanismo de controle. A Ação Civil Pública movida pela DPE/SC e acatada pelo Judiciário não é um mero litígio; ela representa a transferência da função de gestão para outro poder. A decisão na íntegra consta no Anexo 4. Ao determinar quem pode ser acolhido, garantir o aluguel social e exigir a readequação dos espaços, o Judiciário assume as responsabilidades que a governança executiva abandonou, evidenciando uma completa falência da capacidade administrativa da PMF.

Essa aparente falha de gestão, no entanto, é sustentada por um poderoso arcabouço ideológico que permeia a arena, unindo gestores e alguns representantes de OSCs. Um conjunto de narrativas justifica a baixa qualidade dos serviços. A primeira narrativa é a transferência de culpa, que atribui a depredação dos equipamentos aos próprios usuários, como ilustra a fala do gestor:

> Eu queria separar os grupos nos abrigos, idosos para um lugar, mulheres para outro lugar, tem muitas especificidades, quero muito separar isso... há situações complicadas porque os usuários não ajudam, não conseguimos colocar capas nos colchões porque eles rasgam e levam, não tem um colchão com capa lá. Eles roubam os chuveiros e vendem para comprar drogas. (AGENTE POLÍTICO, E3, 2025).

A segunda e mais potente narrativa é a da governança pelo medo, que se manifesta no argumento do “efeito atração”:

> Aí melhoramos a qualidade e vem mais gente pra cá, sabe que tem venezuelanos nos abrigos, ligam para família e falam aqui tem lugar para dormir, tem comida, tem água, tem emprego. Lá não têm, eles vêm em peso, já vem hoje, imagina se melhorar, vai faltar prédio para tanto abrigo. (REPRESENTANTE DE OSCS, E6, 2025).

Essa lógica, sem qualquer respaldo técnico, subverte os princípios do SUAS e transforma a política de assistência em uma política de dissuasão. O objetivo não é mais acolher, mas sim tornar o acolhimento tão indesejável quanto a própria rua. Portanto, a análise aponta que a precariedade dos abrigos em Florianópolis não é um mero acidente ou fruto da falta de recursos, mas o resultado de um modelo de governança intencional. Um modelo que, por um lado, demonstra baixa capacidade estatal em executar e

fiscalizar serviços, e por outro, se ampara em uma ideologia que justifica a negligência como uma suposta virtude de gestão.

O estado insalubre dos colchões e a humilhação cotidiana dos usuários não são falhas no sistema; eles são o próprio sistema em seu mais pleno funcionamento. A análise da rede de proteção social em Florianópolis revelou, portanto, um quadro de falência sistêmica. Demonstramos que os serviços de acolhimento, pilares dessa rede, operam não como uma porta de saída das ruas, mas como mecanismos de gestão da precariedade, aprisionando os indivíduos em um ciclo de dependência ou, no limite, dissuadindo o seu uso por meio de condições aviltantes.

Essa falha fundamental da proteção social emergencial ecoa o clamor da própria população atendida, que, como vimos, afirma não desejar albergues, mas sim o direito à moradia. Diante do colapso do modelo de abrigamento, esta tese se aprofunda agora na dimensão da Moradia. A seção a seguir investigará a ausência de políticas habitacionais estruturantes para a PSR em Florianópolis, analisando como o vazio institucional nesta área representa um dos pilares centrais que sustentam a governança da precariedade e a perpetuação da situação de rua.

6.2.5. O (não) direito à superação da situação de rua

A análise das políticas públicas em Florianópolis, contrastada com as alternativas construídas pela sociedade civil, revela a contradição fundamental que define a governança da precariedade. Embora a superação da situação de rua seja o objetivo declarado no discurso oficial, as práticas institucionais operam ativamente para negar essa possibilidade. **Conforme demonstrado nas seções anteriores, o modelo estatal se concentra em um ciclo vicioso de serviços emergenciais e temporários que falham em prover as bases para a autonomia, transformando a superação da situação de rua em um (não) direito: um direito que existe no papel, mas é sistematicamente negado na prática.**

6.2.5.1. A limitação da inclusão produtiva

A narrativa oficial da PMF frequentemente aponta a inserção no mercado de trabalho como uma solução central para a situação de rua, promovendo ações pontuais de contratação como evidência de seu compromisso. O Centro de Convivência Dia oferece capacitação profissional; a iniciativa é marcada por duas críticas centrais: a insuficiência de vagas e a inadequação dos cursos.

Figura 50 — Centro de Convivência Dia

Fonte: TCE (2024).

Com capacidade para atender 150 pessoas por dia, o serviço alcança apenas 4% da PSR do município. Qualitativamente, a inadequação reside no fato de que os cursos são escolhidos unilateralmente pela instituição gestora, sem consultar os interesses dos usuários e, muitas vezes, sem aplicabilidade no mercado de trabalho, como aponta o relato a seguir:

> Quem escolhe o curso é a [Instituição], nunca perguntam nada, só avisam que vai ter. Nunca ofereceram algo que eu quis fazer. Tem coisa que oferecem que

> você nem tem onde trabalhar com aquilo. Tipo montagem de instrumento musical. Como vou usar isso? (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

O Centro de Convivência, nesse arranjo, opera como um dispositivo de governança que reforça a posição subalterna dos usuários, negando-lhes agência sobre sua própria trajetória de qualificação e materializando a lógica do "poder-sobre" (YOUNG, 2008). Entrevistados corroboram essa visão, criticando a falta de conexão entre a capacitação e a empregabilidade real: "O que adianta você dar um curso para a pessoa, a pessoa vai pegar um certificado, mas e depois do curso? Ela vai ter uma oportunidade, um caminho? Não tem".

Além disso, ele aponta uma barreira ainda mais perversa: o estigma. Mesmo quando a pessoa se qualifica, como em um curso de banho e tosa, a vaga é negada assim que ela informa que está acolhida na Passarela da Cidadania (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E18, 2025). O endereço, nesse caso, funciona como um marcador de exclusão que anula qualquer esforço de qualificação. A intermediação para a contratação de 60 pessoas em 2024, conforme noticiado pelo G1 (2024), evidencia o potencial do serviço como ponte para a reinserção econômica.

> Visando a reintegração das pessoas que estão em situação de rua, a Prefeitura de Florianópolis, por meio da Secretaria de Assistência Social, está oferecendo diversos serviços. Entre eles, o Centro Pop, o Restaurante Popular, encaminhamento para abrigos como a Passarela da Cidadania e Hotel Social 2S e inserção no mercado de trabalho. O objetivo é garantir dignidade e uma vida saudável para as pessoas que estão em situação de rua e também segurança para os moradores da Capital.
> Contratação como temporários
> A contratação das pessoas em situação de rua é uma das soluções apontadas pela Prefeitura para gerar renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social e solucionar a escassez de mão de obra. Por isso, o órgão recebeu na Passarela da Cidadania, o Sindicato dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral de São José (SINTRAMMASJ).
> A equipe do Sindicato foi ao equipamento, que abriga pessoas em situação de rua, em busca de pessoas que queiram ganhar uma renda com empregos temporários. Na ocasião, foram contratados cerca de 30 acolhidos, que receberam um salário por dia trabalhado. A oportunidade de trabalho abrange diversas empresas e funções, como carga e descarga, arrumação, paletização e limpeza. Além disso, outros 30 acolhidos foram empregados para trabalhar na coleta seletiva da capital. (G1, 2024, p. 1).

A estratégia de promoção da autonomia adotada na Passarela da Cidadania para os usuários que se inserem no mercado de trabalho revela uma contradição crítica.

Inicialmente, o trabalhador é incentivado com a transferência da ala geral para um quarto com menor número de ocupantes e flexibilidade nos horários de entrada e saída do equipamento, uma medida que visa estabilizar sua nova condição.

No entanto, essa política opera com um corte temporal: após 90 dias, coincidindo com o término do período de experiência na empresa, o vínculo com o abrigo é encerrado (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E26, 2025). A descontinuidade do acompanhamento socioassistencial nesse processo de transição, sem a articulação com equipamentos como o Centro Pop ou CRAS, expõe o indivíduo a uma vulnerabilidade acentuada, tornando o risco de retorno à rua um resultado provável dessa falha de planejamento da política pública.

Isso transforma a política em uma "situação de prova" (CHATEAURAYNAUD, 2017) quase desenhada para o fracasso, pois exige do indivíduo uma estabilidade que o próprio sistema nega ao retirar seu único ponto de apoio no momento mais crítico. A insustentabilidade desse modelo é confirmada pela perspectiva de quem o vivencia. A transição abrupta para a vida autônoma ignora as barreiras materiais e psicossociais acumuladas:

> Tem uns que conseguem, mas muitos não dão conta. Pensa, tem que comprar gás, fogão, geladeira. Com o dinheiro que essas empresas pagam em três meses não, dá, não. Tem que comprar roupa o cara abrigado não tem nada. Se acha uma kit mobiliada dá sorte, fica mais fácil, mas aluguel está muito caro. Tem a questão da organização das contas também e ficar sozinho, isso é dolorido. Nessa hora muitos voltam para rua. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E26, 2025).

A análise da dimensão da inclusão produtiva demonstra, portanto, que a simples oferta de cursos ou vagas de trabalho, desvinculada de um acompanhamento social robusto e, fundamentalmente, de uma política de moradia que garanta a estabilidade necessária, é uma estratégia fadada ao fracasso. Ela opera mais como uma peça de marketing para a gestão do que como uma solução efetiva, mantendo a PSR presa ao que se pode denominar de uma governança da precariedade.

6.2.5.2. A ausência da moradia

A interação dos projetos de moradia da sociedade civil com o poder público não

apenas expõe a lacuna de políticas habitacionais, mas também revela a resistência ideológica que impede seu avanço. Apesar do sucesso comprovado do programa "Moradia Primeiro", a promessa de uma parceria com a prefeitura, anunciada pelo próprio prefeito Topázio, no lançamento do projeto, em 2022, para a criação de 50 moradias, permanece sem concretização. Até o fechamento desta tese, em 2025, o processo continuava aguardando deliberação no gabinete do prefeito, enquanto a ausência de representantes do governo estadual no lançamento do projeto já sinalizava o desinteresse na esfera estadual.

A inércia do poder público pode ser compreendida à luz da visão de mundo meritocrática que permeia a gestão. Mesmo quando confrontado com os resultados exitosos do programa, um gestor político expressou ceticismo, articulando a narrativa que enquadra o auxílio como um fardo para os trabalhadores e a situação de rua como uma escolha de estilo de vida:

> Sou muito cético. Assim, desde que eles não usem dinheiro público, eles podem fazer o que quiserem, o que bem entenderem. Torço que dê certo. Quero que tenham sucesso, mas sou cético com os resultados. Mas tenho que perguntar: Por que eu vou tributar uma diarista ou um porteiro para sustentar, subsidiar um estilo de vida de um adulto funcional que não quer se tratar e não quer trabalhar. Muito complicado, muito. (AGENTE POLÍTICO, E3, 2025).

A fala do agente político ilustra uma controvérsia central da arena, onde os recursos institucionais são mobilizados para bloquear a inovação social gerada pela sociedade civil, revelando que a posição hegemônica do Estado serve para perpetuar o *status quo* em vez de experimentar novas soluções, mesmo quando há evidências de sucesso. Em síntese, a análise das dimensões de Moradia e Inclusão Produtiva expõe um pilar central da governança da precariedade: o deliberado vazio e descaso do poder público na construção de políticas de superação da situação de rua.

A ausência de políticas habitacionais e de inclusão produtiva, como demonstrado, perpetua a permanência nas ruas — um ambiente que agrava exponencialmente as vulnerabilidades físicas e mentais. A falha do Estado em prover as bases para a autonomia (um lar e a possibilidade de trabalho) reverbera diretamente no corpo e na mente dos indivíduos. É nesse contexto de degradação contínua que passaremos para a análise da dimensão da saúde desta população.

6.2.6. Saúde: entre o cuidado e a lógica securitária

Em termos de políticas públicas de saúde para a PSR, a PMF tem o CnaR como seu principal instrumento. Integrado à Política Nacional de Atenção Básica, o CnaR é uma estratégia itinerante, operada por uma equipe multiprofissional (médico, enfermeiro, técnico de enfermagem, psicólogo e assistente social), que oferece acolhimento, ações preventivas, cuidados primários e promoção da saúde (MS, 2011). Sua atuação é caracterizada pela flexibilidade e, quando necessário, articulação com as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e hospitais (MS, 2011).

Em 2025, Florianópolis passou a contar com duas equipes dedicadas ao atendimento dessa população, divididas entre o atendimento aos bairros (com uso de veículo) e à região central (realizado a pé). Considerando as recomendações do Manual do Ministério da Saúde, deverá haver uma equipe para cada intervalo de 80 a 1.000 pessoas (MS, 2012). Apesar da existência do serviço, ele é deficitário, pois já deveria haver quatro equipes, considerando que a PSR da capital era de 3.817.

Apesar da centralidade do CnaR, a PSR também acessa outros serviços de saúde, embora enfrente barreiras significativas, como a exigência de comprovante de residência, que resulta na negação do atendimento, como ilustra o relato de uma usuária do serviço:

> Em 2021 eu estava grávida e eu estive em três unidades de UBS, mas fui negada porque eu falei que eu estava morando na rua e não tinha endereço para comprovar. Eu tinha "tretado" com meu companheiro, vacilão. Fui atrás dele, ele foi comigo, ele deu uns gritos lá, aí me atenderam. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025)

No nível micro da operação, a busca pela intersetorialidade é visível. A articulação ocorre por meio de reuniões de discussão de caso, que são quinzenais com o Centro Pop e mensais com os serviços terceirizados da Passarela da Cidadania e do Resgate Social. No entanto, essa interação expõe as fragilidades do modelo de governança:

> O serviço é terceirizado, então eles não ligam muito sabe? A gente precisa ficar ligando para confirmar a reunião que já está agendada, senão ninguém aparece. Agora que estamos falando, que eu percebi isso. Eu e a... é que cobramos e organizamos as reuniões porque se a gente não se mexe a reunião não acontece

> isso é ruim porque deveria ser institucional, mas acaba sendo focada na pessoa que está ali. (GESTOR PÚBLICO, E4, 2025).

A colaboração com os serviços de gestão direta, como o Centro Pop, é mais fluida, enquanto a relação com os serviços terceirizados é descrita como "mais frágil", exigindo que a equipe do CnaR precise "ficar em cima" e "mendigar o tempo todo" para que a articulação aconteça (GESTOR PÚBLICO, E21, 2025). Diante das lacunas da rede, a equipe do CnaR transcende suas atribuições formais. Seus técnicos não apenas cuidam da saúde, mas atuam como elo com a assistência social.

Um exemplo é a iniciativa de emitir ofícios para a solicitação de documentos civis, uma ação que a equipe assumiu por entender que a cidadania é um pré-requisito para o acesso à saúde. Além disso, estabeleceram uma rotina de visitas semanais a pacientes internados nos hospitais Nereu Ramos e Celso Ramos, uma articulação criada "de baixo para cima" para garantir a continuidade do cuidado e planejar a alta hospitalar, evitando o abandono de tratamento.

A proatividade da linha de frente contrasta brutalmente com a omissão no nível estratégico. A Secretaria de Saúde é uma ausência notória nos principais espaços de formulação e controle social da política, como o Ciamp-Rua. Esse isolamento da política para a PSR no campo da assistência social é um sintoma crônico da falha intersetorial, reforçando a percepção de que a pauta é de responsabilidade exclusiva da assistência. "É triste, mas eles acham que PSR é problema da assistência. Fica difícil desenvolver política intersetorial só com a assistência", lamenta uma técnica governamental (GESTOR PÚBLICO, E1, 2025).

A dissonância entre discurso e prática se acentua na fala do Secretário de Saúde que, em audiência pública, em um ato puramente retórico, declara:

> ... agradecer o convite, agradecer por a Saúde estar aqui, porque às vezes parece que a Saúde não tem a ver com assunto e tem total. E ter deixado claro, que isso também é um assunto de saúde pública e em muitos casos é um assunto de saúde pública. Muito mais do que assistência social, por vezes. É o maior exemplo de como o trabalho deve ser multissetorial. (AGENTE POLÍTICO, 2025).

Reconhecendo a saúde como central e defendendo o trabalho intersetorial, MAS ignorando a ausência e o descompromisso de sua própria pasta. A declaração, em vez

de sinalizar uma mudança, apenas acentua o vazio existente entre a retórica da colaboração e a prática do isolamento institucional. A disputa de narrativas atinge seu clímax quando a PMF, em documentos oficiais, responsabiliza os próprios técnicos do CnaR pelas falhas de articulação, criticando sua recusa em integrar as ações da Força-Tarefa DOA:

> Os atendimentos relacionados à área de saúde também não estão plenamente alinhados com o plano de ação... O corpo técnico daquela pasta, o mesmo a equipe do consultório na rua se recusa a participar das ações, o que prejudica os encaminhamentos nesta área. (PMF, 2018, p. 1).

O conflito expõe a disputa sobre qual modelo de intersetorialidade deve prevalecer: a colaboração subordinada à lógica da segurança e da limpeza, ou pautada pela ética do cuidado e pela construção de confiança. A equipe de saúde rechaça veementemente o primeiro modelo. Essa postura da gestão municipal, no entanto, não é um fato isolado.

Tal posicionamento se alinha a um padrão de governança que, conforme já documentado por Mendonça (2019), Magalhães (2020), Andion (2021) e Manoel (2021), tem sido persistentemente marcado pelo desrespeito a processos democráticos e pela hostilização do funcionalismo público. A profissional do CnaR entrevistada define a ação da força-tarefa não como abordagem social, mas como "limpeza urbana" e "violação de direitos humanos", e descreve sua reação e a dos usuários:

> … quando vejo eles chegando eu vou embora, não quero ser confundida com essa gente. Se estou no gramado e eles chegam e vou embora, não só eu a população de rua também. Eles têm muito medo porque apanham... Não tem um assistente social, nem psicólogo da prefeitura é ACT ou comissionado, nenhum servidor aceita fazer parte. (GESTOR PÚBLICO, E4, 2025).

A resistência da equipe de saúde, portanto, representa a defesa de uma intersetorialidade baseada no vínculo, elemento incompatível com a abordagem coercitiva da DOA. A narrativa do relatório da PMF funciona, assim, como um mecanismo político para deslegitimar a atuação do CnaR e transferir a responsabilidade pelo fracasso da articulação, ocultando o conflito fundamental entre cuidar e controlar.

A tensão descrita nesta seção entre a equipe do CnaR e a gestão municipal

materializa perfeitamente o conceito de controvérsia de Lascoumes e Le Galès (2012). Para os autores, as políticas públicas não são processos harmônicos, mas sim atravessadas por controvérsias que expressam diferentes modos de problematizar o real e de definir o interesse coletivo. Em Florianópolis, essa disputa não é um mero ruído ou falha de comunicação; é o próprio motor que revela as lógicas em jogo.

De um lado, a equipe de saúde problematiza a questão como uma violação do direito que exige cuidado em liberdade; de outro, a gestão a enquadra como um problema de ordem pública que demanda controle. Essa controvérsia, portanto, não representa uma simples falha de articulação, mas a própria materialização da governança da precariedade no campo da saúde, onde a resistência técnica e ética dos profissionais da linha de frente se torna o último obstáculo contra a completa captura da política de cuidado pela lógica securitária.

6.3. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A ARQUITETURA DA EXCLUSÃO E A PRODUÇÃO DA GOVERNANÇA DA PRECARIDADE

Este capítulo desvendou a "arquitetura da exclusão" em Florianópolis, argumentando que a política local se configura como uma governança da precariedade: um modelo ativo que gerencia a exclusão em vez de superá-la. Analiticamente, essa dinâmica materializa a lógica do "poder-sobre", na qual a coerção e a dominação se sobrepõem a qualquer possibilidade de coprodução de políticas públicas (YOUNG, 2008). Empiricamente, observou-se a recorrência de práticas e narrativas que produzem a precariedade como forma de governo. Analiticamente, esse conjunto é interpretado como um modelo de governança da precariedade.

Demonstramos que essa arquitetura se sustenta em um pilar discursivo — **com narrativas que culpam e estigmatizam as pessoas em situação de rua e legitimam a repressão — e se materializa na dimensão operacional** da política. É no funcionamento cotidiano dos serviços que a negação de direitos se torna mais visível, como analisamos a seguir, a partir dos aspectos centrais desta dimensão.

- **Acesso, fluxos e protocolos como barreiras:** O acesso aos serviços, em vez de facilitado, é sistematicamente obstruído. O Centro Pop opera sob uma

"governança da escassez", com senhas limitadas que excluem a maioria da demanda. Protocolos, como o prazo de 90 dias na Passarela da Cidadania para quem encontra emprego, criam um ciclo vicioso que leva de volta à rua, por falta de suporte na transição. No limite, a precariedade de equipamentos como o Hotel Social 2S configura uma "governança da dissuasão", onde as condições aviltantes funcionam como um protocolo implícito para desestimular o uso do serviço.

- **A negação da qualidade do acolhimento e da escuta:** A qualidade do acolhimento é sistematicamente negada. As condições insalubres, a superlotação, a insegurança (presença de facções) e a falta de privacidade na Passarela da Cidadania, validadas por órgãos de controle, transformam o acolhimento em um ato de desumanização. A escuta qualificada é sistematicamente substituída pela coerção, como na pressão psicológica exercida sobre os acolhidos no Hotel Social 2S, revelando um serviço que, em vez de proteger, viola a dignidade.
- **A fragmentação da integração e da continuidade do cuidado:** A análise expôs uma profunda falha na integração entre áreas. A recusa da Secretaria de Saúde em participar de forças-tarefa securitárias evidencia uma fratura na governança. A ausência de uma política de acompanhamento para egressos de comunidades terapêuticas ou para aqueles que conseguem emprego demonstra a completa falta de continuidade do cuidado, abandonando os indivíduos nos momentos mais críticos da transição para a autonomia.
- **O desrespeito à autonomia e à dignidade como regra:** O desrespeito à autonomia e à dignidade dos usuários é o resultado mais flagrante. A "ação de limpeza" na Passarela, com o descarte arbitrário de pertences, representa uma violência patrimonial que nega a história e a identidade dos sujeitos. A lei da "internação humanizada", por sua vez, institucionaliza a violação da autonomia, subvertendo a lógica do cuidado em liberdade por um mecanismo de controle social.

Embora o foco deste capítulo tenha sido a dimensão operacional, a análise inevitavelmente revelou nuances das demais dimensões da governança, aprofundadas nos capítulos 5 e 7. A **dimensão institucional** se mostrou frágil, marcada pela alta

rotatividade de gestores e pela captura da política por projetos personalistas, revelando uma baixa capacidade estatal por projeto e não por acidente. A **dimensão relacional** exposta na análise das narrativas, as quais consolidam a hegemonia do "poder-sobre" e constroem a PSR como um anti-público. Por fim, a **dimensão participativa** foi sistematicamente neutralizada, com decisões unilaterais — como o fechamento do Restaurante Popular — tomadas à revelia do Ciamp-Rua, que constitui tema central do próximo capítulo.

O **resultado** deste modelo operacional é a própria produção e reprodução da exclusão. Os achados indicam que a governança da precariedade não é um acidente, mas um sistema funcional cujas práticas operacionais geram efeitos perversos. É contra esta arquitetura que a ação pública da rua se insurge, como veremos no próximo capítulo.

7. A AÇÃO PÚBLICA DA RUA: (RE)EXISTÊNCIA, AGÊNCIA E CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS

Este capítulo analisa a ação pública da rua em Florianópolis, um processo dinâmico e coletivo de construção de respostas aos desafios enfrentados pela PSR. O argumento central é que as insurgências promovem inovações sociais que não surgem no vácuo, mas resultam de um processo longo, contínuo e persistente de luta política. Para compreender essa dinâmica, o capítulo se afasta de uma visão estadocêntrica, que enxerga a política formalmente instituída, para adotar o referencial da ação pública.

Inspirada na sociologia pragmática (CEFAÏ, 2007, 2010; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), essa tese compreende a ação pública como o "fazer-se coletivo" que precede e permeia as ações formalizadas do Estado. Ela se manifesta em arenas públicas onde múltiplos atores — estatais, da sociedade civil e os próprios afetados — interagem para definir problemas, articular demandas e experimentar soluções. A análise não se restringe aos produtos formais da política, mas foca nas interações socioestatais, nas controvérsias e na formação de "públicos" em torno da causa (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021; DEWEY, 1954).

O objetivo é, portanto, compreender como a PSR e seus aliados se constituem enquanto público, capazes de disputar narrativas, resistir ao desmonte de direitos e construir alternativas concretas. Para orientar a análise, o capítulo parte das seguintes questões: Como se mobiliza e age a PSR na arena pública? Qual é o lugar da PSR na governança da política? Quais tensões e conflitos? Quais avanços? Quais desafios? Para desvendar essa dinâmica, a análise se organiza em duas partes, as quais mobilizam duas dimensões centrais de nosso quadro analítico.

Primeiramente, investigamos o esgotamento da dimensão participativa formal, demonstrando como a neutralização do Ciamp-Rua e a conversão das audiências públicas em rituais de legitimação esvaziam o controle social e criam a necessidade da ação pública da rua. Em um segundo momento, analisamos como a ação pública da rua se insurge, produz novos agenciamentos e reinventa a participação, cocriando e coproduzindo a política do seu jeito. Aprofundamos as múltiplas frentes dessa ação: a luta pela segurança alimentar, a resistência pela permanência do Centro Pop, a batalha

por dignidade na Passarela da Cidadania e, de forma emblemática, a construção de alternativas de moradia que desconstroem a lógica da inércia estatal.

Juntas, essas análises apontam que a ação pública da rua se configura como uma força política que não apenas resiste, mas que produz inovação social e disputa narrativas, cocriando e coproduzindo novas convenções, justificações e práticas que afirmam a PSR como sujeito de direito e constrói ativamente a política pública.

7.1. DA FALÊNCIA INSTITUCIONAL À EMERGÊNCIA DA AÇÃO PÚBLICA

A emergência da ação pública da rua, analisada na segunda parte deste capítulo, não pode ser compreendida sem antes diagnosticar o esgotamento dos canais institucionais de participação. Este esgotamento ilustra a tensão central da democracia participativa no Brasil que oscila entre a força utópica de ampliar a cidadania e os limites institucionais que tendem a burocratizar ou neutralizar a ação coletiva. Esta seção demonstra como a dimensão participativa da governança em Florianópolis é sistematicamente neutralizada, transformando espaços de controle social, como o Ciamp-Rua e as audiências públicas, em rituais performáticos.

Com efeito, conforme aponta Canato e Bichir (2021), um ambiente de governança e relações socioestatais desfavorável à participação sufoca o potencial de se construir soluções inovadoras que, como define Dewey (2010), produzam resultados positivos. Essa dinâmica evidencia a prevalência do "poder-sobre" (YOUNG, 2008), que silencia as vozes dos grupos afetados, reforça sua impotência política e, consequentemente, cria as condições para o transbordamento da ação política para outras arenas.

Essa falência da participação institucional não se manifesta de forma abstrata, mas se concretiza em dispositivos específicos da governança local. O principal deles é o Ciamp-Rua, concebido como instância central de controle social, cuja trajetória revela, de forma exemplar, os mecanismos de neutralização da deliberação democrática.

7.1.1. A neutralização do controle social: Ciamp-Rua

O Ciamp-Rua representa uma conquista da sociedade civil no desenho

institucional da política e foi concebido para ser a principal arena de participação e controle social da PNPSR, em Florianópolis.

> No início, nossa luta era isolada; lutávamos por um prato de comida. O ponto de virada ocorreu quando rompemos esse isolamento e entramos no circuito nacional de debates. Em 2013, o envio de representantes para o primeiro congresso do movimento na Bahia foi revelador. Lá, descobrimos a existência de um debate nacional organizado e de uma política pública estruturada, o que nos deu novas ferramentas e perspectivas.
> Essa conexão nos impulsionou a nos organizarmos localmente. A adesão da prefeitura à pauta, por exemplo, foi fruto, dentre outras manifestações, de uma articulação da Pastoral de Rua, que convocou uma reunião com o prefeito, a CDL e outros órgãos, resultando na criação do comitê Ciamp-Rua. Foi a partir daí que a luta por pautas como casas de acolhimento, repúblicas e o restaurante popular ganhou força institucional. O resto é consequência de um longo processo de luta. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

No entanto, sua trajetória revela um processo crônico e deliberado de esvaziamento político pela gestão municipal (PMF), que o converteu de um espaço com potencial deliberativo em um órgão meramente consultivo e, na prática, ignorado. A análise de sua atuação evidencia a falência da governança participativa por meio de três mecanismos centrais: a anulação da sua capacidade deliberativa, a evasão da prestação de contas e a promoção da desmobilização interna. Esse processo de esvaziamento pode ser compreendido como a materialização dos limites institucionais que tendem a cooptar e restringir a ação coletiva, mesmo em arranjos formalmente democráticos.

Esse processo de neutralização institucional não é recente e, historicamente, provoca uma resposta da sociedade civil. Frente à omissão do Estado e à inoperância do comitê, a PSR se organiza para lutar por seus direitos em espaços autônomos. A pesquisa de Schuck (2017), por exemplo, já documentava em 2016 a mobilização do MNPR fora dos canais institucionais para debater suas pautas centrais:

> Os principais pontos de discussão da atividade [...] contemplaram: a ausência de equipamentos públicos [...] a violência policial; e as ações futuras do MNPR (atividades de formação, participação em conselhos e comitês, qualificação das políticas públicas existentes [...]). Além disso, ocorreu um processo intenso de conversa sobre direitos e participação social, em que as reflexões e sentimentos deste momento nos remeteu a processos de morrer (socialmente e de fato) e de potência de vida (luta). (SCHUCK, 2017, p. 49).

Essa dinâmica de transbordamento da luta política para fora das arenas formais,

documentada em 2017, intensificou-se ao longo desta pesquisa. Inúmeros espaços informais — como reuniões de Grupos Protagonistas, Coletivos de apoio voluntário ou Grupos de Pressão — tornaram-se os locais para o debate que deveria ocorrer no Ciamp-Rua. Nesses encontros, discute-se desde a formulação de estratégias de incidência política até a denúncia de falhas operacionais do sistema. As falas a seguir ilustram como esses espaços se tornam arenas de análise, estratégia e desabafo:

> Podemos fazer uma carta direcionada à OAB, apesar de não ter legitimidade para o controle de legalidade, tem força política. Podemos pressionar o prefeito para a implantação do restaurante. Se o grupo concordar eu monto o documento e converso com o Conselho. Temos que confrontar os números do CAD, com vagas de abrigo e marmitas ofertadas. Lembrando que quando foi liberado o auxílio emergência, mais da metade da rua não estava cadastrada no CAD. (REPRESENTANTE DE OSC, 2021).

> A DOA aborda, encaminha, mas aí o fluxo é interrompido porque alguém não fez a sua parte, a pessoa volta para rua. É muito importante que a gente trabalhe de forma articulada, unidos. Precisamos ajudar aqueles que precisam e, para aqueles que são criminosos que se aplique o rigor da lei. (GESTOR PÚBLICO, 2021).

> Problema maior de perdermos a abordagem é que o resgate é um contrato, é como tal é precário. A Resolução 109 garante a abordagem social. Temos que pressionar a prefeitura para manter o serviço, colocar servidores concursados, dar estrutura e até mudar a metodologia, se for o caso, mas não dá para aceitar retrocesso. (REPRESENTANTE DE OSC, 2022).

> Está difícil encontrar um terreno pode ser emprestado, cedido ou doado… A ideia é de utilizar o terreno pelo período de um ano para capacitar eles… produzir alimentos para si e se possível vender o excedente para geração de renda. Acho que a ideia da… é boa, vamos divulgar e tentar empréstimo mesmo. (REPRESENTANTE DE OSC, 2022).

> Temos que pensar em montar oficinas com essas pessoas que estão na moradia. Ela tem que parar conversar com aqueles que ainda estão na rua. Isso porque é uma forma concreta de demonstrar que há esperança de uma mudança real. Se um consegue o outro também. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, 2023).

> Agora mais um escândalo, como se a prefeitura não soubesse. Começaram com a abordagem, a passarela. O restaurante, nem se fala, já começou terceirizado sem respeitar nada do que estava previsto na política. Rios de dinheiro para um serviço ruim. (REPRESENTANTE DE OSC, 2024).

> Pouco mais de 600 por ano, 2023, 2024 foi isso. Mas não é só emissão de passagens para origem. Cada procedimento desse, cada passagem é acompanhada pelo processo de escuta do CRAS ou do Centro Pop. Tinha de ser melhor, tínhamos que conseguir acompanhar, saber se deu certo, mas não dá tempo. (GESTOR PÚBLICO, 2025).

Diante desses exemplos, a conclusão de Schuck (2017) de que a omissão do poder público fortalece os movimentos sociais e evidencia um fenômeno central: quando os canais formais de participação se mostram ineficazes, a sociedade civil busca (e cria) outras formas de ação. A existência e a vitalidade desses espaços de luta paralelos são, portanto, o sintoma mais claro da falência do comitê. Para compreender a fundo por que o Ciamp-Rua se tornou inoperante a ponto de forçar a criação ou fortalecimento dessas arenas alternativas, é preciso entender as ações da gestão municipal que provocaram esse esvaziamento.

O primeiro mecanismo, a anulação da deliberação, manifesta-se na tomada de decisões estratégicas de forma unilateral pela gestão, contornando completamente o espaço de controle social. A demanda por um censo, prioritária para o comitê desde 2015, foi ignorada por anos. Quando a PMF finalmente o realizou em 2024, fê-lo sem qualquer diálogo, levando o comitê a tomar conhecimento da iniciativa pela imprensa.

Da mesma forma, a substituição da Abordagem Social pelo Resgate Social em 2021, essa alteração estrutural na forma de execução da política, foi implementada sem consulta prévia. A justificativa posterior da PMF, de que a mudança foi "natural", ignora as prerrogativas do Ciamp-Rua e o princípio de que políticas públicas devem ser debatidas com seus destinatários e com a sociedade civil organizada. Tais atos são a expressão de um modelo de governança baseado no “poder-sobre” de Young (2008) que nega a premissa colaborativa do comitê.

Essa postura da gestão municipal reflete o desafio apontado por Mortari (2017) de superar a lógica vertical e hierárquica da administração pública, que resiste a uma efetiva coprodução de políticas e a reconhecer os cidadãos como cocriadores do bem público. Apenas em 2013, frente a mobilizações da PSR, o Ciamp-Rua foi criado, por meio da Lei nº 11.624, de 2013. Seis anos após a criação do Ciamp-Rua a Lei nº 19.900, de 2019 promove alterações no seu funcionamento e nas suas atribuições. A constituição inicial do Ciamp-Rua caracterizou-se pela paridade entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. Entre os anos de 2013 e 2019, o Comitê era composto por 20 representações. Já, em 2019, sua composição foi alterada para 18 representantes, conforme apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 12 — Representações do Ciamp-Rua

Decreto Municipal nº 11.624 de 2013	Decreto nº 19.900 de 2019
Representação do Poder Público	
Secretaria Municipal de Assistência Social (rede de serviços)	Secretaria de Municipal da Assistência Social
Secretaria Municipal de Assistência Social (gestão)	Secretaria Municipal do Continente
Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde
Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão	Secretaria de Municipal da Segurança Pública
Fundação Municipal de Esportes	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte
Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis	Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis
Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental	Secretaria Municipal da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
Câmara Municipal de Vereadores	-
Polícia Militar do Estado de Santa Catarina	Polícia Militar do Estado de Santa Catarina
Representação da Sociedade Civil	
Movimento de População de Rua	dois representantes do segmento de usuários dos Serviços Municipais de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua
Conselho de Segurança - Centro	
Centro Cultural Escrava Anastácia	sete representantes formados por representantes de entidades, instituições e/ou organizações que tenham como atribuição, o trabalho com a população em situação de rua
Instituto Guga Kuerten	
Instituto Arco-Íris	
Instituto Vilson Groh	-
Federação Espírita Catarinense	-
Movimento dos Direitos Humanos	-
Albergue Noturno Manoel Galdino Vieira	-
Ação Beneficente Psicanálise de Deus	-

Fonte: PMF (2013, 2019b).

A retirada da Câmara de Vereadores da estrutura do Ciamp-Rua apenas formalizou a já consolidada ausência de representantes do legislativo nas reuniões (SCHUCK, 2017). Entre 2019 e 2025, foram realizadas 20 reuniões[29] do Ciamp-Rua, das quais nove não tiveram quórum para votação, destas três encerraram sem qualquer deliberação.

Destacamos que a SEMAS envia representantes em todas as reuniões. Em contrapartida, a ausência sistemática de outras instituições compromete o caráter intersetorial do Comitê: a SED, a Secretaria Municipal do Continente e a Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte não enviaram representantes a nenhuma das reuniões no período analisado. A Secretaria de Saúde e o Instituto de Geração de Oportunidades enviaram representantes em duas reuniões.

A Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental enviou representante em quatro reuniões. Os representantes da Secretaria de Segurança e Defesa do Cidadão e da PM/SC estiveram presentes em 80% das reuniões, apesar disso, não há manifestação destes nas atas de reuniões. O CONSEG compareceu a 60% das reuniões

[29] As atas foram liberadas pela PMF frente ao pedido, justificado pela Lei nº 12527, de 2011. Contudo, verificamos a existência de pelo menos cinco reuniões sem ata ou registro pela PMF, as quais a pesquisadora estava presente. Indicando falhas institucionais da organização das informações. Para assegurar a consistência metodológica consideramos o número de atas igual ao número de reuniões.

neste período. Os representantes do MNPR compareceram a 70% das reuniões. Já as OSCs não apresentam constância nas reuniões variando entre duas e quatro participações neste período, exceto pela GEBEN e Instituto Arco-íris que se fazem presentes em 90% das reuniões.

As reuniões do Ciamp-Rua são marcadas pela participação regular de pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua, variando entre um e quatro representantes. Observamos que a atuação do Ciamp-Rua é limitada na arena, por diversos fatores, sendo três os mais relevantes:

1. A ausência sistemática dos representantes governamentais nas reuniões, o que dificulta a articulação intersetorial e limita a capacidade deliberativa;
2. O baixo engajamento dos representantes da sociedade civil, sobrecarregando os atores mais atuantes;
3. A falta de legitimidade junto à PMF que atua desconsiderando a existência do Ciamp-Rua, construindo políticas públicas sem consultá-lo ou minimamente informá-lo.

Assim, demonstramos que, apesar de a estrutura formal da governança existe, ela, por si só, não garante a participação efetiva. A PMF, ao tomar decisões sem o devido debate nesses espaços, demonstra um desinteresse político em garantir o controle social, minando a legitimidade do modelo colaborativo. A falta de participação dos representantes governamentais e não governamentais na atuação dos Conselhos não é exclusiva do Ciamp-Rua, o CNDH (2024) declara a necessidade de fortalecer a atuação dos conselhos de controle social (conselhos municipais de saúde, de assistência social, etc.), viabilizando a participação da PSR e tornando efetiva a representação das diversas áreas do Poder Público.

O segundo mecanismo é a evasão sistemática da prestação de contas. Mesmo quando provocado, o poder público se recusa a dialogar ou a fornecer informações, negando o direito ao controle social. Como relata um membro, a ausência de respostas a ofícios é a regra:

> Venho em quase todas as reuniões, nunca se falou nada sobre o fechamento do Restaurante, ficamos sabendo pela TV, sim, pela TV. De que adianta termos o Comitê se nada é trazido para cá. Mandamos ofício pedindo informações sobre as abordagens, as restrições e não tivemos resposta. Está lá no gabinete do

> prefeito. Eles não respeitam a gente, não respeitam o comitê, não respeitam a democracia que tanto dizem defender. (REPRESENTANTE DE OSC, E15, 2025).

Essas práticas de esvaziamento geram a consequência inevitável: a desmobilização e a deslegitimação do espaço participativo. Os relatos dos membros são eloquentes sobre a percepção da inutilidade de seu engajamento, o que leva à paralisia do comitê.

> Não vou mais, para quê? Eles decidem tudo a portas fechadas, capaz ainda de dizer que foi o comitê que decidiu, não duvido de nada. Então não vou, até acho espaço importante, mas do jeito que eles levam não acho certo. Se é para fazer tem que ser do jeito certo. (GESTOR PÚBLICO, E4, 2025).

> Quase não tinham reuniões, quando tinha era só lamentação, uma choradeira, não se resolvia nada. Perdia meu tempo vinha para reuniões, até que chegou uma hora que ninguém mais vinha. O Comitê é importante, mas precisa ser efetivo, só se reunir para reclamar não faz sentido. Temos que organizar os temas e propor uma agenda com as soluções propostas pelo grupo, senão não vai para frente, vai esvaziar de novo. (GESTOR PÚBLICO, E10, 2025).

> É um espaço muito importante, me esforço muito para estar nas reuniões, mas desanima. Às vezes, a gente não faz trabalho de comitê, é quase um grupo de terapia. Todo mundo vem reclamar. A assistência reclama da rua, a rua reclama da assistência e da prefeitura. Não temos muito poder de ação sabe, mas ainda acredito que podemos mudar isso. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

Esses relatos ilustram o efeito corrosivo da falsa participação, que esvazia o potencial transformador do controle social e gera desengajamento. A trajetória do Ciamp-Rua confirma a ambivalência da participação, que, sem vontade política e poder deliberativo real, pode se tornar um mecanismo de frustração em vez de um campo de emancipação. A suspensão das atividades por falta de quórum entre 2021 e 2024 foi revertida apenas após provocação externa da DPE/SC, é o sintoma máximo dessa falência.

Mesmo após reativado, a irrelevância do Ciamp-Rua no ciclo de políticas públicas foi reforçada pela sua exclusão em decisões de alto impacto. Uma das mais contundentes expressões dessa neutralização ocorreu com a aprovação da Lei de "Internação Humanizada" em 2024, conforme detalhado no capítulo anterior. O episódio ilustra com precisão a dinâmica da governança em Florianópolis: um posicionamento técnico e fundamentado como a nota do CRP-12, é divulgado no espaço formal do

comitê, mas não gera debate, sendo efetivamente ignorado.

A nota na íntegra consta no anexo 3 desta tese. Enquanto isso, a gestão municipal avança com seu projeto de forma unilateral — desconsiderando tanto a nota técnica quanto a criação da "Força-Tarefa Lidar" —, a despeito da mobilização dos coletivos protagonistas, dos especialistas na área e da sociedade civil. Este evento não é um ponto fora da curva, mas sim a materialização da estrutura de governança excludente que esta tese busca desvelar, onde os espaços de participação são mantidos simbolicamente, mas esvaziados de sua potência deliberativa.

Conforme demonstramos, a trajetória do Ciamp-Rua demonstra que a existência formal de um instrumento participativo é ineficaz sem vontade política. Ao ser neutralizado pela PMF, o comitê deixa de cumprir suas funções de fiscalização e deliberação. Esse bloqueio institucional dos canais de participação política não apenas enfraquece a governança democrática, mas também impulsiona a judicialização dos conflitos, transferindo para a esfera do Direito — via DPE/SC — uma responsabilidade que deveria ser da deliberação pública.

Outro exemplo dessa dinâmica ocorreu em fevereiro de 2025, com a publicação da Portaria Nº 003/SEMAS/2025. O ato administrativo alterou radicalmente o fluxo de acesso aos serviços de acolhimento, determinando que a gestão das vagas ocorra impreterivelmente, mediante a "AUTORIZAÇÃO" do Secretário Municipal de Assistência Social, e/ou do Secretário Adjunto e/ou do Subsecretário:

> PORTARIA Nº 003/SEMAS/2025 O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso das competências e atribuições legais que lhe são conferidas pelo Decreto nº 27.365/2025 e considerando que o serviço de hospedagem social objetiva atender, em caráter provisório e emergencial, medidas de enfrentamento aos casos de urgência e emergência, devido a calamidades, catástrofes naturais, alto risco social e por motivo de frio intenso, ofertados aos cidadãos e às famílias que se encontrem nessas situações, RESOLVE: Art. 1º Estabelecer o fluxo de acesso e atendimento, do serviço de hospedagem social, que ocorrerá de forma temporária, entendida por situação momentânea, de curta duração. Art. 2º O acesso ao serviço de hospedagem social ocorrerá: I — com a gestão das vagas do serviço de hospedagem que será realizada pela Gerência de Alta Complexidade, e o acolhimento, ocorrerá impreterivelmente, mediante a "AUTORIZAÇÃO" do Secretário Municipal de Assistência Social, e/ou do Secretário Adjunto de Assistência Social, e/ou do Subsecretário de Operações Assistenciais. Art. 3º Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação. Florianópolis, 29 de janeiro de 2025 Bruno André de Souza Secretário Municipal de Assistência Social. (PMF, 2025, art. 1).

A ausência de critérios objetivos e prazos definidos na portaria, somada à centralização de uma decisão técnica na figura política do secretário, compromete a transparência e a impessoalidade da administração pública. Como consequência direta, observamos um aumento no número de indeferimentos de pedidos de acolhimento sem motivação clara, levando a PSR e os próprios técnicos governamentais, que perderam sua autonomia, a buscar auxílio da DPE/SC.

A crescente judicialização da política de assistência torna-se, assim, a resposta inevitável a um modelo de governança que neutraliza o controle social e o substitui por decisões arbitrárias. O resultado é a perpetuação de políticas públicas ineficazes, formuladas sem a legitimidade que apenas o controle social pode oferecer.

O esvaziamento do Ciamp-Rua, contudo, não constitui um caso isolado. Ele se insere em um padrão mais amplo de neutralização da participação social, que também se manifesta em outros dispositivos formais de deliberação. As audiências públicas, concebidas como espaços de escuta e construção democrática, reproduzem essa mesma lógica, operando menos como espaços de debate ou escuta e mais como rituais de legitimação de agendas previamente definidas.

7.1.2. Audiências públicas como rituais de legitimação

A observação empírica das audiências públicas revela que, na prática, elas funcionam como rituais de legitimação para agendas políticas pré-definidas, reforçando a lógica do esvaziamento da participação social. A dinâmica observada em cinco audiências públicas e duas reuniões ampliadas acompanhadas durante a pesquisa revela um padrão consistente: a ausência de escuta qualificada.

Parlamentares e autoridades dominam o tempo de fala e, frequentemente, retiram-se do plenário quando a palavra é aberta à sociedade civil. O debate é sistematicamente capturado pela pauta da segurança pública, enquanto as demandas estruturais da PSR, como moradia e trabalho, são marginalizadas. Assim, em vez de arenas de construção democrática, as audiências se convertem em palcos para monólogos ideológicos.

7.1.2.1. Câmara de Vereadores: a segurança como única pauta

Na Câmara Municipal, a audiência pública de 19 de dezembro de 2023, que discutiu a criação de uma comissão intermunicipal para a PSR, exemplificou a captura do debate. A fala da vereadora proponente, Maryanne Mattos (2023), ilustra como a pauta da assistência social é subordinada à da segurança:

> Precisamos do aumento no efetivo da Guarda Municipal, para que tenhamos mais acompanhamento nas ruas. Precisamos verificar de uma forma legal como a segurança pública pode atuar para que a gente possa mapear e identificar quem é uma pessoa em situação de rua que precisa de oportunidades e quem é um criminoso que precisa ir para a cadeia. Esse deve ser um esforço conjunto entre os municípios da Grande Florianópolis, pois esse é um problema que não respeita fronteiras. Temos que buscar evitar que a sociedade seja vítima destes criminosos, que pessoas inocentes como o menino Talles continuem sendo mortas por culpa da impunidade (AGENTE POLÍTICO, 2023).

Essa visão, que permeia a arena, se materializou na própria composição da audiência. O debate contou com a presença de 26 representantes inscritos, cuja distribuição já evidencia o desequilíbrio de poder e a marginalização da população diretamente afetada.

Tabela 9 — Participantes da audiência pública de 19/12/2023

Participantes das Audiência Pública	Quantidade 15/03/2024
Políticos	9
Grupos de Pressão ou Reativos	6
Grupos de Apoio Voluntário	3
Forças de segurança	3
Grupos Protagonistas	2
MP/SC	1
Particular	1
Secretária de assistência social	1

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

A análise da composição dos participantes demonstra uma clara hegemonia do bloco conservador. Somando os “grupos de pressão ou reativos" (6) e as "Forças de Segurança" (3), totalizam-se 9 atores alinhados a uma agenda de controle e ordem pública. Em contrapartida, o bloco progressista, formado pelos "grupos de apoio

voluntário " (3) e pela "Secretária de Assistência Social" (1), somou apenas 4 participantes. Essa disparidade numérica de mais de 2 para 1 evidencia que o espaço da audiência foi estruturalmente mais favorável às narrativas securitárias.

Mais revelador é o espaço ínfimo ocupado pelos "Grupos Protagonistas" (2), representantes diretos da PSR. A presença de apenas dois representantes da população afetada, em um universo de 26 debatedores, expõe o abismo entre os sujeitos da política e um espaço de deliberação que fala sobre eles, mas não com eles, consolidando a falência da participação.

A única audiência sobre o tema desde 2021 contou com a presença de apenas um representante da SEMAS e nenhuma das pastas de habitação ou emprego e renda, em contraste com a forte presença das forças de segurança. A contradição se aprofunda quando se observa que, embora a Câmara defenda a internação compulsória sob o argumento de que a situação de rua é um problema de saúde pública, a pasta não estava representada na audiência.

O próprio rito processual das audiências já expõe a hierarquia de poder e a natureza performática desses espaços. A determinação de um tempo de fala superior para os vereadores (5 minutos) em detrimento daquele concedido à sociedade civil (3 minutos) — uma assimetria também observada na ALESC — revela uma contradição fundamental. Se a audiência pública é, por definição, o instrumento institucional para ouvir a população, como pode o tempo destinado aos agentes políticos sobrepor-se àquele dedicado à própria finalidade do evento?

Essa inversão de prioridades desnatura a função do espaço participativo, transformando-o de uma arena de escuta em um palco para o discurso institucional. A própria estrutura do debate, portanto, já opera como um mecanismo que o fragiliza. No local da reunião concentram-se por volta de oitenta pessoas; destas, aproximadamente 1/3 era da segurança pública, reconhecemos cinco técnicos da assistência social, uma dezena de moradores do centro da cidade e uma dezena de representantes de OSCs.

A distribuição dos participantes da audiência dá-se em grupos, onde cada qual busca seu grupo de afinidade ao entrar. A PSR, os coletivos e os movimentos sociais que os representam estavam aglomerados, em pé no fundo da sala, com suas faixas e cartazes.

Figura 51 — Audiência Pública na Câmara de Vereadores

Fonte: Registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

Essa segmentação se repete em outros ambientes de debate; esses grupos de afinidade apresentam visões similares e essa separação inviabiliza o diálogo, impedindo que visões diversas sejam efetivamente confrontadas.

Quando um inscrito iniciava sua fala, em pouco tempo a plateia já o rotulava como sendo do "lado" conservador ou do "lado" progressista do debate. Isso gera reação dos ouvintes que fazem sinais de concordância com a cabeça ou caretas em discordância. Os aplausos também são em sua maioria seletivos. Aos movimentos sociais foi solicitado silêncio em mais de uma ocasião, em função dos gritos de desaprovação quando medidas higienistas eram defendidas.

Apesar do foco das falas nos problemas gerados pela situação de rua, um conjunto diversificado de soluções também foi proposto pelos participantes. A análise da recorrência dessas propostas oferece um mapa claro das disputas e convergências na arena.

A análise quantitativa das propostas revela um cenário paradoxal. A dimensão de maior destaque foi o "Modelo de Governança", cuja proposta de "Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade" foi a mais recorrente de todo o debate, com 5 menções. Isso indica um diagnóstico amplamente compartilhado de que a governança da política é frágil e necessita de planejamento e articulação.

Tabela 10 — Propostas da audiência pública de 19/12/2023

Dimensão	Propostas	Recorrência
Garantia de Direitos	Ampliar o efetivo da GMF	1
	Ampliar a segurança da própria PSR	4
	Devolver a PSR aos municípios de origem	1
Proteção Social	Ampliar os serviços e o quadro de pessoal da SEMAS	1
	Disponibilizar banheiros públicos	4
Moradia	Desenvolver programas de habitação	3
Saúde	Abrir locais próprios para cuidado da saúde mental	2
	Viabilizar a internação compulsória	3
Inclusão Produtiva	Desenvolver programas de emprego/renda	4
Modelo de Governança	Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade	5
	Avaliar a efetividade dos serviços prestados	4
	Providenciar censo municipal	3
	Ampliar a representação da PSR nas audiência	1

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Em seguida, emerge um robusto bloco de propostas focadas em direitos e soluções estruturantes. Juntas, as demandas por "Ampliar a segurança da própria PSR" (4 menções), "Disponibilizar banheiros públicos" (4 menções), "Desenvolver programas de emprego/renda" (4 menções) e "Desenvolver programas de habitação" (3 menções) formam a agenda majoritária do debate. Essas propostas sugerem que a sociedade civil e outros atores pautaram a audiência com um viés construtivo, focado na superação da situação de rua. Como demonstra a fala do agente político da SEMAS (2023):

> O enfrentamento desta situação exige ação em rede, várias ações para isso precisamos de trabalho, no resgate da escolaridade, no resgate dos vínculos, saber quem é? De onde veio. Objetivo é melhorar o serviço que temos, mas capacitar para autonomia. Que as pessoas possam voltar para sua família, é fato que a violência nas ruas tem aumentado, só no 4º batalhão foram quase 300 mandatos só esse ano, mas também existe sofrimento nas ruas.

Em contraste com essa agenda propositiva, a pauta regressiva e higienista também se fez presente com peso significativo. A proposta de "Viabilizar a internação compulsória" teve 3 menções, mesmo número da estruturante política de habitação. Propostas como "Ampliar o efetivo da GMF" (1 menção) e "Devolver a PSR aos municípios de origem" (1 menção), embora com menor recorrência, marcam a presença da lógica securitária.

Em suma, a análise dos dados da audiência revela um paradoxo central: embora a maioria esmagadora das propostas tenha clamado por melhor governança, políticas estruturantes e garantia de direitos, a agenda de controle e repressão manteve sua centralidade política. Isso ocorre porque a hegemonia do bloco conservador transforma o debate.

Em vez de um espaço para propor soluções, a audiência é utilizada por este grupo para amplificar uma narrativa de crise, focada nos efeitos da situação de rua. A análise quantitativa do discurso é contundente: somam-se 42 menções a reclamações, com destaque para "criminalidade" e "insegurança da população em geral", ambas com 12 menções cada. A pauta se completa com queixas sobre o impacto no "comércio" (7 menções), "uso abusivo de drogas" (6 menções) e "sujeira e desordem" (5 menções). Enquanto o discurso conservador se esgota na enumeração de problemas, o bloco progressista, mesmo com menos tempo, concentra-se em apresentar propostas estruturantes.

O resultado é a conversão da audiência em um palco para reforçar uma percepção de crise e descontrole, em vez de uma busca por soluções para as causas da situação de rua. Fica evidente, assim, a falha do espaço como arena de deliberação efetiva. As vozes são ouvidas, mas o filtro político parece impermeável a tudo que escapa da lógica do controle, confirmando o caráter meramente performático da participação social.

A análise do conteúdo das falas e, sobretudo, dos encaminhamentos finais da audiência corrobora a tese de um processo participativo meramente formal. O foco nas narrativas de segurança e ordem pública refletiu-se nos encaminhamentos, que privilegiaram medidas como o aumento do efetivo da GMF em detrimento de propostas estruturantes de habitação e emprego. A prova definitiva do descompasso entre o debate e a decisão política veio no ano seguinte, com a aprovação da lei da internação involuntária. A medida, que não figurou entre as resoluções oficiais nem foi consensual, expõe a existência de um processo decisório paralelo, imune às contribuições da sociedade civil. Assim, a questão da PSR foi reafirmada como um caso de polícia, e a audiência serviu como um ritual de legitimação, e não como uma arena efetiva de controle social.

7.1.3. Reuniões ampliadas: Restaurante Popular

Embora concebidos como arenas para a construção democrática, a observação empírica e a análise dos dados demonstram um profundo descompasso entre as prioridades dos agentes políticos e as demandas da sociedade civil, evidenciando a falência da escuta qualificada e da capacidade de influência real do controle social. Como consequência direta, pilares da governança pública — como a participação, o aprendizado coletivo, a colaboração e a experimentação — são relegados a uma posição secundária no processo decisório (ANSELL; TORFING, 2016).

7.1.3.1. A dissociação das agendas: propostas de controle vs. soluções estruturantes

A análise quantitativa das propostas das reuniões de 15 de março e 19 de dezembro de 2024 expõe de forma contundente essa dissociação de agendas. Os dados revelam que políticos e a sociedade civil participam dos mesmos debates, mas com focos radicalmente distintos.

Na audiência de 15 de março, a agenda dos políticos foi claramente dominada por uma lógica de controle e gestão da população. As propostas mais defendidas por eles foram "Ampliar segurança/fiscalização e efetivo da GMF", com 8 menções, e "Separar/segmentar públicos nos serviços", com 7 menções. Juntas, essas duas propostas representam 45% de toda a pauta política, demonstrando uma priorização de medidas que visam administrar os efeitos visíveis da situação de rua, alinhando-se a uma abordagem securitária.

Em flagrante contraste, a sociedade civil, na mesma audiência, priorizou soluções estruturantes. A principal demanda foi "Desenvolver programas de emprego/renda", com 6 menções, seguida de perto por "Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade", também com 5 menções. O ponto mais revelador do abismo entre as duas visões é que a proposta de geração de emprego, prioridade máxima para a sociedade, recebeu **zero menções** por parte dos políticos.

Tabela 11 — Propostas das reuniões ampliadas sobre o Restaurante Popular

Dimensão	Propostas	15/03/2024		19/12/2024	
		Políticos	Sociedade	Políticos	Sociedade
Garantia de Direitos	Ampliar a segurança da própria PSR	0	0	2	1
	Ampliar segurança/fiscalização e efetivo da GMF	8	4	1	0
	Garantir a ordem e publicizações de toque/recolher	4	2	0	0
Proteção Social	Ampliar os serviços e o quadro de pessoal da SEMAS	2	3	3	3
	Disponibilizar banheiros públicos	0	0	2	2
	Ampliar/requalificar o Restaurante Popular	2	1	0	0
	Separar/segmentar públicos nos serviços	7	4	0	0
Moradia	Desenvolver programas de habitação	0	2	0	2
Saúde	Abrir locais próprios para cuidado da saúde mental	3	2	3	0
	Viabilizar a internação compulsória	4	1	3	0
Inclusão Produtiva	Desenvolver programas de emprego/renda	0	6	3	4
Modelo de Governança	Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade	6	5	3	6
	Avaliar a efetividade dos serviços prestados	1	2	2	1
	Providenciar censo municipal	0	0	1	0

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Enquanto a sociedade clama por políticas de superação da situação de rua, a classe política concentra seus esforços em propostas de controle e ordenamento. Essa dissociação de agendas evidencia a tensão, na qual Estado e sociedade civil operam segundo racionalidades distintas: o primeiro pautado por lógicas de controle e normatividade, e a segunda por valores de justiça e inclusão, tornando o diálogo conflituoso e, neste caso, improdutivo.

O padrão se repete, ainda que com nuances, na audiência de 19 de dezembro. A sociedade civil novamente aponta para a necessidade de políticas de governança ("Garantir a intersetorialidade", com 6 menções) e inclusão produtiva ("Desenvolver programas de emprego", com 4 menções). Os políticos, por sua vez, embora também mencionem a intersetorialidade, voltam a dar peso a medidas de controle, como a proposta de "Viabilizar a internação compulsória", que recebeu 3 menções deste grupo e nenhuma da sociedade civil.

7.1.3.2. A assimetria quantitativa e qualitativa dos discursos

Essa dissociação de agendas é reforçada pela análise dos discursos, que revela uma profunda assimetria tanto no tempo de fala concedido quanto na natureza das intervenções. Primeiramente, a distribuição do tempo de fala é a prova material do poder-sobre e da marginalização da PSR. Na audiência de 15 de março, enquanto os políticos ocuparam 25% do tempo (14 minutos), a PSR não teve **nenhum tempo de fala.**

Tabela 12 — Tempo de fala nas Reuniões Ampliadas

Participantes	19/12/2024		15/03/2024	
	minutos	%	minutos	%
Políticos	21	34%	14	25%
Forças de Segurança	8	13%	11	20%
Secretaria de Assistência Social	7	11%	6	11%
Grupos de Apoio Voluntário	8	13%	10	18%
Grupos de Pressão ou Reativos	16	26%	12	21%
DPE/SC	0	0%	3	5%
PSR	1	2%	0	0%
Tempo total das falas	61	100%	56	100%

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Este padrão se confirmou na reunião de 19 de dezembro, na qual os políticos dominaram 34% do tempo (21 minutos), e a PSR teve apenas 2% (1 minuto). O espaço que deveria ser de diálogo se converte, assim, em um palco para os discursos de quem já detém o poder, designando à PSR o lugar da invisibilidade e do silêncio.

Essa hegemonia se manifesta também na disputa entre blocos ideológicos. Somando o tempo dos "grupos de pressão ou reativos" e das "forças de segurança", o bloco conservador consistentemente ocupa mais espaço. Em 15 de março, deteve 41% do tempo (23 minutos) contra 29% do bloco progressista (16 minutos), formado por "grupos de apoio voluntário " e "Secretaria de Assistência Social". Em 19 de dezembro, a disputa foi mais equilibrada, mas a primazia se manteve: 39% (24 minutos) para o bloco conservador contra 37% (23 minutos) para o progressista. A estrutura do debate, medida pelo cronômetro, concede mais legitimidade à agenda de controle e ordem pública.

Por fim, a disparidade é qualitativa. Mesmo com menos espaço, o bloco progressista demonstra uma postura majoritariamente propositiva, focada em construir soluções como programas de emprego e fortalecimento da governança. Em contraste, o discurso do bloco conservador concentra-se na enumeração de queixas e na descrição dos impactos negativos da PSR. A análise da frequência das reclamações em ambas as reuniões revela um foco quase exclusivo em temas como “Criminalidade” (14 e 3 menções),” Violência/Agressões” (12 menções), “Insegurança” (11 e 11 menções) e “Sujeira e Desordem” (10 e 8 menções). Enquanto um lado se esforça para propor políticas públicas, o outro dedica seu capital político a reforçar uma percepção de crise, alimentando um clima social que legitima soluções repressivas.

7.1.3.3. A falência da participação: o desfecho do Restaurante Popular

A soma dessas evidências — agendas dissociadas, tempos de fala assimétricos e discursos qualitativamente distintos — demonstra a função ritualística das audiências. Nelas, dois debates paralelos ocorrem: a sociedade civil pauta as causas estruturais, enquanto os agentes políticos, imunes a essa agenda, gerenciam as consequências. O espaço é aberto, as vozes são ouvidas e as propostas são registradas, mas o debate não influencia a agenda hegemônica.

A prova definitiva da irrelevância do debate público para o processo decisório do Executivo veio nos desdobramentos sobre o próprio Restaurante Popular. Apesar de nenhuma proposta de fechamento ter sido ventilada nas reuniões. Em fevereiro de 2025, o equipamento foi fechado para uma suposta reforma. A ação foi unilateral, realizada sem qualquer diálogo com os conselhos de controle social, que tomaram conhecimento da decisão pelas redes sociais. O desfecho do Restaurante Popular materializa a falência da participação: enquanto a sociedade era convidada a debater como melhorar o serviço, a decisão de eliminá-lo já estava em curso, confirmando as reuniões na Câmara como meros simulacros de um processo democrático.

7.1.4. ALESC: a performance da participação e o esvaziamento da escuta

Na ALESC, o padrão se repete com nuances distintas. Quatro audiências acompanhadas demonstram como o espaço é utilizado para performances políticas que simulam a participação, mas neutralizam seu potencial.

7.1.4.1. O prelúdio: a audiência de efeito nulo (13/12/2023)

Em 13 de dezembro de 2023, uma audiência pública na ALESC reuniu diversos atores para debater a situação da PSR. Embora tenha gerado propostas, incluindo a centralidade da moradia, seu resultado foi nulo, evidenciando a ineficácia do processo. A ausência de efeitos práticos levou à convocação de uma nova audiência no ano seguinte para discutir os mesmos temas. A fala de um gestor político na ocasião, criticando a organização da PSR — "Agora querem sindicalizar morador de rua"

(AGENTE POLÍTICO, 2023) —, já revelava a resistência de setores do poder público em reconhecer a legitimidade da participação desses atores.

A composição do ambiente refletia a polarização da arena. De um lado, aglomeravam-se representantes da segurança pública e membros da Força-Tarefa DOA; de outro, articulavam-se representantes de grupos de apoio voluntário e coletivos protagonistas, que marcaram sua presença com faixas e manifestações sonoras. Embora nenhuma pessoa em situação de rua tenha se manifestado, cinco pessoas com trajetória de rua estavam presentes, e seus discursos, marcados pela emoção e por relatos pessoais de sofrimento, destoaram do padrão formal do ambiente.

Na audiência, ao todo, 17 participantes puderam se manifestar, apesar da pluralidade de atores. A análise da distribuição do tempo de fala nesta audiência expõe quantitativamente a hierarquia de poder e quais vozes dominaram o debate.

Figura 52 — Participação na audiência pública de 13/12/2023

Participantes	Tempo de Fala (min)	Percentual do Tempo (%)
Políticos	12,00	22,64%
Forças de Segurança	9,00	16,98%
Coletivos Protagonistas	7,00	13,21%
MP/SC	7,00	13,21%
Grupos de Pressão ou Reativos	6,00	11,32%
Secretários de Assistência Social	6,00	11,32%
Grupos de Apoio Voluntário	3,00	5,66%
Particulares	3,00	5,66%

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Os dados demonstram que os políticos foram o grupo com maior tempo de fala, ocupando quase um quarto do debate (22,64%). Somados às Forças de Segurança (16,98%) e grupos de pressão ou reativos (11,32%), o bloco estatal e securitário deteve 50,94% do tempo total, consolidando a hegemonia da narrativa institucional e de ordem pública. Em contrapartida, o bloco da sociedade civil e da assistência social — somando grupos de apoio voluntário (5,66%), coletivos protagonistas (13,21%) e Secretários de Assistência Social (11,32%) — representou 30,19% do tempo.

É fundamental notar que a voz mais direta da população afetada, os coletivos protagonistas, teve um tempo de fala (13,21%) significativamente inferior ao dos

políticos, reforçando a assimetria do debate. Essa hegemonia do bloco conservador traduziu-se em um debate dominado pela enumeração das consequências negativas associadas à presença da PSR.

A análise da frequência dos problemas mencionados é contundente: a criminalidade (homicídio, roubo, furto) foi o tema mais recorrente, com 16 menções, seguida pelo uso abusivo de drogas (11 menções) e pela insegurança da população em geral (10 menções). Essa agenda, somando 48 menções a problemas, demonstra que o debate foi capturado por uma narrativa que enquadrou a PSR não como uma população com direitos violados, mas como uma fonte de desordem para a cidade.

Nesse contexto, dominado por uma pauta de medo e criminalização, o depoimento de Solane Neves — mãe de Talles Alves, jovem de 17 anos assassinado no Largo da Alfândega em novembro de 2023 — surgiu como um contraponto marcante, ao estabelecer uma distinção fundamental:

> A pessoa que desferiu um golpe de faca no meu filho não era uma pessoa em situação de rua, mas um criminoso que já tinha 28 passagens pela polícia, e foi solto pelo benefício da Justiça. Essas pessoas [em situação de rua] precisam de trabalho, precisam ser separadas dos criminosos, precisam de uma mão de obra qualificada, precisam ter conhecimento, ter estudo. Assistir é cuidar.

Apesar da predominância das falas negativas, uma diversidade de propostas construtivas foi sustentada pelos participantes, revelando o grande paradoxo da audiência. Conforme detalhado na Tabela 13, a agenda propositiva foi robusta e focada em soluções estruturais.

Tabela 13 — Propostas da audiência pública de 13/12/2023

Dimensão	Propostas	Recorrência	Distribuição das Propostas (%)
Garantia de Direitos	Ampliar a segurança da própria PSR	1	10%
	Devolver a PSR aos municípios de origem	1	
Proteção Social	Ampliar os serviços e o quadro de pessoal da assistência social	1	5%
Moradia	Desenvolver programas de habitação	4	19%
Saúde	Abrir locais próprios para cuidado da saúde mental	1	19%
	Viabilizar a internação compulsória	3	
Inclusão Produtiva	Desenvolver programas de emprego/renda	2	10%
Modelo de Governança	Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade	5	38%
	Avaliar a efetividade dos serviços prestados	1	
	Providenciar censo estadual	1	
	Ampliar a representação da PSR nas audiência	1	

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

A análise das propostas mostra que o "Modelo de Governança" foi a dimensão de maior destaque, concentrando 38% da ênfase e tendo a proposta de "Garantir a intersetorialidade" como a mais recorrente de todo o debate (5 menções). As dimensões "Moradia" e "Saúde" também tiveram grande peso (19% cada), com destaque para "Desenvolver programas de habitação" (4 menções) e "Viabilizar a internação compulsória" (3 menções), expondo a tensão entre a agenda de direitos e a de controle.

Isso demonstra que, apesar da atmosfera negativa, os atores presentes pautaram o debate com soluções concretas e estruturantes. No entanto, o desfecho da audiência corrobora a tese da falência da participação. Apesar da forte presença da sociedade civil e da apresentação de uma agenda propositiva, o debate se revelou ineficaz na prática. Nenhuma das propostas centrais prosperou: as ações para a promoção da intersetorialidade não avançaram na ALESC, os programas de moradia defendidos não foram implementados e, de forma geral, o Estado permaneceu inerte.

O agravamento do cenário em 2024, com o contínuo aumento da PSR, culminou na convocação de uma nova audiência para debater exatamente os mesmos temas — um ciclo de ineficácia que confirma o caráter meramente performático e o resultado nulo do encontro anterior.

7.1.4.2. O evento principal: a audiência como performance (12/03/2025)

O contexto desta audiência é revelador. Ela foi convocada apenas como reação a reuniões de portas fechadas que o governo do estado vinha realizando, das quais já saíram as propostas levadas à audiência. O evento, portanto, não foi um ponto de partida para a construção de uma política, mas um ato para validar propostas já formuladas em espaços sem transparência ou controle social.

Figura 53 — Reunião do governo do estado sobre PSR

Governador discutiu o assunto com um grupo fechado – Imagem: Leo Munhoz

Fonte: Pauta (2025b).

Em um trecho da matéria, o jornalista já apresenta a proposta que será submetida na audiência:

> A ideia do governador é, a partir dessa segunda reunião, elaborar um projeto de lei que será enviado ao parlamento para criar uma política integrada para todos os municípios... o fato é que não será um grupo fechado que irá impor uma proposta que atingirá todos os municípios do estado. Essa é a ideia de alguns deputados, que vão querer participar da formatação de uma proposta. Inclusive, caberá à Alesc realizar uma nova audiência pública, como forma de debater com um maior número de prefeitos, além de autoridades dos demais poderes, propostas que sejam incluídas no projeto para que os deputados aprovem algo que realmente contemple o estado, e não apenas a ideia de um governo e de seus amigos... Agora, o governo quer criar um Cadastro Estadual da Pessoa em Situação de Rua. (PAUTA, 2025b, p. 1).

O plenário estava lotado, reunindo aproximadamente 300 pessoas, entre autoridades e representantes da sociedade civil. A centralidade de um paradigma securitário ficou evidente desde o início, no discurso do parlamentar que presidiu os trabalhos:

> É notória a ação das forças de segurança... assim como os órgãos de saúde... e assistência social... Porém nos casos de segurança, por exemplo, a impossibilidade de prisão preventiva especialmente nos casos reincidentes restringe a coibição de práticas ilegais. Assim como nos casos de saúde, restrições para internações involuntárias... limitam a capacidade de dar

> tratamento a essas pessoas por dependência química ou problemas psiquiátricos... As instituições seguem o que determina a lei, sendo então imprescindível que tomemos uma atitude em relação a atuação da legislação para que possamos dar oportunidade para quem quer, tratamento a quem precisa e cadeia para quem merece. Permanecer morando na rua não é uma opção, esse é o foco dessa audiência. (AGENTE POLÍTICO, 2025).

A audiência muito noticiada reuniu diversas autoridades, técnicos municipais e estaduais, além de muitos representantes da sociedade civil e de grupos de interesse, como o das comunidades terapêuticas. No local, não foi possível identificar a presença de pessoas em situação de rua. Estavam presentes pelo menos dez pessoas com trajetórias de rua, das quais quatro tiveram oportunidade de falar.

Assim como em outras audiências, os coletivos protagonistas ocuparam o ambiente de forma marcante, com bandeiras e camisas temáticas. A dinâmica do esvaziamento da escuta ficou explícita após 1h39min de evento. Durante esse período, 16 parlamentares e quatro autoridades discursaram, consolidando a defesa de um paradigma securitário. O ponto de inflexão ocorreu exatamente quando a palavra foi concedida à sociedade civil: o plenário, antes lotado, começou a se esvaziar.

Assim, quando os atores mais diretamente implicados — como os representantes do MNPR/SC — subiram à tribuna para expor as falhas das políticas vigentes, seus principais interlocutores institucionais já haviam se ausentado. A falha central das propostas até então proferidas foi, então, apontada logo na primeira fala, pelo representante do MNPR/SC:

> Falaram aqui do restaurante popular, está fechado, mandam a gente para Passarela, mas lá metade dos que vão não recebem comida porque não tem... falaram aqui da fazenda terapêutica... tiraram sujeito da praça da Alfandega, levaram por dez meses para Fazenda, voltou gordinho, rosadinho e largaram ele aonde? Lá na rua, não tem política intersetorial para tirar da Fazenda e colocar em uma casa, dar emprego, só se fala em internar. Internar para que? Para viver num ciclo vicioso? Casa de acolhimento, rua, drogas, casa de acolhimento, rua e drogas, isso não é política pública, é desperdício de dinheiro público. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, 2025).

A cena ilustra a falência do controle social enquanto mecanismo deliberativo. A denúncia do representante do MNPR/SC sobre o ciclo vicioso foi emblemática, mas perdeu seu potencial de incidência política ao ser proferida para um plenário semideserto de autoridades. O esvaziamento do espaço pode ser quantificado: quando o

representante do MNPR/SC falou, 40% do público já havia saído; mais tarde, na fala de uma técnica da assistência social, menos da metade do público inicial permanecia. A questão retórica se impõe: qual a efetividade de um debate sem a escuta dos tomadores de decisão?

Tabela 14 — Propostas da audiência pública de 12/03/2025

Dimensão	Propostas	Recorrência		Distribuição das Propostas (%)	
		Políticos	Demais	Deputados	Geral
Garantia de Direitos	Permitir prisão preventiva (mudar os artigos 366 e 313 do CPP)	8	1	10%	1%
	Fortalecer a segurança pública	5	3	6%	4%
	Criar centro recepção ao imigrante	1	0	1%	0%
	Criar campanhas contra esmolas	0	3	0%	4%
	Tipificar o transporte de PSR como tráfico humano	2	1	3%	1%
Proteção Social	Executar as políticas do SUAS	1	3	1%	4%
	Condicionar o Bolsa Família a participação em serviços (Centro Pop, CRAS)	8	8	10%	10%
Moradia	Desenvolver programas de habitação	1	3	1%	4%
Saúde	Executar as políticas do SUS	1	1	1%	1%
	Viabilizar a internação compulsória	12	1	16%	1%
Inclusão Produtiva	Desenvolver programas de emprego/renda	0	3	0%	4%
Modelo de Governança	Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade	1	5	1%	6%
	Criar o Ciamp-Rua estadual	0	2	0%	3%
	Providenciar censo estadual	2	1	3%	1%

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Os dados da Tabela 14 indicam que a agenda dos políticos foi esmagadoramente dominada por um tripé de controle: coerção, criminalização e assistencialismo condicional. As três propostas mais defendidas por eles foram "Viabilizar a internação compulsória" (12 menções), "Permitir prisão preventiva" (8 menções) e "Condicionar o Bolsa Família" (8 menções). Juntas, essas três propostas representam 67% de todas as menções feitas por políticos, evidenciando uma pauta eminentemente punitiva e de controle, em detrimento de uma abordagem de direitos.

Em flagrante contraste, a agenda do grupo "Demais" (sociedade civil, PSR etc.) foi muito mais diversa e construtiva. Embora a proposta de "Condicionar o Bolsa Família" também tenha tido alta recorrência (8 menções), indicando um ponto de convergência, as demais prioridades foram garantir a intersetorialidade (5 menções) e um conjunto de propostas estruturantes como desenvolver programas de habitação e desenvolver programas de emprego/renda (ambas com 3 menções).

O abismo entre as agendas fica explícito ao notar que propostas cruciais para a superação da situação de rua, como desenvolver programas de emprego/renda e criar o Ciamp-Rua estadual, tiveram zero menções por parte dos políticos. Enquanto o Legislativo dedica seu capital político a propostas de controle, as soluções de longo

prazo em inclusão produtiva e governança participativa são sistematicamente ignoradas.

A situação presenciada expõe a contradição central na prática das audiências públicas: embora sua finalidade seja a de instruir matéria legislativa, a ausência dos próprios legisladores no momento da escuta social inviabiliza essa função. A análise quantitativa das propostas não apenas confirma essa dinâmica, mas revela um profundo abismo entre as prioridades dos parlamentares e as demandas da sociedade civil, evidenciando que o processo legislativo permanece ancorado em soluções imediatistas e coercitivas, em detrimento de políticas públicas integradas e estruturantes.

7.1.4.3. A inversão da arena: a audiência pública sob a égide do Ciamp-Rua nacional (03/07/2025)

Em um notável ponto de virada na arena política catarinense, a audiência pública de 3 de julho de 2025 se distinguiu fundamentalmente das anteriores. Convocada em resposta à missão da comissão interinstitucional liderada pelo Ciamp-Rua nacional, em articulação com o CNDH, a audiência não foi um ritual de legitimação para a agenda local, mas sim um ato de *accountability*.

A presença de altas autoridades do sistema de justiça e de direitos humanos em nível nacional alterou a correlação de forças, transformando a audiência em um espaço onde a "governança da exclusão" foi confrontada diretamente, e a ação pública da rua assumiu o protagonismo. Este episódio demonstra que a interação entre Estado e sociedade civil é um espaço de conflito e inovação, e que a alteração no equilíbrio de poder pode, momentaneamente, tornar esse conflito produtivo e redefinir as fronteiras institucionais. O próprio objetivo do encontro, "discutir as denúncias [...] sobre violações aos direitos humanos", já sinalizava uma inversão de pauta: o foco não eram os problemas causados pela PSR, mas as violências sofridas por ela.

Essa mudança de enquadramento foi materializada na composição da mesa e na força dos discursos dos representantes da PSR e seus aliados (REPRESENTANTE OSC, 2025). A fala de Anderson Lopes Miranda, coordenador do Ciamp-Rua nacional e com uma trajetória de 35 anos nas ruas, foi emblemática ao expor a falência da participação: "A gente vem aqui para ser escutado e nós somos os últimos a ter espaço

de fala. Hoje não. Se a pauta é nossa, a gente fala". Ele denunciou ter sido revistado e tratado como criminoso ao entrar na Assembleia, questionando: "Se a gente é barrado na casa do povo, imagina nos outros lugares".

Essa confrontação direta, somada aos testemunhos de pessoas em situação de rua acolhidas na — descrita como um "depósito de gente" infestado por "percevejos e pulgas" e cuja visita da missão teria sido "burlada" com uma "maquiagem pura" — estabeleceu um tom de denúncia. Essa inversão de poder refletiu-se diretamente nas propostas debatidas, que abandonaram a pauta securitária das audiências anteriores em favor de uma agenda de direitos e soluções estruturais, como demonstram os dados a seguir.

Tabela 15 — Propostas da audiência pública de 03/07/2025

Dimensão	Propostas	Recorrência		Distribuição das Propostas (%)	
		Políticos	Demais	Deputados	Geral
Garantia de Direitos	Capacitar as forças de segurança para acabar com a violência com a rua	0	3	0%	4%
Proteção Social	Executar as políticas do SUAS	1	5	1%	6%
Moradia	Desenvolver programas de habitação	2	7	3%	9%
Saúde	Executar as políticas do SUS	1	3	1%	4%
Inclusão Produtiva	Desenvolver programas de emprego/renda	1	5	1%	6%
Modelo de Governança	Garantir a intersetorialidade e a intermunicipalidade	2	4	3%	5%
	Avaliar a efetividade dos serviços prestados	1	6	1%	8%
	Criar o Ciamp-Rua estadual	1	5	1%	6%
	Ampliar a representação da PSR na audiência	1	3	1%	4%
	Providenciar censo estadual	2	2	3%	3%

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

A análise quantitativa da tabela expõe a drástica mudança no conteúdo do debate. Primeiramente, houve uma inversão na proposição: o grupo "Demais" (sociedade civil, judiciário, conselhos, etc.) dominou a agenda com 43 menções a propostas, enquanto os "Políticos" tiveram uma participação propositiva muito menor, com apenas 12 menções.

Em segundo lugar, a pauta securitária foi neutralizada. Propostas como "viabilizar a internação compulsória" e "permitir prisão preventiva", que foram centrais em debates anteriores, simplesmente desapareceram. Em seu lugar, a agenda foi hegemonizada por soluções estruturantes, com destaque para "Desenvolver programas de habitação", a proposta mais recorrente entre a sociedade civil (7 menções), e a demanda por melhor governança, como "Avaliar a efetividade dos serviços prestados" (6 menções) e "Criar o Ciamp-Rua estadual" (5 menções). A própria DPE/SC (2025) reforçou essa prioridade:

"Mas o ponto principal é a habitação. A gente precisa falar de incluir as pessoas em situação de rua em aluguel social e moradia".

Observamos, assim, que a audiência de 3 de julho de 2025 representou um momento atípico, em que a "falência da participação" foi temporariamente revertida. A presença de uma força externa de fiscalização e a articulação dos coletivos e dos movimentos sociais conseguiram capturar a arena institucional, silenciar a narrativa higienista e impor um debate pautado pela dignidade e pelos direitos humanos. O evento demonstra que, embora o modelo de governança da exclusão seja a norma, ele não é imutável, podendo ser rompido por meio da pressão política e da *accountability* interinstitucional.

A demonstração da falência dos espaços formais de participação, detalhada na seção 7.1, estabelece o ponto de partida para compreender a emergência e a necessidade da ação pública da rua. Se os canais institucionais se mostram ineficazes para a deliberação e o controle social, a luta por direitos transborda para outras arenas, onde a sociedade civil e a própria PSR se organizam para resistir, denunciar e construir alternativas. As seções a seguir analisarão as múltiplas frentes dessa ação pública. A primeira delas, a batalha pela segurança alimentar, ilustra de forma emblemática esse processo de mobilização e conquista.

7.2. A LUTA PELA SEGURANÇA ALIMENTAR: DA CONQUISTA AO DESMONTE DO RESTAURANTE POPULAR

O direito social à alimentação, previsto na Constituição e fundamental para a dignidade humana, é um campo de intensa disputa na arena das políticas públicas. A trajetória do Restaurante Popular em Florianópolis exemplifica essa tensão, revelando como uma conquista da sociedade civil pode ser desconstruída por decisões políticas que excluem os mais vulneráveis. A luta pelo equipamento é antiga, nascida no campo da segurança alimentar e depois abraçada pelos movimentos de defesa da PSR, como destacado em entrevistas:

> A luta pelo Restaurante Popular é antiga. Em 2016, o vereador Marquito entra nessa briga. A resposta política era sempre a mesma: "não há lugar". Chegamos

> a receber recursos federais que foram devolvidos por falta de implementação, evidenciando a resistência, pois ninguém queria o restaurante em sua vizinhança. Defendemos o restaurante não apenas pela comida, mas por ser uma alternativa mais digna e humana do que a entrega de marmitas na rua. (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

> Muito antes da pandemia já existiam grupos que se mobilizavam pelo restaurante. Nem era para Pop Rua, o restaurante é para toda população. Claro, quem mais usa são as pessoas de baixa renda, mas é para todos se alimentarem de forma decente. CONSEAS, CEPAGRO, SLOW FOOD e várias outras organizações já pediam isso. Em várias reuniões da assistência levantamos esse tema. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

A necessidade do equipamento se tornou ainda mais evidente com o aumento da PSR, pois a insuficiência da oferta de alimentos nos serviços existentes como o antigo Centro Pop na Passarela Nego Quirido, gerava conflitos diários, como detalha outro entrevistado:

> Na época em que o Centro Pop era na Passarela, a gente começou a falar sobre a necessidade de abrir um restaurante popular. O povo já brigava por comida, naquela época que o Centro Pop atendia 80 pessoas por dia para café da manhã e almoço. Tinham 160 pessoas na fila, dava muita confusão. (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

A pandemia de COVID-19 intensificou a urgência, e a sociedade civil, já articulada, pressionou o poder público. Conforme relembra uma representante de OSC (2025), a SEMAS tentou transferir a responsabilidade do projeto para os coletivos, que recusaram, afirmando ser uma obrigação do Estado.

> Por mais de uma vez a prefeitura chamou as OSCs para servir comida na Passarela, vinham com ameaça de não poder distribuir marmitas, que iam multar, cansaram de mandar a Guarda multar os carros dos voluntários na praça. Isso porque era muito mais fácil jogar para a sociedade civil. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

> A Defensoria Pública da União [...] e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina [...], enviaram um ofício às autoridades municipais de Florianópolis solicitando a implantação de um restaurante popular [...] Entre os fundamentos do pedido está uma nota emitida pelo Conselho Federal de Nutricionistas que recomenda aos governantes o fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional... (DPE/SC, 2020, p. 1).

> ... a Defensoria Pública de Santa Catarina e a Defensoria Pública da União no Estado vêm cobrando da Prefeitura de Florianópolis a implantação do restaurante popular... Na tarde desta segunda-feira, a coordenadora da NUCIDH - Núcleo de Cidadania, Igualdade, Diversidade e Direitos Humanos e Coletivos, da DPESC, defensora Ana Paula Fischer, reuniu-se juntamente com o defensor

> público da União, André Dias Pereira, e o representante do Conseas - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Eduardo Rocha, com a secretária municipal de Assistência Social, Maria Cláudia Goulart, para discutir o assunto. (DPE/SC, 2021, p. 1)

Essa cobrança contínua, vinda de múltiplos atores da sociedade civil, foi reforçada por meio de fortes relações estabelecidas com a DPE/SC. Nos grupos de WhatsApp da Rede Com a Rua, há chamamentos à participação nas reuniões e na audiência que antecederam a implantação do equipamento:

> Temos que ir à audiência, será dia 19 às 14 horas, vão falar sobre o restaurante. O projeto não está vinculado a um programa de segurança alimentar, não vão respeitar as diretrizes. Temos que ocupar esses espaços, senão vai ser do jeito que eles querem. (REPRESENTANTE DE OSC, 2021).

As diversas mobilizações culminaram na inauguração do serviço em 2022. Ao buscarem resolver o problema público da segurança alimentar, os atores envolvidos desenvolveram um processo de experimentação que se configurou como uma investigação social ou investigação pública (DEWEY, 1954). Essa experiência mostra, na prática, o conceito de Lascoumes e Le Galès (2012a), que defendem que, quando a política pública deixa de ser um fim em si mesma e passa a ser uma forma de resolver os problemas públicos e as questões coletivas, ela se torna um instrumento de ação pública que pode fortalecer a democracia e ao mesmo tempo transformar a realidade social.

Quando inaugurado, o restaurante materializou essa conquista, servindo 2.000 refeições diárias sob um sistema de preços socialmente justo: refeições gratuitas para pessoas sem renda, R$ 3,00 para quem ganhava até meio salário-mínimo e R$ 6,00 para o público geral. Dados da PMF (2023b) confirmam seu impacto: 94% das refeições eram gratuitas, atendendo diretamente um público em extrema vulnerabilidade e concretizando, na prática, o direito à segurança alimentar. A forma de sua implementação — terceirizada, via edital, sem uma política pública estruturada por trás — já sinalizava sua fragilidade.

Figura 54 — Mobilizações para abertura do Restaurante Popular

Fonte: elaborada a partir dos registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

Essa conquista mostrou-se efêmera. Após um período de conflitos entre 2023 e 2024, em 2025, após tentativas reiteradas de restringir o acesso da PSR, uma decisão política unilateral selou a exclusão: o restaurante foi fechado. O impacto dessa decisão é quantificável e, do ponto de vista normativo, revela a dimensão da omissão estatal. Com o fechamento do serviço para a PSR, a responsabilidade pela segurança alimentar desse grupo retornou quase integralmente às OSCs.

Considerando a necessidade diária de aproximadamente 11.451 refeições para as 3.817 pessoas em situação de rua, a oferta pública (limitada às 750 refeições da Passarela da Cidadania) cobre menos de 7% da demanda. Isso significa que mais de 93% da alimentação necessária dessa população depende da sociedade civil. A decisão gerou reações imediatas. A DPE/SC, que já vinha cobrando a prefeitura desde 2020 pela implantação do equipamento, ingressou com uma ação civil pública pedindo sua reabertura, mas o pleito foi negado pelo Judiciário.

> A Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina manifesta sua preocupação com o enfraquecimento das políticas de assistência social em Florianópolis, que vem resultando na retirada de serviços essenciais para a população em situação

> de vulnerabilidade. A desestruturação dessa rede de proteção social impacta diretamente aqueles que mais necessitam do amparo do poder público, comprometendo direitos fundamentais e aprofundando a desigualdade social (DPE/SC, 2025, p.1).

Em resposta ao fechamento do Restaurante Popular, MNPR/SC junto aos demais coletivos articularam uma estratégia de mobilização em múltiplas frentes, combinando a disputa de narrativas e ação direta nas ruas. Para sensibilizar a opinião pública e angariar apoio, o movimento divulgou em suas redes sociais depoimentos de pessoas que dependiam do equipamento para se alimentar. Adicionalmente, buscou ampliar sua base de apoio ao organizar uma plenária com outros coletivos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto e o Movimento dos Pequenos Agricultores, com o objetivo de "conscientizar a população sobre a importância da reabertura do equipamento" (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

Figura 55 — Manifestações para reabertura do Restaurante Popular

Fonte: elaborada a partir dos momentos da pesquisa na arena (2025).

A partir da análise empírica dos casos acompanhados, a judicialização, nesse contexto, não representa o encerramento do conflito, mas um de seus momentos.

Quando a via jurídica se mostra insuficiente para conter decisões excludentes, a ação pública transborda novamente para a arena da rua, reafirmando seu caráter processual, estratégico e multiescalar. A tática dos "banquetaços" foi reativada, partindo da premissa segundo a qual a pressão direta é a principal ferramenta de negociação com o poder público, como relata um dos participantes:

> Organizamos os banquetaços com os parceiros da pop rua. Não sei quantas, mas foram muitas; a prefeitura só escuta quando começamos a fazer barulho. No diálogo a gente tenta, mas não funciona, nunca funcionou. Para criar o restaurante já foi assim, teve protesto, panelaço, banquetaço. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E18, 2025).

A fala evidencia a memória histórica do movimento, que recorre a estratégias de confronto testadas em lutas anteriores — como a própria conquista do restaurante — para resistir ao desmonte de seus direitos. O Ciamp-Rua nacional, provocado por OSCs e pelo MNPR/SC, enviou uma recomendação à PMF na qual a primeira, dentre outras recomendações constava:

> Garanta, imediatamente, o funcionamento do Restaurante Popular de Florianópolis, sem qualquer restrição de acesso ou por critério discriminatório e vexatório contra a população em situação de rua, bem como abstenha-se de realizar quaisquer ações que, direta ou indiretamente, possam constranger essa população ou cercear seu direito à alimentação adequada; (CIAMP-RUA, 2025, p. 4).

O CNAS e o CONSEA também emitiram notas de repúdio, criticando a falta de diálogo com os conselhos e a sociedade civil. A trajetória do Restaurante Popular demonstra, assim, não apenas a importância do protagonismo social para a conquista de direitos, mas também a vulnerabilidade desses mesmos direitos diante de uma governança que prioriza a exclusão em detrimento da proteção social. Enquanto o restaurante permanece fechado, os Coletivos de apoio voluntário continuam a suprir o vácuo deixado pelo Estado, entregando refeições no centro da cidade para filas cada vez maiores.

A persistência desses grupos, mesmo sob a ameaça de criminalização por parte do poder público, evidencia a profundidade do conflito: “Até quando não sabemos por que agora proibiram a gente até de distribuir comida, mas não vamos parar se for crime

entregar comida seremos criminosos. Já pensou ser preso por entregar comida a quem tem fome? O que diria Jesus se voltasse agora?" (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

Figura 56 — Entrega de refeições pelos Coletivos de apoio voluntário

Fonte: elaborada a partir dos registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

O fechamento do Restaurante Popular não encerrou o conflito em torno da segurança alimentar da PSR. Ao contrário, inaugurou uma nova etapa da disputa, agora mediada diretamente por instrumentos normativos que restringem a solidariedade e reconfiguram o controle estatal sobre a alimentação.

7.2.1. O decreto "Marmita Legal" e a repressão a solidariedade alimentar

A disputa em torno da segurança alimentar da PSR não se encerrou com o fechamento do Restaurante Popular. Pelo contrário, ela assumiu uma nova e mais complexa dimensão com a publicação, em outubro de 2025, do Decreto que regulamenta a "Marmita Legal", uma medida que efetivamente restringe a distribuição de alimentos em Florianópolis.

O decreto estabeleceu limitações para as ações de caridade. Pessoas e entidades que desejassem distribuir alimentos foram obrigadas a realizar um cadastro prévio, apresentar um plano de ação e restringir a entrega a locais predeterminados, como a Passarela da Cidadania. A norma previu a aplicação de multas em caso de descumprimento. A narrativa oficial, pautada no ordenamento urbano e na fiscalização sanitária, foi publicamente contestada por diversos atores como uma política de

segregação e controle.

A resposta a essa medida assumiu a forma de uma robusta ação pública, articulando múltiplos atores sociais e políticos em uma frente de oposição. A principal estratégia de contestação foi o protocolo de uma ação popular que pedia a suspensão imediata e a anulação do decreto. A iniciativa foi notável pela amplitude de seus signatários, que incluíam o Padre Júlio Lancelotti — cuja participação conferiu visibilidade nacional ao caso —, representantes políticos, grupos de apoio voluntário, coletivos protagonistas e órgãos como o CNDH, DPE/SC e MP/SC.

Os argumentos mobilizados pela ação popular sustentam que o decreto é inconstitucional por violar a dignidade humana e o direito à alimentação. A burocracia e o "medo de penalidades afastarão voluntários", gerando um "risco de dano irreparável" ao privar a população vulnerável do acesso imediato à comida. Critica-se, ainda, a lógica de centralização, que desconsidera a dispersão da população pela cidade e afeta também famílias empobrecidas com moradia que dependem das doações. A medida, portanto, foi percebida como uma "verdadeira guerra contra os pobres e não contra a pobreza", dificultando a solidariedade e acirrando o estigma social (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E26, 2025).

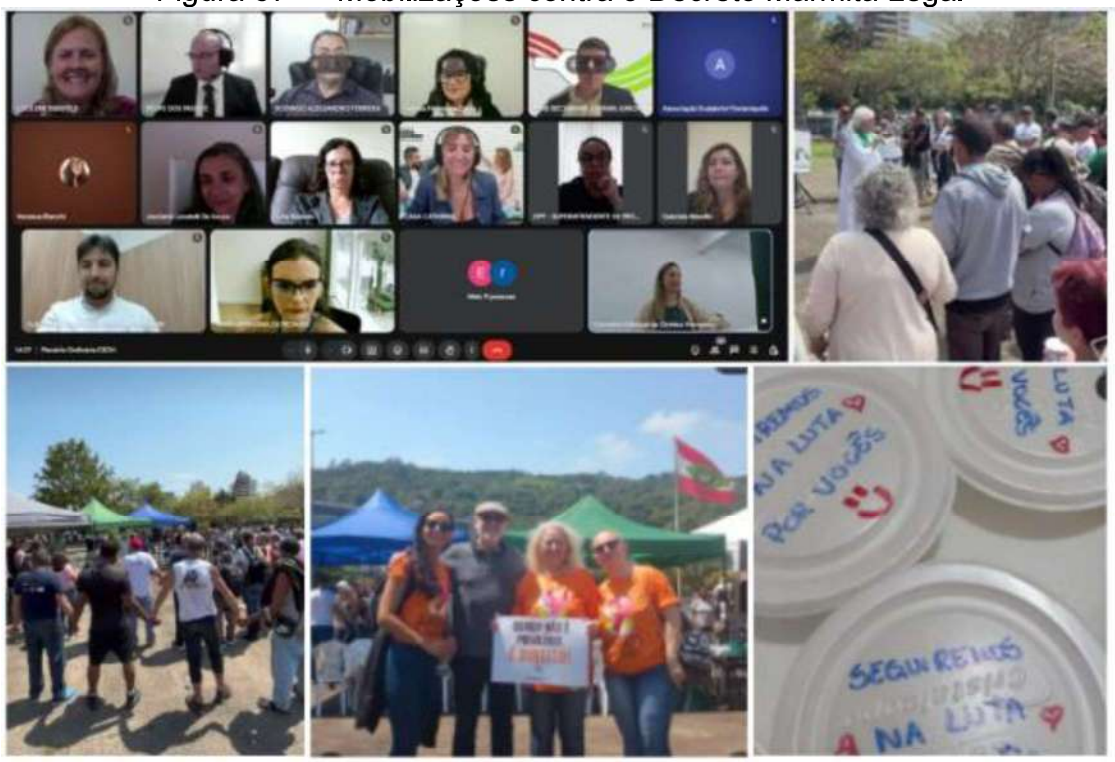
Provocado pelo Ciamp-Rua, o MP/SC, por meio de seu Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, emitiu um estudo técnico que corroborou e aprofundou as críticas (Anexo 8). O MP/SC classificou o decreto como materialmente inconstitucional, argumentando que ele fere o núcleo essencial de direitos fundamentais e contraria o princípio da solidariedade ao burocratizar a ajuda humanitária. A análise destacou a insuficiência da estrutura municipal para atender à demanda alimentar — com a Passarela da Cidadania ofertando serviços para uma fração mínima das 3.817 pessoas em situação de rua registradas em julho de 2025 — e apontou a contradição da norma com a decisão do STF na ADPF 976/2023, que veda a criação de entraves a políticas públicas e a institucionalização de práticas hostis.

Juridicamente, o decreto foi considerado um ato de exorbitância do poder regulamentar, por criar um regime sancionatório sem respaldo em lei formal. De forma contundente, o MP/SC qualificou a situação como "absurda", ao comparar a restrição imposta a seres humanos com a legislação estadual que protege e incentiva a

alimentação de animais de rua, evidenciando uma política de "dois pesos e duas medidas". Apesar da ampla articulação política e dos argumentos de urgência, o Poder Judiciário indeferiu o pedido liminar de suspensão do decreto, transferindo a disputa para o rito processual comum e determinando que a prefeitura apresentasse sua defesa.

Longe de arrefecer, a mobilização pública adotou novas estratégias para manter a intensidade do debate. As OSCs, em conjunto com a PSR, organizaram um culto ecumênico, enquadrando a restrição à distribuição de alimentos como uma violação da liberdade religiosa. A tática visava ampliar a base de apoio ao engajar frentes da sociedade que não militam diretamente na pauta. Até a conclusão desta tese, em dezembro de 2025, o decreto permanecia em vigor, consolidando o impasse entre a política municipal e a resistência civil.

Figura 57 — Mobilizações contra o Decreto Marmita Legal



Fonte: elaborada a partir dos registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

A luta pela segurança alimentar em Florianópolis ilustra como a ação pública da rua pode incidir na agenda estatal a partir da mobilização estratégica de diferentes recursos, conforme a análise de Lascoumes e Le Galès (2012). Para os autores, os

recursos definem a capacidade de agir dos atores e sua possibilidade de pesar nas decisões e nos resultados da ação pública. Enquanto o poder público municipal detinha os recursos formais — financeiros e decisórios —, a sociedade civil mobilizou um conjunto diversificado de recursos alternativos. Primeiramente, foram ativados recursos relacionais, visíveis na articulação em rede que uniu coletivos e movimentos sociais em protestos como os banquetaços.

A estes, foram somados recursos cognitivos e jurídicos, com a aliança estratégica com a DPE/SC e DPU, que traduziu a demanda social em instrumentos legais e elevou a pressão sobre a gestão. Por fim, a luta foi sustentada por um potente recurso simbólico: a legitimidade da causa e a urgência moral do combate à fome. Portanto, não há benevolência do Estado, mas o resultado da capacidade da sociedade civil de converter esses múltiplos recursos em poder de incidência, provando que a governança é, de fato, um campo de disputas onde a distribuição desigual de poder formal não determina o resultado.

Se a trajetória da luta pela segurança alimentar ilustra a desconstrução de um direito e a subsequente repressão à solidariedade, a batalha em torno de outro equipamento central para a PSR — o Centro Pop — revela uma faceta diferente da resistência. Neste caso, a luta não foi pela criação, mas pela sobrevivência de um serviço alvo de sucessivas tentativas de esvaziamento, um campo fértil onde se consolidou o protagonismo político da própria PSR.

7.3. A LUTA PELO CENTRO POP: A CONQUISTA DA PERMANÊNCIA E A CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO

A trajetória do Centro Pop ilustra um paradoxo central da governança da precariedade em Florianópolis: as próprias ações de desmonte por parte do poder público funcionaram como um catalisador para o fortalecimento e a organização política da PSR. Inaugurado em 2014, o equipamento sofreu um contínuo processo de sucateamento que culminou, em 2017, em uma ameaça concreta de fechamento pela gestão do então prefeito Gean Loureiro.

Segundo relatos, a precarização era uma estratégia deliberada para justificar o

fim do serviço. Na época, o Centro Pop funcionava na Passarela Nego Quirido em condições precárias:

> Era um "cubículo" que atendia apenas uma fração da demanda, com longas filas para serviços básicos, tinham dois tanquinhos de plástico para lavar a roupa e era fila para tudo: tomar banho, comer, lavar roupa. O ambiente de constante tensão, porque podiam roubar sua roupa do varal, enquanto você comia. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E20, 2025).

Diante da iminência do fechamento, que seria assinado pelo vice-prefeito, o MNPR/SC organizou uma resposta:

> Que que a gente fez? A gente juntou 60 pessoas. Fizemos todo esse movimento de rua e quando ele [o vice-prefeito] foi assinar o documento dentro da câmara, a gente entrou. Nós fizemos uma pressão, que nós fizemos o inverso. Nós fizemos ele assinar um documento dizendo que o Centro Pop não seria fechado. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E8, 2025).

Essa resposta aconteceu em duas frentes: (a) uma carta aberta à população de Florianópolis, denunciando o cenário de sucateamento das políticas públicas voltadas para a PSR e (b) uma manifestação com o objetivo de garantir uma audiência com o prefeito de Florianópolis.

A Carta Aberta, que consta no Anexo 5, denunciou o desmonte das políticas públicas voltadas à PSR em Florianópolis, incluindo a inexistência de políticas públicas de emprego, habitação, cultura e lazer. Também se destaca a transferência dos serviços existentes para grupos de voluntários, especialmente religiosos, que, em algumas situações, condicionam o atendimento à conversão religiosa, em desacordo com os princípios do Estado laico.

A carta denuncia a precariedade da estrutura do CnaR, a violência da GMF praticada contra a PSR e a ausência de equipamentos previstos na PNPSR, como restaurante popular e albergues municipais. A tentativa de fechamento do Centro Pop, sob o argumento de reordenamento, é criticada como uma decisão arbitrária e antidemocrática, uma vez que a decisão foi da SEMAS e do prefeito, sem a participação dos usuários e dos servidores públicos envolvidos com a prestação do serviço. A carta foi assinada pelo MNPR/SC, pelo CRP e pelo CREAS.

A manifestação contou com a participação de representantes do MNPR/SC, da

Ordem dos Advogados do Brasil, de coletivos da sociedade civil, da DPE/SC, da Câmara de Vereadores, da rede de assistência social, de outros atores governamentais e não governamentais. A manifestação culminou na conquista da audiência com o vice-prefeito, durante a qual a PSR pôde expressar sua preocupação com o possível fechamento do Centro Pop.

Durante a reunião, a pedido do vice-prefeito, os representantes da SEMAS e da Segurança Pública explicaram a necessidade urgente de reordenamento do Centro Pop. Após ouvir os depoimentos, o vice-prefeito garantiu que o Centro Pop não seria fechado naquele momento. No entanto, reconheceu a necessidade de reordenamento e propôs a formação de uma comissão, composta por representantes do governo, do MNPR/SC e da sociedade civil, para identificar a melhor forma de reestruturar o espaço.

Essa vitória não foi um caso isolado, mas o pilar sobre o qual o protagonismo da PSR foi construído. Ameaças constantes a equipamentos essenciais tornaram-se o estopim para a organização política:

> As primeiras lideranças locais surgiram na defesa dos albergues, que eram constantemente ameaçados de fechamento. Quando conseguimos fortalecer a organização da população em situação de rua, começamos a ocupar espaços de debate. Deixamos de ser vistos como uma simples "comissão" e passamos a ser reconhecidos como um "movimento".
> Com essa mudança, a população de rua começou a se empoderar de seus direitos. O processo foi gradual, mas fundamental: as pessoas foram se reconhecendo como agentes de direito, capazes de agendar reuniões e pautar o poder público. Embora não houvesse um grande volume de pessoas, a representatividade se tornou muito maior e mais qualificada (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

> Aprendemos o caminho da luta por vagas. Em Florianópolis, reabrimos o albergue da maçonaria e, posteriormente, a prefeitura abriu a primeira casa conveniada, com 40 vagas, que já se mostraram insuficientes. Foi por meio de ações judiciais que conquistamos a abertura da Casa Rosa (30 vagas) e do primeiro abrigo emergencial durante uma onda de frio. A luta era constante para que esses abrigos emergenciais não fechassem, transformando-os em soluções permanentes. Assim surgiram a Passarela da Cidadania e a Casa de Passagem. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

Esse amadurecimento político, que eleva os usuários à condição de coletivos protagonistas, torna o movimento mais apto a identificar e confrontar não apenas as ações, mas também as lógicas excludentes da gestão. Apesar da vitória ao garantir a permanência do Centro Pop, o serviço continuou operando de forma precária. A luta pela

permanência do Centro Pop, embora vitoriosa em evitar seu fechamento, não foi suficiente para reverter a lógica do sucateamento. Isso evidencia, a partir da análise, que a ação pública da rua se desdobra em múltiplas frentes de batalha.

Figura 58 — Reunião do CNDH no Centro Pop

Fonte: CNDH (2024).

Se a mobilização em torno do Centro Pop foi uma luta pela existência de um equipamento de gestão direta, a disputa na Passarela da Cidadania — principal serviço de acolhimento terceirizado — configura-se como uma luta por dignidade dentro de um espaço marcado pela precariedade e pelo abandono institucional. Na seção a seguir, analisamos como a sociedade civil e a própria PSR se organizaram para denunciar as condições aviltantes da Passarela e cobrar responsabilidade do poder público, transformando o cotidiano de um serviço precário em uma arena constante de resistência e ação pública.

7.4. A LUTA POR DIGNIDADE NA PASSARELA DA CIDADANIA

Descrita pelos próprios frequentadores e por voluntários como um "lugar muito hostil" e "horroroso", a Passarela da Cidadania tornou-se uma arena constante de resistência. Essa luta por dignidade ganhou um contorno oficial quando as condições aviltantes do local levaram a DPE/SC a judicializar a questão em 2020, após o município

descumprir repetidas recomendações extrajudiciais. A iniciativa da DPE/SC de incluir a PSR nas discussões foi um marco, validando o seu papel como ator político. A satisfação expressa em seus relatos revela um desejo não apenas por melhores condições, mas pelo direito de participar das decisões que os afetam, em um claro contraponto ao modelo de tutela imposto pela gestão municipal:

> A defensoria fez algumas reuniões com a pop rua, ficamos bem felizes, porque fomos incluídos. Sempre é pra nós, mas queremos estar juntos. A prefeitura não fez nada, nunca faz. Aí a justiça mandou arrumar, aí sabe como é. Não teve jeito, teve que melhorar, separar as mulheres dos homens, isso foi importante. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E20, 2025).

A fala "Sempre é pra nós, mas queremos estar juntos." sintetiza a essência do protagonismo: o que interpretamos como a recusa em serem meros objetos de uma política e a afirmação de sua condição de sujeitos de direito. A melhoria concreta — a separação dos espaços, uma demanda urgente de segurança para as mulheres — é vista não como uma concessão da prefeitura, mas como uma conquista arrancada pela via judicial e pela mobilização social, evidenciando que a participação direta é o caminho encontrado para garantir direitos que, institucionalmente, lhes são negados. A judicialização, somada à pressão de movimentos sociais, gerou resultados concretos, especialmente após um caso de estupro que expôs a vulnerabilidade das mulheres. Essa mobilização forçou a criação de espaços separados, uma vitória celebrada pela população atendida:

> Na Passarela, na pandemia, era tudo junto, não separavam nós (mulheres), dos homens e dos trans. Aí doparam uma menina e estupraram lá em cima mesmo. O 8M e a Marcha das Mulheres compraram a briga, mandaram uma carta pra desembargadora. A SEMAS teve que fazer um quarto só para nós e homos e trans, separado dos homens. (PESSOA COM TRAJETÓRIA DE RUA, E18, 2025).

A percepção geral é de que as melhorias foram apenas paliativas.

> Estava muito ruim, o movimento e a defensoria fizeram reunião com os usuários mais de uma vez. Mandaram carta para SEMAS, a prefeitura só cumpriu porque sabia que iria ter ação judicial. Mandaram a Nurrevi cumprir e melhorar as instalações. Foi uma vitória, mas não foi de verdade. Porque só deixou de ser péssimo para ser ruim. A Passarela nunca foi um bom lugar para eles. (GESTOR PÚBLICO, E5, 2025).

A repercussão da luta por dignidade e das contínuas denúncias sobre a precariedade da Passarela transcendeu a esfera local, motivando uma missão oficial do Ciamp-Rua nacional.

Figura 59 — Reunião do Ciamp-Rua nacional na Passarela

Fonte: Registros dos momentos da pesquisa na arena (2025).

Durante a visita ao equipamento, o comitê, acompanhado por coletivos e pela própria PSR, realizou uma escuta direta dos usuários sobre as condições do serviço. A persistência dessas condições, mesmo após intervenções judiciais e denúncias públicas, do ponto de vista analítico, evidencia os limites da atuação estatal na garantia das condições mínimas de vida. É nesse contexto que a responsabilidade pela sobrevivência cotidiana passa a ser progressivamente deslocada para a sociedade civil.

7.4.1. A terceirização da sobrevivência: o protagonismo da sociedade civil

Com o agravamento da crise sanitária e o acolhimento de centenas de pessoas na Passarela, a PMF se mostrou incapaz de garantir a segurança alimentar da população abrigada. Diante dessa lacuna, a sociedade civil, articulada na Rede Com a Rua, assumiu um papel central, responsabilizando-se pelo fornecimento de aproximadamente 1.000 refeições diárias. A decisão, tomada em caráter emergencial, representou a terceirização informal de uma obrigação fundamental do Estado, como relembra uma representante da rede:

> Foi acertado em reunião com a secretaria e com outros agentes públicos, que

> levantaram algumas dificuldades de ampliar as vagas. Eles conseguiram remanejar o café da manhã e almoço para que se aumentasse a quantidade de refeições. Então, a gente assumiu, como sociedade civil, as jantas, sem contrato, sem nada, só no voluntariado, entendendo o momento de emergência. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

> A gente centralizou a produção de marmitas e estoques no Monte Serrat, cada dia um coletivo era responsável por ir lá cozinhar e entregar as marmitas. Conseguimos apoio para transporte, ficamos fazendo isso uns oito meses. Além disso, a pedido da pop rua começamos a fornecer café da tarde, pois eles almoçavam e jantavam, ficando à tarde inteira sem comer. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

Essa mobilização, embora essencial para evitar uma tragédia humanitária, mascarou a inoperância do Poder Executivo. Enquanto voluntários organizavam a logística de produção e entrega de alimentos, a PMF se limitava a oferecer uma estrutura física cronicamente inadequada, como já apontavam os próprios usuários. O conflito atingiu o ápice quando a prefeitura recebeu recursos federais para o abrigamento e, em vez de investir na alimentação, usou a verba para outros fins, alegando que a Rede Com a Rua já cobria essa necessidade.

A atitude foi vista como uma manobra para se isentar da responsabilidade, levando ao rompimento do diálogo e à decisão da rede de cessar a entrega de refeições dentro da Passarela. Esse episódio de quebra de confiança marcou um ponto de inflexão na arena. Diante da constatação de que a colaboração com o poder público se mostrava instrumental e a inércia estatal era uma escolha política, a sociedade civil organizada passou a redirecionar suas energias.

Em vez de apenas suprir as lacunas deixadas pelo Estado ou lutar por sua responsabilização, os coletivos e movimentos sociais aprofundaram uma estratégia paralela: a de construir suas próprias soluções. Essa mudança de foco revela a verdadeira potência da sociedade civil: sua capacidade de inovar e criar alternativas onde o Estado se omite.

Se, em um primeiro momento, a ação da sociedade civil se concentrou em mitigar emergências e suprir lacunas deixadas pelo Estado, a persistência da inércia estatal impulsionou um deslocamento estratégico. Gradualmente, os coletivos passaram a investir na construção de alternativas mais estruturadas, capazes de enfrentar não apenas os efeitos, mas as causas da precariedade.

7.5. A POTÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL: CONSTRUINDO ALTERNATIVAS À INÉRCIA ESTATAL

Diante da falência do Estado em prover uma rede de proteção social eficaz e da ausência de políticas habitacionais, a sociedade civil organizada em Florianópolis não apenas denunciou a inércia estatal, mas construiu ativamente alternativas. Este fenômeno pode ser interpretado como uma forma de inovação social na esfera pública, onde a sociedade civil, diante do bloqueio institucional, cria modos de "fazer política" e de coproduzir soluções à margem do Estado.

Esta seção analisa duas iniciativas centrais — o "Moradia Acolhedor" da Pastoral do Povo de Rua e o projeto de transição da Rede Com a Rua — que demonstram a potência da ação pública em criar soluções mais humanas e eficientes do que as respostas tradicionais do poder público. A base ideológica dessa mobilização foi a ressignificação da moradia, não como um prêmio por bom comportamento, mas como um direito incondicional, conforme destaca o participante:

> A partir de 2013, inspirados pelo debate nacional do comitê da pastoral sobre "Moradia Acolhedora", trouxemos para o movimento o lema: "Chega de omissão, queremos habitação!". Passamos a compreender a moradia como um direito, e não como merecimento. Criticamos o sistema vigente, que funciona como uma escada de mérito — se a pessoa "se comportar", vai para o albergue; se for "muito boa", vai para a Casa Rosa –, mas sempre em espaços temporários. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

A premissa central do projeto é garantir moradia e acompanhamento técnico à PSR sem a exigência de que a pessoa se submeta a qualquer tipo de lógica meritocrática. A importância da capacidade transformadora desses coletivos fica evidente em sua habilidade de ativar suas redes, processo que, na perspectiva de Latour (2012), é capaz de sustentar a ação política.

7.5.1. A trajetória do projeto Moradia Acolhedora: do trabalho à moradia como ponto de partida

A criação do programa Moradia Primeiro pela Pastoral do Povo de Rua nasceu da constatação prática de que a empregabilidade, por si só, não era suficiente para retirar

as pessoas das ruas. A trajetória iniciou-se em 2018 com um foco exclusivo no trabalho, como resume um dos fundadores da organização:

> Em 2018, a gente achava que arrumar emprego era a solução, então focamos nisso, na época conseguimos apoio do IGEOF, de umas construtoras, e a COMCAP queria ter um concurso lá para agentes temporários. Ficamos bem contentes; em pouco tempo com muita correria conseguimos encaminhar 68 para uma empresa, 48 para outra e capacitar 25 para o concurso, dos quais 8 passaram. (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

O sucesso inicial em conseguir as vagas, no entanto revelou um obstáculo fundamental que limitou seus resultados a longo prazo: a falta de moradia. Apesar de estarem empregadas, as pessoas continuavam a dormir na rua, submetidas a uma rotina insustentável de trabalho pesado sem acesso a "um chuveiro decente para tomar um banho, [...] uma cama, [...] uma alimentação adequada". A contradição do sistema público se tornou evidente quando, ao buscarem vagas em casas de acolhimento para esses trabalhadores, a resposta era de que “não tinha como fazer nada porque não tinha vaga”.

Consequentemente, a maioria não conseguiu se manter nos empregos, e essa experiência foi crucial para a Pastoral concluir que apenas o trabalho não era suficiente e que a moradia era o passo prioritário para a reintegração social (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025). Foi a partir dessa percepção que o projeto começou de forma orgânica, com o financiamento coletivo do aluguel para um pequeno grupo de quatro homens em uma moradia coletiva. O êxito da experiência fez o projeto se ampliar gradativamente e se consolidar com uma metodologia focada no protagonismo: o participante, com o suporte financeiro garantido, assume a responsabilidade de encontrar sua própria casa e negociar com o proprietário.

Esse processo, segundo os organizadores, é em si uma ferramenta de reconstrução da dignidade (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025). A partir dessa experiência prática, os atores pesquisaram e descobriram que havia modelos similares em outros países. Assim, a iniciativa se estruturou com base no modelo internacional *Housing First*, adaptando-o à realidade local para oferecer uma solução mais robusta e metodologicamente embasada. O funcionamento do programa se baseia em dois pilares: o acesso à moradia e o acompanhamento contínuo.

Para ser selecionada, a pessoa deve estar em situação de rua há mais de cinco anos. Essa é a regra geral do modelo *Housing First*, mas no Moradia Primeiro, isso é considerado a regra, mas não é tão rígida, a escolha por vezes é pelos “casos mais doloridos”.

> Selecionamos nas rodas de conversa com a pop rua. Como a gente não recebe dinheiro público, então a gente não segue à risca essa questão dos cinco anos. Tem uma ou outra e a gente fez o Moradia de um jeito catarinense. A gente vai naqueles casos mais doloridos, que a gente sabe que não vai ter apoio. (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

O suporte financeiro é integral no início e, gradualmente, o morador passa a contribuir com uma parte do valor, em um processo que fomenta a autonomia financeira. O grande diferencial do modelo catarinense é o acompanhamento contínuo e a criação de uma rede de apoio, com encontros semanais que fortalecem os vínculos e oferecem um espaço seguro para o desenvolvimento coletivo:

> O diferencial aqui são esses encontros, essas rodas de conversa, todas as sextas. Em outros lugares que têm o Moradia Primeiro, não tem isso, é só a moradia e o acompanhamento. Achamos que esses encontros ajudam a fortalecer o vínculo. Levamos outras pessoas, convidamos terapeuta, advogado e outros profissionais para dialogar. (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

A filosofia é romper com a lógica de meritocracia:

> O que diferencia o programa Moradia Primeiro é que sai da lógica de meritocracia, onde a pessoa em situação de rua deve merecer o imóvel antes de ganhá-lo, toda a tratativa de cuidado e recuperação é feita a partir da moradia e não antes dela. Devolvemos o protagonismo para a pessoa, ela sai da condição de vítima, daquele ciclo vicioso da assistência. Não estou aqui dizendo que a assistência não é necessária, ela é, porém, assistência salva a emergência, mas não muda a realidade dessas pessoas. (REPRESENTANTE DE OSC, E7, 2025).

A notável eficácia do programa é comprovada por seus resultados: desde o início de suas atividades, foram atendidas 118 pessoas. Desse total, 18 continuam em acompanhamento, quatro faleceram. Com uma taxa de sucesso na manutenção da moradia superior a 80%, em contraste com a visão cética de gestores públicos, como a de um agente político (2025) que questionou a viabilidade de "subsidiar um estilo de vida de um adulto funcional que não quer se tratar e não quer trabalhar". Além da eficácia

humana, o modelo se mostra economicamente mais vantajoso: “O recurso gasto para deixar duas pessoas no hotel social ou quatro na Passarela é o mesmo para deixar cinco na moradia com cesta básica mensal” (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

Conforme demostramos, o projeto Moradia Acolhedora se estruturou como uma resposta de longo prazo para trajetórias crônicas de exclusão, além dela, outra iniciativa emerge na arena como um mecanismo ágil de transição habitacional frente à demanda, protagonizados pela Rede Com a Rua.

7.5.2. O surgimento da Rede Com a Rua e o projeto de transição habitacional

A Rede Com a Rua emerge formalmente durante a pandemia de COVID-19, mas sua gênese remonta a articulações prévias entre coletivos que já atuavam de forma coordenada. Essa articulação foi fundamental para a rápida mobilização da rede no início da crise sanitária. Em paralelo à disputa na Passarela da Cidadania, emergiu outra iniciativa de grande impacto, o projeto de transição habitacional.

O início do projeto está diretamente ligado ao início do pagamento do auxílio emergencial federal em 2020. Conforme entrevistas, as pessoas abrigadas provisoriamente na Passarela, ao receberem as primeiras parcelas do benefício (inicialmente R$ 400,00), passaram a buscar ativamente uma saída da condição de rua, solicitando ajuda aos voluntários para encontrar quitinetes ou quartos para alugar. A iniciativa nasceu, portanto, de uma demanda da própria população, que via no auxílio a oportunidade imediata de garantir uma moradia, ainda que precária (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025). Ilustrando um modelo de política pública construído não a partir do confronto, mas da demanda direta da PSR por moradia:

> Na pandemia, quando surgiu aquele auxílio emergencial. Durante os atendimentos na Passarela muitas pessoas pegaram o dinheiro e falaram: “Eu quero alugar um lugar, porque eu não aguento mais ficar na rua”. E aí surgiu essa demanda. (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

Essa ação demonstra uma inversão na lógica da política pública tradicional. Em vez de um modelo top-down, a Rede implementou uma abordagem baseada na escuta e na agilidade, articulando auxílio para aluguel, busca por emprego e cestas de

alimentos. Nesta primeira fase, o apoio era assistemático e reativo. Voluntários e coletivos que compunham a Rede Com a Rua mobilizavam-se para auxiliar na busca por moradias e na doação de itens essenciais. A estrutura era descentralizada, com diferentes grupos assumindo responsabilidades específicas.

O coletivo "Cozinha de Todes", por exemplo, que já possuía uma iniciativa de geração de renda, expandiu sua atuação para fornecer uma "Cesta Nada Básica" — um conjunto de alimentos de qualidade que visava garantir a segurança alimentar das famílias em transição. O "Coletivo Repor", por sua vez, focava na arrecadação e montagem de kits de enxoval doméstico (cama, banho, utensílios de cozinha), provendo a estrutura material mínima para o início da vida autônoma (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

O projeto, que se iniciou de forma "completamente caótica", evidenciou tanto a potência quanto as fragilidades da ação da sociedade civil: a capacidade de resposta imediata contrastava com a instabilidade de recursos (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025). Foi nesse período que o grupo "Pontes pro Recomeço", composto por membros do judiciário, integrou-se à iniciativa, sensibilizado pelas campanhas de arrecadação. Sua contribuição tornou-se fundamental para a compra de alimentos, especialmente de produtores orgânicos e de projetos sociais. O projeto cresceu exponencialmente, chegando a acompanhar 55 famílias simultaneamente, funcionando com base na solidariedade e na articulação orgânica entre os diferentes atores.

7.5.2.1. O ponto de inflexão: a crise de sustentabilidade e a necessidade de método

O crescimento acelerado e a ausência de uma estrutura formal levaram o projeto a um ponto de crise. A dependência contínua de doações para garantir a alimentação de 55 famílias tornou-se insustentável e temerária. O estopim para a mudança foi a iminência de não conseguir os recursos necessários (cerca de R$ 5.000 a R$ 7.000) para a montagem das cestas, a poucos dias da data de entrega, gerando uma enorme insegurança para as famílias acompanhadas (REPRESENTANTE DE OSC, E26, 2025).

Esse momento crítico expôs a principal fragilidade do modelo inicial: a falta de metodologia e planejamento. As decisões, segundo representantes de OSC, eram

frequentemente "muito emocionadas", sem um método que garantisse a estabilidade e a continuidade do apoio. Ficou evidente que, para seguir adiante, era preciso transitar de uma ação emergencial para um projeto estruturado. A trajetória de amadurecimento do projeto ilustra a construção de um novo modelo de governança híbrida e a superação das fragilidades da ação voluntária. A instabilidade inicial e o esgotamento dos voluntários — "o pessoal enlouquecendo, enfim, separando" — levaram à decisão de formalizar a iniciativa (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

A solução encontrada foi suspender temporariamente o acompanhamento, garantindo uma transição emergencial apenas para os casos mais vulneráveis (famílias com crianças e pessoas com comorbidades de saúde mental), e dedicar-se à formalização. Essa decisão gerou divergências internas, com alguns grupos se afastando, mas foi fundamental para a maturação da iniciativa. Uma comissão foi formada para desenhar e escrever o projeto, definindo objetivos, público-alvo, metodologia e orçamento. Assim, o projeto foi reescrito para buscar financiamento e garantir a sustentabilidade do acompanhamento, refletindo uma mudança de estratégia.

7.5.2.2. A formalização: Parceria institucional e recorte metodológico

A fase de formalização culminou na submissão do projeto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), um parceiro que já conhecia a seriedade do trabalho da Rede Com a Rua, por meio do apoio às cozinhas solidárias. A parceria garantiu o recurso necessário para uma experiência piloto: o acompanhamento de quatro a oito famílias por um período de 12 meses, com financiamento integral para aluguel, alimentação e apoio psicossocial. Essa nova fase trouxe uma mudança metodológica foi crucial.

Se no início o projeto era universalizado, acolhendo qualquer pessoa interessada, a análise da experiência demonstrou que a sociedade civil não possuía as ferramentas adequadas para lidar com casos complexos de dependência química crônica, que demandam um acompanhamento profissional especializado e integrado à rede de saúde pública (como os Centros de Atenção Psicossocial). Portanto, o projeto redesenhado passou a focar em um público específico: famílias cuja vulnerabilidade central era a pobreza e a exclusão socioeconômica, e não a dependência química.

Essa decisão estratégica não apenas aumentou a taxa de sucesso para perto de 100% no grupo piloto, mas também refinou o objetivo do projeto: demonstrar que, quando o principal obstáculo é a falta de recursos e de uma rede de apoio inicial, uma intervenção focada e temporária é altamente eficaz. A trajetória de amadurecimento do projeto ilustra também a construção de um novo modelo de organização interna, que evoluiu, da sobrecarga de poucos voluntários para a criação das Equipes de Acompanhamento de Transição, um modelo mais estruturado e sustentável (REPRESENTANTE DE OSC, E14, 2025).

Ao final dos 12 meses, o projeto piloto foi concluído com sucesso. A Rede Com a Rua tomou a decisão consciente de não dar continuidade à iniciativa como uma política própria, entendendo seu papel como o de fomentar uma inovação social que sirva de modelo e pressione o poder público a assumir sua responsabilidade. A experiência, nascida da urgência e consolidada pelo método, transformou-se em um capital de conhecimento, cujo maior legado é a comprovação da viabilidade de uma política pública de transição habitacional.

A atuação da Rede Com a Rua, portanto, transcendeu a simples complementação da ação estatal. Ela representa uma nova configuração das relações socioestatais em Florianópolis, na qual a sociedade civil organizada:

1. Ocupa vácuos deixados pelo Estado: age onde a política pública formal é ausente ou insuficiente, respondendo com agilidade a demandas emergenciais;
2. Disputa a narrativa: demonstra, na prática, que soluções como a moradia autônoma são viáveis e desejadas, contrariando discursos que naturalizam a condição de rua ou a suposta incapacidade da própria população;
3. Inova na governança: cria arranjos híbridos e flexíveis, articulando recursos populares, privados e de setores do próprio aparelho estatal (como o Judiciário e o MPT) para garantir a sustentabilidade das ações.

A experiência da Rede não apenas expõe as falhas do Estado, mas também sinaliza para um modelo de política pública mais permeável e coproduzido. Um modelo no qual a rigidez da burocracia estatal tradicional pode ser desafiada pela governança adaptativa e pela legitimidade das ações construídas diretamente com e a partir da comunidade.

As trajetórias do Moradia Acolhedora e da Rede Com a Rua, embora distintas em seus métodos, compartilham uma mesma ruptura paradigmática: a centralidade da moradia como condição primeira para a reconstrução da vida. Analisadas em conjunto, essas experiências permitem identificar padrões de inovação social no direito à moradia em Florianópolis.

7.5.3. As inovações sociais no direito à moradia

Analisadas em conjunto, as trajetórias da Pastoral do Povo de Rua e da Rede Com a Rua não apenas compõem um panorama da potência da sociedade civil, mas também consolidam um paradigma de inovação social para o direito à moradia em Florianópolis. Ambas as experiências partem de um mesmo diagnóstico — a falência do modelo assistencialista e a urgência de colocar a moradia como pilar central da política para a PSR — e o fazem por caminhos complementares que expõem a riqueza das soluções construídas "de baixo para cima".

A Pastoral, a partir de um aprendizado de longo prazo sobre a insuficiência do emprego sem um lar, se estrutura a partir de um modelo de suporte contínuo e profundo para casos crônicos. Já a Rede Com a Rua desenvolve, a partir de uma demanda imediata catalisada pelo auxílio emergencial, um modelo de transição ágil e focado na superação da barreira econômica. A primeira desconstrói a "escada de mérito" com uma política de permanência; a segunda emerge como uma experiência de passagem para a autonomia.

Juntas, essas iniciativas não apenas preenchem lacunas deixadas pelo poder público, mas disputam ativamente a narrativa, provando na prática a viabilidade de um modelo que o Estado hesita em adotar em larga escala. Elas são a materialização de uma governança híbrida e adaptativa, que tece soluções a partir de recursos comunitários, parcerias estratégicas e até mesmo da colaboração com atores governamentais, criando um ecossistema de proteção social mais resiliente e eficaz do que o modelo estatal centralizado. Elas não apenas preenchem lacunas, como também disputam ativamente a narrativa, provando que a inércia do poder público não se deve à inviabilidade das soluções, mas à falta de vontade política.

Estas iniciativas demonstram o conceito defendido por Ansell (2011), segundo o qual a articulação de diversos atores se torna mais factível quando estes estão determinados a resolver um problema comum. Para o autor, o exercício de investigações públicas para a solução de problemas pode ajudar pessoas com interesses diversos a dialogar e cocriar. Para Dewey (1954), a experiência é um conceito central neste processo, haja vista que nada existe fora dela; o sujeito, o objeto, o espírito, a natureza só existem na interação, e é por meio desta que conseguimos compreender e transformar a realidade.

Portanto, mais do que ações paliativas ou projetos-piloto, as experiências analisadas representam um laboratório de políticas públicas. Elas oferecem um roteiro para a reestruturação da própria política habitacional: uma política fundamentada na escuta, descentralizada em sua execução e coproduzida com aqueles que, de fato, a vivenciam indicando um caminho em que a dignidade e a autonomia são os fundamentos para a reconstrução de vidas. A inovação social é percebida como um processo de "experimentação" diante dos problemas públicos, promovendo o protagonismo dos sujeitos, inclusive daqueles tradicionalmente marginalizados (ANDION, 2023b).

Essa potência construtiva da sociedade civil representa apenas uma das faces da ação pública da rua. A outra, igualmente crucial, é a capacidade de resistência e denúncia contra as políticas higienistas que avançam na arena institucional. Enquanto projetos inovadores buscam edificar a autonomia, a governança da precariedade contra-ataca com ferramentas de controle que a anulam. A luta por políticas para além da internação compulsória ilustra perfeitamente essa disputa, revelando como a defesa da liberdade se torna um pilar central da batalha por dignidade.

7.6. A LUTA POR POLÍTICAS PARA ALÉM DA INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA

Diante da falência dos canais formais de participação, como o Ciamp-Rua, a luta por direitos da PSR se desloca para outras arenas: a mobilização da sociedade civil e a judicialização. Nesses espaços, a ação pública busca não apenas reagir às violações, mas também disputar a narrativa e construir contrapoderes. A batalha contra a política de internação compulsória em Florianópolis é um caso emblemático dessa dinâmica.

Embora a discussão sobre segurança pública seja legítima, a abordagem da internação compulsória em Florianópolis revela como uma política pode ser esvaziada de seu potencial de cuidado para se tornar, na prática, mais um instrumento de controle social. Esta lei é outro exemplo de como a política pública, no papel, pode se afastar de seu objetivo na prática. A Lei nº 11.314, de 2024, que instituiu a política, é criticada pelo CNDH por violar os direitos humanos da PSR e por sua incompatibilidade com a Lei da Reforma Psiquiátrica e a Nova Lei de Drogas.

As recomendações do CNDH (2024) para que o município se abstenha de encaminhar pessoas para Comunidades Terapêuticas e de promover a internação psiquiátrica em desconformidade com a legislação federal reforçam a tese de que a abordagem municipal para a saúde mental e o uso de substâncias ainda se baseia em uma lógica coercitiva e não em uma política de cuidado integral e humanizado.

Apresentada em 2024 como uma medida de resgate para pessoas com transtornos mentais ou dependência química, a lei que instituiu a internação compulsória tornou-se imediatamente um campo de intensa controvérsia. A iniciativa foi duramente criticada por órgãos como o CNDH, a DPU e a DPE/SC, que apontaram sua incompatibilidade com a Lei da Reforma Psiquiátrica e seu caráter higienista, que viola os direitos humanos ao priorizar a coerção em detrimento de uma política de cuidado integral.

7.6.1. A resistência nas ruas: a mobilização contra a "limpeza urbana"

A resistência à internação compulsória não se limita à recusa de uma medida específica. Ela expressa a afirmação de um outro paradigma de política pública, baseado na intersetorialidade, no cuidado territorializado e no reconhecimento da PSR como sujeito de direitos. A resistência a essa lógica manifestou-se em diversas frentes. Diante da inação do Ciamp-Rua, os "coletivos protagonistas", formados pela própria PSR, assumiram a liderança da mobilização, convocando a sociedade civil para o protesto:

> Junte-se a nós na próxima SEGUNDA para dizer NÃO à política de "limpeza urbana" do prefeito Topázio! Forçar pessoas em situação de rua para Comunidades Terapêuticas não resolverá o problema. [...] A população de rua precisa de POLÍTICAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS adequados às suas

> reais necessidades, não de mais violência e estigma! (MNPR/SC, 2024, p. 1).

A mobilização em frente à Câmara de Vereadores contou com a presença de aproximadamente 80 pessoas, das quais cerca de 50 eram pessoas em situação de rua. Apesar da forte articulação, a lei de “internação humanizada” foi aprovada em 1º de março de 2024, demonstrando os limites da arena da mobilização diante da correlação de forças políticas na cidade. Com a aprovação da lei, apesar da mobilização nas ruas, a resistência passou a operar também no plano simbólico e discursivo, deslocando-se para a denúncia pública, a produção de evidências e a deslegitimação da política.

7.6.2. A batalha narrativa e a evidência do fracasso da política

Após a aprovação da lei, a luta se deslocou para a deslegitimação da política, expondo sua ineficácia e suas contradições. Reportagens, como a do Canal Medium, classificaram-na como "política eleitoreira", apresentando exemplos de seu fracasso. Um dos casos foi o de um homem internado sob forte publicidade nas redes sociais do prefeito e que, após seis dias, retornou à rua sem qualquer alteração em sua condição social. O ativista Schaeffer utiliza sua própria trajetória — 22 internações, sendo 14 compulsórias, sem sucesso — para atestar a ineficiência do modelo.

A denúncia se aprofunda ao revelar que a política opera sob um incentivo financeiro, em que a prefeitura remunera as clínicas pelo valor integral de 90 dias, independentemente do tempo de permanência do indivíduo. Além disso, relatos de quem vivenciou o processo revelam um sistema focado em proselitismo religioso, em vez de cuidado terapêutico:

> Já fiquei internada, mas o pastor ficava na minha mente tentando me converter, papo chato, não acredito nessa conversinha, sou filha de santo. Ficavam me perturbando para abraçar o senhor, fugi de lá. Vários fogem, é só perguntar para outros aqui. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

A promulgação da Lei da "Internação Humanizada" como um “dispositivo” de controle social, apesar da forte oposição, ilustra o desequilíbrio de “posições” e “recursos” na arena. O Poder Executivo utilizou seus recursos institucionais para impor uma agenda securitária, ignorando os recursos técnicos e a legitimidade dos “atores” do

campo dos direitos humanos, como o CNDH e o CRP-12. Embora a discussão sobre segurança seja legítima, a abordagem em Florianópolis esvazia o potencial de cuidado para se tornar um instrumento de controle social, baseado em uma lógica coercitiva e não em uma política de cuidado integral e humanizado.

A resistência a essa lógica manifestou-se em diversas frentes ao longo de 2024. Em fevereiro, no grupo de WhatsApp do Ciamp-Rua, foi divulgado o posicionamento do CRP-12 sobre o projeto de lei da internação compulsória. O CRP-12 (2024) declara que a internação involuntária, aplicada de forma indiscriminada, constitui uma ação higienista e discriminatória, mascarada sob o pretexto da proteção.

Para o conselho, esta estratégia anula a autonomia e o protagonismo dos sujeitos, remetendo a práticas manicomiais historicamente superadas e configurando um retrocesso frente à luta antimanicomial (CRP-12, 2024). Apesar da contundência do documento, não houve discussão no grupo sobre a declaração. Frente à inação do Ciamp-Rua e do encaminhamento da lei da internação compulsória, os coletivos protagonistas se mobilizaram e convidaram a sociedade civil para participar:

> Junte-se a nós na próxima SEGUNDA para dizer NÃO à política de "limpeza urbana" do prefeito Topázio! Forçar pessoas em situação de rua para Comunidades Terapêuticas não resolverá o problema. Isso apenas desvia mais dinheiro para essas instituições religiosas que violam direitos humanos. Somos representantes de coletivos que atuam diretamente com essas pessoas e sabemos que essa medida é eleitoreira e ineficaz! A população de rua precisa de POLÍTICAS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS adequados às suas reais necessidades, não de mais violência e estigma! O Ato acontecerá em frente à Câmara Municipal de Florianópolis a partir das 16h00. Precisamos do apoio de todos os coletivos da cidade!!!! (MNPR/SC, 2024, p. 1).

A mobilização contou com a presença de aproximadamente 80 pessoas, das quais por volta de 50 eram pessoas em situação de rua. Apesar das mobilizações, no dia 1º de março de 2024 a lei de “internação humanizada” foi aprovada. O tema voltou a aparecer no grupo de WhatsApp do Comitê em maio de 2024, quando foi encaminhada a matéria do Canal Medium, onde a internação compulsória é chamada de “política eleitoreira”. Na reportagem são apresentados dois exemplos da ineficiência da política:

> O caso é de um homem em situação de rua, que foi internado contra sua vontade no Instituto de Psiquiatria (IPQ), localizado no bairro Colônia Santana, em São José. O episódio foi publicado em 9 de março nas redes sociais do prefeito da

> Capital, Topázio Netto (PSD), como publicidade do programa de internação involuntária. No entanto, segundo Schaeffer, que acompanhou o caso, o homem recebeu tratamento durante seis dias e logo após retornou para a rua. Sem nenhuma alteração em sua condição social.
>
> Schaeffer, utiliza sua própria experiência para atestar a ineficiência da internação involuntária. Viveu 20 anos em situação de rua e este período passou por 22 internações, sendo 14 compulsórias — involuntárias com autorização de um juiz. No entanto, só saiu da situação de rua e do abuso de drogas quando conheceu o Movimento Pop Rua em 2012 e encontrou um objetivo de vida no movimento social (MEDIUM, 2024, p. 1).

Soma-se a isso a denúncia de que a política opera com base em um incentivo financeiro perverso. Conforme aponta uma pessoa com trajetória de rua (E20, 2025), a prefeitura remunera as clínicas pelo valor integral de 90 dias de tratamento, independentemente do tempo de permanência da pessoa. Assim, mesmo que o indivíduo fuja no primeiro dia, o pagamento é efetuado, o que transforma os sujeitos em "coisa, em número", descaracterizando o objetivo terapêutico.

Ao final do período, não há nenhum suporte, e a pessoa é devolvida à rua e à mesma condição de vulnerabilidade. Para além da ineficácia, relatos de quem vivenciou o processo revelam um sistema focado em proselitismo religioso e em um questionável modelo de negócio. A pressão pela conversão é um dos elementos coercitivos, como descreve uma usuária do serviço:

> Já fiquei internada, mas o pastor ficava na minha mente tentando me converter, papo chato, não acredito nessa conversinha, sou filha de santo. Ficavam me perturbando para abraçar o senhor, fugi de lá. Mandaram eu de novo uns meses atrás, fugi de novo, isso não é pra mim, essa coisa de doutrinar não. Mas o lugar não é ruim, me trataram bem. (PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA, 2025).

Desde a luta pela comida até a resistência contra a tutela, as trajetórias analisadas até aqui demonstram a vitalidade da ação pública que emerge da própria rua. Esses episódios não são vitórias ou derrotas isoladas; são manifestações de uma disputa estrutural mais ampla. Para compreender o estado atual dessa disputa, é necessário dar um passo atrás e avaliar o saldo acumulado de forças, identificando os obstáculos persistentes e as conquistas consolidadas que hoje definem o terreno da política.

7.7. OS DESAFIOS E AVANÇOS DA ARENA

A análise da política pública para a PSR em Florianópolis revela um cenário complexo, marcado por discrepâncias entre o que é previsto na legislação e a realidade de sua implementação. Embora a cidade possua um arcabouço normativo que visa garantir os direitos dessa população, a prática da governança local se depara com desafios, limites e alguns avanços, que serão sistematizados a seguir.

7.7.1. Desafios das políticas públicas em Florianópolis

Os desafios na governança da política para a PSR em Florianópolis são multifacetados e estruturais, refletindo uma falha sistêmica que vai da ausência de planejamento à violação de direitos. As recomendações de órgãos de controle como o TCE/SC e o CNDH não apenas validam as constatações do Capítulo 5, mas também dimensionam a profundidade dessas lacunas, que podem ser agrupadas em cinco eixos: (a) a inércia governamental e a fragmentação das ações; (b) a insuficiência estrutural e o sucateamento da rede; (c) a despriorização orçamentária e a ausência de políticas de superação; (d) a prevalência de uma lógica higienista e punitiva e (e) o esvaziamento da participação e do controle social.

O primeiro desses desafios é a inércia governamental e a fragmentação das ações, que se manifestam como uma paralisia e a desarticulação do poder público. Em nível estadual, a inércia se manifesta na execução da PNPSR, sobrecarregando a capital, principalmente pela ausência do Ciamp-Rua estadual, dificultando o diálogo e a coordenação de ações entre os municípios. No município, essa falha se materializa na ineficácia do Ciamp-Rua, esvaziado de sua capacidade deliberativa pela ausência sistemática de secretarias essenciais, e na descontinuidade de serviços cruciais como a Abordagem Social.

A gestão do serviço de Abordagem Social reflete essa fragmentação, tendo sua execução passado por diversas e descontínuas modalidades ao longo dos anos, prejudicando o vínculo de confiança com a população. A falta de uma governança integrada é tão primária que o TCE/SC (2025) precisou recomendar a elaboração de um

diagnóstico atualizado da PSR como passo fundamental para qualquer planejamento. O CNDH (2024), por sua vez, apontou a necessidade de estabelecer um protocolo interinstitucional para o acesso à saúde, evidenciando que a articulação mais básica entre as pastas não existe.

Apesar da existência de diversos serviços e ações, há descontinuidade e pouca ou nenhuma articulação entre as secretarias para o desenvolvimento de políticas e ações estruturantes. Somadas à inércia, a insuficiência estrutural e o sucateamento da rede representam outro desafio crítico, pois o êxito econômico de Florianópolis não se reflete na oferta de serviços. A rede de assistência é cronicamente insuficiente, um desafio materializado no Centro Pop, que opera em desacordo com as normativas e com capacidade ínfima. Essa precarização levou tanto o TCE/SC (2025) quanto o CNDH (2024) a recomendarem o fortalecimento e a reestruturação completa do Centro Pop, incluindo sua mudança para um local físico adequado.

A insuficiência se estende ao acolhimento: a Passarela da Cidadania foi considerada tão inadequada que o CNDH (2024) recomendou sua desativação progressiva, substituindo-a por abrigos que sigam a Tipificação Nacional do SUAS. A falta de vagas e de infraestrutura básica é tamanha que as recomendações incluem a ampliação de vagas de acolhimento, a criação de abrigos específicos para idosos e pessoas com deficiência, e a disponibilização de bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais. A oferta de vagas em abrigos (apenas 468 vagas para uma demanda de 3.817 pessoas) e a falta de políticas de alimentação e moradia permanente expõem a insuficiência da resposta estatal.

A despriorização orçamentária e a consequente ausência de políticas de superação configuram um terceiro desafio quantificável. Em 2024, apenas 7,17% do orçamento da SEMAS foi destinado à PSR, uma alocação irrisória que impede a transição de uma política de mera gestão para uma de superação. A consequência direta é a ausência de políticas estruturantes de saída da rua. Essa lacuna fez com que tanto o TCE/SC (2025) quanto o CNDH (2024) fossem enfáticos ao recomendar a implantação de uma política de acesso à moradia permanente e de aluguel social com valores compatíveis à realidade do município, apontando para o verdadeiro horizonte que deveria guiar a política pública.

Um dos desafios mais graves é a prevalência de uma lógica higienista e punitiva, na qual uma agenda de ordem pública se sobrepõe à lógica dos direitos humanos. Essa abordagem se manifesta em ações coercitivas e discursos estigmatizantes por parte de agentes públicos. A situação é tão crítica que o CNDH (2024) emitiu uma série de recomendações diretas, como a de abster-se de promover discursos de ódio e remoções compulsórias, dar transparência às ações de zeladoria, limitar a atuação da GMF à proteção dos agentes, e revogar a Lei nº 11.314, de 2024, utilizada para justificar internações forçadas em desacordo com a Reforma Psiquiátrica.

Por fim, o esvaziamento da participação e do controle social é um desafio constante. Embora prevista em lei, a participação social é minada pelo funcionamento dos espaços como o Ciamp-Rua ou audiências públicas, que são instrumentalizados para legitimar decisões pré-definidas, e suas deliberações são frequentemente ignoradas.

O reconhecimento dessa fragilidade democrática levou o CNDH (2024) a recomendar o fortalecimento dos conselhos de controle social, a efetiva participação de representantes do Poder Público nessas instâncias e, crucialmente, a garantia da participação da própria PSR nos espaços decisórios, como forma de reverter o caráter meramente formal da participação. Embora os desafios identificados revelem limites estruturais persistentes na configuração da arena, eles não esgotam a análise. É a partir dessas tensões e bloqueios que emergem aprendizados, reconfigurações institucionais e avanços concretos, produzidos pela ação coletiva dos atores envolvidos.

7.7.2. Avanços das políticas públicas em Florianópolis

A análise da arena pública de Florianópolis, embora revele um cenário de inércia governamental e sucateamento da rede, não é marcada apenas por desafios e retrocessos. Pelo contrário, avanços significativos emergem, mas sua origem é fundamental para a compreensão da política local: eles raramente partem de uma iniciativa proativa do Poder Executivo. Em sua maioria, são o resultado direto da pressão, da resistência e da fiscalização exercida por outros atores, funcionando como um contrapeso à lógica da gestão da precariedade.

Um dos principais vetores de avanço é a mobilização da sociedade civil organizada, que atua tanto na conquista de novos direitos quanto na defesa dos já existentes. A criação do Restaurante Popular, por exemplo, não foi uma concessão, mas o resultado de uma longa e insistente mobilização de diversas organizações que pautaram a segurança alimentar na agenda pública. Da mesma forma, foi a articulação de movimentos como o MNPR/SC que impediu o fechamento do Centro Pop e que viabilizou parcerias intersetoriais bem-sucedidas, como o programa EJA Pop Rua.

O protagonismo da própria PSR também se mostra uma força transformadora, como no caso do Coletivo Voz das Manas, que, a partir da denúncia de violências, forçou a criação de espaços seguros para mulheres e pessoas LGBTQIAPN+ nos serviços de acolhimento. A maior prova da potência da sociedade civil reside na sua capacidade de criar alternativas onde o Estado se omite. O projeto “Moradia Primeiro”, da Pastoral do Povo de Rua, é o exemplo mais contundente.

Financiado integralmente sem recursos públicos e com uma notável taxa de sucesso de 87,72% na superação da situação de rua, o projeto não apenas oferece uma solução eficaz, mas também desafia a lógica meritocrática e expõe que a inércia do poder público na área da habitação é uma escolha política, e não uma fatalidade. Outro pilar de avanço é a atuação do sistema de justiça e dos órgãos de controle, que se consolidaram como uma arena de fiscalização e garantia de direitos. A DPE/SC assumiu um papel de protagonismo, judicializando as omissões do Executivo e garantindo, por exemplo, o acesso da PSR ao Restaurante Popular por meio de habeas corpus.

O próprio Poder Judiciário tornou-se um novo polo de engajamento, impulsionado pela resolução do CNJ, criando o Comitê PopRuaJud e promovendo "Mutirões da Cidadania" que articulam diversos serviços em ações concretas. Somam-se a isso os relatórios do TCE/SC e as missões do CNDH, cujos diagnósticos técnicos e recomendações formalizam as falhas da gestão, legitimando as críticas da sociedade civil e servindo como poderosos instrumentos de *advocacy*.

Por fim, avanços também são construídos em arranjos intersetoriais que surgem "apesar do Estado". O GTPopRua, uma iniciativa que partiu de técnicos municipais e se expandiu com o apoio da FECAM e UDESC, demonstra a capacidade de articulação em nível regional para buscar soluções conjuntas, preenchendo o vácuo deixado pela

ausência de uma coordenação estadual. Os avanços na política para a PSR em Florianópolis são reais, mas sua natureza é reativa. Eles não significam uma mudança na lógica da governança municipal, mas sim a prova da existência de uma arena pública vibrante e plural, onde a sociedade civil, o sistema de justiça e outros atores impõem limites à inércia estatal, disputam a agenda e constroem alternativas à política de gestão da precariedade.

7.8. SÍNTESE DO CAPÍTULO: A POTÊNCIA POLÍTICA DA RUA

Este capítulo demonstrou que a ação pública da rua, em contraponto direto à governança da precariedade, se constitui como uma força política proativa que reinventa a governança a partir da base. Do ponto de vista analítico, a ação pública da rua é interpretada como um processo emergente de constituição de públicos; do ponto de vista normativo, ela aponta para possibilidades de governança mais democráticas e inclusivas. Fundamentalmente, a ação pública da rua constitui o contramovimento à produção do anti-público. Enquanto a governança estatal opera pelo "poder-sobre", silenciando e controlando, a articulação dos coletivos e da própria PSR opera pelo exercício do poder-com (YOUNG, 2008).

A análise da falência dos canais institucionais revelou o ponto de partida para essa emergência: diante do esvaziamento da participação formal, a luta por direitos transbordou para outras arenas. O exame das trajetórias de luta materializa o referencial pragmatista que orienta esta tese, revelando um campo dinâmico de interações socioestatais (DAGNINO, 2004). Os problemas vivenciados — a fome, a precariedade dos abrigos, a violência — são os "incômodos" que, ao serem publicizados por uma rede de múltiplos atores, transformam a cidade em uma arena pública de disputas e argumentação (CEFAÏ, 2017a, 2017b).

A aplicação de nosso quadro analítico permite interpretar essa potência a partir das dimensões da participação e dos resultados. Iniciaremos pela **dimensão participativa,** demonstrando que, enquanto o modelo estatal neutraliza a participação, a ação pública da rua a ressignifica, criando formas e espaços de incidência:

- **Funcionamento de espaços participativos:** a análise demonstrou a ineficácia

dos espaços formais, como o Ciamp-Rua, forçando a criação de arenas próprias. Projetos como o "Moradia Acolhedora" e as articulações da Rede Com a Rua tornaram-se, eles mesmos, novos fóruns de deliberação e construção de soluções.

- **Representação legítima e protagonismo dos sujeitos:** a ação pública da rua é marcada pela transição da PSR de objeto de políticas para sujeito político. A liderança de coletivos protagonistas, como o MNPR/SC, que organizaram a resistência ao fechamento do Centro Pop, exemplifica a conquista da representação legítima e o exercício pleno do protagonismo. A fala "Sempre é pra nós, mas queremos estar juntos" sintetiza essa recusa à tutela.
- **Acessibilidade e efetividade dos fóruns:** diante da inacessibilidade e ineficácia dos fóruns institucionais, a ação pública diversificou suas táticas. A judicialização, via DPE/SC, tornou-se uma ferramenta efetiva para garantir direitos na Passarela da Cidadania. Os protestos, como os banquetaços, mostraram-se um fórum de pressão mais eficaz para pautar o poder público do que as próprias audiências formais.
- **Coprodução e aprendizado coletivo:** a trajetória das iniciativas de moradia é um exemplo claro de aprendizado coletivo. A Pastoral do Povo de Rua aprendeu com a experiência que apenas o emprego era insuficiente, passando a focar na moradia. A Rede Com a Rua transitou de uma ação "caótica" e emergencial para um projeto metodologicamente estruturado, demonstrando uma notável capacidade de coprodução de conhecimento prático.

Na dimensão dos resultados, demonstramos que, em contraste com a exclusão da governança municipal, a ação pública da rua produz resultados concretos, eficazes e inovadores.

- **Ampliação do acesso a direitos e serviços:** a mobilização social foi diretamente responsável pela conquista de serviços essenciais, como a criação do Restaurante Popular. Da mesma forma, a luta por dignidade na Passarela da Cidadania resultou na garantia de espaços mais seguros para mulheres e pessoas LGBTQIAPN+, ampliando o acesso a um direito básico de segurança.
- **Redução da vulnerabilidade e da situação de rua:** os resultados mais

contundentes estão na redução efetiva da situação de rua. Juntos, os projetos de moradia da Pastoral do Povo de Rua e da Rede Com a Rua foram responsáveis pela saída de mais de 150 pessoas das ruas, com altas taxas de sucesso, provando a eficácia de seu modelo.

- **Aprendizado e inovação institucional:** as iniciativas de moradia funcionam como verdadeiros laboratórios de políticas públicas. Elas representam uma inovação social, oferecendo um modelo de política habitacional — baseado na moradia como ponto de partida — que o poder público poderia escalar. Elas provam que a inércia estatal não se deve à inviabilidade técnica, mas à escolha política.
- **Redução do estigma e fortalecimento da cidadania:** a ação pública da rua é uma poderosa ferramenta de combate ao estigma. Ao provar, com dados e trajetórias de sucesso, a falácia da narrativa da "recusa ao trabalho" ou da "escolha individual", o movimento fortalece a cidadania da PSR. Cada pessoa que sai da rua por meio desses projetos e cada direito conquistado pela mobilização coletiva podem ser interpretados como uma vitória na batalha pela desconstrução do anti-público.

Portanto, a análise das dimensões de participação e resultados demonstra que a ação pública da rua é mais do que resistência; analiticamente, uma forma de governança experimentalista e normativamente, democrática que produz inovação social e efetiva direitos, apesar das falhas do Estado e para além delas.

8. DA PRECARIEDADE À POTÊNCIA: CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA A ARENA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA PSR

Este capítulo final se debruça sobre o último objetivo desta pesquisa: contribuir para uma maior efetividade da governança pública e para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático nesta arena pública, com vistas à promoção de direitos da PSR. Para tanto, o texto se estrutura em duas partes. Primeiramente, apresentamos uma síntese conclusiva que responde aos objetivos desta tese, amarrando os principais achados da investigação. Na sequência, traduzimos o diagnóstico analítico em um conjunto de recomendações práticas, direcionadas aos diversos atores da arena.

Ao final desta jornada investigativa, retomamos a questão central que guiou a pesquisa: como ocorre a governança na arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis e qual o lugar desse público nesta dinâmica? A resposta, construída ao longo dos capítulos, do ponto de vista analítico, não revelou uma simples falha ou ausência do Estado, mas a existência de um modelo político ativo e intencional, aqui conceituado como governança da precariedade.

Este modelo político opera no gerenciamento da exclusão por meio de um processo sistemático de poder-sobre que se expressa na negação da PSR enquanto sujeito de direitos e público e seu enquadramento como “um problema de segurança pública”. Essa arquitetura se sustenta em narrativas estigmatizantes, na neutralização dos espaços de participação e no sucateamento deliberado da rede de proteção social.

Conclui-se que o lugar da PSR na governança em Florianópolis é paradoxal. Para a governança da precariedade, ela ocupa o lugar do anti-público, objeto de uma política de controle que materializa o "poder-sobre" (YOUNG, 2008). Em contraponto, a partir da ação pública da rua, a PSR constrói um outro lugar: o de ator político protagonista, que exercita o poder-com (YOUNG, 2008) e que não apenas resiste, mas propõe, inova e aprende coletivamente, constituindo-se enquanto "público" (DEWEY, 1954).

Para chegar a esta conclusão, a tese percorreu um caminho estruturado nos objetivos específicos. O primeiro objetivo, **“Reconstituir a trajetória do problema e das**

políticas públicas referentes à situação de rua no Brasil e aos desafios de sua implementação, com foco em Santa Catarina, considerando o lugar da PSR nessa trajetória", foi alcançado no Capítulo 3, que demonstrou como a política nacional para a PSR é fruto da mobilização social que gerou avanços institucionais e normativos importantes nas últimas duas décadas, porém a sua implementação, como discutido no caso de Santa Catarina, ainda está longe de ser realidade, revelando várias lacunas de governança.

Este capítulo permitiu desnaturalizar a ideia de que a política pública é fruto de um processo racional e planejado e revelar o conjunto de interações socioestatais assimétricas que o constituem na prática, já trazendo um panorama estadual desafiador como pano de fundo para a análise do caso de Florianópolis.

O segundo objetivo, **"Caracterizar a configuração da arena pública de garantia de direitos da PSR em Florianópolis"**, foi detalhadamente explorado no Capítulo 5. A cartografia revelou uma arena polarizada entre uma lógica de cuidado e uma de controle, materializando empiricamente o conceito de arena pública de Cefaï (2017) como um campo plural de disputas e controvérsias, caracterizado por assimetrias de poder, por uma mobilização efetiva promovida por múltiplos grupos e coalisões. O capítulo revela uma sociedade civil plural, composta também por grupos reativos e em defesa da política higienista.

Por outro lado, evidencia também movimentos, organizações, redes e trajetórias de vida dedicadas a defender a garantia de direitos da PSR, cocriando e coproduzindo os dispositivos legais, os instrumentos e a política no cotidiano da cidade.

O terceiro objetivo, **"Desvendar a governança na política pública para a PSR em Florianópolis, demonstrando como suas estruturas, narrativas e práticas institucionais operam na prática cotidiana"**, foi tratado no Capítulo 6. A análise desvelou a "arquitetura da exclusão", apresentando a **governança da precariedade.** Ao fazer isso, a análise demonstrou que, em vez de superar a exclusão, a governança em Florianópolis atua para gerenciá-la. Seu principal mecanismo é um processo sistemático de produção do anti-público: a desconstituição da PSR como sujeito de direitos e seu enquadramento como um problema de segurança e ordem pública. Essa arquitetura da exclusão se sustenta em narrativas e valores que culpabilizam o indivíduo, neutralizam

os espaços formais de participação, como o Ciamp-Rua, e promovem o sucateamento deliberado da rede de proteção social.

O quarto objetivo, **"Compreender a ação pública da rua em Florianópolis, focalizando a atuação da PSR e seus aliados enquanto público "**, desenvolvido no Capítulo 7, demonstrou a potência da sociedade civil e da própria PSR em (re)existir, promover novos agenciamentos, inovar e construir alternativas, como os projetos de moradia, afirmando a PSR como um "público" político. Essa trajetória retraçada evidenciou que a arena não é um campo de dominação sem fissuras. Em resposta a esse modelo, emerge um potente contramovimento: a **ação pública da rua**. Este movimento insurgente, que nasce do "incômodo" (CEFAÏ, 2017) com a negação de direitos, materializa um processo de "aprendizagem coletiva" (ANSELL, 2011) e de "investigação pública" (DEWEY, 1954; CEFAÏ, 2017), que se dá pelo enfrentamento de "situações de prova".

Esses objetivos não se apresentam de forma isolada, mas compõem um percurso analítico progressivo, no qual a reconstrução histórica do problema, a caracterização da arena pública, a análise da governança e a compreensão da ação pública da rua se articulam para revelar os mecanismos que estruturam a exclusão e, simultaneamente, as possibilidades de sua contestação.

A análise revelou, assim, uma série de paradoxos que estruturam a arena: as próprias ações de desmonte do Estado, como a ameaça de fechamento do Centro Pop, funcionaram como um catalisador para o amadurecimento político e a organização da PSR. A inércia estatal na política de moradia abriu brechas para a inovação social mais potente da arena, com os projetos "Moradia Acolhedora" e da Rede Com a Rua, que se configuram como verdadeiras "experimentações democráticas" (FREGA, 2019).

Ao longo desta tese, a governança é desvendada a partir de um quadro analítico multidimensional construído no Capítulo 2, o qual foi retomado ao longo dos capítulos para consolidar os principais achados da pesquisa, sintetizando as conclusões extraídas dos Capítulos 5, 6 e 7. Ele serviu como um mapa para diagnóstico da governança nesta arena pública, evidenciando como cada dimensão contribui para a produção da exclusão ou, inversamente, para a emergência de alternativas.

A fim de sistematizar esse conjunto de achados e evidenciar, de forma integrada,

como as diferentes dimensões da governança se articulam na produção da exclusão e na emergência de alternativas, apresentamos a seguir, o Quadro 13. O quadro consolida os principais resultados da pesquisa a partir dos operadores analíticos mobilizados ao longo da tese, funcionando como síntese interpretativa do diagnóstico construído

Quadro 13 — Consolidação dos principais achados da pesquisa

Operadores analíticos	Principais achados na análise
Dimensão Institucional (Capacidade estatal e arcabouço normativo)	**Baixa capacidade estatal deliberada:** a gestão municipal expressa uma escolha política pelo desinvestimento na capacidade interna, evidenciada pela alta rotatividade de gestores, pela captura da política por projetos personalistas e pelo sucateamento de serviços de gestão direta, como o Centro Pop.
	Arcabouço normativo contraditório: a trajetória legislativa local revela uma tensão entre uma base inicial de garantia de direitos, representada pela Lei nº 8.751/2011, e uma inflexão recente em direção a uma lógica coercitiva e higienista, exemplificada pela Lei da chamada "Internação Humanizada" (Lei nº 11.314/2024).
	Mecanismos de monitoramento esvaziados: espaços formais de controle, como o Ciamp-Rua, são sistematicamente ignorados pela gestão municipal em decisões estratégicas, o que anula sua capacidade de fiscalização e torna o monitoramento da política ineficaz.
Dimensão Relacional (Rede da política e suas interações)	**Arena polarizada:** a governança é marcada pela disputa entre um "polo de direitos humanos" (sociedade civil e DPE/SC) e um "polo securitário" (gestão municipal, forças de segurança e grupos de pressão), com interações pouco institucionalizadas e fortemente personalistas.
	Intersetorialidade falha e conflituosa: a articulação entre secretarias é praticamente inexistente. Observa-se um racha explícito entre a "lógica do cuidado", defendida por técnicos da saúde e da assistência social, e a "lógica do controle", hegemonizada pela segurança pública.
	Judicialização como resposta à omissão política: a inércia do Poder Executivo, em âmbito municipal e estadual, transfere o protagonismo da garantia de direitos para o sistema de justiça (DPE/SC e Judiciário), que passa a atuar como mediador central dos conflitos e como instância de contenção da gestão.
Dimensão Operacional (Materialização da política nos serviços)	**Arquitetura da exclusão:** os serviços operam segundo a lógica de uma governança da escassez, observada no Centro Pop, e de uma "governança da dissuasão", materializada no Hotel Social 2S. Nesses arranjos, a precariedade funciona como um mecanismo ativo de gestão da demanda e de desestímulo ao acesso
	Negação da dignidade no acolhimento: equipamentos como a Passarela da Cidadania são marcados por superlotação, insalubridade e insegurança, convertendo serviços de proteção social em espaços de violação de direitos e desumanização.
	Violência institucional como prática: a política se materializa em práticas recorrentes de violência física e patrimonial, como as chamadas "ações de limpeza", bem como em estratégias de coerção, como a internação compulsória, consolidando o desrespeito à autonomia e à dignidade da PSR como regra operacional.

Quadro 13 (continuação)

Operadores analíticos	Principais achados na análise
Dimensão Participativa (Espaços de deliberação e protagonismo)	**Neutralização dos espaços formais:** o Ciamp-Rua é sistematicamente esvaziado de sua função deliberativa, enquanto as audiências públicas operam como "rituais de legitimação" de agendas previamente definidas. Nesses espaços, a escuta da sociedade civil assume caráter predominantemente performático, sem efetivo poder de influência sobre as decisões.
	Transbordamento da ação política: diante do bloqueio institucional, a luta por direitos desloca-se para outras arenas. Esse movimento inclui a judicialização, os protestos de rua, como os banquetaços, a disputa de narrativas na mídia e a articulação em redes informais de apoio e resistência.
	Constituição do público protagonista: a própria PSR, por meio dos "coletivos protagonistas", transita da condição de objeto de política para a de sujeito político. Nesse processo, lidera estratégias de resistência e afirma seu lugar de fala a partir da premissa: "Sempre é pra nós, mas queremos estar juntos".
Dimensão de Resultados (Efeitos e impactos da governança)	**Resultado da governança estatal — a tentativa de forjar o anti-público:** o principal efeito do modelo de governança da precariedade é a desconstituição da PSR como sujeito de direitos. Esse processo reproduz o ciclo de exclusão e mantém a situação de rua como um problema crônico, naturalizado e permanentemente deslocado para respostas emergenciais.
	Resultados da ação pública da rua: inovação social e efetivação de direitos: em contraste, a ação articulada da sociedade civil e da PSR produz resultados concretos. Entre eles destacam-se a redução efetiva da situação de rua, a conquista e defesa de serviços essenciais, como o Restaurante Popular e o Centro Pop, e a inovação em políticas públicas, exemplificada pelo modelo Moradia Primeiro, que se consolida como contraponto à inércia estatal.

Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Por fim, o quinto e último objetivo, **"Contribuir para uma maior efetividade da governança pública e para o reforço da colaboração e do experimentalismo democrático nesta arena pública, com vistas à promoção de direitos da PSR",** diferentemente dos objetivos analíticos anteriores, se materializa de forma dupla. Ele não apenas traduz o diagnóstico em recomendações práticas, mas também consolida e projeta as contribuições concretas que a própria trajetória da pesquisa-ação, detalhada na seção 3.2.4, já semeou na arena. As diretrizes apresentadas a seguir não decorrem automaticamente da análise empírica, mas resultam de uma transição deliberada do plano analítico para o plano normativo, informada pelos achados da pesquisa.

8.1. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA A RECONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA DA GARANTIA DE DIREITOS DA PSR

As recomendações apresentadas a seguir traduzem o diagnóstico da governança da precariedade em diretrizes estratégicas voltadas à reconstrução da capacidade pública e ao fortalecimento das redes de coprodução democrática e de uma governança generativa que aproveite o potencial de cocriação e coprodução de respostas e soluções colaborativas para os diferentes dilemas evidenciados nesta tese. Trata-se de um roteiro para o desmantelamento das estruturas que perpetuam a exclusão, articulando a reorientação do "poder-sobre" — a capacidade estatal de formular, implementar e coordenar políticas públicas — com o fortalecimento do poder-com, baseado na deliberação, na colaboração e no controle social. Assim, as ações propostas são organizadas em três eixos interdependentes: prevenção, superação e manutenção da vida digna, compreendendo o ciclo completo da ação pública voltada à PSR.

8.1.1. Prevenção: Evitar a produção da situação de rua

A primeira dimensão da política pública deve atuar sobre as causas estruturais que produzem a situação de rua. Em Florianópolis, a ausência de uma política preventiva tem resultado em respostas emergenciais e reativas, incapazes de conter o avanço da vulnerabilidade. Superar esse cenário requer fortalecer os sistemas universais de proteção e articular políticas intersetoriais que interrompam os ciclos de exclusão antes que se consolidem.

O fortalecimento da proteção social básica é o primeiro passo. É necessário ampliar e qualificar os CRAS como equipamentos de vigilância e prevenção, dotando-os de equipes técnicas estáveis e instrumentos para identificar, de forma precoce, os riscos de rompimento de vínculos familiares e comunitários. Essa atuação deve ser combinada à integração efetiva com a RAPS, criando fluxos contínuos de cuidado a pessoas com transtornos mentais e/ou em uso abusivo de substâncias psicoativas. A prevenção da rua depende de uma rede que cuide integralmente dos sujeitos em sofrimento,

oferecendo acompanhamento comunitário e alternativas terapêuticas de base territorial.

Outro vetor decisivo é o fortalecimento da política educacional como eixo de proteção social. A escola deve ser reconhecida não apenas como espaço de aprendizado formal, mas como instituição de cuidado e socialização. O enfrentamento da evasão escolar — sobretudo na adolescência — é medida preventiva central, pois mantém o vínculo comunitário e amplia as oportunidades futuras. Ao articular educação, cultura, esporte e alimentação, a escola se torna um núcleo de pertencimento e resiliência frente às vulnerabilidades que, mais tarde, podem resultar na situação de rua.

Por fim, é imperativo tratar a habitação como política preventiva. A crise imobiliária e a valorização urbana da capital catarinense intensificaram despejos, ocupações e o adensamento precário em cortiços, empurrando parcelas crescentes da população para as ruas. A criação de programas de habitação social e aluguel solidário — voltados especialmente a famílias em risco de despejo ou em moradias inadequadas — é condição essencial para romper a dinâmica de expulsão urbana e garantir o direito à cidade.

Embora a prevenção seja condição fundamental para interromper a produção contínua da situação de rua, ela não responde, por si só, às trajetórias já marcadas pela exclusão extrema. Nesse sentido, a superação da situação de rua exige políticas capazes de reconstruir percursos de vida, restaurar a autonomia dos sujeitos e enfrentar os efeitos acumulados da precarização.

8.1.2. Superação: Reconstruir trajetórias e restaurar vínculos sociais

A segunda etapa do ciclo de cuidado exige uma ruptura com o modelo de gestão emergencial e punitiva da rua, substituindo-o por políticas estruturantes e emancipadoras. A superação da situação de rua implica reconstruir vínculos sociais e restaurar a autonomia dos sujeitos, o que demanda reinvestimento estatal, coordenação intersetorial e um novo paradigma ético de cuidado.

O reinvestimento na capacidade estatal é condição estruturante. O desmonte dos equipamentos públicos e a terceirização disfuncional dos serviços de assistência social em Florianópolis demonstraram os limites da dependência de contratos temporários com

organizações privadas. É necessário restabelecer o Centro Pop como equipamento público central da política municipal, com orçamento próprio, infraestrutura adequada e equipes técnicas concursadas. Essa reconfiguração deve vir acompanhada da valorização de perfis técnicos em cargos de gestão, garantindo continuidade administrativa e memória institucional — dimensões essenciais para o fortalecimento do "poder-sobre".

Em paralelo, é fundamental a adoção de uma política estruturante de moradia. A superação da rua não se alcança com abrigos temporários, mas com moradias permanentes. A implementação do Programa Municipal de Aluguel Social e a adoção da metodologia Moradia Primeiro — que assegura o acesso imediato à moradia antes de qualquer outra intervenção — representam medidas concretas e alinhadas a evidências internacionais de sucesso. A cooperação com organizações da sociedade civil pode potencializar essas ações, desde que o poder público assuma seu papel de indutor e fiscalizador, estabelecendo contratos transparentes, metas de desempenho e mecanismos de controle social.

Outro pilar da superação é a inserção socioprodutiva e o fomento à economia solidária. A inclusão produtiva deve estar articulada à política para a PSR, priorizando o trabalho protegido, a formação profissional e a geração de renda sustentável. Preferencialmente em empreendimentos econômicos solidários — como cooperativas de reciclagem, gastronomia social, arte urbana e agricultura comunitária — podem se tornar estratégias concretas de reconstrução de autonomia, sobretudo quando vinculadas a incubadoras universitárias e políticas locais de desenvolvimento territorial.

Por fim, a reorientação paradigmática da abordagem social e da segurança pública é indispensável. É necessário substituir a lógica higienista e coercitiva por uma perspectiva de direitos humanos e cuidado. As ações de abordagem à PSR devem ser coordenadas por equipes da assistência social, com apoio — e não protagonismo — da segurança pública. A revisão dos protocolos de abordagem e a formação continuada em direitos humanos e mediação de conflitos são medidas urgentes para cessar a violência institucional.

A superação da situação de rua, contudo, não se encerra no acesso inicial à moradia, à renda ou aos serviços. A consolidação dessas conquistas demanda políticas

de manutenção da vida digna, voltadas à sustentação dos vínculos sociais, à garantia contínua de direitos e à prevenção de novas rupturas que possam reconduzir os sujeitos à condição de exclusão.

8.1.3. Manutenção: Consolidar condições permanentes de dignidade e cidadania

A terceira dimensão diz respeito à sustentação da vida digna. Envolve políticas de longo prazo que garantam alimentação, convivência, educação e inserção social, assegurando a garantia de direitos dessa população.

A criação e ampliação de centros de convivência e cidadania são estratégicas. Esses espaços devem oferecer arte, esporte e cultura como dispositivos de cuidado ampliado, promovendo pertencimento urbano e reconstrução simbólica do "direito de estar na cidade". Tais iniciativas fortalecem o vínculo comunitário e combatem o isolamento social que frequentemente marca a vida nas ruas.

A alfabetização cidadã e a educação de adultos constituem outro eixo essencial. A EJA deve ser implementada nos Centros Pop e nas moradias sociais, em parceria com universidades, ampliando oportunidades de aprendizado e participação social. Oficinas de direitos, educação digital e formação política podem promover um processo de reaprendizado da cidadania, articulando emancipação individual e engajamento coletivo.

A garantia da segurança alimentar e nutricional deve ser tratada como política de Estado. Recomenda-se a reabertura do Restaurante Popular em Florianópolis, com acesso universal e refeições de qualidade a preços simbólicos, garantindo gratuidade à população em extrema vulnerabilidade. A criação de uma unidade no continente e a integração com as demais políticas setoriais consolidariam um sistema local de segurança alimentar voltado à dignidade e não à caridade, reafirmando o direito humano à alimentação como componente da cidadania plena.

8.1.4. A produção e publicização de dados sobre a PSR como instrumento de governança

A governança da precariedade identificada nesta pesquisa é sustentada, entre

outros fatores, pela persistente invisibilização da PSR. Uma invisibilidade que não se restringe ao plano social ou simbólico, mas se manifesta de forma concreta na fragilidade, fragmentação e insuficiência dos dados públicos disponíveis sobre essa população.

A ausência de informações sistematizadas e amplamente publicizadas acerca do número de pessoas em situação de rua, de suas trajetórias de vida, de suas experiências de trabalho formal e informal, de seus vínculos familiares e comunitários e de suas formas de circulação e permanência no espaço urbano contribui para a manutenção de representações simplificadoras e estigmatizantes. Nessa condição, a PSR tende a ser tratada como uma categoria abstrata, homogênea e desprovida de historicidade, o que favorece a legitimação de respostas públicas centradas no controle, na coerção e na remoção.

Na perspectiva da ação pública, a produção de dados não pode ser compreendida como uma prática neutra ou meramente técnica. Os dados constituem instrumentos que organizam percepções, orientam decisões e estruturam narrativas sobre os problemas públicos. Assim, tanto a ausência quanto o uso seletivo de informações operam como mecanismos ativos de governo, restringindo o reconhecimento da PSR como público legítimo e como sujeito de direitos.

Diante disso, recomenda-se o desenvolvimento de estratégias institucionais voltadas à produção, sistematização e publicização de dados qualificados sobre a PSR, construídos de forma intersetorial e, sempre que possível, com a participação da própria população envolvida. Mais do que quantificar, trata-se de produzir informações capazes de evidenciar trajetórias, práticas, vínculos e formas de inserção social historicamente invisibilizadas.

A publicização desses dados, quando articulada a mecanismos de participação e controle social, pode contribuir para tensionar narrativas securitárias, ampliar o reconhecimento público da complexidade do fenômeno e qualificar os processos decisórios na arena da política pública. Ainda que não substitua políticas redistributivas ou participativas, a produção e circulação de dados configuram uma condição mínima para que a PSR deixe de ser governada pela exceção e passe a ser reconhecida como parte constitutiva do público da governança democrática.

As diretrizes apresentadas até aqui evidenciam que nenhuma dessas ações se sustenta de forma isolada ou exclusivamente setorial. Sua efetividade depende da reconstrução da governança democrática da política pública voltada à PSR, baseada na coprodução, no controle social e no fortalecimento do poder-com como princípio organizador da ação estatal.

8.1.5. Governança generativa e controle democrático: O fortalecimento do poder-com

Nenhuma das ações discutidas ao longo deste capítulo se sustenta sem a reconstrução da governança democrática da política pública voltada à PSR. A transição de uma gestão fragmentada, tutelar e reativa para uma ação pública coproduzida exige redes estáveis de deliberação, fiscalização e experimentação coletiva, capazes de articular Estado, sociedade civil e a própria PSR em torno da garantia de direitos.

Nesse processo, a reestruturação do Ciamp-Rua assume papel central. O comitê deve ser revitalizado como instância efetiva de governança, com a participação obrigatória de representantes das secretarias estratégicas e com caráter deliberativo fortalecido. Suas reuniões precisam ocorrer em formatos acessíveis, inclusive híbridos, e em horários que garantam ampla participação da sociedade civil e da própria PSR, superando sua atual condição de espaço formal esvaziado de influência.

O fortalecimento dos coletivos protagonistas constitui o núcleo da governança compartilhada. Organizações como o MNPR/SC e o Voz das Manas expressam a capacidade da PSR de produzir ação pública, conhecimento e resistência política. O Estado deve investir na autonomia desses coletivos, por meio de apoio institucional, recursos, formação e abertura de espaços efetivos de escuta e incidência. Experiências bem-sucedidas, como o projeto Moradia Primeiro da Rede Com a Rua, precisam ser sistematizadas e apresentadas como evidências empíricas, qualificando o debate público e fortalecendo a legitimidade das soluções participativas.

A produção e a publicização de dados e diagnósticos sobre a PSR, especialmente quando construídos com a participação da própria população envolvida, configuram outro eixo fundamental da governança democrática. Esses instrumentos não apenas

qualificam a tomada de decisão, como também contribuem para o enfrentamento da estigmatização, a ampliação do reconhecimento público e a reconstrução simbólica da cidadania da PSR.

Recomenda-se, ainda, a criação de um Fórum Interinstitucional de Justiça e Controle, integrando o MP/SC, a DPE/SC, o TCE/SC, o Comitê PopRuaJud e organizações da sociedade civil. Esse fórum deve monitorar decisões judiciais, fiscalizar o cumprimento das recomendações dos órgãos de controle e promover análises comparativas entre políticas emergenciais e alternativas estruturantes, ampliando a *accountability* da ação estatal.

Em escala mais ampla, torna-se imprescindível a articulação interfederativa para pressionar o Governo do Estado de Santa Catarina a aderir formalmente à PNPSR e a instituir o Ciamp-Rua estadual, assegurando cofinanciamento, coordenação regional e maior homogeneidade na implementação das políticas municipais.

Em síntese, as diretrizes aqui apresentadas visam reverter o paradigma da governança da precariedade e reconstruir uma governança pública orientada à vida digna, baseada em cuidado, corresponsabilidade e deliberação democrática. O Quadro 14, apresentado a seguir, sistematiza essas recomendações a partir das mesmas dimensões analíticas mobilizadas ao longo da tese, explicitando a articulação entre diagnóstico empírico e proposições de ação pública voltadas à PSR.

Para além das recomendações propositivas, esta tese oferece contribuições analíticas e políticas relevantes para os atores que atuam na arena pública da garantia de direitos da PSR. A seção seguinte explicita essas contribuições, destacando como os conceitos e achados produzidos podem ser mobilizados como instrumentos de leitura crítica, ação coletiva e incidência política.

Quadro 14 — Recomendações de aprimoramento da ação pública

Operadores analíticos	Desafios centrais identificados	Recomendações
Dimensão Institucional (Capacidade estatal e arcabouço normativo)	Baixa capacidade estatal deliberada, marcada pelo desinvestimento na gestão direta, alta rotatividade de gestores e contradições normativas que tensionam a garantia de direitos e reforçam práticas coercitivas.	Reforçar a capacidade institucional do município na gestão da política voltada à PSR, com fortalecimento da gestão direta, estabilidade das equipes e revisão crítica do arcabouço normativo. Assegurar que a legislação e os instrumentos administrativos estejam alinhados à perspectiva de direitos humanos e à proteção social.
Dimensão Relacional (rede da política e intersetorialidade)	Fragmentação da rede da política, baixa institucionalização das interações e predominância de disputas entre uma lógica do cuidado e uma lógica securitária, com articulação intersetorial precária.	Fortalecer mecanismos de articulação intersetorial entre assistência social, saúde, habitação, trabalho e direitos humanos. Estabelecer fluxos institucionais claros entre secretarias e reduzir a dependência de arranjos personalistas, promovendo cooperação estável e orientada à garantia de direitos da PSR.
Dimensão Operacional (materialização da política nos serviços)	Serviços estruturados sob lógicas de escassez e dissuasão, com precariedade do acolhimento, superlotação e práticas que produzem violação de direitos e desestímulo ao acesso.	Reestruturar os serviços voltados à PSR com foco na dignidade, continuidade do cuidado e adequação das condições de acolhimento. Qualificar os equipamentos e as equipes, assegurando padrões mínimos de habitabilidade, segurança e atendimento humanizado nos serviços ofertados.
Dimensão Participativa (Espaços de deliberação e protagonismo)	Neutralização dos espaços formais de participação e deliberação, com esvaziamento do Ciamp-Rua e uso performático de audiências públicas, limitando a influência da sociedade civil e da PSR nas decisões.	Fortalecer os espaços de participação e controle social, garantindo caráter deliberativo ao Ciamp-Rua e ampliando a incidência da sociedade civil e da PSR nos processos decisórios. Promover formação cidadã, cogestão e reconhecimento do protagonismo da PSR na construção das políticas públicas.

Quadro 14 (continuação)

Operadores analíticos	Desafios centrais identificados	Recomendações
Dimensão de Resultados (efeitos e impactos da governança)	Produção do anti-público como resultado da governança da precariedade, com reprodução do ciclo de exclusão e invisibilização da PSR, associada à ausência de dados qualificados e publicizados.	Desenvolver, sistematizar e publicizar dados integrados e qualificados sobre a PSR — número, trajetórias de vida, trabalho e vínculos sociais — como instrumento de reconhecimento público, qualificação da arena decisória e fortalecimento do controle social. Articular esses dados a políticas de moradia, proteção social, saúde e inclusão produtiva, ampliando os efeitos positivos da ação pública e reduzindo a reprodução da exclusão.

Fonte: elaborado pela pesquisadora (2025).

8.2.CONTRIBUIÇÕES DA TESE PARA A ARENA PÚBLICA

A principal contribuição desta tese para os atores que constroem a política no dia a dia é oferecer uma "cartografia da governança" que nomeia e sistematiza as lógicas em disputa. Ao conceituar a "governança da precariedade", a pesquisa oferece uma ferramenta analítica para que movimentos sociais, coletivos, conselheiros de direitos e trabalhadores da rede possam decodificar ações do poder público que, isoladamente, poderiam parecer falhas ou descaso, mas que, em conjunto, revelam um projeto político coerente.

Da mesma forma, ao analisar e conceituar a ação pública da rua, a tese busca espelhar e valorizar a potência política dos saberes e das práticas que emergem da própria rua. Documentar e analisar as vitórias, mesmo que temporárias, como a do Restaurante Popular, e as inovações, como as de moradia, serve como um registro da memória e um reforço da capacidade de agência desses atores. A pesquisa demonstra que a judicialização, a denúncia e a criação de alternativas não são apenas atos de resistência, mas formas de governança experimentalista que produzem conhecimento e resultados concretos.

Por fim, a tese aponta para a importância estratégica de se disputar não apenas os serviços, mas as narrativas. A desconstrução do anti-público e a afirmação da PSR como sujeito de direitos aparecem como o campo de batalha central para a transformação da política pública, reforçando a centralidade da luta pela comunicação, pela visibilidade e pela ocupação de espaços na arena pública.

8.3.CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PARA A AGENDA DE PESQUISA

No plano teórico, esta tese contribui para os estudos sobre políticas públicas e para a sociologia pragmatista ao propor e aplicar um arcabouço conceitual voltado à análise de contextos de alta precariedade e conflito. O conceito de governança da precariedade não se coloca como uma alternativa excludente às análises centradas na “falha do Estado” ou na “necropolítica”, mas como uma categoria analítica complementar,

orientada a compreender os mecanismos cotidianos, institucionais e relacionais por meio dos quais a exclusão é gerida, reproduzida e normalizada no interior das políticas públicas. Ao deslocar o foco para as práticas, instrumentos e arranjos que sustentam a precarização, a tese contribui para aprofundar a compreensão dos modos concretos de governo da vida em contextos marcados pela desigualdade estrutural.

Já o conceito de anti-público aprofunda a teoria deweyana ao investigar os processos que impedem a constituição de um público, operando como um passo analítico anterior e necessário para compreender as falhas da deliberação democrática e os limites da participação em arenas atravessadas por assimetrias de poder.

A pesquisa também reforça a pertinência da sociologia pragmatista para analisar a ação pública "a partir de baixo". Ao demonstrar como a resistência da PSR se configura como uma "investigação pública" que produz "aprendizagem coletiva", a tese evidencia a fecundidade dessa abordagem para compreender a inovação social que emerge não de laboratórios controlados, mas do calor do conflito e da luta pela sobrevivência.

Como agenda de pesquisa, abrem-se múltiplos caminhos. Seria de grande valia a realização de estudos comparativos sobre a governança da precariedade em outras cidades, para verificar a recorrência desses mecanismos e identificar diferentes repertórios da ação pública da rua. Adicionalmente, uma investigação etnográfica focada nos atores estatais que operam a governança da precariedade poderia aprofundar a compreensão sobre suas lógicas e justificações.

Por fim, a análise longitudinal das iniciativas de moradia aqui identificadas se apresenta como um campo fértil para compreender os desafios e potencialidades da consolidação de políticas de inovação social em arenas de alta disputa. Concluímos, assim, que a luta por uma governança democrática transcende a disputa por serviços; ela é, em sua essência, a luta irredutível pelo reconhecimento da plena humanidade e cidadania daqueles que a rua insiste em nos mostrar.

A partir dessas contribuições, a conclusão retoma, de forma sintética e articulada, os principais argumentos desenvolvidos ao longo da tese, reafirmando os sentidos analíticos e políticos da noção de governança da precariedade e explicitando suas implicações mais amplas para a compreensão da democracia e da ação pública em contextos de alta desigualdade.

8.4. CONCLUSÃO

Demonstramos, ao longo desta tese, que a política pública voltada à PSR, no contexto analisado, não pode ser compreendida como resultado de falhas ocasionais, de descoordenação administrativa ou da ausência de capacidade estatal. Ao contrário, evidenciamos que a exclusão social extrema é produzida, mantida e administrada pelo Estado, por meio de arranjos institucionais, normativos, relacionais e operacionais que configuram uma forma específica de governo. A situação de rua não se apresenta como um desvio externo ao funcionamento do Estado, mas como um efeito estruturalmente produzido pela governança em contextos de alta precariedade e conflito.

A análise empírica revelou que essa forma de governo opera de maneira articulada em diferentes dimensões. No plano institucional, observamos uma redução da capacidade estatal deliberada, expressa pelo desinvestimento na gestão direta, pela instabilidade das equipes e por um arcabouço normativo tensionado entre a garantia de direitos e a adoção de dispositivos coercitivos. No plano relacional, identificamos uma arena polarizada, marcada pela disputa entre uma lógica do cuidado e uma lógica securitária, com frágil institucionalização das interações e intensa personalização das decisões.

No nível operacional, verificamos que os serviços materializam a política por meio de lógicas de escassez, dissuasão e precarização, convertendo dispositivos de proteção em mecanismos de gestão da exclusão. No âmbito participativo, constatamos o esvaziamento dos espaços formais de deliberação, com o consequente transbordamento da ação política para arenas paralelas, como a judicialização, os protestos e a disputa pública de narrativas. Como resultado, consolida-se o forjamento do anti-público: a desconstituição da PSR como sujeito legítimo de direitos e como participante da deliberação democrática.

A noção de governança da precariedade, proposta e aplicada nesta tese, permite-nos compreender esses processos como práticas ativas de governo, e não como meros efeitos colaterais da escassez de recursos ou da ineficiência administrativa. Ao deslocarmos o foco da análise da falha do Estado para os mecanismos cotidianos de gestão da exclusão, evidenciamos como a precarização é produzida, normalizada e

operacionalizada no interior das políticas públicas. Essa categoria analítica, complementar a abordagens consolidadas, como a necropolítica, ilumina a dimensão relacional, institucional e instrumental por meio da qual a vida precária é administrada, regulada e mantida em condição de exceção permanente.

De forma articulada, o conceito de anti-público aprofunda a tradição pragmatista ao direcionar a atenção para os processos que impedem a constituição de públicos capazes de deliberar, disputar sentidos e incidir sobre a ação estatal. Ao evidenciarmos que a PSR é sistematicamente produzida como um não-público — objeto de intervenção, mas não sujeito de deliberação —, contribuímos para a compreensão dos limites da democracia em contextos atravessados por desigualdades estruturais, violência institucional e profundas assimetrias de poder. Ao mesmo tempo, demonstramos que o forjamento do anti-público não é total nem incontestável: a ação coletiva da sociedade civil e da própria PSR revela fissuras, resistências e possibilidades concretas de reconfiguração da ação pública.

As recomendações apresentadas nesta tese não se configuram como prescrições normativas abstratas, tampouco como soluções técnicas descoladas da realidade empírica. Elas derivam diretamente dos achados analíticos e expressam a necessidade de reconstrução da governança democrática da política pública voltada à PSR. O fortalecimento da capacidade institucional, a articulação intersetorial, a reestruturação dos serviços, a revitalização dos espaços participativos e a produção e publicização de dados qualificados sobre a PSR emergem como condições centrais para a superação desse modelo de governança. Esses elementos não constituem instrumentos neutros, mas dispositivos políticos que estruturam o reconhecimento público, a disputa de narrativas e a efetividade das políticas.

Sustentamos que a governança democrática não deve ser compreendida como um complemento desejável, mas como condição de possibilidade para qualquer política pública orientada à garantia de direitos. A produção de dados sobre a PSR, a participação efetiva em espaços deliberativos e o protagonismo dos coletivos organizados não são apenas estratégias administrativas, mas mecanismos fundamentais de reconstrução simbólica e material da cidadania. Ao reconhecermos a PSR como público legítimo, a ação pública deixa de operar exclusivamente pela lógica

da exceção e passa a se orientar pela corresponsabilidade, pelo cuidado e pela deliberação.

As implicações desta tese ultrapassam o caso empírico analisado. Ao demonstrarmos como a exclusão extrema pode ser governada por meio de políticas públicas que produzem anti-públicos, lançamos luz sobre desafios mais amplos da democracia contemporânea, especialmente em contextos urbanos marcados pela desigualdade, pela securitização e pelo enfraquecimento das instâncias participativas. Governar a precariedade não apenas aprofunda a exclusão social, mas empobrece a democracia, esvazia o espaço público e normaliza a suspensão de direitos como técnica de gestão.

Por fim, retomamos a provocação que inspirou o início desta pesquisa: a vida que pulsa e resiste na rua, apesar das múltiplas formas de negação institucional e simbólica. Evidenciamos que, mesmo em contextos marcados pela governança da precariedade, a ação pública não cessa. Ela se reinventa por meio da resistência, da criatividade política e da agência coletiva da própria PSR, dos coletivos, dos movimentos sociais e dos profissionais da linha de frente.

Ao lutar por moradia, dignidade e representatividade, esses sujeitos não reivindicam apenas a aplicação da lei, mas a própria condição de cidadania. Assim, concluímos que a disputa por uma governança democrática, detalhada ao longo desta tese, transcende a alocação de recursos ou a organização de serviços: trata-se, em última instância, da luta pelo reconhecimento da plena humanidade daqueles que a rua insiste em tornar visíveis, apesar das tentativas recorrentes de silenciamento.

REFERÊNCIAS

ABC. **Homens atacam a tiros e matam duas pessoas em situação de rua no RJ**. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-10/moradores-em-situacao-sao-atacados-por-homens-armardos-no-rio. Acesso em: 19 out. 2025.

ABERS, Rebecca Neaera. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. [s.l.] : Editora UnB, 2021.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, *[S. l.]*, p. 15–46, 2018.

ACOSTA, Maria del Pilar Tobar; RESENDE, Viviane De Melo. Discurso e protagonismo: população em situação de rua na produção discursiva de O Trecheiro. **Revista Brasileira de Linguistica Aplicada**, Instituto Federal de Brasília, Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasília, Brazil, v. 17, n. 4, p. 691–714, 2017. DOI: 10.1590/1984-6398201711423. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85041279438&doi=10.1590%2F1984-6398201711423&partnerID=40&md5=721deca3f4e8de1f52688d532a4244f8.

ADORNO, R. C. F. Health care and diagnosis as a threat: Public policies and homeless people. **Etnografica**, *[S. l.]*, v. 15, n. 3, p. 543–567, 2011. DOI: 10.4000/etnografica.1068. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84864112650&doi=10.4000%2Fetnografica.1068&partnerID=40&md5=a7d83ff4e5a93605882f235421f7792e.

AGUIAR, Maria Magalhães; IRIART, Jorge Alberto Bernstein. Significados e práticas de saúde e doença entre a população em situação de rua em Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, *[S. l.]*, v. 28, n. 1, p. 115–124, 2012.

ALMEIDA, Silvio Luiz De. **O que é racismo estrutural?** 1ª ed. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANDION-ANDION, Maria Carolina Martinez; ALPERSTEDT, Graziela Dias; GRAEFF, Julia Furlanetto; DE ABREU RONCONI, Luciana Francisco. Ecossistema de Inovação Social e os problemas públicos da cidade: um estudo em Florianópolis. *[S. l.]*, [s.d.].

ANDION, Carolina. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, *[S. l.]*, v. 54, n. 4, p. 936–951, 2020.

ANDION, Carolina. **Epistemological Reflections and Doing Science in Contemporary AdministrationRevista de Administração Contemporânea**SciELO Brasil, , 2023. a.

ANDION, Carolina. Social innovation, experimentalism, and public governance: An ethnographical approach to study public arenas in the city. *[S. l.]*, 2023. b.

ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, G. D.; GRAEFF, J. F. Social innovation ecosystems and cities: Co-construction of a collaborative platform. **Atlas of Social Innovation**, *[S. l.]*, 2019.

ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, Graziela. Democratic experimentalism and social innovation. *In*: **Encyclopedia of Social Innovation**. [s.l.] : Edward Elgar Publishing, 2023. p. 112–117.

ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, Graziela Dias; GRAEFF, Júlia Furlanetto.

Ecossistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. **Revista de Administração Pública**, *[S. l.]*, v. 54, n. 1, p. 181–200, 2020.
ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, Graziela Dias; GRAEFF, Julia Furlanetto; RONCONI, Luciana. Social innovation ecosystems and sustainability in cities: a study in Florianópolis, Brazil. **Environment, Development and Sustainability**, *[S. l.]*, v. 24, n. 1, p. 1259–1281, 2022. a.
ANDION, Carolina; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; DE ALMEIDA MIDLEJ, Suylan. Diagnóstico exploratório do Campo de Públicas no Brasil: Constituição e resultados preliminares do estudo conduzido pela Rede de Pesquisa do Campo de Públicas. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, *[S. l.]*, 2022. b.
ANDION, Carolina; RANCONI, L. F. de A.; GONSALVES, A.; MORAES, R. L.; DAVI, L. B. D. Sociedade Civil e inovação social na esfera pública: proposta de um quadro teóricometodológico com base na sociologia pragmática. **VI Encontro de Administração Pública e Governança, Belo Horizonte-MG**, *[S. l.]*, v. 16, 2014.
ANDION, Carolina; RONCONI, Luciana; MORAES, Rubens Lima; GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; SERAFIM, Lilian Brum Duarte. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**, *[S. l.]*, v. 51, n. 3, p. 369–387, 2017.
ANDION, Maria Carolina Martinez; MAGALHÃES, Thiago. (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, *[S. l.]*, v. 36, n. 2, p. 513–543, 2021. DOI: 10.1590/s0102-6992-202136020007.
ANF. **16 anos depois, "Massacre da Sé" é exemplo de violência contra população de rua**. 2020. Disponível em: https://www.anf.org.br/16-anos-depois-massacre-da-se-e-exemplo-de-violencia-contra-populacao-de-rua/. Acesso em: 28 jun. 2023.
ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative platforms as a governance strategy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, *[S. l.]*, v. 28, n. 1, p. 16–32, 2018.
ANSELL, Christopher. **Pragmatist governance: Re-imagining institutions and democracy**. [s.l.] : Oxford University Press, 2011.
ANSELL, Christopher; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. **Public Management Review**, *[S. l.]*, v. 23, n. 7, p. 949–960, 2021.
ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on theories of governance**. [s.l.] : Edward Elgar Publishing, 2022.
AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, *[S. l.]*, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012.
AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado De. **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**Belo HorizonteArraes Editores, , 2021.
BARATA, Rita Barradas; CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; SILVEIRA, Cássio. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 24, p. 219–232, 2015.
BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. [s.l.] : Zahar, 1998.
BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. **Psicologia**

social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis: Vozes, *[S. l.]*, p. 25–58, 2002.
BERK, Gerald; DEUTSCHMANN, Christoph; QUACK, Sigrid; SCHNEIBERG, Marc; ANSELL, Christopher. On Christopher K. Ansell Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy. Oxford/New York, NY, Oxford University Press, 2011. **Socio-Economic Review**, *[S. l.]*, v. 10, n. 3, p. 581–604, 2012.
BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, *[S. l.]*, v. 19, p. 103–114, 2011.
BICHIR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, *[S. l.]*, v. 40, p. 57–79, 2021.
BNEWS. **Prefeito ameaça que quem chegar sem emprego na cidade "dele" será mandado de volta, e 500 pessoas já foram "devolvidas"**. 2025. Disponível em: https://www.bnews.com.br/noticias/politica/prefeito-ameaca-que-quem-chegar-sem-emprego-na-cidade-dele-sera-mandado-de-volta-e-500-pessoas-ja-foram-devolvidas.html. Acesso em: 30 nov. 2025.
BRANDÃO, Ricardo Evangelista. PENSANDO AS ESMOLAS: REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA DE DAR E RECEBER ESMOLAS SOB O PRISMA DE SANTO AGOSTINHO. **PRISMA - Revista de Filosofia**, *[S. l.]*, v. 6, n. Especial SE-Artigos, p. 1–18, 2024. Disponível em: file://periodicos.ufam.edu.br/index.php/prisma/article/view/17477.
BRASIL. **Lei nº 3.668 de 3 de outubro de 1941**. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3688.htm#art60. Acesso em: 5 out. 2023.
BRASIL. **Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**Brasília, 2006.
BRASIL. **Decreto nº 7053**. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.
BRASIL. **Rua Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**BrasíliaMinistério do Desenvolvimento e Combate a Fome, , 2009. b.
BRASIL. **Relatório Final da 13ª Conferência Nacional de Saúde: Saúde e Qualidade de vida: políticas de estado e desenvolvimento**. Brasilia. DOI: ISBN 978-85-334-1503-4. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_final_13_cns_p1.pdf.
BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua**. [s.l: s.n.].
BRASIL. **LEI nº 12.986, de 2 de junho de 2014**. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.
BRIGGS, Xavier de Souza. **Democracy as problem solving: Civic capacity in communities across the globe**. [s.l.] : MIT press, 2008.
CADÚNICO. **SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO - sagicad**. 2025. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php. Acesso em: 23 dez.

2025.
CAMASÃO, Leonel Cordeiro. **Camasão e a PSR**. 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/camasao50/. Acesso em: 28 maio. 2025.
CANATO, P.; BICHIR, R. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de programas para pessoas em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Publica**, Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), São Paulo, SP, Brasil, v. 55, n. 4, p. 995–1016, 2021. DOI: 10.1590/0034-761220200688. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85116446823&doi=10.1590%2F0034-761220200688&partnerID=40&md5=fb99fa42b2dd3625f129c47d590b4581.
CARRICONDE, Raquel. Refugiados urbanos em trânsito permanente: efeitos menos visíveis da produção de uma cidade olímpica. **Historia y Sociedad**, *[S. l.]*, n. 39, p. 82–104, 2020. DOI: 10.0.60.86/hys.n39.82883. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-84172020000200082&script=sci_arttext&tlng=pt.
CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 31, 2021.
CARVALHO, Adriana Pinheiro; FURTADO, Juarez Pereira. Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura TT - Contextual factors and implementing the Housing First intervention: a literature review. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 27, n. 1, p. 133–150, 2022. DOI: 10.1590/1413-81232022271.19642021. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232022000100133&lang=pt.
CASTRO, Mariana Camilla Coelho Silva; NETO, João Estevão Barbosa; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves Da. Governança pública: uma revisão sistemática de sua aplicação a entes públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, *[S. l.]*, 2022.
CD. **Lançamento da frente parlamentar em defesa dos direitos da população em situação de rua**. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-institucional/6f64b9bd-42ae-4103-bc43-71622bd63430. Acesso em: 23 jan. 2020.
CEFAÏ, Daniel. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. **L'héritage du Pragmatisme. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues**, *[S. l.]*, p. 52–81, 2002.
CEFAÏ, Daniel. **Pourquoi se mobilise-t-on?. Les théories de l'action collective**. Paris: Découverte (La), 2007.
CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, *[S. l.]*, v. 2, n. 4, p. 11–48, 2009.
CEFAÏ, Daniel. Provações corporais: uma etnografia fenomenológica entre moradores de rua de Paris. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, *[S. l.]*, n. 79, p. 71–110, 2010. DOI: 10.1590/s0102-64452010000100005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/br5P7t4RR9H7vyFbPyztqHG/?lang=pt.
CEFAÏ, Daniel. Grande exclusão e urgência social — Cuidar dos moradores de rua em Paris 1. **Revista Contemporânea**, *[S. l.]*, v. 3, n. 2, p. 265–286, 2013.
CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas…: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos estudos CEBRAP**, *[S. l.]*, v. 36, n. 1, p. 187–213, 2017.

a.
CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas…: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos estudos CEBRAP**, *[S. l.]*, v. 36, p. 128–143, 2017. b.
CEFAÏ, Daniel. **AS RAÍZES PRAGMATISTAS DO 'PODER-COM'–A FILOSOFIA DA DEMOCRACIA DE MARY P. FOLLETT (PARTE 1), POR DANIEL CEFAÏ**. 2019. Disponível em: https://blogdolabemus.com/2019/11/18/as-raizes-pragmatistas-do-poder-com-a-filosofia-da-democracia-de-mary-p-follett-parte-2-por-daniel-cefai/.
CEFAÏ, Daniel; TERZI, Cédric. **L'expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes**. [s.l.] : EHESS, 2012.
CEFAÏ, Daniel; VEIGA, Felipe Berocan; MOTA, Fábio Reis. Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa. **CEFAÏ, D.; MELLO, MAS; MOTA, FR; VEIGA, FB (ed.). Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa. Niterói: EDUFF, 2011**, *[S. l.]*, 2011.
CFESS. **Pelo direito à vida e dignidade da população em situação de rua**. 2012. Disponível em: https://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/759. Acesso em: 8 jan. 2024.
CHAPECÓ, Prefeitura De. **Operação Internamento Involuntário encaminhou 120 pessoas para tratamento em 2022**. 2023. Disponível em: https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/6510/operacao-internamento-involuntario-encaminhou-120-pessoas-para-tratamento-em-2022. Acesso em: 20 mar. 2024.
CHAPECÓ, Prefeitura De. **Cerca de 60 pessoas recolhidas na Operação Asfixia em Chapecó**. 2024. Disponível em: https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/8377/cerca-de-60-pessoas-recolhidas-na-operacao-asfixia-em-chapeco. Acesso em: 1 mar. 2024.
CHATEAURAYNAUD, Francis. A CAPTURA COMO EXPERIÊNCIA: Investigações pragmáticas e teorias do poder. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 32, n. 95, p. 01, 2017. DOI: 10.17666/329504/2017.
CHATEAURAYNAUD, Francis; DEBAZ, Josquin. Aux bords de l'irréversible. **Sociologie pragmatique des transformations, Paris, Éditions Pétra**, *[S. l.]*, 2017.
CNDH. **Resolução nº 40**. 2020. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acesso em: 10 dez. 2020.
CNDH. **Relatório do Conselho Nacional dos Direitos Humanos sobre Denúncias de Violações aos Direitos da População em Situação de Rua em Santa Catarina**. Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh.
CORRÊA, Diogo Silva. NOVOS RUMOS DA TEORIA SOCIAL A PARTIR DE TRÊS GESTOS DA SOCIOLOGIA PRAGMÁTICA. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 36, n. 105, 2021.
COSTA, Rebeca Torres Alves; MIESSA, Erasmo Ruiz. Estigma:: uma realidade da população em situação de rua (PSR). **Conhecer: debate entre o público e o privado**, *[S. l.]*, v. 5, n. 14, p. 112–130, 2015.
CRESS-PR. **Dia de Luta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua**. 2014. Disponível em: https://cresspr.org.br/2014/08/14/dia-de-luta-do-movimento-nacional-da-populacao-em-situacao-de-rua/. Acesso em: 12 jan. 2024.
CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das Dinâmicas Transversais às Múltiplas Efetividades das Interfaces Socioestatais. **NAU Social**, *[S. l.]*, v. 14, n. 26, p. 1355–1370, 2023.
CRUZ, Jane da Rocha; TAQUETTE, Stella Regina. Viver na rua: vulnerações e a bioética da proteção. **Revista Bioética**, *[S. l.]*, v. 28, n. 4, p. 637–646, 2020. Disponível

em: http://10.0.6.54/1983-80422020284427.
DA COSTA, Tiago; ALPERSTEDT, Graziela Dias; ANDION, Carolina. Dimensões da abordagem territorial do desenvolvimento: uma proposta conceitual. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, *[S. l.]*, v. 17, n. 2, 2021.
DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela**, *[S. l.]*, p. 95–110, 2004.
DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; BORGES, Zilma. Múltiplos atores e múltiplas efetividades: redes e transversalidade da ação pública. *[S. l.]*, 2023.
DEWEY, John. **The public and its problems**. The Swallo ed. Chicago.
DPE/SC. **Defensorias requerem implantação de restaurante popular em Florianópolis**. 2020. Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/noticias/defensorias-requerem-implantacao-de-restaurante-popular-em-florianopolis. Acesso em: 23 dez. 2020.
DPE/SC. **Defensorias cobram implantação de restaurante popular na Capital**. 2021. Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/noticias/defensorias-cobram-implantacao-de-restaurante-popular-na-capital. Acesso em: 20 dez. 2021.
DPE/SC. **DPE/SC seguirá atuando com firmeza e responsabilidade para que a população vulnerável tenha seus direitos respeitados**. 2025. Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/noticias/dpesc-seguira-atuando-com-firmeza-e-responsabilidade-para-que-a-populacao-vulneravel-tenha-seus-direitos-respeitados. Acesso em: 3 mar. 2025.
EBC. **Prefeito de Florianópolis faz controle da entrada de pessoas na cidade**. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-11/prefeito-de-florianopolis-faz-controle-da-entrada-de-pessoas-na-cidade. Acesso em: 30 nov. 2025.
ENARDES, S.; GIONGO, C. R. Mulheres em situação de rua: memórias, cotidiano e acesso às políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Universidade Feevale, Novo Hamburgo, RS 93525-075, Brasil, v. 29, n. 1, p. 1–13, 2021. DOI: 10.1590/1806-9584-2021V29N166011. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85111326500&doi=10.1590%2F1806-9584-2021V29N166011&partnerID=40&md5=25a0ac1e213a956f090f6c84c1477cfe.
ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. [s.l.] : SciELO-Editora FIOCRUZ, 1999.
FANTÁSTICO. **O jogo de empurra denunciado por prefeitos**. 2025. Disponível em: https://share.google/t52T0n9g5ZmKaz0ZQ. Acesso em: 2 dez. 2025.
FARIA, Fernanda Gomes; BATISTA, Rodrigo Siqueira. (Bio)ética e população em situação de rua: entre Agamben e Derrida. **Revista Bioética**, *[S. l.]*, v. 28, n. 4, p. 628–636, 2020. DOI: 10.1590/1983-80422020284426. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-80422020000400628&lang=pt.
FERREIRA, Rosa Maria Fischer. **Meninos da rua: expectativas e valores de menores marginalizados em São Paulo**. [s.l.] : Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1981.
FILHO, Carlos Eduardo Esmeraldo; XIMENES, Verônica Morais; CÂMARA, Andréa Esmeraldo; XAVIER, Natacha Farias; DANTAS, Cândida Maria Bezerra; ARAÚJO, Thais Dias De. Pessoas em situação de rua: uma revisão sistemática da produção

científica no Brasil. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, *[S. l.]*, v. 14, p. 1–22, 2021. Disponível em: http://10.0.141.202/gerais202114e16979.
FIORATI, Regina Célia; CARRETTA, Regina Yoneko Dakuzaku; KEBBE, Leonardo Martins; CARDOSO, Beatriz Lobato; XAVIER, Joab Jefferson da Silva. As rupturas sociais e o cotidiano de pessoas em situação de rua: estudo etnográfico. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, *[S. l.]*, v. 37, n. spe, 2016. DOI: 10.1590/1983-1447.2016.esp.72861. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472016000500427&lang=pt.
FIORATI, Regina Célia; CARRETTA, Regina Yoneko Dakuzaku; PANÚNCIO-PINTO, Maria Paula; LOBATO, Beatriz Cardoso; KEBBE, Leonardo Martins. População em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania: articulando saberes e ações. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 23, n. 4, p. 1458–1470, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400027. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902014000401458&lang=pt.
FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. 2025. Disponível em: https://www.firjan.com.br/ifdm/. Acesso em: 8 out. 2025.
FOLHA, São Paulo. **Em São Paulo, moradores de rua encenam Paixão de Cristo e lembram chacina.** 2007. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200703.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.
FOLLETT, Mary Parker. **Creative experience.** [s.l.] : Longmans, Green and company New York, 1924. v. 7
FORUM, Revista. **Massacre da Praça da Sé completa 18 anos e continua sem solução.** 2022. Disponível em: https://revistaforum.com.br/brasil/sudeste/2022/8/19/massacre-da-praa-da-se-completa-18-anos-continua-sem-soluo-121943.html. Acesso em: 28 jun. 2023.
FREGA, Roberto. Qu'est-ce qu'une pratique. **Histoires pragmatiques**, *[S. l.]*, p. 321–347, 2016.
FREGA, Roberto. **Pragmatism and the Wide View of Democracy.** [s.l: s.n.]. DOI: 10.1007/978-3-030-18561-9.
G1. **Pessoas em situação e rua são escoltas pela PM em Itajaí.** 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/10/31/pessoas-em-situacao-de-rua-agredidas-pms-itajai-balneario-camboriu-video.ghtml. Acesso em: 25 jan. 2024.
G1, Portal. **Prefeitura de Florianópolis trabalha na reintegração social a pessoas em situação de rua oferecendo oportunidades.** 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/prefeitura-municipal-de-florianopolis/florianopolis-uma-cidade-para-todos/noticia/2024/02/27/prefeitura-de-florianopolis-trabalha-na-reintegracao-social-a-pessoas-em-situacao-de-rua-oferecendo-o. Acesso em: 5 mar. 2024.
GARMANY, J.; RICHMOND, M. A. Hygienisation, Gentrification, and Urban Displacement in Brazil. **Antipode**, *[S. l.]*, v. 52, n. 1, p. 124–144, 2020. DOI: 10.1111/anti.12584. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85074669144&doi=10.1111%2Fanti.12584&partnerID=40&md5=17547efb3fdedcf1d33ad4f2dc7c7854.
GLOBO, O. **Extermínio na porta da igreja.** 1993. Disponível em:

https://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/reportagens/extermiacutenio-na-porta-da-igreja-8836268#. Acesso em: 5 mar. 2023.
GONÇALVES, Thiago Magalhães. **GARANTIR DIREITOS NÃO É BRINCADEIRA! Investigação, experimentação e inovação social na política pública de proteção integral de crianças e adolescentes em Florianópolis.** 2020. UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC, *[S. l.]*, 2020.
GOVSC. **Secretária da Assistência Social, Mulher e Família visita Restaurante Popular de Florianópolis**. 2023. Disponível em: https://estado.sc.gov.br/noticias/secretaria-da-assistencia-social-mulher-e-familia-visita-restaurante-popular-de-florianopolis/. Acesso em: 24 jul. 2024.
HAMADA, Rafael Kenji Fonseca; ALVES, Márcio José Martins; HAMADA, Hélio Hiroshi; HAMADA, Jéssica Sayuri Fonseca; VALVASSORI, Pedro Miguel Diniz. População em situação de rua: a questão da marginalização social e o papel do estado na garantia dos direitos humanos e do acesso aos serviços de saúde no Brasil. **Revista de APS**, *[S. l.]*, v. 21, n. 3, 2018.
HINO, Paula; SANTOS, Jaqueline de Oliveira; ROSA, Anderson da Silva. Pessoas que vivenciam situação de rua sob o olhar da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, *[S. l.]*, v. 71, p. 684–692, 2018. DOI: 10.1590/0034-7167-2017-0547. Disponível em: file:///scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672018000300684&lang=pt.
HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, *[S. l.]*, v. 54, n. 4, p. 1064–1078, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220200268. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000401064&lang=pt.
HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Quando a Casa é a Marquise, o Albergue, a Rua: Discursos e Políticas Sociais para Pessoas em Situação de Rua em Belo Horizonte. **When the House is the Sunroom, the Hostel, the Street: Discourses and Social Policies for Homeless People in Belo Horizonte.**, *[S. l.]*, p. 244–253, 2017. Disponível em: http://10.0.82.126/apgs.v1i4.1175.
HORA, Última. **Os Grandes Crimes do Govêrno Que Está Pedindo Votos - I; MATA-MENDIGOS.** 1965. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/386030/113213. Acesso em: 22 dez. 2022.
IBGE. **Censo Demográfico do Brasil**. 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=41053. Acesso em: 12 abr. 2024.
IPEA. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Brasilia: Ipea Disoc, 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc103. Disponível em: http://www.ipea.gov.br.
JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. Politiques publiques et corporatismes. **L'Etat en action**, *[S. l.]*, 1987.
JÚNIOR, Carlos Francisco Duarte; SILVA, Cláudia Regina Lima Duarte Da; ROS, Marco Aurélio Da; BOSO, Ana Claudia. A rua é minha casa: condições de vida de pessoas em situação de rua em um município de Santa Catarina. **Revista de Educação Popular**, *[S. l.]*, v. 17, n. 3, p. 28–42, 2018.
LANCELLOTTI. **padrejulio.lancellotti**. 2021. Disponível em: https://www.instagram.com/padrejulio.lancellotti/?hl=pt-br. Acesso em: 10 jun. 2022.
LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**, 2012. a.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 9, n. 18, 2012. b. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331.
LATOUR, Bruno. An introduction to actor-network-theory. **Reassembling the Social**, *[S. l.]*, 2005.
LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede.** [s.l.] : Edufba, 2012.
LAURIS, Élida. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 6, n. 10, p. 412–454, 2015.
LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: Argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opiniao Publica**, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole e Núcleo Democracia e Ação Coletiva Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Brazil, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015. DOI: 10.1590/1807-0191211157. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84929312338&doi=10.1590%2F1807-0191211157&partnerID=40&md5=af6c78dfa839461685bb5a9c4f510346.
LE GALÈS, Patrick. **European cities: social conflicts and governance.** [s.l.] : OUP Oxford, 2002.
LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. **The SAGE handbook of governance**, *[S. l.]*, v. 1, p. 142–159, 2011.
LEMÕES, Tiago. Hierarquia, contestação e igualdade: A produção da militância política para a população de rua no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 19, n. 1, p. 123–141, 2019. Disponível em: http://10.0.60.88/1984-7289.2019.1.30356.
LONDERO, Mário Francis Petry; CECCIM, Ricardo Burg; BILIBIO, Luiz Fernando Silva. Consultório de/na rua: desafio para um cuidado em verso na saúde TT - Consultation office of/in the street: challenge for a healthcare in verse TT - Consultorio de/en la calle: desafío para el cuidado de la salud en verso. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, *[S. l.]*, v. 18, n. 49, p. 251–260, 2014. DOI: 10.1590/1807-57622013.0738. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832014000200251&lang=pt.
LOREY, Isabell; DERIEG, Aileen. Labour,(in-) dependence, care: Conceptualizing the precarious. *In*: **Mapping Precariousness, Labour Insecurity and Uncertain Livelihoods.** [s.l.] : Routledge, 2017. p. 199–209.
LUSSI, Isabela Aparecida de Oliveira; RICCI, Thamy Eduarda; PINHO, Roberta Justel DO. Percepções sobre trabalho: análise de concepções de pessoas em situação de rua. **Caderno Brasileiro de Terapia Ocupacional**, *[S. l.]*, v. 25, n. 4, p. 779–793, 2017. Disponível em: http://10.0.16.226/2526-8910.ctoAO0942.
MAGALHÃES, THIAGO; ANDION, CAROLINA; ALPERSTEDT, GRAZIELA DIAS. Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. **Cadernos EBAPE.BR**, *[S. l.]*, v. 18, n. spe, p. 680–696, 2020. DOI: 10.1590/1679-395120190159.
MAGALHÃES, Thiago; ANDION, Carolina; MANOEL, André Augusto. Collaborative research, public inquiry, and democratic experimentalism: Contributions and how to apply pragmatism to social innovation studies. **Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research**, *[S. l.]*, v. 13, n. S1, p. 21- pp, 2022.
MAIA, Luiz Faustino dos Santos; SANCHES, Ana Maria; VASCONCELLOS, Cidia.

Pessoa em situação de sua e desigualdade social: Uma questão de políticas públicas. **Revista Científica de Enfermagem**, *[S. l.]*, v. 9, n. 28, p. 146–154, 2019.
MANOEL, André Augusto. **SEMEADURA DA AGRICULTURA URBANA EM FLORIANÓPOLIS: ARENAS PÚBLICAS, EXPERIMENTAÇÕES E DESAFIOS DA GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE**. 2022. Universidade do Estado de Santa Catarina, *[S. l.]*, 2022.
MARTINELLI, Tiago; NUNES, Rodrigo dos Santos; MACHADO, Veridiana Farias. O asseguramento dos direitos sociais a partir da política de Assistência Social para populações em situação de rua. **Textos e Contextos**, *[S. l.]*, v. 19, n. 1, p. 1–9, 2020. Disponível em: http://10.0.60.88/1677-9509.2020.1.37189.
MARTINS, Ana Luísa Jorge; SOUZA, Anelise Andrade De; FERNANDES, Luísa da Matta Machado; OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; CORDEIRO, Júlia Coutinho; OLIVEIRA, Andreza Fernanda De; MAGALHÃES JÚNIOR, Helvécio Miranda. A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 28, n. 8, p. 2403–2416, 2023. DOI: 10.1590/1413-81232023288.14232022. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232023000802403&lang=pt.
MARTINS, Natália Borges; REIDEL, Tatiana. População em situação de rua e seu acesso à alimentação: uma desigualdade intensificada pela pandemia de COVID-19. **Revista saberes plurais: educação na saúde. Porto Alegre. Vol. 7, n. 1 (jan./jun. 2023), e128169, p. 1-12**, *[S. l.]*, 2023.
MATTOS, Marcio. Crack e Políticas Públicas: análise sobre a formação da agenda do Programa 'Crack, é possível vencer'. **Planejamento e Políticas Públicas**, *[S. l.]*, n. 49, 2017.
MDHC. **Secretário de Direitos Humanos recebe Movimento Nacional de População de Rua**. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2015/novembro/secretario-de-direitos-humanos-recebe-movimento-nacional-de-populacao-de-rua. Acesso em: 20 abr. 2024.
MDHC. **População em Situação de Rua - Diagnóstico com base nos dados e informações em registros administrativos e sistemas do Governo Federal**. Brasília. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf.
MDS. **CadÚnico**. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br. Acesso em: 3 maio. 2004.
MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores TT - The implementation of the Brazilian health program for the homeless population - Consultório na Rua: obstacles and ad. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 27, n. 3, p. 754–768, 2018. a. DOI: 10.1590/s0104-12902018170946. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902018000300754&lang=pt.
MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores TT - The implementation of the Brazilian health program

for the homeless population - Consultório na Rua: obstacles and ad. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 27, n. 3, p. 754–768, 2018. b. DOI: 10.1590/s0104-12902018170946. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902018000300754&lang=pt.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 27, n. 3, p. 754–768, 2018. c. DOI: 10.1590/s0104-12902018170946. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902018000300754&lang=pt.

MEDIUM. **Internação forçada oculta descaso com a população de rua em Florianópolis**. 2024. Disponível em: https://zeroufsc.medium.com/internação-forçada-é-álibi-para-descaso-com-a-população-de-rua-em-florianópolis-3805dcf6deac. Acesso em: 17 maio. 2024.

MENDES, Kíssila Teixeira; PAIVA, Fernando Santana De; RONZANI, Telmo Mota. Precários e sobrantes: os sentidos do trabalho para usuários de drogas em situação de rua. **Lutas Sociais**, *[S. l.]*, v. 24, n. 44, p. 91–104, 2020.

MNPR-SC. **Violência de PMs contra pessoas em situação de rua**. 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/p/DJpgW3QRxor/. Acesso em: 27 maio. 2025.

MNPR. **V Congresso Nacional População de Rua do Movimento Nacional População de Rua Brasil**. 2022. Disponível em: https://www.facebook.com/watch/?v=1154439805169113. Acesso em: 4 nov. 2022.

MP/SC. **Vistoria realizada pelo MPSC na Passarela da Cidadania constata melhorias no atendimento à população em situação de rua em Florianópolis**. 2024. Disponível em: https://www.mpsc.mp.br/noticias. Acesso em: 14 jan. 2025.

MS. **Portaria nº 122**. 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html. Acesso em: 20 fev. 2024.

MS. **Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua**. Brasilia. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/populacao-em-situacao-de-rua/manual_cuidado_populalcao_rua.pdf/view.

MS. **Ministério da Saúde ultrapassa em 128% meta de atendimento a populações em vulnerabilidade**. 2025. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/ministerio-da-saude-fortalece-acesso-a-saude-para-populacoes-em-vulnerabilidade. Acesso em: 25 nov. 2025.

NARDES, Scarleth; GIONGO, Carmem Regina. Mulheres em situação de rua: memórias, cotidiano e acesso às políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, *[S. l.]*, v. 29, n. 1, 2021. DOI: 10.1590/1806-9584-2021v29n166011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2021000100222&lang=pt.

ND+. **Centro Pop de Florianópolis terá mudanças nos atendimentos à população de rua**. 2017. Disponível em: https://ndmais.com.br/noticias/centro-pop-de-florianopolis-tera-mudancas-nos-atendimentos-a-populacao-de-rua/. Acesso em: 4 jan. 2024.

ND+. **Prefeito Topázio quer inaugurar segundo restaurante popular de Florianópolis em 2024**. 2023. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/prefeito-

topazio-quer-inaugurar-segundo-restaurante-popular-de-florianopolis-em-2024/. Acesso em: 15 jul. 2024.
ND+. **Florianópolis mira internação compulsória a pessoas em situação de rua**. 2024a. Disponível em: https://ndmais.com.br/saude/internacao-compulsoria-para-pessoas-em-situacao-de-rua-sera-adotada-em-florianopolis/. Acesso em: 17 jan. 2024.
ND+. **Prefeitura de Florianópolis promete 'mudar o perfil do público' no Restaurante Popular em 2025**. 2024b. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/prefeitura-de-florianopolis-promete-mudar-o-perfil-do-publico-no-restaurante-popular-em-2025/. Acesso em: 28 nov. 2024.
ND+. **Como agia grupo que desviava verbas de projetos sociais em Florianópolis, segundo investigação**. 2024c. Disponível em: https://ndmais.com.br/justica/como-funcionava-operaca-de-desvio-de-verbas-de-projetos-de-assistencia-social-em-florianopolis-segundo-investigacao/. Acesso em: 24 dez. 2024.
ND+. **Florianópolis enviou mais de 350 pessoas em situação de rua de volta às suas cidades em 2025**. 2025a. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/florianopolis-enviou-mais-de-350-pessoas-em-situacao-de-rua-de-volta-as-suas-cidades-em-2025/. Acesso em: 27 set. 2025.
ND+. **Restaurante Popular fecha as portas e Florianópolis deixa de oferecer refeições de baixo custo**. 2025b. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/restaurante-popular-florianopolis-fecha/. Acesso em: 25 fev. 2025.
ND+. **Novo Restaurante Popular de Florianópolis muda regras e segue sem data de abertura**. 2025c. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/novo-restaurante-popular-de-florianopolis-muda-regras-e-segue-sem-data-de-abertura/. Acesso em: 27 set. 2025.
ND+. **Florianópolis vai receber o restaurante da família e do trabalhador**. 2025d. Disponível em: https://ndmais.com.br/cidadania/florianopolis-vai-receber-o-restaurante-da-familia-e-do-trabalhador/. Acesso em: 15 set. 2025.
NDTV. **Polícia Militar reforça segurança no Restaurante Popular de Florianópolis**. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tKQbGvET5ZM. Acesso em: 4 jan. 2025.
NEVES-SILVA, P.; MARTINS, G. I.; HELLER, L. A gente tem acesso de favores, né? A percepção das pessoas em situação de rua sobre direitos humanos à água e ao esgoto sanitário. **Cadernos de Saúde Pública**, Instituto René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte, Brazil, v. 34, n. 3, 2018. DOI: 10.1590/0102-311x00024017. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85044788964&doi=10.1590%2F0102-311x00024017&partnerID=40&md5=e04470d8c7012b61b2e8f2cfa8256832.
NEVES, Delma. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. **Revista Ciência Hoje**, *[S. l.]*, v. 10, n. 4, p. 28–36, 1983.
NOTO, Ana Regina. O uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua de seis capiatais brasileiras, no ano de 1997. *[S. l.]*, 1998.
NSC. **Santa Catarina tem, a cada mil habitantes, ao menos um em situação de rua**. 2023a. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/11995121/. Acesso em: 15 set. 2025.
NSC. **Prefeitura de Florianópolis cadastra pessoas em situação de rua usando uma nova ferramenta**. 2023b. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/12044637.

Acesso em: 17 set. 2025.
NSC. **População de rua em Florianópolis levanta debate sobre políticas públicas**. 2024. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/12291619/. Acesso em: 23 jan. 2024.
NSC. **Violência de PMs contra pessoas em situação de rua resume o fracasso de Florianópolis**. 2025. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/violencia-de-pms-contra-pessoas-em-situacao-de-rua-resume-o-fracasso-de-florianopolis. Acesso em: 14 maio. 2025.
OBPOPRUA. **Nota de repúdio**. 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/03/NOTA-DE-REPUDIO-OBSERVATORIO-BRASILEIRO-DE-POLITICAS-PUBLICAS-COM-A-POPULACAO-EM-SITUACAO-DE-RUA-POLOS-UFMG.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.
OLIVEIRA, Alison; GUIZARDI, Francini Lube. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 29, n. 3, p. 1–12, 2020. Disponível em: http://10.0.6.54/S0104-12902020190650.
OLIVEIRA, Caroline de Almeida De; MOURA-PAULA, Marcos Júnior De. Análise de Políticas Públicas para as Pessoas em Situação de Rua pela Ótica da Gestão Social. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, *[S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 23, 2022. DOI: 10.17648/aos.v11i1.2104.
OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas De. **O alcance da proteção social à população em situação de rua: a fuga do paradigma do direito**. 2017a. Universisdade Estadual de Londrina, *[S. l.]*, 2017.
OLIVEIRA, Meimei Alessandra De. Políticas de assistência social e seguridade alimentar e nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro. *[S. l.]*, 2017. b.
OLIVEIRA, Micael Almeida De; BOSKA, Gabriella de Andrade; OLIVEIRA, Márcia Aparecida Ferreira De; BARBOSA, Guilherme Correa. O acesso à saúde pela população em situação de rua da Avenida Paulista: barreiras e percepções. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, Centro de Atenção Psicossocial III Lapa, São Paulo, SP, Brasil, v. 55, p. 1–7, 2021. DOI: 10.1590/S1980-220X2020033903744. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=c8h&AN=154327642&lang=pt-br&site=ehost-live.
OLIVEIRA, Osmany Porto De; HASSENTEUFEL, Patrick. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. *[S. l.]*, 2021.
OLIVEIRA, Francisco José; FEITOSA, Maria Zelfa de Souza. Representações Sociais E População Em Situação De Rua: A Visibilidade Construída Pela Mídia. **Social Representations And Population In State Street: A Built By The Media Visibility.**, *[S. l.]*, v. 13, n. 2, p. 226–243, 2016. Disponível em: http://10.0.50.19/2016.13.2.12.
OLIVEIRA, L. G. F.; MAGALHÃES, M. Path of implementation of the National Policy for Comprehensive Healthcare of the Black Population in Brazil. **Revista Brasileira de Estudos de Populacao**, *[S. l.]*, v. 39, 2022. DOI: 10.20947/S0102-3098a0214. Disponível em: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85140090013&doi=10.20947%2FS0102-3098a0214&partnerID=40&md5=39b4242682e99a6deaac2ccb3b51022c.

PAIVA, Irismar Karla Sarmento De; LIRA, Cindy Damaris Gomes; JUSTINO, Jéssica Micaele Rebouças; MIRANDA, Moêmia Gomes de Oliveira; SARAIVA, Ana Karinne de Moura. Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 21, n. 8, p. 2595–2606, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015218.06892015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000802595&lang=pt.

PALHARES, Tatiane Campelo da Silva. Vulnerabilidade de pessoas em situação de rua e pandemia da Covid-19: isolamento social ou (in) visibilidade humana. **Revista Videre**, *[S. l.]*, v. 12, n. 25, p. 277–291, 2020.

PALHARES, Tatiane Campelo da Silva. Direitos sociais e pessoas em siuação de rua: Análise da (in)visibilidade. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, *[S. l.]*, v. 7, n. 1, p. 102–119, 2021. Disponível em: http://10.0.104.44/indexlawjournals/2525-9881/2021.v7i1.7868.

PAUTA. **Passarela da Cidadania: Prefeitura de Florianópolis descumpriu quatro determinações do TCE.** 2025a. Disponível em: https://scempauta.com.br/2025/10/07/passarela-da-cidadania-prefeitura-de-florianopolis-descumpriu-quatro-determinacoes-do-tce/.

PAUTA, SC em. **Alesc cobra participação em debate sobre situação de rua; Operação Presságio avança e Gutz responde à polêmica – E outros destaques.** 2025b. Disponível em: https://scempauta.com.br/2025/04/03/alesc-cobra-participacao-em-debate-sobre-situacao-de-rua-operacao-pressagio-avanca-e-gutz-responde-a-polemica-e-outros-destaques/. Acesso em: 30 abr. 2025.

PESSOA, Messias Douglas Coelho. **O pessoal do Ceará: A mobilização das pessoas e do movimento nacional da população em situação de rua em Fortaleza.** 2021. Universidade Federal do Ceará, *[S. l.]*, 2021.

PIMENTEL, Lidia Valesca. Políticas Públicas de Atendimento à População de Rua: reflexões sobre a efetivação de Direitos no munícipio de Fortaleza. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, *[S. l.]*, v. 8, n. 20, p. 88–99, 2018.

PINHEIRO, Suane Silva; GIONGO, Carmem Regina. “A minha casa é na rua”: vivências da população em situação de rua de Novo Hamburgo TT - “The streets are my home”: experiences of the homeless population in Novo Hamburgo TT - “Mi casa está en la calle”: vivencias de la población en situación de calle . **Psicologia USP**, *[S. l.]*, v. 34, 2023. DOI: 10.1590/0103-6564e210096. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642023000100216&lang=pt.

PINHEIRO, Zuleika de Andrade Câmara; POSSAS, Lidia Maria Vianna. Centro pop: quando uma política pública incomoda. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, *[S. l.]*, v. 4, n. 1, p. 35–54, 2018.

PINHO, Roberta Justel Do; PEREIRA, Ana Paula Fernandes Barão; LUSSI, Isabela Aparecida de Oliveira. População em situação de rua, mundo do trabalho e os Centros Pop: perspectivas acerca das ações para inclusão produtiva. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, *[S. l.]*, v. 27, n. 3, p. 480–495, 2019. Disponível em: http://10.0.16.226/2526-8910.ctoAO1842.

PMB. **Brusque reduz número de pessoas em situação de rua em 62,5%.** 2025. Disponível em: https://brusque.atende.net/cidadao/noticia/brusque-reduz-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-em-625. Acesso em: 30 jul. 2025.

PMF. **PMF amplia oferta de abrigo à população de rua**. 2016. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=notpagina&noti=17309. Acesso em: 20 maio. 2024.
PMF. **Floripa Social - Projeto de atendimento integrado às pessoas em situação de rua**. Florianópolis. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/Projeto_Floripa_Social_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf.
PMF. **Prefeitura é exemplo no atendimento à população de rua**. 2019. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=notpagina&noti=20881. Acesso em: 12 mar. 2024.
PMF. **Quinta da Oportunidade**. 2023a. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=notpagina&noti=25501. Acesso em: 12 fev. 2023.
PMF. **Restaurante Popular completa um ano com 500 mil refeições servidas**. 2023b. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/dic/?pagina=notpagina&menu=0&noti=26007. Acesso em: 7 nov. 2024.
PMF. **Guarda Municipal de Florianópolis**. 2024. Disponível em: https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/guardamunicipal. Acesso em: 14 dez. 2024.
PMF. **NUP 00486.2024.001662-86 – Vagas de acolhimento**. Florianópolis.
PORTAL HC, Notícias. **Prefeito de Criciúma, Clésio Salvaro, manda levar homem em situação de rua para 'capinar'**. 2024. Disponível em: https://www.jmlitoral.com.br/2024/02/06/prefeito-de-criciuma-clesio-salvaro-manda-levar-homem-em-situacao-de-rua-para-capinar. Acesso em: 5 abr. 2024.
PRADO, Michely Aline Rodrigues Do; GONÇALVES, Marcela; SILVA, Simone Santana Da; OLIVEIRA, Poliana Silva De; SANTOS, Karen da Silva; FORTUNA, Cinira Magali. Pessoas em situação de rua: aspectos sobre a saúde e experiências com serviços sanitários. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Santa Casa de Misericórdia de Olímpia. Olímpia, São Paulo, Brasil, v. 74, n. 1, p. 1–9, 2021. DOI: 10.1590/0034-7167-2019-0200. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=c8h&AN=148756013&lang=pt-br&site=ehost-live.
PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone Araujo. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Revista Temporalis**, *[S. l.]*, 2011.
PSJ. **São José amplia rede de assistência e reabilitação para população de rua**. 2025. Disponível em: https://saojose.sc.gov.br/sao-jose-amplia-rede-de-assistencia-e-reabilitacao-para-populacao-de-rua/77957/. Acesso em: 22 maio. 2025.
QUEIROZ, Daniele Carmo; VERAS, Renata Meira; GENONÁDIO, Ananda; FILHO, Adailton Alves da Costa. A população em situação de rua: As estratégias de planejamento intersetorial para o cuidado em saúde. **New Trends in Qualitative Research**, *[S. l.]*, v. 13, p. 1–10, 2022. Disponível em: http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2184-77702022000400060&lang=pt%0Ahttp://www.scielo.mec.pt/pdf/ntqr/v13/2184-7770-ntqr-13-e707.pdf.
QUEIROZ, Daniele Carmo; VERAS, Renata Meira; MENEZES, Ananda Evelin

Genonádio da Silva. Ações de assistência à saúde ofertadas à população em situação de rua: estado da arte. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 29, p. e05482024, 2024.
RAIOL, Raimundo Wilson Gama; NASCIMENTO, Nonato Domingos Do. Mais vulnerabilizadas à violência urbana: Pessoas em situação de rua e a suposta segurança pública. **Revista Juridica**, *[S. l.]*, v. 4, n. 53, p. 633–658, 2018. Disponível em: http://10.0.23.196/m9.figshare.7701605.
Rede Rua. 2020. Disponível em: https://rederua.org.br/. Acesso em: 22 out. 2020.
RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi De. População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo. **DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada**, *[S. l.]*, v. 35, n. 4, 2019. DOI: 10.1590/1678-460x2019350413. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44502019000400412&lang=pt.
RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Ingrid da Silva. Representação midiática da violação de direitos e da violência contra pessoas em situação de rua no Correio Web. **Media representation of violation of rights and violence against homeless people in Correio Web.**, *[S. l.]*, v. 15, n. 3, p. 529–541, 2017. Disponível em: http://10.0.15.173/cld.2017.153.11.
ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. [s.l.] : Boitempo Editorial, 2017.
RUAS, Pretas. **I Encontro Nacional de Mulheres em Situação de Rua e Suas Diversidades**. 2024. Disponível em: https://www.instagram.com/pretas_ruas/p/DDhwhVTJhUO/?img_index=1. Acesso em: 20 dez. 2024.
SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. Experimentalist Governance. **The Oxford Handbook of Governance**, *[S. l.]*, n. May 2014, 2012. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012.
SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. [s.l.] : Cortez Editora, 2016.
SANTOS, Elaine Teixeira Alves Dos; SARRETA, Fernanda de Oliveira; GUILHERME, Bruno César Oliveira. A cor das ruas: o racismo e a população em situação de rua no Brasil. **PerCursos**, *[S. l.]*, v. 24, 2023.
SANTOS, Natália Alves Dos; ZANELLA, Andréa Vieira. Arte, Corpo, Cidade: Sobre Elefantes e Pessoas em Situação de Rua TT - Art, Body, City: On Elephants and Homeless People TT - Arte, Cuerpo, Ciudad: Sobre Elefantes y Personas en Situación de Calle. **Psicologia: Ciência e Profissão**, *[S. l.]*, v. 41, 2021. DOI: 10.1590/1982-3703003222369. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932021000100122&lang=pt.
SCHUCK, Anderson Luis. " Nossa fome não é por comida, é por direitos e políticas públicas...": cartografias de processos de resistência com o movimento da população em situação de rua em Santa Catarina. *[S. l.]*, 2017.
SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [s.l.] : Cengage Learning, 2014.
SEVERINI, Valéria Ferraz; NUNES, Gabriela Parreira. Arquitetura hostil: cidade para quem? **Cadernos CERU**, *[S. l.]*, v. 33, n. 2, p. 76–95, 2022.
SILVA, Aline Basso Da; OLSCHOWSKY, Agnes; WETZEL, Christine; SILVA, Thomas

Josué; PAVANI, Fabiane Machado. Desvelando a cultura, o estigma e a droga enquanto estilo de vida na vivência de pessoas em situação de rua TT - Understanding culture, stigma and drug as a lifestyle in the life of people living in the streets. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]*, v. 25, n. 10, p. 3713–3721, 2020. a. DOI: 10.1590/1413-812320202510.36212018. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020001103713&lang=pt.

SILVA, Carolina Cruz Da; CRUZ, Marly Marques Da; VARGAS, Eliane Portes. Práticas de cuidado e população em situação de rua: o caso do Consultório na Rua TT - Care practices and homeless population: the street clinic case. **Saúde em Debate**, *[S. l.]*, v. 39, n. spe, p. 246–256, 2015. DOI: 10.5935/0103-1104.2015S005270. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000500246&lang=pt.

SILVA, Patrícia Marília Felix Da. Políticas públicas para pessoas em situação de rua no Brasil: ações para o exercício da cidadania? **InterNaciones**, *[S. l.]*, n. 13, p. 213–235, 2018.

SILVA, Dejeane de Oliveira; OLIVEIRA, Jeane Freitas De; PORCINO, Carle; GOMES, Antônio Marcos Tosoli; SUTO, Cleuma Sueli Santos; CARVALHO, Evanilda Souza de Santana. Representações sociais de pessoas em situação de rua sobre “cuidar de si”. **Revista Brasileira de Enfermagem**, *[S. l.]*, v. 73, n. 2, 2020. b. DOI: 10.1590/0034-7167-2018-0956. Disponível em: file:///scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672020000200178&lang=pt.

SILVA, Maria Lucia Lopes. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. [s.l.] : Cortez, 2009.

SOUZA, Antônio Reguete Monteiro. **Da Desumanização e Da Norma: A construção social das noções de vadio e vagabundo em meio as atribulações da fabricação do Estado-nação no Brasil (1870-1900).** 2010. PUC - RIO, *[S. l.]*, 2010.

SOUZA, Bruno. **Bruno Souza e a PSR.** 2025. Disponível em: https://www.instagram.com/brunosouza.sc. Acesso em: 4 abr. 2025.

STOFFELS, Marie-Ghislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica.** [s.l.] : Paz e Terra, 1977. v. 21

STONE, Deborah A. **Policy paradox: The art of political decision making.** [s.l.] : WW Norton & company, 2022.

TCE/SC. **@REP 23/80116312.** Florianópolis. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2025-01-07.pdf.

TCE. **Auditoria operacional com intuito de avaliar as políticas públicas estaduais e municipais que atendem à População em Situação de Rua.** Florianópolis.

TENÓRIO, Fernando. A reforma psiquiátrica brasileira, da década de 1980 aos dias atuais: história e conceitos. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, *[S. l.]*, v. 9, p. 25–59, 2002.

TRECHEIRO, O. **O Trecheiro, jornalismo a serviço da população em situação de rua.** 2025. Disponível em: https://www.rederua.org.br/blog. Acesso em: 28 maio. 2025.

VALENCIO, NFLS; PAVAN, BEATRIZ JANINE RIBEIRO; SIENA, MARIANA; MARCHEZINI, VICTOR. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, *[S. l.]*, v. 7, n. 21, 2008.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice**, *[S. l.]*, p. 81–112, 1991.
VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 13, n. 1, p. 56–69, 2004. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000100007&lang=pt.
VIEGAS, Selma Maria da Fonseca; NITSCHKE, Rosane Gonçalves; BERNARDO, Lucas Andreolli; THOLL, Adriana Dutra; BORREGO, Maria Aurora Rodriguez; SOTO, Pablo Jesús López; TAFNER, Daniela Priscila Oliveira do Vale. Quotidiano de equipes de consultório na rua: tecendo redes para a promoção da saúde TT - El día a día de los equipos consultores de calle: tejiendo redes para la promoción de la salud TT - The routine of the street outreach office team: weaving networks. **Escola Anna Nery**, *[S. l.]*, v. 25, n. 3, 2021. DOI: 10.1590/2177-9465-ean-2020-0222. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-81452021000300219&lang=pt.
WILLIS, Laurie Denyer. In attention to pain: governance and bodies in Brazil. **Medical anthropology**, *[S. l.]*, v. 39, n. 4, p. 348–360, 2020.
WITT, Fabiana. **RE)CONHECENDO A SOCIEDADE CIVIL E OS EFEITOS DE SUA ATUAÇÃO NA GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO EM FLORIANÓPOLIS**. 2023. Universidade do Estado de Santa Catarina, *[S. l.]*, 2023.
WITT, Fabiana; ANDION, Carolina; MANOEL, André Augusto. Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis. **Revista Brasileira de Politicas Publicas Internacionais**, *[S. l.]*, v. 10, p. 96–137, 2025. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.69807.
YOUNG, Iris Marion. Structural injustice and the politics of difference. *In*: **Intersectionality and beyond.** [s.l.] : Routledge-Cavendish, 2008. p. 289–314.

APÊNDICE 1 — REVISÃO SISTEMÁTICA

Com o intuito de aprofundar o debate e compreender o estado da arte das políticas públicas voltadas à PSR no Brasil, realizamos uma revisão sistemática da literatura entre março e abril de 2022, com atualização em setembro de 2024. Conduzimos a pesquisa em quatro bases de dados: EBSCOhost, Scielo, Science Direct e Scopus. Para ampliar o alcance das buscas, combinamos oito palavras-chave relacionadas à PSR e à política pública. conforme detalhado na Tabela 1, onde o asterisco (*) indica variações de plural e singular das palavras-chave. Na estratégia de busca seguimos o seguinte o roteiro: (1) acesso e consulta às bases de dados eletrônicas, (2) restrição das buscas às áreas de ciências aplicadas, humanas e multidisciplinares, (3) não houve recorte temporal.

Tabela 1 — Detalhamento das buscas

Palavras-chave		Base de dados				Base de dados			
Eixo 1	Eixo 2	Busca em todo o texto				Busca no resumo			
		Ebsco	Scielo	Science Direct	Scopus	Ebsco	Scielo	Science Direct	Scopus
pessoa* em situação de rua	política* pública*	425	39	8	175	45	25	1	1
população em situação de rua	política* pública*	416	48	7	199	46	38	0	4
morador* de rua	política* pública*	536	17	0	147	9	9	0	0
mendigo*	política* pública*	297	4	14	101	0	3	0	0
mendicância	política* pública*	97	1	0	2	0	1	0	0
povo de rua	política* pública*	68	0	6	122	0	0	0	0
pessoa* de rua	política* pública*	816	84	11	682	41	58	0	1
população de rua	política* pública*	511	96	14	553	49	89	0	4
pessoa* em situação de rua	governança	36	0	0	15	0	0	0	0
população em situação de rua	governança	33	0	0	10	0	0	0	0
morador* de rua	governança	54	0	0	1	0	0	0	0
mendigo*	governança	44	0	0	0	0	0	0	0
mendicância	governança	12	0	0	0	0	0	0	0
povo de rua	governança	9	0	0	6	0	0	0	0
pessoa* de rua	governança	101	0	1	6	1	0	0	0
população de rua	governança	67	0	0	25	0	0	0	0
pessoa* em situação de rua	"ação pública"	9	5	8	1	0	1	0	0
população em situação de rua	"ação pública"	14	5	7	2	0	3	0	0
morador* de rua	"ação pública"	18	3	0	3	0	1	0	0
mendigo*	"ação pública"	7	0	0	0	0	0	0	0
mendicância	"ação pública"	5	0	0	0	0	0	0	0
povo de rua	"ação pública"	1	0	4	0	0	0	0	0
pessoa* de rua	"ação pública"	20	6	9	5	0	2	0	0
população de rua	"ação pública"	19	5	9	3	0	4	0	0
Artigos por base de dados		**3615**	**313**	**98**	**2058**	**191**	**234**	**1**	**10**
Total de artigos brutos por tema		**6084**				**436**			
Total de artigos brutos		**6520**							

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Após as buscas, identificamos 6.520 estudos, os quais exportamos para um *software* de organização de referências. Para a seleção do portfólio bibliográfico, seguimos a sequência detalhada na Tabela 2. Realizamos um processo de seleção em 2022 e replicamos em 2024, abrangendo as seguintes etapas: (a) eliminação dos artigos duplicados; (b) leitura dos títulos; (c) leitura dos resumos; (d) exclusão dos artigos aos quais não obtivemos acesso; (e) remoção dos artigos ainda não publicados; e (f) leitura dos artigos completos. Durante as etapas de leitura de títulos, resumos e artigos completos, aplicamos critérios de exclusão para artigos que abordavam temas relacionados: (a) à saúde física ou mental; (b) ao movimento dos sem-terra. (c) a histórias de vida; (d) ao cotidiano dos profissionais e voluntários; e (e) a contextos internacionais.

Tabela 2 — Seleção do portfólio bibliográfico

Etapa de seleção	Artigos por etapa	Artigos excluídos por etapa	Motivo da exclusão
Artigos brutos	6.520	1.985	repetidos
Leitura de títulos	4.535	3.305	sem adesão ao tema
Leitura de resumos	1.230	1.036	não tratavam de políticas públicas, apenas citavam sua necessidade
Leitura completa	194	156	não desenvolviam a temática proposta nesta revisão
Portfólio Bibliográfico			38 artigos

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Durante a etapa de leitura dos artigos completos, excluímos aqueles que, embora mencionassem a necessidade de políticas públicas, não desenvolviam a temática com profundidade. Finalizamos o processo com um portfólio de 39 artigos que tratavam da política pública voltada à PSR no Brasil. Com o portfólio bibliográfico definido, apresentamos um panorama bibliométrico, mapeando a coocorrência das palavras-chave número de citações por artigo, revistas mais relevantes e identificando os artigos mais citados pelos autores do portfólio bibliográfico, cuja análise aprofundamos na seção de discussão.

Tabela 3 — Portfólio bibliográfico

Título	Estado	Ano	Citações
População em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania: articulando saberes e ações	SP	2014	31
Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça	Portugal	2015	18
Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática	RN	2016	161
Políticas públicas para pessoas em situação de rua no Brasil: ações para o exercício da cidadania?	PE	2016	
Discurso e protagonismo: população em situação de rua na produção discursiva de O Trecheiro	DF	2017	0
O papel da prefeitura de Belo Horizonte como garantidora de direitos fundamentais: causas das vagas remanescentes nos abrigos destinados à população em situação de rua	MG	2017	2
A gente tem acesso de favores, né? A percepção das pessoas em situação de rua sobre direitos humanos à água e ao esgoto sanitário	BH	2018	47
A rua é minha casa: condições de vida de pessoas em situação de rua em um município de Santa Catarina	SC	2018	1
Centro Pop: quando uma política pública incomoda	SP	2018	3
Mais vulnerabilizadas à violência urbana: pessoas em situação de rua e a suposta segurança pública	PA	2018	3
Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre efetivação de direitos em Fortaleza	CE	2018	0
População em situação de rua: a questão da marginalização social e o papel do estado na garantia dos direitos humanos e do acesso aos serviços de saúde no Brasil	MG	2018	14
Hierarquia, contestação e igualdade: a produção da militância política dos moradores de rua no Brasil	RS	2019	8
O acesso aos serviços de saúde na perspectiva de pessoas em situação de rua	MS	2019	16
Pessoa em situação de rua e desigualdade social: uma questão de políticas públicas	SP	2019	8
Política de assistência social e a população em situação de rua: avanços e desafios na garantia de direitos no munícipio de Castanhal - PA	PA	2019	0
População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo	DF	2019	31
Representações sociais de pessoas em situação de rua sobre "cuidar de si"	BA	2019	1
(Bio)ética e população em situação de rua: entre Agamben e Derrida	RJ/MG	2020	5
A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social	DF	2020	13
O asseguramento dos direitos sociais a partir da política de Assistência Social para populações em situação de rua	RS	2020	3
População em situação de rua e COVID-19	MG	2020	62
Precários e sobrantes: os sentidos do trabalho para usuários de drogas em situação de rua	MG	2020	0
Refugiados urbanos em trânsito permanente: efeitos menos visíveis da produção de uma cidade olímpica	RJ	2020	1
Viver na rua: vulnerações e a bioética da proteção	RJ	2020	7
Direitos sociais e pessoas em situação de rua: análise da (in) visibilidade de pessoas em situação de rua	CE	2021	1
Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de programas para pessoas em situação de rua em São Paulo	SP	2021	9
Moradia assistida para pessoas em situação de rua no contexto da política de drogas brasileira: avaliação de implantação	SP	2021	1
Mulheres em situação de rua: memórias, cotidiano e acesso às políticas públicas	RS	2021	2
O acesso à saúde pela população em situação de rua da Avenida Paulista: barreiras e percepções	SP	2021	10
Pessoas em situação de rua: aspectos sobre a saúde e experiências com serviços sanitários	SP	2021	7
Pessoas em situação de rua: uma revisão sistemática da produção científica no Brasil	CE	2021	3
Vulnerabilidade de pessoas em situação de rua e pandemia da covid-19: isolamento social ou (in)visibilidade humana	AM	2021	2
A população em situação de rua: As estratégias de planejamento intersetorial para cuidado em saúde	BA	2022	4
Análise de políticas públicas para as pessoas em situação de rua pela ótica da gestão social	DF	2022	0
A cor das rua: o racismo e a população em situação de rua no Brasil	SP	2023	0
A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa	MG	2023	4
População em situação de rua e seu acesso à alimentação: uma desigualdade intensificada pela pandemia de Covid-19	RS	2023	1
Ações de assistência à saúde ofertadas à população em situação de rua: estado da arte	BA	2024	0

Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

DADOS BIBLIOMÉTRICOS

Entre os artigos do portfólio bibliográfico, destaca-se o artigo “População em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania: articulando saberes e ações”, que relata o I Encontro Saúde Ocupação e Contextos Psicossociais: populações em vulnerabilidade, intersetorialidade e cidadania, realizado em agosto de 2012. O artigo é o pioneiro a discutir as políticas públicas voltadas à PSR no Brasil. O objetivo do encontro, descrito no artigo, foi criar estratégias que envolvessem diversos setores da sociedade civil e do governo local na elaboração de políticas públicas resolutivas (FIORATI et al., 2014).

O artigo mais citado do portfólio bibliográfico (161 citações), intitulado “Direito à saúde da PSR: reflexões sobre a problemática”, é uma revisão integrativa da literatura que analisa 15 artigos. Os autores concluem que, apesar dos avanços constitucionais, há necessidade de evolução no campo das políticas públicas, pois estas ainda são insuficientes para o atendimento desta população (PAIVA et al., 2016). Paiva et al. (2016) destacam que é PSR enfrenta barreiras de acesso aos serviços públicos de saúde, evidenciando que os princípios do Sistema Único de Saúde - universalidade, integralidade e equidade - não se aplicam a PSR.

O fenômeno da PSR é multidisciplinar e pode ser abordado por diversas áreas do conhecimento. No recorte dos estudo analisados predominam os estudos da área da saúde com 11 artigos (28%). Os artigos analisados estão dispersos em diversas revistas acadêmicas, com apenas três periódicos da área da saúde destacando-se por possuírem duas publicações cada: Revista Brasileira de Enfermagem, Revista Saúde e Sociedade e Revista Bioética. Em relação ao perfil dos autores, destaca-se uma predominância feminina. Dos 111 autores identificados, 63% são mulheres, um dado relevante que sugere o protagonismo feminino na produção científica da área. Além disso, a análise dos artigos revelou que quatro autoras publicaram mais de uma vez, cada uma com duas ocorrências em diferentes publicações, conforme apresentado na tabela abaixo:

Artigo	Autores
Discurso e protagonismo: população em situação de rua na produção discursiva de O Trecheiro	Acosta, Maria del Pilar Tobar **Resende, Viviane De Melo**
População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo	**Resende, Viviane de Melo** Mendonça, Daniele Gruppi de
Direitos sociais e pessoas em situação de rua: análise da (in) visibilidade de pessoas em situação de rua	**Palhares, Tatiane Campelo da Silva**
Vulnerabilidade de pessoas em situação de rua e pandemia da covid-19: isolamento social ou (in)visibilidade humana	**Palhares, Tatiane Campelo da Silva**
A população em situação de rua: As estratégias de planejamento intersetorial para cuidado em saúde	**Queiroz, Daniele Carmo** **Veras, Renata Meira** Genonádio, Ananda Filho, Adailton Alves da Costa
Ações de assistência à saúde ofertadas à população em situação de rua: estado da arte	**Queiroz, Daniele Carmo** **Veras, Renata Meira** Menezes, Ananda Evelin Genonádio da Silva

A maioria dos estudos tem origem em grandes centros urbanos, com destaque para São Paulo oito artigos (20%) do portfólio bibliográficos. O interesse dos grandes centros urbanos justificasse pela predominância deste fenômeno nas grandes cidades, São Paulo, por exemplo, abriga cerca de 42% da PSR do país, 126.112 das 300.868 pessoas em situação de rua do Brasil estão nas ruas da maior cidade do país (CADÚNICO, 2025).

Além de analisar os estudos mais relevantes do portfólio bibliográfico faz-se relevante analisar os estudos que o fundamentam. Para tanto, selecionamos os 11 estudos mais citados do portfólio bibliográfico.

Tabela 3 Estudos mais citados nos artigos do portfólio bibliográfico

Frequência	Referência
5	AGUIAR, Maria Magalhães; IRIART, Jorge Alberto Bernstein. Significados e práticas de saúde e doença entre a população em situação de rua em Salvador, Bahia, Brasil TT - Meanings and practices associated with health and illness among the homeless in Salvador, Bahia State, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, *[S. l.]* , v. 28, n. 1, p. 115–124, 2012. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2012000100012&lang=pt.
5	HINO, Paula; SANTOS, Jaqueline de Oliveira; ROSA, Anderson da Silva. People living on the street from the health point of view. **Revista brasileira de enfermagem**, *[S. l.]* , v. 71, p. 684–692, 2018.
5	PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone Araujo. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Revista Temporalis**, *[S. l.]* , 2011.
6	VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]* , v. 13, n. 1, p. 56–69, 2004. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000100007&lang=pt.
4	ANDRADE, Luana Padilha; COSTA, Samira Lima Da; MARQUETTI, Fernanda Cristina. A rua tem um ímã, acho que é a liberdade: potência, sofrimento e estratégias de vida entre moradores de rua na cidade de Santos, no litoral do Estado de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]* , v. 23, n. 4, p. 1248–1261, 2014.
4	BARATA, Rita Barradas; CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida; SILVEIRA, Cássio. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo TT - Health social inequality of the homeless in the city of São Paulo. **Saúde e Sociedade**, *[S. l.]* , v. 24, p. 219–232, 2015. DOI: 10.1590/s0104-12902015s01019. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000500219&lang=pt.
4	BURSZTYN, Marcel. No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. *In* : **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. [s.l: s.n.]. p. 261.
4	CASTEL, Robert. **Metamorfosis de La Cuestión Social, Las**. [s.l.] : Paidc"s, 1997.
4	ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. [s.l.] : SciELO-Editora FIOCRUZ, 1999.
4	PAIVA, Irismar Karla Sarmento De; LIRA, Cindy Damaris Gomes; JUSTINO, Jéssica Micaele Rebouças; MIRANDA, Moêmia Gomes de Oliveira; SARAIVA, Ana Karinne de Moura. Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[S. l.]* , v. 21, n. 8, p. 2595–2606, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015218.06892015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000802595&lang=pt.
4	SILVA, Itana Carvalho Nunes; SANTOS, Milena Vaz Sampaio; CAMPOS, Lorena Cardoso Mangabeira; SILVA, Dejeane de Oliveira; PORCINO, Carlos Alberto; OLIVEIRA, Jeane Freitas De. Representações sociais do cuidado em saúde de pessoas em situação de rua TT - Representaciones sociales del cuidado sanitario de personas en situación de calle TT - Social representations of health care by homeless people. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, *[S. l.]* , v. 52, 2018. DOI: 10.1590/s1980-220x2017023703314. Disponível em: file:///scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342018000100409&lang=pt.

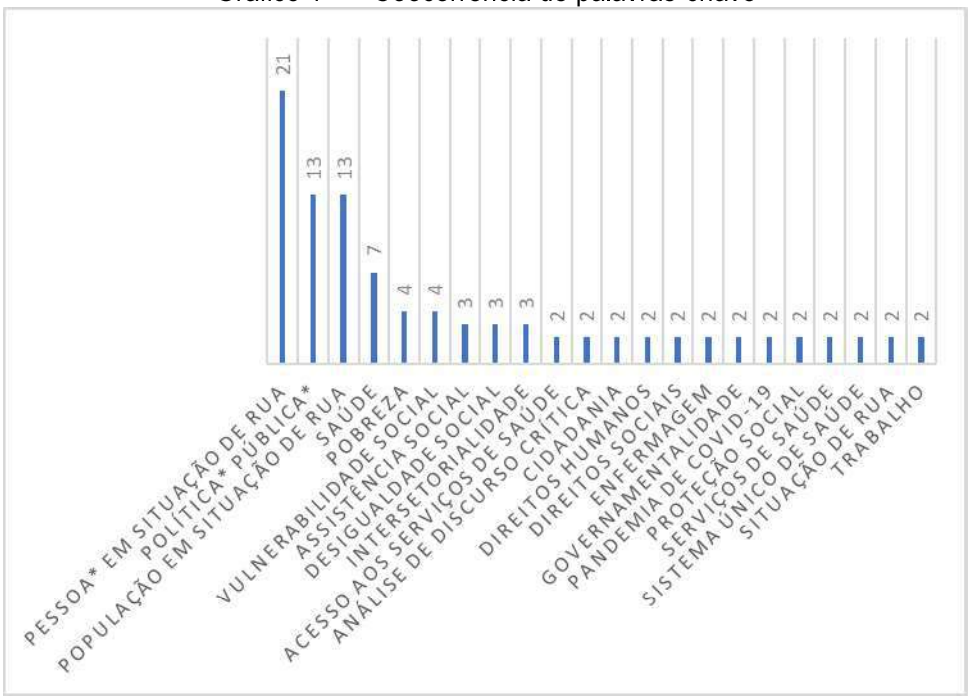
Fonte: elaborada pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

Varanda e Adorno (2004) discutem a complexidade da situação de rua, ressaltando a ausência de políticas públicas e enfatizando a inadequação e insuficiência dos serviços públicos existentes. Faz-se importante ressaltar que o artigo antecede a publicação da PNPSR. Aguiar e Iriart (2012) estudaram como a PSR em Salvador cuidava da saúde, revelando que o conceito de saúde para essa população está associado à sobrevivência e ao movimento nas ruas. O estudo demonstra barreiras de acesso aos serviços de saúde, em desrespeito à PNPSR. Hino, Santos e Rosa (2018) destacam que as barreiras de acesso aos serviços de saúde agravam a situação de vulnerabilidade e exclusão dessa população. Os autores defendem uma mudança de perspectiva nas políticas públicas de saúde, tornando-as mais acessíveis e inclusivas e ressaltam a necessidade de ações intersetoriais que integrem os serviços de saúde, assistência social e habitação. Prates, Prates e Machado (2011) abordaram as barreiras de acesso aos direitos básicos, demonstrando que são

estruturais ampliando a vulnerabilidade e marginalização dessa população. Os autores apontam a limitação das políticas públicas de assistência social, marcadas pela falta de continuidade e qualidade dos serviços públicos prestados (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011). Há um consenso entre esses autores que a solução para o problema da situação de rua perpassa por uma mudança profunda na forma de enxergar e tratar essas pessoas, não apenas como dignas de pena, caridade ou assistência, mas como cidadãos de direitos (AGUIAR; IRIART, 2012; HINO; SANTOS; ROSA, 2018; PRATES; PRATES; MACHADO, 2011; VARANDA; ADORNO, 2004).

A análise da coocorrência de palavras-chave revela que predominam nos artigos os termos relacionados à vulnerabilidade e assistência, evidenciando que as políticas públicas mantêm uma abordagem predominantemente paliativa. Termos ligados a soluções estruturais como intersetorialidade, direitos humanos e trabalho, aparecem com baixa frequência, demonstrando que ainda precisamos evoluir. Além, disso, termos associados à superação da situação de rua, como habitação, autonomia, mobilidade social ou governança são ausentes no debate, sugerindo a necessidade de reavaliarmos as estratégias adotadas para tratar da situação e rua.

Gráfico 1 — Coocorrência de palavras-chave



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir dos dados da pesquisa (2025).

DISCUSSÃO

Há consenso entre os estudos do portfólio bibliográfico de que a PSR necessita de políticas públicas que atendam às suas especificidades. Contudo, nenhum dos artigos se dedicou a analisar detalhadamente quais são essas especificidades.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os estudos sobre políticas públicas de saúde e assistência social destacam várias barreiras de acesso aos serviços públicos, incluindo preconceito, burocratização do atendimento, descontinuidade dos projetos e falta de empatia e treinamento dos profissionais. Os autores ressaltam a importância da intersetorialidade e de políticas públicas que atendem as especificidades desta população. Um estudo que contribui para entender essas necessidades é o de Silva et al. (2020), que investigaram o significado de “cuidar de si” para essa população, para tanto entrevistaram 122 indivíduos. Os autores concluíram que o autocuidado se relaciona com à obtenção de alimentação, dormir em segurança, manter a higiene pessoal e buscar atendimento médico quando necessário. Esse conjunto de ações revela que o “cuidar de si” está diretamente ligado a luta pela sobrevivência diária (SILVA et al., 2020b).

Neves-Silva, Martins e Heller (2018) tangenciam as políticas públicas de saúde ao tratar da falta de acesso a serviços sanitários, o que aumenta a vulnerabilidade a doenças e infecções. Júnior et al., (2018) aprofundam nas consequências da falta de acesso aos serviços básicos de saúde, saneamento e moradia. Os autores destacam que, nas entrevistas, pôde-se observar que as barreiras de acesso retardam a busca pelos serviços de saúde, ocorrendo quando o indivíduo vê sua sobrevivência ameaçada (JÚNIOR et al., 2018).

Além disso, os serviços de saúde e assistência são frequentemente percebidos pela PSR como favores do Estado, e não um direito (JÚNIOR et al., 2018). Os autores também demonstram que a origem da alimentação na rua é variada alguns catam do lixo, outros recebem doações de pedestres e comerciantes, outros recebem marmitas de voluntários, outros frequentam o restaurante popular e há aqueles que, eventualmente não se alimentam (JÚNIOR et al., 2018).

Esses relatos demonstram que a vida nas ruas é uma luta constante pela sobrevivência, onde o sujeito diariamente enfrenta uma batalha para conseguir satisfazer suas necessidades básicas (JÚNIOR et al., 2018). Júnior et al. (2018)

também se dedicam a descrever sobre os serviços de acolhimento no Brasil e demonstram como estes são heterogêneos, algumas instituições apresentam regras básicas como a proibição consumo de drogas e álcool, enquanto outras são mais restritivas. Estes últimos com o objetivo implícito de disciplinar e mudar o comportamento dos sujeitos, desrespeitando sua individualidade (JÚNIOR et al., 2018). Júnior et al., (2018) acreditam que os Centros-Pop têm potencial de se tornarem espaços para o desenvolvimento da autonomia, empoderamento e cidadania dos usuários.

Sob a perspectiva dos serviços de saúde Faria e Batista (2020) argumentam que a existência de políticas públicas voltadas para a PSR não garante a sua eficácia. Eles ressaltam que o atendimento protocolar e burocratizado frequentemente desconsidera a complexidade e a vulnerabilidade dessas pessoas, como resultado o atendimento é inadequado e fragmentado e, frequentemente, afasta essa população do Sistema Único de Saúde (SUS) (FARIA; BATISTA, 2020).

Os autores destacam que o Estado não cessa de condenar a PSR pelo mal que fazem a cidade, como alternativa propõem a adoção do conceito de "hospedagem incondicional", de Derrida, como o modelo ideal de serviços de saúde (FARIA; BATISTA, 2020). A adoção deste conceito implica o atendimento incondicional, sem barreiras de acesso, com acolhimento integral considerando as especificidades desta população (FARIA; BATISTA, 2020).

Paiva et al. (2016), por sua vez, afirmam que é desafiador cumprir os princípios de universalidade, equidade integralidade previstos pelo SUS, haja vista a descontinuidade nas ações, a falta de articulação entre os setores, a predominância do atendimento em situações emergenciais, o estigma e o preconceito existente entre os profissionais e a falta de capacitação deles para lidar com a especificidade dessa população.

Na mesma linha, Queiroz, Veras e Menezes (2024) discutem a necessidade de práticas de acolhimento que respeitem a singularidade e as necessidades de cada indivíduo, ressaltando a importância de ações voltadas à desburocratização e flexibilização dos protocolos de saúde. Além destas ações, Oliveira e Moura-Paula (2022) sugerem a que as políticas de saúde devem ser intersetoriais e integradas com a assistência social.

Hamada et al. (2018) analisam a marginalização social enfrentada pela PSR, com foco no papel do Estado na garantia dos direitos humanos, particularmente no

acesso à saúde. Os autores relatam diversas barreiras de acesso e a insuficiência dos serviços públicos, além de criticarem a falta de integração entre eles (HAMADA et al., 2018). Como alternativa para a situação de rua, Cruz e Taquette (2020) trazem o conceito de bioética de proteção, que propõe tratar de forma desigual os desiguais, com base no princípio da equidade.

As autoras discutem a falta de políticas públicas efetivas voltadas à proteção social e à saúde, ressaltando que as consequências da inação do Estado contribui para marginalização, violência exclusão social desta população (CRUZ; TAQUETTE, 2020). Cruz e Taquette (2020) destacam que os abrigos frequentemente possuem instalações sanitárias precárias e normalmente estão localizados longe dos centros comerciais. Essa localização não é sem propósito, esconder a PSR é uma política higienista amplamente praticada (CRUZ, TAQUETTE, 2020).

Neves-Silva, Martins e Heller (2018) tangenciam a temática da saúde ao abordar as dificuldades de acesso a água potável e banheiros enfrentados pela PSR. Os autores demonstram que essa população depende da benevolência de comerciantes para suprir necessidades básicas, concluindo que a falta de acesso regular a condições mínimas de higiene e saneamento aumentam a exposição a doenças e a quadros de desidratação.

Além disso, a violação ao direito ao saneamento básico repercute negativamente na vida econômica e social da PSR, pois aumenta a discriminação e a exclusão (NEVES-SILVA, MARTINS, HELLER, 2018). Por fim, Filho et al. (2021) constataram um aumento na produção cientifica relacionada à PSR na última década, com destaque nos campos da saúde e assistência social. Os autores abordam a produção científica do Brasil, analisando as condições de vida e os desafios quanto a saúde mental e a relação com álcool e drogas (FILHO et al., 2021).

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

Os estudos exploram a implementação das políticas públicas em diversas regiões do país, apesar de cada região possuir as suas particularidades, revelando a ausência de implementação da PNPSR, a existência de barreiras de acesso a serviços essenciais de saúde e assistência e a falta de diálogo entre o Estado e a PSR.

Calais (2017) analisa a maneira como a prefeitura de Belo Horizonte presta

atendimento nos abrigos destinados à população de situação de rua. A autora conclui que a falta de articulação entre os serviços de saúde e assistência, além da rigidez excessiva nas regras institucionais que resultam em vagas remanescentes. Pimentel (2018) descreve as dificuldades para implementação da PNPSR em Fortaleza, ressaltando a complexidade do atendimento dessa população e as dificuldades burocráticas que, por vezes, impedem o acesso aos serviços (PIMENTEL, 2018). A autora ainda menciona a falta e articulação entre as políticas e saúde e assistência, que prejudicam a efetividade das ações junto a essa população (PIMENTEL, 2018).

Na sequência de estudos regionais, Lima e Nery (2019) caracterizaram a PSR no município de Castanhal, no Pará e problematizam as fragilidades no atendimento dessa população. Na mesma linha Cervieri et al. (2019) empreenderam um estudo com 11 participantes no norte do Mato Grosso do Sul, no qual identificam que as barreiras de acesso à saúde como preconceito, burocracia e a falta de empatia resultam na busca de serviço de saúde apenas em casos de emergência. Oliveira e Guizardi (2020) abordam os avanços e desafios na inclusão da PSR na construção das políticas públicas no Distrito Federal, após a publicação da PNPSR. Apesar da existência do Ciamp-Rua, os autores apontam que prevalece a hegemonia das decisões estatais e o cerceamento dos processos democráticos, que prejudicam a evolução das políticas públicas (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020). Os autores concluem que as disputas e interesses entre os atores da arena influenciam na baixa aplicação da PNPSR, na predominância de intervenções focais e na ausência de soluções estruturantes e intersetoriais (OLIVEIRA; GUIZARDI, 2020).

Oliveira et al. (2021) exploram as barreiras de acesso aos serviços de saúde da PSR da Avenida Paulista, em São Paulo. Os autores reconhecem a importância de iniciativas como o Consultório na Rua, porém ressaltam que são insuficientes para garantir a saúde de forma efetiva (OLIVEIRA et al., 2021). Prado et al. (2021) também analisam o atendimento à PSR nos serviços de saúde e sua percepção sobre o acesso aos serviços sanitários. Os autores entrevistam 10 pessoas em um município no interior de São Paulo e concluem que os serviços prestados não atendem as necessidades dessa população.

Carriconde (2020) reflete sobre as falhas das políticas públicas de pacificação e ordenamento urbano que antecedem grandes eventos no Rio de Janeiro. A autora traz o conceito de “refugiados urbanos” para descrever pessoas em situação de rua que são constantemente deslocadas pela cidade devido à repressão e à remoção

forçada dos espaços públicos e abrigos temporários (CARRICONDE, 2020).

A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos ressaltam a importância da intersetorialidade para assegurar o atendimento adequado a essa população. Apesar de a legislação prever a intersetorialidade, os estudos indicam, esta é praticamente inexistente ou, quando ocorre, é de forma precária, limitando-se às áreas de saúde e assistência social. Canato e Bichir (2021) apresentam o único estudo que compara duas iniciativas intersetoriais destinadas a PSR: o Projeto Oficina Boracea e o Programa de Braços Abertos. Os autores exploram os desafios para implantação da intersetorialidade tais como a comunicação entre diferentes níveis, o desenhos dos processos decisórios, os arranjos formais e informais, além da existência de grupos de interesse (CANATO; BICHIR, 2021).

Martins et al. (2023) desenvolveram uma revisão integrativa da literatura, na qual selecionaram dez artigos para avaliar a intersetorialidade nas políticas de saúde, proteção social e nas ações da sociedade civil. Os autores evidenciam que a intersetorialidade depende do envolvimento de diversos atores, incluindo a sociedade civil, e de mudanças nos processos políticos e de tomada de decisão (MARTINS et al., 2023). Os autores ressaltam que a falta de discussões aprofundadas e de exemplos práticos demonstram que há muitos desafios para implementação da intersetorialidade no cotidiano das políticas públicas voltadas para a PSR (MARTINS et al., 2023). Em outra revisão sistemática, Queiroz et al. (2022) separam os estudos em três categorias: cuidado em saúde, assistência social e gestão pública das políticas. Os autores destacam que estratégias intersetoriais são essenciais para atendimento dessa população (QUEIROZ et al., 2022).

Silva (2018) analisa a efetividade na aplicação da PNPSR e ressalta a necessidade de articulação entre as diversas políticas públicas de saúde, educação, moradia e assistência social. A autora crítica a ausência da intersetorialidade, argumentando que esta compromete a efetividade das políticas públicas (SILVA, 2018). Oliveira e Guizardi (2020) demonstram que, apesar de a PNPSR promover a intersetorialidade, a construção das políticas públicas fica limitada a saúde, assistência social e educação. Já Pinheiro e Possas (2018) focam na análise das políticas públicas implementadas nos Centros Pop e evidenciam os desafios de

implementar políticas públicas quando há resistência por parte da sociedade e falta da intersetorialidade (PINHEIRO; POSSAS, 2018).

O estudo de Martinelli, Nunes e Machado (2020) demonstra como a política pública de assistência social busca assegurar os direitos fundamentais da PSR. Os autores defendem como essencial a necessidade de políticas públicas intersetoriais que abranjam áreas como segurança, cultura, esporte e lazer almejando a promoção da inclusão social e do bem-estar dessa população (MARTINELLI; NUNES; MACHADO, 2020). Em outra perspectiva, porém chagando a conclusão semelhante, Mendes, Paiva e Ronzani (2020) entrevistaram seis indivíduos para explorar a relação entre o trabalho, uso de drogas e a situação de rua, demonstrando que esses fatores se entrelaçam e impactando na vida e na dignidade destas pessoas. Os autores concluem que políticas públicas integradas, que considerem tanto a saúde física e mental quantoa reinserção social e econômica dos indivíduos, devem ser prioridade do Estado (MENDES; PAIVA; RONZANI, 2020).

POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19

Também constam no portfólio bibliográfico artigos que abordam os impactos da pandemia de COVID-19, momento em que as políticas públicas exigiam o isolamento social e a permanência em casa, algo impossível para a PSR. Honorato e Oliveira (2020) discutem os impactos da pandemia de COVID-19 sobre essa população e as políticas públicas implementadas pelo Estado em resposta. Os autores destacam que a vulnerabilidade dessa população se agravou pela crise sanitária e que as medidas adotadas pelo Estado, além de tardias foram insuficientes (HONORATO; OLIVEIRA, 2020).

Palhares (2020) também aborda os impactos da pandemia de Covid-19, evidencia que o distanciamento social é praticamente impossível como medida de proteção, além disso, há a ausência de acesso a serviços básicos de higiene e saúde. A autora defende a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e integradas que busquem sanar as vulnerabilidades estruturais que afetam essa população (PALHARES, 2020). Martins e Reidel (2023) apresentam as formas de acesso à alimentação em Porto Alegre e como a pandemia de Covid-19 agravou essa questão. As autoras destacam que o desmonte das políticas públicas sobrecarrega a sociedade civil que por meio de ações filantrópicas garante o acesso a alimentação desta

população (MARTINS; REIDEL, 2023).

POLÍTICAS PÚBLICAS E REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Acosta e Resende (2017) abordam a produção discursiva e a falta de protagonismo da PSR na mídia. Os autores apontam que as vozes frequentemente silenciadas e o protagonismo de grupos de interesse ampliam o estigma sobre esta população e impactam na efetividade das políticas públicas. (ACOSTA; RESENDE, 2017). Resende e Mendonça (2019), por sua vez, analisam as representações da PSR na mídia, em particular na Folha de São Paulo. As autoras evidenciam que as representações reforçam estereótipos negativos, influenciando na implementação de políticas higienistas e securitárias, voltadas à remoção e controle dessa população. As autoras também identificam que a mídia prioriza interlocutores governamentais e empresariais, enquanto marginaliza a perspectiva da própria população de rua (RESENDE; MENDONÇA, 2019).

Já Lemões (2019) discute a militância do (MNPR) em Porto Alegre, evidenciando os esforços do MNPR para combater o silenciamento e a marginalização dessa população. Em seu estudo evidencia as dinâmicas do MNPR, incluindo debates, divergências e tesões entre os militantes e apoiadores (LEMÕES, 2019).

POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA

Lauris (2015) analisa com acesso à justiça pela PSR, argumentando que o Estado pratica uma “necropolítica”, ao decidir quem tem o direito de viver e quem está condenado a morte social, sendo essa morte um “privilégio” de grupos marginalizados. A autora ressalta que essa exclusão sistemática priva essa população de acesso à direitos básicos e defende a importância da democratização do acesso ao judiciário para garantir o direito à vida e a dignidade (LAURIS, 2015).

Raiol e Nascimento (2018) utilizam os conceitos de governamentalidade, biopolítica e biopoder para demonstrar que a PSR sofre com políticas públicas de controle social que priorizam a ordem econômico-financeira. As práticas higienistas, de extermínio e de apagamento permanecem, o recolhimento forçado de pertences, o descarte de documentos de identificação são um verdadeiro “roubo institucionalizado” que utilizam o poder de polícia e a necessidade de limpeza e de

ordenamento do território como subterfúgios para corromper os direitos da PSR (RAIOL, NASCIMENTO, 2018). Os autores destacam a fragilidade dos direitos desta população, defendendo que as políticas higienistas são reflexo da lógica neoliberal que coloca os interesses financeiros acima da dignidade humana.

Quanto à segurança pública Cruz e Taquette (2020) descrevem que os serviços oferecidos à PSR são precários quando não inexistentes. A violência é uma constante, são comuns os roubos de pertences, as agressões físicas e as ofensas verbais entre a PSR (CRUZ, TAQUETTE, 2020). Todavia, há violência física e psicológica institucionalizada, agentes do Estado que deveriam proteger e zelar pelos vulneráveis coletam seus pertences, agridem, ofendem e maltratam (CRUZ, TAQUETTE, 2020). Segundo Pinheiro e Possas (2018) o maior desafio das políticas públicas de segurança é superar os estigmas, os preconceitos e as discriminações que permeiam os discursos que naturalizam e legitimam ações violentas contra essa população.

Palhares (2021) discute sobre os direitos humanos e a garantia do mínimo existencial para a PSR, argumentando que não é possível construir uma sociedade livre, justa e solidária sem que haja garantia dos direitos dessa população. O histórico de violência, perdas, tragédias, exclusão social, dificuldade de acesso aos serviços públicos e a negação de direitos resulta na necessidade de o poder judiciário atuar ativamente na arena de defesa de direitos da PSR (JÚNIOR et al., 2018).

POLÍTICAS PÚBLICAS DIVERSAS

Neste tópico, demonstramos os artigos que desenvolve temáticas distintas entre si, destacamos que alguns deles possuem temáticas transversais como gênero ou interdisciplinares como desigualdade social.

Santos, Sarreta e Guilherme (2023) refletem sobre a intersecção entre a situação de rua, o racismo e as políticas públicas, argumentando que as desigualdades raciais são resultado de políticas públicas racistas que remontam ao período colonial no Brasil. Os autores destacam que as políticas públicas atuais devem considerar a dimensão racial para serem mais efetivas na promoção a inclusão social (SANTOS; SARRETA; GUILHERME, 2023).

Barata et.al (2015) destacam a importância das políticas públicas na redução das desigualdades e criticam as políticas públicas existentes, pois estas não buscam erradicar a pobreza, apenas administrá-la. Os autores responsabilizam o Estado por

transferir a responsabilidade da questão social para as instituições privadas e organizações da sociedade civil (BARATA et al., 2015). Os autores reconhecem que, desde a publicação da PNPSR, houve avanços, principalmente no acesso aos serviços públicos, entretanto defendem a necessidade de políticas públicas mais igualitárias e assertivas que busquem a justiça e a inclusão social dessa população (BARATA et al., 2015).

Carvalho e Furtado (2021) analisam, por meio de um estudo de caso, a implantação de moradia assistida com 22 pessoas em situação de rua, os autores demonstram a importância da estruturação e ampliação dessa política pública. Os autores ressaltam, ainda, que a habitação é o primeiro passo para a reinserção social, promovendo autonomia do indivíduo e a geração de renda, sendo uma solução de longo prazo para o problema da situação de rua (CARVALHO; FURTADO, 2021).

Nardes e Giongo (2021) abordam a condição das mulheres em situação de rua, ressaltando a vulnerabilidade à violência sexual, à falta de acesso aos cuidados de saúde ginecológica, à ausência de privacidade e segurança. Sendo este último responsável, em geral, pela busca de parceiros masculinos para proteção (NARDES; GIONGO, 2021).

EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Até a publicação da PNPSR, essa população era formalmente invisibilizada. Porém, após a publicação dessa legislação há necessidade de assegurar o acesso aos serviços públicos. Nesta seção apresentaremos o que é a literatura menciona sobre a efetividade dessa política pública.

Os serviços públicos oferecidos pelo Estado à PSR enfrentam diversas barreiras de acesso, como o estigma e o julgamento moral que culpabilizam essas pessoas por sua própria condição (Fiorati et al., 2016). Além disso, a falta de empatia, de escuta qualificada e de acolhimento por parte dos profissionais, somada à escassez de vagas em locais de acolhimento (Nardes, Giongo, 2021), também contribuem para a dificuldade de acesso. Outros obstáculos incluem o preconceito, a lógica instrumental predominante nos cursos de formação, a desarticulação entre os setores (Júnior et al., 2018), a burocracia nos atendimentos, a morosidade na prestação dos serviços e a distância dos locais de atendimento (Oliveira et al., 2021), bem como a falta de transporte adequado (Júnior et al., 2018). Martinelli, Nunes e

Machado (2020) apontam ainda que os programas voltados para garantir a segurança alimentar e nutricional dessa população são insuficientes, quando não completamente inexistentes.

Prato et al. (2021) identificaram algumas iniciativas voltadas a abordagens e estratégias diferenciadas para atendimento da PSR. Os autores consideram estas insuficientes para garantir o acesso ao serviço público de qualidade. A assistência social se concentra na distribuição de alimentos, roupas e na compra de passagens de ônibus para o retorno à cidade de origem (Paiva et al., 2016), bem como no recolhimento em albergues e no encaminhamento a comunidades terapêuticas (Júnior et al., 2018), essas ações têm contribuído pouco para a superação da situação de rua (Palhares, 2020).

Os autores caracterizam as políticas públicas voltadas para a PSR como desarticuladas (Paiva et al., 2016), marcadas por sobreposição de ações e baixa resolutividade (Oliveira, Guizardi, 2020). Essas políticas, em sua maioria, têm um caráter assistencialista, punitivo e de isolamento (Paiva et al., 2016). Além disso, sofrem com a falta de efetividade (Pimentel, 2018), descontinuidade dos programas (Paiva et al., 2016) e com a falta de compreensão aprofundada sobre o fenômeno da PSR. O financiamento insuficiente (Fiorati et al., 2016), a falta de treinamento e empatia dos profissionais (Nardes, Giongo, 2021), bem como a ausência dessa população em espaços de deliberação e decisão sobre políticas públicas (Oliveira, Moura-Paula, 2022), agravam ainda mais o problema da situação de rua, comprometendo a eficácia das ações governamentais voltadas para essa população.

SOLUÇÕES APONTADAS

Palhares (2020) defende que é fundamental adotar ações inclusivas que visem à reinserção dos indivíduos em situação de rua na comunidade e na família, com a possibilidade de encaminhamento para programas de trabalho e geração de renda, de modo a restaurar sua cidadania. Oliveira, Moura-Paula (2022) defendem que as políticas públicas sejam formuladas de maneira mais democrática, respeitando os princípios de inclusão, pluralismo, igualdade e autonomia, assegurando a participação ativa da PSR em todas as fases do processo político. Isso exige a criação de espaços de deliberação e a possibilidade de construção de consensos (Fiorati et al., 2016).

Oliveira et al. (2021) destacam a importância de incluir essa população na

formulação e, principalmente na avaliação das políticas públicas. Os autores do portfólio bibliográfico defendem constantemente a intersetorialidade como uma abordagem adequada para lidar com o fenômeno da PSR. Canato, Bichir (2021) defendem a intersetorialidade, enfatizando que a sociedade civil desempenha um papel relevante na coordenação das políticas públicas e na mediação entre os órgãos públicos e os usuários dos serviços.

Paiva et al. (2016) ressaltam a necessidade de políticas públicas que articulem saúde, assistência social, trabalho, educação e moradia para a reconstrução da cidadania. Programas como o "Housing First" ou de aluguel social são apontados como prioritários, uma vez que a moradia é vista como o ponto de partida para o resgate da autonomia, dignidade e cidadania (Pimentel, 2018). Além disso, políticas preventivas que promovam a inclusão no mercado de trabalho, o acesso à educação formal e a assistência à saúde básica são consideradas fundamentais (Nardes, Giongo, 2021).

APÊNDICE 2 — ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Eixo de Análise	Questões Desenvolvidas - Pessoa com trajetória de rua
Identificação	Data de nascimento:
	Nacionalidade:
	Naturalidade:
	Denominação étnica:
	Estado civil:
	Grau de instrução:
	Tempo de vivência nas ruas:
	Motivo que levou a situação de rua:
Cidadania	Já teve que refazer seus documentos? Por quê?
	Você participa de algum movimento/grupo da população em situação de rua? Como é essa experiência?
	Você participa de algum grupo de discussão da cidade, CIAMP-RUA, por exemplo? Como foi essa experiência?
	Como você conseguiu superar a situação de rua? A que você atribui o seu sucesso?
	Você se sente parte da cidade? Se sente representado por algum político ou entidade?
Saúde	Após a saída das ruas frequentou a rede pública de saúde? Como foi a experiência? Há diferença de quando você estava em situação de rua?
	Faz uso de drogas lícitas e ílicitas? Se sim, qual a frequência?
	Já foi atendido pelo Consultório na Rua? Se sim, como foi a experiência?
	Já foi internado? Como foi essa experiência? A que você atribui o sucesso ou fracasso da internação?
	Se fosse reclamar ou elogiar os serviços de saúde, onde você iria? Acha que haveria resultado?
Alimentação	Você frequentava o Restaurante Popular ou a Passarela? Conte suas experiências:
	Você considera adequado o atendimento no Restaurante Popular ou na Passarela?
	Após a saída das ruas frequentou o Restaurante Popular? Como foi a experiência? Há diferença de quando você estava em situação de rua?
	A alimentação fornecida nestes locais é adequada? Por quê?
	Se fosse reclamar ou elogiar os serviços de alimentação, onde você iria? Acha que haveria resultado?
Segurança	Já foi abordado pela Guarda Municipal? Como foi a experiência? Quantas vezes?
	Já foi abordado pela PM? Como foi a experiência? Quantas vezes?
	Após a saída das ruas quantas vezes foi abordado pelas forças de segurança? Como foi a experiência? Há diferença de quando você estava em situação de rua?
	Já procurou a Defensoria Pública? Como foi essa experiência?
	Já procurou foi ao Tribunal de Justiça? Como foi essa experiência?
	Você já preciso procurar um policial ou guarda municipal para pedir ajuda? Como foi essa experiência?
	Você sente medo ou insegurança ou que não pode contar com algum serviço na cidade? Por quê?
	Se fosse reclamar ou elogiar os serviços de segurança, onde você iria? Acha que haveria resultado?
Moradia	Já teve contato com o Resgate Social? Como é essa experiência?
	Já esteve na Passarela/Casa Rosa ou outro abrigo da PMF? Como foi essa experiência?
	Já participou de algum Programa de Moradia? Como foi essa experiência?
	Se fosse reclamar ou elogiar os serviços de abrigo, onde você iria? Acha que haveria resultado?
	Você gostaria de participar de algum Programa de Moradia?
	Como estar em uma casa mudou a sua vida?
Rede de Apoio	Você conhece instituições ou grupos que auxíliam a população em situação de rua?
	Você conhece o MNPR? Participa?
	Você acha que as OSCs ou MNPR ou a PMF contribuem para a saída das ruas? Por quê?
	O que você pensa sobre as esmolas? Elas ajudam? Como?
	Você acha que algum órgão do governo ajuda você a mudar de vida?
	Se você precisar de ajuda sabe onde ir?
	Há algo mais sobre a cidade, sobre o governo ou sobre as OSCs que você gostaria de falar?

Eixo de Análise	Questões Desenvolvidas - Representante Político
Identificação	Data de nascimento:
	Nacionalidade:
	Naturalidade:
	Denominação étnica:
	Estado civil:
	Grau de instrução:
	Partido político:
	Aspectro político:
Cidadania	Você acredita que a superação da situação de rua é possível? Como? Por quê?
	Você já buscou executar essa possibilidade? Como?
	Quais são as suas ações junto a essa população?
	Já teve contato direto com a população em situação de rua? Como isso aconteceu?
	Você participa de grupos onde a situação de rua é debatida? Quais?
	Há presença da população em situação de rua nestes espaços?Por quê?
	Qual a importância que este tema tem para seus eleitores?
	Qual a dificuldade para execução das políticas públicas na sua opinião?
	Na sua percepção qual o maior problema enfrentado pela população em situação de rua?
	Na sua percepção qual o maior problema causado pela população em situação de rua?
	Como seu contato com esse tema iniciou?
Saúde	Você acredita que nosso sistema de saúde é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que Consultório Rua é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acha correto que a população em situação de rua seja atendida de forma preferêncial na rede pública de saúde? Por quê?
	Você acredita que a internação compensória é adequada? Por quê?
	A que você atribui o sucesso ou fracasso das internações?
Alimentação	O que você pensa sobre os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela?
	Você acredita que os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela são suficientes? Por quê?
	Você considera adequado o atendimento no Restaurante Popular ou na Passarela?
	Você acredita que a alimentação fornecida nestes locais é adequada? Por quê?
	Já foi a estes locais? Já almoçou ou jantou lá?
Renda	Você acredita que a população em situação de rua, em sua maioria, obtém renda de onde?
	Qual seria a solução para a falta de renda desta população?
	Você acredita que o Estado pode ajudar? Como?
Segurança	Você acredita que a população em situação traz insegurança para a população? Por quê?
	Qual é a tratativa adequada da segurança pública frente a população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que as forças de segurança hoje agem de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que o judiciário hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que defensoria hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que a segurança pública também é fornecida para a população em situação de rua?
Moradia	Já teve contato ou conhece o Resgate Social? O que acha do serviço?
	Já esteve na Passarela/Casa Rosa ou outro abrigo da PMF? O que acha dos serviços de moradia oferecidos pela PMF?
	Você acredita que o número de vagas ofertadas é suficiente? Por quê?
	Você acredita que Programas de Moradia, nos moldes do Housing First são adequados? Por quê?
Rede de Apoio	Você conhece instituições ou grupos que auxíliam a população em situação de rua? O que pensa sobre estes grupos?
	Você conhece o MNPR? O que pensa sobre sua relavância e atuação?
	Você acha que as OSCs ou MNPR ou a PMF contribuem para a solução das pessoas em situação de rua? Como e por quê?
	O que você pensa sobre as esmolas? Elas ajudam? Como e por quê?
	Você acha que algum órgão do governo ajuda ou deveria ajudar a pessoa que vive em situação de rua a mudar de vida?
	Aonde a pessoa que vive em situação de rua deveria buscar ajuda: Por quê?
	Há algo mais sobre a cidade, sobre o governo ou sobre as OSCs que você gostaria de falar?

Eixo de Análise	Questões Desenvolvidas - Representantes das OSCs
Identificação	Data de nascimento:
	Nacionalidade:
	Naturalidade:
	Denominação étnica:
	Estado civil:
	Grau de instrução:
	OSCs que representa:
	Aspectro político:
Cidadania	Você acredita que a superação da situação de rua é possível? Como? Por quê?
	Você já buscou executar essa possibilidade? Como?
	Quais são as suas ações junto a essa população?
	Já teve contato direto com a população em situação de rua? Como isso aconteceu?
	Você participa de grupos onde a situação de rua é debatida? Quais?
	Há presença da população em situação de rua nestes espaços?Por quê?
	Na sua percepção qual o maior problema enfrentado pela população em situação de rua?
	Na sua percepção qual o maior problema causado pela população em situação de rua?
	Qual a forma de financiamento do seu grupo? Há verba do Estado?
	Como seu contato com esse tema iniciou?
Saúde	Você acredita que nosso sistema de saúde é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que Consultório Rua é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acha correto que a população em situação de rua seja atendida de forma preferêncial na rede pública de saúde? Por quê?
	Você acredita que a internação compensória é adequada? Por quê?
	A que você atribui o sucesso ou fracasso das internações?
Alimentação	O que você pensa sobre os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela?
	Você acredita que os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela são suficientes? Por quê?
	Você considera adequado o atendimento no Restaurante Popular ou na Passarela?
	Você acredita que a alimentação fornecida nestes locais é adequada? Por quê?
	Já foi a estes locais? Já almoçou ou jantou lá?
Renda	Você acredita que a população em situação de rua, em sua maioria, obtém renda de onde?
	Qual seria a solução para a falta de renda desta população?
	Você acredita que o Estado pode ajudar? Como?
Segurança	Você acredita que a população em situação traz insegurança para a população? Por quê?
	Qual é a tratativa adequada da segurança pública frente a população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que as forças de segurança hoje agem de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que o judiciário hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que defensoria hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que a segurança pública também é fornecida para a população em situação de rua?
Moradia	Já teve contato ou conhece o Resgate Social? O que acha do serviço?
	Já esteve na Passarela/Casa Rosa ou outro abrigo da PMF? O que acha dos serviços de moradia oferecidos pela PMF?
	Você acredita que o número de vagas ofertadas é suficiente? Por quê?
	Você acredita que Programas de Moradia, nos moldes do Housing First são adequados? Por quê?
Rede de Apoio	Você conhece instituições ou grupos que auxíliam a população em situação de rua? O que pensa sobre estes grupos?
	Você conhece o MNPR? O que pensa sobre sua relavância e atuação?
	Você acha que as OSCs ou MNPR ou a PMF contribuem para a solução das pessoas em situação de rua? Como e por quê?
	O que você pensa sobre as esmolas? Elas ajudam? Como e por quê?
	Você acha que algum órgão do governo ajuda ou deveria ajudar a pessoa que vive em situação de rua a mudar de vida?
	Aonde a pessoa que vive em situação de rua deveria buscar ajuda: Por quê?
	Há algo mais sobre a cidade, sobre o governo ou sobre as OSCs que você gostaria de falar?

Eixo de Análise	Questões Desenvolvidas - Representantes do governo
Identificação	Data de nascimento:
	Nacionalidade:
	Naturalidade:
	Denominação étnica:
	Estado civil:
	Grau de instrução:
	OSCs que representa:
	Aspectro político:
Cidadania	Você acredita que a superação da situação de rua é possível? Como? Por quê?
	Você já buscou executar essa possibilidade? Como?
	Quais são as suas ações junto a essa população?
	Já teve contato direto com a população em situação de rua? Como isso aconteceu?
	Você participa de grupos onde a situação de rua é debatida? Quais?
	Há presença da população em situação de rua nestes espaços?Por quê?
	Na sua percepção qual o maior problema enfrentado pela população em situação de rua?
	Na sua percepção qual o maior problema causado pela população em situação de rua?
	Quais as dificuldades para execução da política pública no seu ponto de vista?
	Como seu contato com esse tema iniciou?
Saúde	Você acredita que nosso sistema de saúde é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que Consultório Rua é adequado para o atendimento da população em situação de rua? Por quê?
	Você acha correto que a população em situação de rua seja atendida de forma preferêncial na rede pública de saúde? Por quê?
	Você acredita que a internação compensória é adequada? Por quê?
	A que você atribui o sucesso ou fracasso das internações?
Alimentação	O que você pensa sobre os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela?
	Você acredita que os serviços de alimentação do Restaurante Popular e da Passarela são suficientes? Por quê?
	Você considera adequado o atendimento no Restaurante Popular ou na Passarela?
	Você acredita que a alimentação fornecida nestes locais é adequada? Por quê?
	Já foi a estes locais? Já almoçou ou jantou lá?
Renda	Você acredita que a população em situação de rua, em sua maioria, obtém renda de onde?
	Qual seria a solução para a falta de renda desta população?
	Você acredita que o Estado pode ajudar? Como?
Segurança	Você acredita que a população em situação traz insegurança para a população? Por quê?
	Qual é a tratativa adequada da segurança pública frente a população em situação de rua? Por quê?
	Você acredita que as forças de segurança hoje agem de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que o judiciário hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que defensoria hoje age de forma adequada? Por quê?
	Você acredita que a segurança pública também é fornecida para a população em situação de rua?
Moradia	Já teve contato ou conhece o Resgate Social? O que acha do serviço?
	Já esteve na Passarela/Casa Rosa ou outro abrigo da PMF? O que acha dos serviços de moradia oferecidos pela PMF?
	Você acredita que o número de vagas ofertadas é suficiente? Por quê?
	Você acredita que Programas de Moradia, nos moldes do Housing First são adequados? Por quê?
Rede de Apoio	Você conhece instituições ou grupos que auxíliam a população em situação de rua? O que pensa sobre estes grupos?
	Você conhece o MNPR? O que pensa sobre sua relavância e atuação?
	Você acha que as OSCs ou MNPR ou a PMF contribuem para a solução das pessoas em situação de rua? Como e por quê?
	O que você pensa sobre as esmolas? Elas ajudam? Como e por quê?
	Você acha que algum órgão do governo ajuda ou deveria ajudar a pessoa que vive em situação de rua a mudar de vida?
	Aonde a pessoa que vive em situação de rua deveria buscar ajuda: Por quê?
	Há algo mais sobre a cidade, sobre o governo ou sobre as OSCs que você gostaria de falar?

ANEXO 1 — FORMULÁRIOS DO OBISF

FORMULÁRIO PARA MAPEAMENTO DE INICIATIVAS DE INOVAÇÃO SOCIAL

Todas as análises do Observatório de Inovação Social de Florianópolis objetivam promover a interação e a aprendizagem coletiva no ecossistema de inovação social de Florianópolis, com vistas a ampliar seu impacto, minimizando os problemas públicos existentes na cidade de Florianópolis. Seus dados serão utilizados para fins de pesquisa e atendimento dos objetivos do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.

Eu, _____, autorizo o uso dos dados da organização que represento na plataforma supracitada.

1) Cadastro

a) Contato
b) Nome
c) Endereço
d) Bairro
e) Telefones
f) E-mail
g) Site

2) Tipo de iniciativa

a) Empreendedor pessoa física
b) Coletivos informais
c) Movimentos Sociais
d) Associações
e) Fundações
f) Cooperativas
g) Negócio Social/Impacto Social
h) Empresa privada
i) Redes
j) Outros (descrever)

3) Principais promotores da iniciativa (pessoas ou instituições que fundaram/criaram a iniciativa)

4) Causa que atua, aponte as três principais por ordem de importância, marcando 1 para a principal

a) Meio ambiente
b) Criança e adolescente
c) Educação
d) Saúde
e) Assistência social
f) Gestão urbana
g) Produção de alimentos
h) Geração de emprego e renda
i) Defesa de direitos
j) Transporte e mobilidade
k) Moradia
l) Segurança
m) Ativismo e mobilização política
n) Gênero
o) Outra (descrever)

5) Públicos envolvidos (indivíduos e coletivos quem se mobilizam/se engajam em torno da iniciativa)

6) Público-alvo (pessoas ou coletivos beneficiados pelas atividades da iniciativa), aponte as três principais por ordem de importância, marcando 1 para a principal

a. Crianças e adolescentes
b. Idosos
c. Adultos
d. Famílias
e. Comunidades
f. Redes
g. Portadores de necessidades especiais
h. Flora
i. Fauna
j. Outro (descrever)

7) Principais Problemas públicos que visam responder

8) Respostas ou soluções colocadas em prática para responder ao problema público

9) Utiliza tecnologias específicas?
( ) Sim ( ) Não Quais?

10) Utiliza metodologias específicas
( ) Sim ( ) Não Quais?

11) Possui incidência na esfera pública (incidência na ação pública seja na comunidade, no governo, nas políticas ou programas públicos)

( ) Sim ( ) Não

Se sim, descreva como se dá essa incidência na prática

12) Quem financia a iniciativa

13) Quem apoia a iniciativa (parceiros)

14) Quais iniciativas de inovação social são suas parceiras?

2. FORMULÁRIO PARA MAPEAMENTO DOS ATORES DE SUPORTE DO ECOSSISTEMA DE INOVAÇÃO SOCIAL

Todas as análises do Observatório de Inovação Social de Florianópolis objetivam promover a interação e a aprendizagem coletiva no ecossistema de inovação social de Florianópolis, com vistas a ampliar seu impacto, minimizando os problemas públicos existentes na cidade de Florianópolis. Seus dados serão utilizados para fins de pesquisa e atendimento dos objetivos do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.

Eu, _____, autorizo o uso dos dados da organização que represento na plataforma Observatório de Inovação Social de Florianópolis.

1) Contato
a) Nome
b) Endereço
c) Bairro
d) Telefones
e) E-mail
f) Site

2) Escala de atuação (área de abrangência das atividades promovidas):
a) Local
b) Regional
c) Nacional
d) Internacional

3) Principal papel desempenhado no suporte à inovação social (pode-se marcar até 03 opções sendo 1 o mais importante e o 3 o menos importante)

1 mais importante | 2 importância média | 3 menos importante

a) Formadores (atuam na área de educação/formação/atualização profissional formal ou informal na área de inovação social)

b) Centros de pesquisa e extensão (atuam no campo da pesquisa e/ou da extensão gerando e difundindo conhecimentos relativos à inovação social)

c) Financiadores (fornecem crédito para iniciativas de inovação social)

d) Apoiadores técnicos (fornecem apoio e/ou assessoria técnica para iniciativas de inovação social)

e) Articuladores — pontes (atuam como articuladores de iniciativas de inovação social)

f) Espaços de comunicação, diálogo e reflexão (atuam como espaços de troca de informações e comunicação entre atores da inovação social)

g) Promoção do empreendedorismo social (apoiam e fomentam o empreendedorismo social)

h) Incubadoras (fornecem espaço e assessoria para desenvolvimento de iniciativas de inovação social)

i) Aceleradoras (promovem apoio para alavancagem e ganho de escala das iniciativas de inovação social)

j) Certificadores (fornecem selos ou qualquer outro tipo de qualificação para iniciativas de inovação social)

k) Outro (descrever)

4) Descreva as atividades que desempenha nesse papel de suporte à inovação social

5) Descreva o seu público-alvo principal: (pode-se marcar até 03 opções sendo 1 o mais importante e o 3 o menos importante):

1 mais importante | 2 importância média | 3 menos importante

a) Empreendedor pessoa física
b) Coletivos informais
c) Movimentos sociais
d) Associações
e) Fundações
a) Cooperativas
g) Negócio social ou negócio de impacto social
h) Empresa privada
i) Redes
j) Organizações da sociedade civil
l) Outros (descrever)

6) Aponte as iniciativas de inovação social que foram apoiadas pela sua organização

7) Parceiros envolvidos na promoção das atividades

ANEXO 2 — NOTA PM/SC

NOTA PMSC

Florianópolis, 17 de dezembro de 2024.

A Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), por meio do 1º Comando Regional de Polícia Militar, vem a público esclarecer informações relacionadas ao folder recentemente divulgado na comunidade local contendo orientações sobre a interação com pessoas em situação de rua.

O referido material não é de autoria da Polícia Militar de Santa Catarina. Trata-se de uma iniciativa autônoma elaborada pela comunidade local, refletindo suas preocupações quanto em relação segurança da população em relação a pessoas em situação de rua.

Reiteramos que a Polícia Militar atua com base em legislações vigentes e protocolos institucionais, adotando medidas de segurança pública que preservem a dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos fundamentais.

Destacamos, ainda, que os procedimentos indicados no folder não refletem as diretrizes oficiais da PMSC. Em casos de ocorrências envolvendo pessoas em situação de rua, a Polícia Militar orienta a população acionar os órgãos competentes.

Destacamos que, em situações de risco ou emergência, é fundamental acionar a Polícia Militar através do telefone 190, que é o canal oficial para ocorrências relacionadas à segurança.

Ressalta-se que a Polícia Militar ainda atua em apoio a Prefeitura Municipal de Florianópolis a qual tem uma força-tarefa direcionada a pessoas em situação de rua. A operação LIDAR (Localizar, Identificar, Direcionar, Acolher e Resgatar), busca amparar pessoas em situação de vulnerabilidade no espaço público.

A Polícia Militar de Santa Catarina permanece à disposição para garantir a ordem pública e a segurança de todos os cidadãos.

Centro de Comunicação Social

POLÍCIA MILITAR
SANTA CATARINA

Comando-Geral da Polícia Militar - Rua Visconde de Ouro Preto, 549, Centro, Florianópolis - SC

ANEXO 3 — CRP-12 MANIFESTA SOBRE PL DE INTERNAÇÕES INVOLUNTÁRIAS E COMPULSÓRIAS

O XI Plenário do CRP-12 manifesta preocupação diante da intensificação de discursos e Projetos de Lei que incentivam as práticas de internações involuntárias e compulsórias para pessoas em situação de rua. Tais práticas violam os Direitos Humanos, ferem e fragilizam políticas públicas e normas legais e técnicas nacionalmente estabelecidas que estipulam os cuidados a este público, a exemplo da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Além disso, no que se refere à Psicologia, considera-se que as práticas de internações involuntárias e compulsórias vão de encontro aos princípios fundamentais de nosso Código de Ética Profissional, segundo os quais:

1. O psicólogo baseará o seu trabalho no respeito e na promoção da liberdade, da dignidade, da igualdade e da integridade do ser humano, apoiado nos valores que embasam a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2. O psicólogo trabalhará visando promover a saúde e a qualidade de vida das pessoas e das coletividades e contribuirá para a eliminação de quaisquer formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Propor a internação involuntária e compulsória de pessoas em situação de rua indiscriminadamente, sem a devida avaliação técnica, descolada da articulação com a rede de atendimento em saúde, assistência social e demais políticas públicas, nada mais é que um subterfúgio para validar práticas higienistas e discriminatórias. A promoção da saúde mental e a construção da autonomia e protagonismo dos sujeitos não poderá ocorrer em ambientes que restringem a liberdade. Não há como trabalhar a autonomia sem exercitá-la. Enfrentar a dependência de substâncias psicoativas exige inevitavelmente o exercício da autonomia, o que não será profícuo em espaços onde os métodos predominantes são punitivos e coercitivos, porque eles não permitem a expressão da subjetividade.

Vivemos por anos uma longa e vitoriosa luta pelo fim dos manicômios. Contudo, o incentivo às práticas como as de internação involuntária e compulsória

representa um retrocesso a todo histórico da luta antimanicomial da qual a Psicologia historicamente participa ativamente. Um exemplo da perpetuação de práticas manicomiais que levam a graves violações de direitos pode ser observado no relatório da inspeção nacional em comunidades terapêuticas realizada pelo Conselho Federal de Psicologia, em parceria com o Mecanismo Nacional de Combate a Tortura, a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos e Ministério Público Federal, apresentado em 2018. Sem trabalhar e acolher os sujeitos e toda a complexidade relacionada à situação de rua, qualquer proposta pontual e restritiva de liberdade tende a se tornar ineficaz, agressiva e violadora de direitos.

O enfrentamento à questão social da população em situação de rua passa pela imperiosa reflexão sobre as práticas de cuidado que têm sido ofertadas. A análise sugere a necessidade de o efetivo comprometimento dos profissionais, dos gestores públicos e da sociedade no fortalecimento de políticas públicas de cuidado em liberdade. Deste modo o XI Plenário Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina repudia todo e qualquer Projeto de Lei que proponha internação involuntária e compulsória para a PSR e reitera seu compromisso ético-político pela garantia dos direitos da população de rua, e se soma aos demais órgãos e categorias no enfrentamento às lógicas manicomiais em todo o Estado.

ANEXO 4 — DECISÃO JUDICIAL SOBRE LOCAIS DE ACOLHIMENTO

ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Rua Álvaro Millen da Silveira, 208, 8 ° andar - sala 808 - Bairro: centro - CEP: 88020-901 - Fone: (48) 3287-6680 - Email: capital.fazenda2@tjsc.jus.br

TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE Nº 5006818-18.2024.8.24.0091/SC

DESPACHO/DECISÃO

Cuida-se de procedimento de tutela antecipada em caráter antecedente, lançado pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina em face do Município de Florianópolis, narrando condições inadequadas de higiene e sanitárias no hotel 2S, conveniado ao demandado, no qual acolhidas pessoas em situação de rua e de vulnerabilidade social.

Traz-se ao conhecimento que o hotel 2S é destinado ao acolhimento, primordialmente, de famílias com crianças ou adolescentes, além de pessoas em situação de rua com saúde fragilizada a exigir isolamento. Argumentou-se que o local é acompanhado desde novembro de 2020 e a gravidade da sua situação precária agravou-se recentemente, mediante a interdição de 16 dormitórios do equipamento, colocando em risco o destino das pessoas ali estabelecidas, bem como diminuindo a capacidade de atendimento à população necessitada. Afora isto, editou-se a Portaria nº 007/SEMAS/2024, que proibiu a presença de homens na hospedagem, acarretando separação de famílias.

Diante deste cenário, pleiteada tutela de urgência antecedente visando à proteção integral das pessoas vulneráveis que necessitam de acolhimento emergencial, sem rompimento da convivência dos núcleos familiares, através da promoção de alternativas capazes de garantir a proteção em local adequado de acolhimento ou a disponibilização de aluguel social, inclusive às famílias que tiveram os dormitórios interditados, e destinando o equipamento hotel 2S, prioritariamente, às pessoas em situação de rua que necessitem isolamento por doenças.

Decido.

Por primeiro, cabível o presente procedimento de tutela antecipada antecedente à propositura da ação ante a urgência que a situação sob análise requer.

A concessão da tutela de urgência exige o preenchimento dos requisitos previstos no art. 300, *caput*, e § 3º, do CPC: a) probabilidade do direito; b) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e c) reversibilidade dos efeitos da decisão.

Dos documentos encartados na pasta processual digital, deflui que, na contramão do relatório da inspeção sanitária realizada em 15.3.24, no sentido da ausência de "*risco iminente a saúde tanto de funcionários como de acolhidos e por isto não houve motivos para interdição do local* (...)" (Evento 1, DOCUMENTACAO28), muito embora a mesma autoridade de saúde, em fiscalização ocorrida em outubro/2023, ter apontado diversas irregularidades, recente inspeção no local na data de 23.4.24 constatou: proliferação de baratas em diversos dormitórios, teias de aranha, fiações elétricas expostas, ausência de telas

ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

nas janelas, precariedade da limpeza e da alimentação servida aos acolhidos, além da ausência de assistência à infante doente, conforme consta no relatório da vistoria emitido pela demandante:

> *"No 2º andar, com autorização da hóspede, fez-se a inspeção do quarto 206, no qual estavam instalados uma mulher e um menino, de aproximadamente 8 anos. A criança se encontrava visivelmente debilitada, magra, doente, apresentando quadro de diarreia e febre, conforme relato da mãe. A mãe também relatou problemas estomacais. Em relato coletado, a usuária informou que ela e o filho ficaram doente após o acolhimento no Hotel 2S e que ambos estavam esperando o resultado do teste de COVID que fizeram no posto de saúde" (Evento 1, DOCUMENTACAO29).*

As fotografias, o vídeo e os relatos trazidos ao processo denotam com clareza o agravamento da piora das condições de higiene e sanitárias do local.

Neste panorama, emerge que o Município de Florianópolis não está cumprindo os padrões de tipificação dos serviços socioassistenciais, uma vez que os abrigos disponibilizados não estão setorizados pelo perfil de usuário e estão em situação ruim de higiene e manutenção, o que pode ser verificado no relatório da visita realizada pela Defensoria Pública Estadual com a Missão do Conselho de Direitos Humanos em Florianópolis (Evento 1, DOCUMENTACAO32), comprometendo o direito à saúde e à proteção integral dos grupos vulneráveis, previsto no art. 6º, da CF/88.

O hotel 2S, empregado inicialmente apenas no suporte dos indivíduos infectados ou com suspeitas de enfermidades no cenário da pandemia da Covid-19, passou a atender também famílias compostas por crianças e adolescentes.

Não bastasse, a proibição do acolhimento de homens, com a separação de famílias, fere sobremaneira o direito à convivência familiar (art. 227, CF/88) e, segundo os relatos colhidos pela Defensoria Pública Estadual, tais episódios vem ocorrendo com frequência naquele local (Evento 1, DOCUMENTACAO20).

Diante do exposto, evidenciada a probabilidade do direito invocado.

O perigo de dano reside no risco de saúde vivenciado pelas pessoas e famílias acolhidas, como na possibilidade de não haver vagas para todos aqueles que necessitam do amparo.

Presente, ainda, a possibilidade de reversibilidade da tutela pretendida.

Em sendo assim, **defiro** a tutela antecipatória antecedente para o fim de que o demandado:

a) acolha no estabelecimento hotel 2S apenas pessoas em situação de rua e que necessitem isolamento por doenças ou em situação emergencial, prestando-se a devida assistência, mediante o acompanhamento constante de profissionais da saúde, além de alimentação adequada e limpeza/manutenção diária nos dormitórios e ambientes do hotel.

ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

b) garanta às famílias que tiveram dormitórios interditados, como às novas situações, a disponibilização de aluguel social, com monitoramento das famílias por equipes socioassistenciais enquanto perdurar a necessidade de proteção integral e preservando a manutenção dos núcleos familiares.

c) promova a resolução dos pontos que levaram à interdição de 16 dormitórios, nos 1° e 2° andares, do hotel 2S, no prazo de 60 dias.

d) adeque os aparelhos públicos de acolhimento, conforme o perfil dos usuários e sem que haja separação de núcleos familiares quando compostos por crianças ou adolescentes, efetuando as melhorias necessárias nas estruturas dos locais e no atendimento prestado.

Em prosseguimento:

A teor do art. 303, § 1°, inc. I, do C.P.C., a parte autora adite a petição inicial, com a complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido de tutela final, no prazo de 30 dias.

Documento eletrônico assinado por **ANDRE LUIZ ANRAIN TRENTINI, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **310058562548v29** e do código CRC **0a211c7a**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ANDRE LUIZ ANRAIN TRENTINI
Data e Hora: 3/5/2024, às 16:15:52

ANEXO 5 - CARTA ABERTA CONTRA O FECHAMENTO DO CENTRO POP E DEMAIS AÇÕES DE HIGIENIZAÇÃO

Viemos acompanhando em nível nacional uma série de atrocidades quanto aos direitos das pessoas em situação de rua, manifestas por extermínio, encarceramento e repressão em massa. Ao mesmo tempo, estamos vivenciando uma série de desmontes nos equipamentos de Assistência Social e Saúde que trabalham com esta população. Na cidade de Florianópolis e região metropolitana não tem sido diferente. Por meio de um programa chamo “Floripa Social” que diz ser um projeto de “solidariedade” temos visto repressão e retirada de pertences das pessoas em situação de rua, como aconteceu na semana passada em São José. Nestas ações, que dizem contar com apoio da Assistência Social, por meio de uma única trabalhadora que é CC (cargo comissionado) da prefeitura, a qual não faz parte de nenhum serviço e não representa a posição da maioria dos trabalhadores, práticas higienistas têm sido aplicadas, ao invés de oferecer o conjunto de políticas públicas preconizado pela legislação.

No decreto 7053/09, que institui a Política Nacional para a pessoa em situação de rua, diversas ações de caráter intersetorial são preconizadas, bem como o Centro de Referência para as pessoas em situação de rua (Centro Pop) é respaldado. O município de Florianópolis fez o aceite da política, mas não tem se comprometido em aplicá-la.

Sem um único albergue municipal (apenas um ponto de apoio que abre quando a temperatura é menor do que 10 º, para que as pessoas não morram de frio), e com vagas insuficientes nas casas de acolhimento, a prefeitura determinou de forma autoritária que vai fechar o Centro Pop, serviço que atende pessoas em situação de rua durante o dia. A secretaria de Assistência Social, diz tratar-se apenas de um “reordenamento” e afirma que tem aval do MNPR e dos trabalhadores da Assistência Social para isso, o que é uma grande mentira. Por este motivo é que trazemos à tona os fatos:

1) O espaço do Centro Pop já tem sido utilizado aos fins de semana por grupos religiosos que já se tem mostrado em desalinho com as políticas públicas de um Estado Laico. O que a Secretaria de Assistência Social diz é que a área do atual Centro Pop será de responsabilidade destes grupos de voluntários. Ou seja, ao invés de contratar funcionários públicos que tenham formação e perfil para o cargo, estão

doando o espaço público para grupos que não devem atuar.

2) Sabemos que o Centro Pop atual tem diversos problemas estruturais e somos os primeiros a denunciar que quem manda no Centro Pop é a guarda municipal, a qual, é responsável por diversas violências naquele espaço. Mais de um usuário já foi acordado com spray de pimenta na cara ao cochilar (sim, porque é proibido cochilar no centro pop, mesmo se a pessoa passou a noite na chuva sem dormir!). Alguns trabalhadores não têm perfil para atender pessoas em situação de rua, pois repetem os mesmos estigmas de que todos são violentos, usuários de drogas, ladrões, etc. Desta maneira, legitimam o poder da guarda dentro do serviço mesmo que esta prática fira por completo o regimento do SUAS. Somos a favor de um reordenamento, mas não somos a favor de deixar a Rua sem Assistência e nem violentar trabalhadores. Somos a favor de um reordenamento que atenda o que é preconizado legalmente pela Política Nacional, pelo SUAS e pela tipificação do serviço. Que seja construído junto com trabalhadores e principalmente com as pessoas em situação de rua.

3) O local em que querem botar o Centro Pop é um prédio de vários andares. Este lugar não atende as necessidades e o que é preconizado legalmente pelas orientações técnicas para o funcionamento de um Centro Pop, nem é de desejo das pessoas em situação de rua.

4) Por que é necessário fechar o Centro Pop antes de ter um novo lugar?

5) Qual a política de saúde mental para as pessoas que usam drogas em Florianópolis? Pelo que vemos a única via ofertada é a da internação em comunidades terapêuticas. Tem apenas um CAPS AD (Centro de atenção psicossocial álcool e outras drogas), não tem CAPS AD III (que conta com leitos de desintoxicação e trabalha 24h atendendo crises, inclusive), não tem Equipes de Redução de Danos (que trabalham na rua, juntos aos locais em que as pessoas estão em uso e que não obriga a pessoa a ficar em abstinência). O consultório na rua está praticamente desmontado, com poucos trabalhadores e sem um veículo adequado para o serviço, além de que necessita da articulação com o centro pop para conseguir manter o vínculo com os usuários para exames, tratamentos etc. A abordagem social de rua, mesmo que queira fazer seu trabalho, quase não tem lugar para encaminhar as pessoas que queiram tratamento ou abrigo.

6) As políticas de habitação, cultura, lazer e emprego específicas para pessoas em situação de rua simplesmente não existem! Assim como não existem políticas de acompanhamento para quem consegue sair da rua, o que facilita a volta para as ruas.

7) Não existe Restaurante Popular na cidade. Por isso, quem está na rua fica à mercê da boa vontade dos voluntários que distribuem comida e agasalhos. Não temos nada contra o trabalho dos voluntários, muito pelo contrário, mas estamos cansados de não ter nossos direitos assegurados pelas políticas públicas. Pois na hora de fazer campanha política eles não têm nojo de nós.

A RUA RESISTE! NADA SOBRE NÓS SEM NÓS!
NENHUM DREITO A MENOS!
NÃO RETROCEDEREMOS!

Assinam:
MOVIMENTO NACIONAL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA SC
CREAS - CONSELHO REGIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
CRP — CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA
FORUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANEXO 6 — DETALHAMENTO DOS REPASSES DO GOVERNO FEDERAL AO FUNDO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

GRUPO/PISO	Ano	Repasse
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2011	R$ 130.000,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2012	R$ 120.000,00
PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCAO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO - ACESSUAS TRABALHO	2012	R$ 275.460,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2013	R$ 20.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2013	R$ 100.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2013	R$ 92.000,00
PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCAO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO - ACESSUAS TRABALHO	2013	R$ 329.376,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2014	R$ 290.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2014	R$ 135.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2014	R$ 391.000,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2015	R$ 280.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2015	R$ 15.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2015	R$ 23.000,00
PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCAO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO - ACESSUAS TRABALHO	2015	R$ 270.793,00
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2016	R$ 440.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2016	R$ 75.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2016	R$ 115.000,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2016	R$ 40.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2016	R$ 135.000,00
PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2016	R$ 207.000,00
COMPONENTE - PFMC - ABORDAGEM SOCIAL	2017	R$ 30.000,00
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2017	R$ 500.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2017	R$ 150.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2017	R$ 276.000,00
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2018	R$ 120.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2018	R$ 30.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2018	R$ 46.000,00
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2019	R$ 120.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2019	R$ 75.000,00
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2019	R$ 115.000,00
Ações do COVID no SUAS - para Acolhimento - Portaria 369	2020	R$ 3.516.000,00
Ações do COVID no SUAS - para Alimentos - Portaria 369	2020	R$ 623.760,00
Ações do COVID no SUAS - para EPI - Portaria 369	2020	R$ 431.550,00
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2020	R$ 265.045,90
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2020	R$ 109.592,37
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2020	R$ 168.041,61
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2021	R$ 201.548,57
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2021	R$ 75.580,72
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2021	R$ 115.890,43
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2022	R$ 202.134,07
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2022	R$ 75.800,27
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2022	R$ 116.227,10
COMPONENTE - PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II - POP DE RUA - SERVICO DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMILIAS	2023	R$ 398.337,76
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL	2023	R$ 149.376,65
COMPONENTE - PISO FIXO DE MEDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA	2023	R$ 229.044,20

ANEXO 7 — OFÍCIO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, MULHER E FAMÍLIA – SAS
CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEAS/SC

Ofício Circular Nº 0/2025/SAS/DIAS/CEAS Florianópolis, data da assinatura digital.

Senhores(as) Presidentes,

O Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina – CEAS/SC, diante do agravamento das violações de direitos vividas pela População em Situação de Rua no Estado de Santa Catarina, torna público seu posicionamento e provoca os Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS a fortalecerem o debate e a incidência política sobre essa pauta em seus territórios.

A situação da População em Situação de Rua é uma expressão extrema das desigualdades sociais. Longe de ser uma questão individual ou moral, trata-se de uma realidade que exige respostas públicas urgentes, estruturadas e comprometidas com os direitos humanos.

No entanto, temos acompanhado no âmbito das Comissões do CEAS/SC, denúncias do avanço de potenciais medidas higienistas, autoritárias e criminalizadoras, que ferem princípios constitucionais e negam o direito à cidade e à dignidade. Sendo assim, após formalizações em plenária, o CEAS deliberou como medidas efetiva, o envio de ofícios aos CMAS para manifestações. No entanto, não obtivemos retorno de considerável parcela dos Conselhos.

Por isso, o CEAS/SC vem refletir junto aos CMASs sobre a importância de um olhar responsável das suas atribuições enquanto controle social e ator determinante na fiscalização da execução da Política de Assistência Social.

Sendo assim, o CEAS/SC ratifica a relevância dos CMASs terem como pauta prioritária da sua atuação, a atenção à População em Situação de Rua e convida os CMASs a se somarem ativamente na defesa intransigente da vida e da dignidade dessa população.

O atendimento deverá ser ofertado de acordo com os parâmetros da Política de Assistência Social, independente da existência dos equipamentos e serviços especializados. Nesse sentido, os Municípios de pequeno porte I e II, em especial, devem assegurar a acolhida inicial da demanda, os encaminhamentos necessários bem como o acompanhamento devido a esse público.

Frente ao exposto, o CEAS/SC orienta e recomenda aos Conselhos Municipais:

- **Promover reuniões ampliadas** envolvendo as diversas políticas públicas dos municípios – Assistência Social, Saúde, Habitação, Cultura, Trabalho, Educação, Segurança Alimentar, Segurança Pública, Movimentos Sociais, Entidades e Organizações da Sociedade Civil.
  É fundamental que o diálogo intersetorial seja permanente, coordenado e construído a partir do respeito à autonomia e à escuta qualificada dessa população.

Rua Dr. Fúlvio Aducci nº 767 – Bairro Estreito – Florianópolis- SC - CEP 88.075-001
E-mail: ceas@sas.sc.gov.br – Telefone 48-3664-0613

Pág. 01 de 02 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SAS 00000248/2025 e o código Z7C0CL78.

- **Garantir a inclusão transversal dessa pauta nas Conferências Municipais de Assistência Social**, e assegurar a **participação direta de População em Situação de Rua** como sujeitos de direito e de voz ativa na construção das políticas públicas. Isso requer estratégias específicas de mobilização, acessibilidade e acolhimento.
- **Fortalecer articulações com os demais conselhos setoriais de políticas públicas,** assim como os conselhos de direito, entre outros; para que o debate sobre a população em situação de rua seja matéria corresponsável, e gere ações concretas e efetivas em favor da proteção social.
- **Promover espaços formativos e debates coletivos**, com Conselheiros(as), Trabalhadores(as) e Gestores(as) do SUAS e demais Políticas Públicas, assim como representantes da Sociedade Civil e entidades que compõem a rede de atendimento à População em Situação de Rua para abordar a temática como uma questão de Direitos Humanos, rompendo com estigmas e preconceitos ainda presentes nas práticas institucionais.
- **Fortalecer e instituir os Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) e Grupos de Trabalhos** - com representantes de todas as esferas da administração pública e dos órgãos de atendimento, visando garantir a elaboração de estratégias, ações integradas e a continuidade do debate sobre a proteção da População em Situação de Rua. Estes devem funcionar como espaços permanentes de articulação, planejamento e monitoramento das políticas voltadas a essa população.

O CEAS/SC reafirma que a defesa da População em Situação de Rua é uma responsabilidade coletiva, que atravessa todo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e se estende a toda a rede de atendimento e às demais políticas públicas. Garantir os direitos dessa população exige o compromisso intersetorial do Estado, em todas as suas esferas, e a atuação articulada entre as políticas sociais, os conselhos setoriais e de direitos, os serviços públicos e a sociedade civil.

Os CMASs são peças fundamentais na defesa e no fortalecimento da Política de Assistência Social e na formulação de políticas inclusivas, assim como, na articulação e mobilização coletiva nos territórios.

Considerando o exposto e a urgência do tema, o CEAS/SC se disponibiliza a orientar e assessorar os CMAS dentro do que lhe é atribuído pelas legislações vigentes.

Respeitosamente

Gabriella Dornelles
Presidente do CEAS/SC
(assinado digitalmente)

Pág. 02 de 02 - Documento assinado digitalmente. Para conferência, acesse o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo SAS 00000244/2025 e o código Z7C0CL78.

Assinaturas do documento

Código para verificação: **Z7C0CL78**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

GABRIELLA DORNELLES CHAGAS PEREIRA (CPF: 003.XXX.619-XX) em 22/05/2025 às 15:26:34
Emitido por: "SGP-e", emitido em 04/06/2021 - 17:25:48 e válido até 04/06/2121 - 17:25:48.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FTXzM3NTc2XzAwMDAwMjQ4XzI0OF8yMDI1X1o3QzBDTDo4 ou o site https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo e informe o processo **SAS 00000248/2025** e o código **Z7C0CL78** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

ANEXO 8 — ANÁLISE TÉCNICA DO DECRETO MUNICIPAL 28.550/2025

MPSC | CDH — Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Terceiro Setor — Ministério Público Santa Catarina

MPSC | CSP — Centro de Apoio Operacional da Saúde Pública — Ministério Público Santa Catarina

Assunto: Decreto 28.550/2025 — Programa Marmita Legal

Em atenção ao Ofício 567/2025, oriundo do CIAMP-Rua Nacional, este Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CDH) apresenta análise técnica sobre o Decreto Municipal 28.550/2025, que regulamenta a distribuição voluntária e não onerosa de alimentos em logradouros públicos de Florianópolis, e sugere providências.

1. Contextualização

O Decreto 28.550/2025, com o alegado objetivo de ordenar e otimizar as iniciativas voluntárias de doação de alimentos, impõe restrições burocráticas e condicionantes que no entender do CDH obstaculizam o exercício de direitos fundamentais, especialmente o direito à alimentação adequada, previsto no art. 6º da Constituição Federal e reafirmado pela Lei 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional).

A exigência de cadastro prévio, autorização sanitária, e a restrição de locais para distribuição de alimentos, ainda que sob a justificativa de ordenamento urbano e segurança sanitária, aparentemente viola os princípios da dignidade humana, proporcionalidade e descaracteriza a espontaneidade da assistência humanitária.

2. Inconstitucionalidade Material

O Decreto aparentemente apresenta inconstitucionalidade material em diversos de seus dispositivos. Para facilitar a análise, as violações verificadas serão organizadas na tabela a seguir, acompanhadas dos respectivos efeitos deletérios e das justificativas que evidenciam sua incompatibilidade com a Constituição Federal.

Texto legal	Consequência prática	Crítica e fundamento jurídico
Art. 1º, parágrafo único: "a presente regulamentação tem por objetivo organizar, promover a segurança sanitária e garantir a dignidade na oferta de alimentos à população em situação de rua, incentivando a coordenação entre as iniciativas voluntárias e o Poder Público Municipal.	Burocratização da solidariedade espontânea.	As disposições do Decreto não podem se sobrepor ao núcleo essencial dos direitos fundamentais (conjunto de direitos mínimos e indispensáveis à proteção da dignidade da pessoa humana). O STF, por meio da ADPF 976, afirmou que segurança sanitária não pode inviabilizar ações humanitárias mínimas.

Art. 6º: a distribuição de alimentos deverá ocorrer nos Pontos de Distribuição Organizados (PDOs) definidos pela Prefeitura Municipal, conforme parágrafo único do art. 2º deste Decreto, onde ofereçam infraestrutura básica para o atendimento, como pontos de água e descarte adequado de resíduos.	Dificulta o acesso imediato à alimentação por pessoas em situação de rua. Exclui a possibilidade de oferta de alimentos em outros lugares da cidade. A população de rua não está presente apenas no centro, mas em todos os bairros.	Viola o direito à alimentação (art. 6º, CF/88) e os objetivos da política urbana (art. 182; pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes).
Art. 7º: a fiscalização do cumprimento deste Decreto será realizada de forma integrada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, pela Secretaria Municipal de Saúde (Vigilância Sanitária) e pela Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública (Guarda Municipal), respeitadas as competências legais de cada órgão.	Risco de sanções e coerção contra ações voluntárias da sociedade.	Violação ao objetivo fundamental da solidariedade (art. 3º, I, da CF/88).
Art. 8º: o descumprimento das disposições deste Decreto, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, sujeitará a Entidade Distribuidora às penalidades previstas no Código de Posturas Municipal (Lei n. 1.224, de 1974), na Lei Complementar n. 239, de 2006 e demais legislações pertinentes, aplicadas de forma progressiva e educativa.	Penalização de quem atua em prol da população vulnerável.	Desrespeito ao princípio da proporcionalidade. As penalidades previstas no Código de Posturas determinam multas e apreensões que acarretariam prejuízo financeiro aos voluntários que entregam alimentos. Ademais, há nova afronta ao princípio fundamental da solidariedade (art. 3º, I, CF/88).

Dentre a violações mencionadas, pontua-se o desrespeito ao objetivo fundamental da solidariedade, previsto no art. 3º, I, da CF/88.

Isso porque o Decreto 28.550/2025, ao impor restrições burocráticas e geográficas à distribuição voluntária de alimentos, compromete diretamente a atuação altruística da sociedade florianopolitana, marca, aliás, presente em sua cultura, o que na prática limita a mitigação das injustiças socais e a efetivação da solidariedade.

O direito social à alimentação também parece violado. A previsão é do *caput* do art. 6º da Constituição: "**São direitos sociais** a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia [...]". O Decreto Federal 7.053/2009 também é violado. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, estipula a segurança alimentar e nutricional como um dos seus objetivos, prevendo, em seu art. 7º, XIII, "implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade".

Além disso, o Decreto vai na contramão dos propósitos da Lei Federal 14.016/2020, que promove e incentiva a doação direta de alimentos, inclusive de refeições prontas para consumo, às pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade. Embora alerte para a necessidade de que os alimentos estejam próprios para consumo, não tenham comprometidas sua integridade e sua segurança sanitária e sejam mantidas suas propriedades, a norma, ao contrário de proibir as ofertas de alimento, promove sua realização diretamente pelos doadores, sem qualquer condicionante.

Assim, é certo que a preocupação alegada com o controle nutricional e sanitário na distribuição de alimentos à população em situação de rua pode ser realizada por medidas de orientação e apoio aos doadores e acompanhamento nos locais de produção dos alimentos, numa ação de propósitos cooperativos e não restritivos.

Em matéria de garantia de acesso à alimentação por população em situação de vulnerabilidade, qualquer medida que direta ou indiretamente limite, restrinja ou dificulte a devida alimentação das pessoas fere o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República (art. 1º, III, da CF/88), assim como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, consistentes na construção de uma sociedade justa, com a erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (art. 3º da CF/88). Ainda, a dificuldade no acesso à alimentação viola os Direitos Fundamentais à Vida e à Saúde, previstos no arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput*, ambos da CF/88.

As medidas impostas, embora justificadas por suposta preocupação sanitária e organizacional, acarretam práticas de exclusão e aporofobia institucionalizada, contrariando o espírito de solidariedade que a Constituição exige do Estado e da sociedade.

3. Contradição com a ADPF 976

O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 976, reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional em relação à população em situação de rua, determinando a observância obrigatória da Política Nacional para População em Situação de Rua,

instituída pelo Decreto Federal 7.053/2009, independentemente de adesão formal pelos entes federativos.

Ocorre que Decreto Municipal 28.550/2025 contraria os parâmetros fixados pela ADPF 976. E o faz ao:

- impedir acesso irrestrito à alimentação;
- promover medidas contrárias à erradicação da insegurança alimentar;
- obstaculizar a atuação livre e colaborativa da sociedade civil;
- desrespeitar o caráter emergencial e humanitário das ações voluntárias; e;
- institucionalizar uma forma de hostilidade indireta.

Aqui convém destacar que a ADPF 976 estabeleceu vedação expressa a práticas estatais de natureza hostil, tais como a remoção compulsória de pessoas e bens, a implementação de arquitetura excludente, a criação de entraves ao acesso a políticas públicas e a ausência de mecanismos efetivos de transparência e participação social.

Tais condutas podem se concretizar de forma indireta quando iniciativas de caráter solidário, como as propostas pelo Decreto 28.550/2025, são submetidas a controles estatais excessivos e a exigências administrativas desproporcionais. Trata-se de clara barreira atitudinal, hostil, eis que impede a prestação célere de auxílio à população em situação de rua, comprometendo a efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

As medidas intentadas pelo Decreto 28.550/2025 não acolhem, mas afastam a população em situação de rua das redes de apoio espontâneas, contrariando o espírito da decisão do STF, que exige ações inclusivas, humanizadas e desburocratizadas.

4. Exorbitância do poder regulamentar

Além de ferir os princípios constitucionais, o Decreto 28.550/2025 extrapola o poder regulamentar. E o faz porque não se limita a regulamentar lei existente (função precípua dos decretos), mas cria regime jurídico instituindo obrigações e restrições sem respaldo legal prévio.

A tabela a seguir ilustra algumas das extrapolações:

Texto legal	Justificativa da extrapolação
Art. 6º - restrição espacial à distribuição de alimentos.	A Lei Municipal 10.884/2022, que trata da atuação de cozinhas comunitárias e solidárias, não impõe limitação geográfica nem

Art. 6º A distribuição de alimentos deverá ocorrer nos Pontos de Distribuição Organizados (PDOs) definidos pela Prefeitura Municipal, conforme parágrafo único do art. 2º deste Decreto, onde ofereçam infraestrutura básica para o atendimento, como pontos de água e descarte adequado de resíduos.	exige alvará sanitário para veículos de distribuição, desde que estejam limpos.
Art. 8º - criação de sanções administrativas. O descumprimento das disposições deste Decreto, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, sujeitará a Entidade Distribuidora às penalidades previstas no Código de Posturas Municipal (Lei n. 1.224, de 1974), na Lei Complementar n. 239, de 2006 e demais legislações pertinentes, aplicadas de forma progressiva e educativa.	O Decreto prevê penalidades com base em leis genéricas, como o Código de Posturas, mas inova ao criar regime sancionatório específico para ações voluntárias, o que só poderia ser feito por lei formal.

Como se sabe, a criação de novo regime jurídico é matéria que deve ser tratada por meio de lei em sentido estrito, criada pelo Poder Legislativo. Logo, o Decreto 28.550/2025 extrapola o poder regulamentar.

5. Dois pesos e duas medidas

Em Santa Catarina, a Lei 18.058/2021 incluiu o art. 3º-A à Lei 12.854/2003 para garantir "a qualquer pessoa física ou colaborador de pessoa jurídica" o direito de fornecer alimentação ou água no espaço público.

A lei recomenda apenas medidas de higiene simples: utilizar vasilhas reutilizáveis, em porções adequadas, proteger o alimento da chuva ou sereno (art. 3º-A, §1º). Proíbe, expressamente, qualquer impedimento à prática solidária: "fica vedado o impedimento ou a sanção, por pessoa física, colaborador de pessoa jurídica, ou qualquer agente do Poder público, ao fornecimento de alimento ou água". (art. 3º-A, §2º).

Esta lei, no entanto, **se aplica apenas para animais de rua** — animais não humanos. Trata-se de regra prevista no Código de Proteção de *Animais* de Santa Catarina.

É importante ver, portanto, que em Santa Catarina há dois pesos e duas medidas. Para pessoas, ou seja, para seres humanos, que alcançaram o sofrido *status* de pessoa em situação de rua por um sem-número de fatores, desde a depressão, o despejo, o desemprego, o álcool, a droga, numa conjuntura mundial, a regra é pior que para cachorros. Para humanos é proibida ajuda humanitária solidária. Para cachorros, não.

É absurdo ter de chegar a esse ponto de comparação, e reclamar o mesmo tratamento que cachorros têm em serem alimentados por solidariedade na capital de um Estado. Mas o que parece muito fora do razoável, e, portanto, contrário aos princípios mais elementares de Direito, é que pessoas sejam mantidas com fome quando há outras pessoas querendo alimentá-las.

6. Insuficiência da estrutura municipal

É importante observar que, diferentemente de outras cidades do mesmo porte, Florianópolis já não dispõe de Restaurante Popular, que fechou as portas em fevereiro de 2025.

A população de rua passou a ser atendida, quanto à alimentação, apenas na Passarela da Cidadania, unidade de acolhimento que, conforme informações do site da Prefeitura Municipal, serve "café da manhã, almoço e janta, serviços de higiene pessoal (banho), espaço para guardas de pertences, espaço para higienização de roupas e realização de atividades complementares **destinados a 230** pessoas em situação de rua no município de Florianópolis". Há notícias de ampliação do atendimento para 350 pessoas.

No entanto, os dados do Cadastro Único revelamm o décuplo de pessoas em situação de rua. Em julho de 2025 Florianópolis contava com 3.734 homens e mulheres nessa situação:

Mesmo que o atendimento dobre ou triplique, menos de 10% da população de rua conseguirá ser atendida na Passarela da Cidadania. Além disso, a população de todos os outros bairros fica na prática excluída do atendimento, já que o deslocamento de bairros como Ingleses ou Rio Vermelho, por exemplo, que dista mais de 30 km do centro, equivale a uma **caminhada de seis horas** para quem não tem dinheiro para transporte, realidade absoluta da população de rua.

Claro, se houvesse capacidade suficiente de fornecimento de alimentos por parte da municipalidade, certamente não seria necessário regulamentar a oferta de alimentação por parte da sociedade civil organizada. Florianópolis é a única cidade catarinense a implementar a restrição. Pelo que se tem conhecimento, cidades como Blumenau, Itajaí, Lages, Chapecó fornecem alimentação em quantidade suficiente, diretamente ou por meio de vale-refeição, como é o caso de Chapecó.

7. Iniciativas semelhantes

O CDH buscou identificar iniciativas semelhantes à de Florianópolis. Campinas, Cuiabá, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Londrina e Piracicaba instituíram, tentaram ou estão tentando instituir regras vedando o fornecimento de alimento à população de rua.

Em Campinas, o decreto que também proibia o fornecimento de alimentação fora de locais previamente cadastrados foi revogado após recomendação do Ministério Público, que demonstrou a inconstitucionalidade da medida.

Em Cuiabá, pelos mesmos fundamentos, o Município firmou TAC com o Ministério Público para revogar o decreto municipal.

Em São Paulo, projeto de lei similar sequer foi aprovado, porque a movimentação popular e as orientações de órgãos como a Defensoria Pública, OAB e Ciamp-Rua levaram o Legislativo a suspender a tramitação.

No Paraná, em Curitiba, o projeto foi remodelado após recomendações da Defensoria Pública, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal, e deixou de prever multa para quem fornecesse alimento à população de rua.

No caso de Porto Alegre, projeto de lei em tramitação exige cadastro prévio das entidades e distribuição em pontos autorizados, mas parecer da Procuradoria do Município aponta excesso de burocracia e sugere revisão para garantir proporcionalidade e respeito aos direitos fundamentais.

Em Londrina o projeto de lei segue tramitando, apesar de parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça.

Piracicaba, por fim, acaba de apresentar, em 27 de agosto de 2025, projeto que tenta limitar a doação de alimentos.

Maiores informações sobre essas iniciativas podem ser lidas na pesquisa realizada pelo CDH (link).

8. Desrespeito aos compromissos internacionais

O Brasil é signatário de instrumentos internacionais que reconhecem o direito à alimentação adequada como essencial à dignidade da pessoa humana.

Um dos instrumentos ratificados foi o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por meio do qual o Brasil assumiu o compromisso de garantir de forma efetiva o direito à alimentação, sobretudo para os grupos mais vulneráveis. Tal garantia deve ocorrer mediante adoção de medidas concretas para assegurar que todas as pessoas tenham acesso regular a alimentos seguros, nutritivos *e em quantidade suficiente*.

Além disso, o Brasil aderiu à Agenda 2030 da ONU, fruto da Conferência Rio+20, comprometendo-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 2, que objetiva erradicar a fome e todas as formas de desnutrição até 2030. Trata-se de compromisso internacional que reforçou a obrigação do Brasil de fomentar políticas públicas inclusivas e sustentáveis que promovam a segurança alimentar e nutricional.

Convém lembrar que o Brasil integra a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, firmada no âmbito do G20, ampliando sua responsabilidade perante a comunidade internacional.

Internamente o Brasil consolidou tais compromissos por meio da promulgação da Lei 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e por meio da criação do Plano Brasil Sem Fome. O Plano tem como foco a promoção da renda, da alimentação adequada e da mobilização social, reforçando o papel do Estado e da sociedade civil na erradicação da fome.

Inexistem dúvidas de que quaisquer medidas que restrinjam ou dificultem a atuação solidária da população, como o Programa Marmita Legal, contrariam frontalmente os compromissos internacionais, representando retrocessos na efetivação dos direitos humanos fundamentais. E isso porque o combate à fome exige a união de todas as nações, mas sua concretização começa nos programas dos municípios — do menor ente ao maior, em verdadeira escalada cooperativa que transforma intenções em ações concretas.

9. Conclusão

O Decreto 28.550/2025 aparentemente viola o princípio da solidariedade, ao restringir e burocratizar ações espontâneas de ajuda humanitária; exorbita o poder regulamentar, ao inovar no ordenamento jurídico sem respaldo legal; e contraria a ADPF 976, ao institucionalizar práticas que, embora não violentas fisicamente, são hostis na forma e no efeito.

Análise mais aprofundada, no entanto, deve ser feita pelo promotor de justiça natural, já que este parecer do CDH não tem caráter vinculativo, conforme estabelece o art. 33, inciso II, da Lei Federal 8.625/1993, e art. 55, inciso VI, da Lei Complementar Estadual 738/2019, incumbindo ao órgão de execução a análise quanto à pertinência e aplicabilidade da resposta.

Para tanto, informa-se que CDH já encaminhou a representação formulada, com o material de apoio, à 15ª Promotoria de Justiça da Capital, que no Protocolo 02.2025.00128487-5, analisa a representação recebida dando conta das violações constitucionais do Decreto (representação da Vereadora Ingrid Mawé).

A análise da inconstitucionalidade do Decreto 28.550/2025 também é passível de verificação pelo Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade (Ceccon), eis que dentre suas atribuições está o acompanhamento e estudo de casos que estudos de casos que apresentam indícios de inconstitucionalidade. O CDH remeterá o material, portanto, ao Ceccon.

Florianópolis, 8 de outubro de 2025

Eduardo Sens dos Santos
Promotor de Justiça
Coordenador CDH | CSP

Danielle Silvestrin
Assessora Administrativa