



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CAMPUS CHAPECÓ E ERECHIM
MESTRADO ACADÊMICO**

LEONARDO CHIAMOLERA DAUDT

VIVÊNCIAS URBANAS À MARGEM

A população em situação de rua no espaço urbano de Chapecó/SC

CHAPECÓ – ERECHIM

2026

LEONARDO CHIAMOLERA DAUDT

VIVÊNCIAS URBANAS À MARGEM
População em situação de rua no espaço urbano de
Chapecó/SC

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

CHAPECÓ – ERECHIM

2026

LEONARDO CHIAMOLERA DAUDT


VIVÊNCIAS URBANAS À MARGEM

População em situação de rua no espaço urbano de Chapecó/SC


Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Esse trabalho de conclusão foi defendido e aprovado pela banca em: 12/02/2026


BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **IGOR DE FRANCA CATALÃO**
Data: 23/04/2026 14:02:05 -0500
verifique em <https://validar.br.gov.br>

Prof. Dr. Igor Catalão - UFFS
Orientador

Documento assinado digitalmente
 **PAULA VANESSA DE FARIA LINDO**
Data: 23/04/2026 11:22:07 -0500
verifique em <https://validar.br.gov.br>

Prof.ª Dr.ª Paula Vanessa de Faria Lindo - UFFS
Avaliadora

Documento assinado digitalmente
 **CLAUDIA LUISA ZEFERINO PIRES**
Data: 23/04/2026 21:02:31 -0500
verifique em <https://validar.br.gov.br>

Prof.ª Dr.ª Claudia Luisa Zeferino Pires - UFRGS
Avaliadora

**MARTINS-
MEDEIROS
ROBAINA IGOR - 43947895R**
Firmado digitalmente
por MARTINS-
MEDEIROS ROBAINA
IGOR - 43947895R
Fecha: 2026.04.23
15:34:21 +02'00'

Prof. Dr. Igor Martins Medeiros Robaina - Universidad de Burgos (ESP)
Avaliador

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Daudt, Leonardo Chiamolera

Vivências Urbanas à Margem: A população em situação de rua no espaço urbano de Chapecó/SC / Leonardo Chiamolera Daudt. -- 2026.

155 f.:il.

Orientador: Dr. Igor Catalão

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Chapecó,SC; Erechim,RS, 2026.

1. População em Situação de Rua. 2. Não Cidadania. 3. Direito à Cidade. 4. Espaço Urbano. 5. Chapecó. I. Catalão, Igor, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Dedico este trabalho à minha mãe, Luciana Sayonara Chiamolera, e ao meu pai, Alfredo Melo Daudt.

Sinônimo de amor, suas orientações sempre serviram de guia, mesmo quando distantes, para persistir no caminho do aperfeiçoamento pessoal e profissional. Fica aqui o meu mais profundo reconhecimento do quanto deles existe em mim e neste trabalho. Materializadas nestas páginas encontram-se inúmeras reflexões sobre a realidade social do mundo em que vivemos, reflexo da educação e dos pensamentos com os quais sempre tive contato, desde muito jovem, através deles.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Universidade Federal da Fronteira Sul, seus professores, técnicos e colaboradores. Nesta instituição completo em 2026 onze anos de formação humana e acadêmica, desde meu primeiro ingresso em fevereiro de 2015, com apenas 17 anos completos. Hoje, no alto de meus 28 anos, reconheço o papel fundamental que a UFFS teve na minha formação enquanto pessoa, professor e pesquisador. Nela já tive certezas e dúvidas, já senti tristezas e alegrias, já fiz amigos e outros nem tanto, já me apaixonei e me decepcionei, já lidei com conquistas e frustrações... enfim, sinto que esta instituição me apresentou uma nova forma de ler o mundo, com a qual eu nunca havia tido contato, me identifiquei e sigo praticando. Desejo assim uma longa e próspera vida para a Universidade Federal da Fronteira Sul, para que ela siga impactando a vida de outras pessoas, assim como impactou a minha.

Ao meu orientador, Professor Igor Catalão, que acompanha meu desenvolvimento acadêmico, intelectual e pessoal, desde meu primeiro dia de aula como aluno da graduação em Geografia. Sem dúvida alguma, sua pessoa representa para mim uma inspiração para a carreira docente e acadêmica, sempre colaborando de maneira muito ativa e marcante no desenvolvimento dos estudantes que por ele passam, buscando tirar-nos da zona de conforto intelectual para que alcancemos uma real produção de conhecimento geográfico. Além disso, aceitou junto a mim o desafio de explorarmos o tema da população em situação de rua e colaborou de maneira significativa com orientações, bibliografias e reflexões, incentivando minha total autonomia na condução dos trabalhos.

Em seguida, agradeço à minha família, de maneira especial aos meus avós Dinho, Corina e Ivo e aos meus tios, Antônio, Dadá e Pedro, por serem inspiração de trajetória e dedicação através de suas histórias. Nossos momentos de convívio e conversas, assim como o carinho com que sempre lidaram com meu desenvolvimento, foram fundamentais para minha constituição enquanto ser humano e este trabalho também é resultado de nossas trocas.

A todos os meus amigos, mas em especial a Filipe, Matheus, Arthur e Leonardo, além daqueles que participam do SMK Futebol Clube (grupo de futebol do qual faço parte). Desde os momentos de sérias interlocuções, reflexões e desabafos, até as inúmeras e descontraídas conversas e brincadeiras, os momentos junto a eles mostraram-se fundamentais nesta caminhada, seja através dos incontáveis minutos nos quais me escutaram falar a respeito deste trabalho, seja pela torcida que sempre demonstraram por essa conquista.

À minha namorada, Maria Eduarda, pelo carinho e companheirismo nesta jornada, assim como pelas nossas estratégicas pausas na corrida rotina entre o trabalho e os estudos. Os momentos ao teu lado representaram na construção deste trabalho um lugar de paz e tranquilidade, para ordenar pensamentos, sentimentos e ideias em uma base sólida de amor e confiança.

Por fim, assim como em minha monografia de conclusão do curso de Geografia, agradeço a todas aquelas pessoas que amei, por despertarem o melhor de minha pessoa, certamente todas estas pessoas fizeram parte do meu engrandecimento enquanto ser humano; sigo entendendo o amor como o mais genuíno dos sentimentos e sem ele não seria possível dar continuidade nesta trajetória.

É isto um homem?
Vocês que vivem seguros
em suas cálidas casas,
vocês que, voltando à noite,
encontram comida quente e rostos amigos

pensem bem se isto é um homem
que trabalha no meio do barro,
que não conhece paz,
que luta por um pedaço de pão,
que morre por um sim ou por um não.
Pensem bem se isto é uma mulher,
sem cabelos e sem nome,
sem mais força para lembrar,
vazios os olhos, frio o ventre,
como um sapo no inverno.
(PRIMO LEVI, 1988, p. 9)

RESUMO

A população em situação de rua constitui uma das expressões mais agudas das desigualdades socioespaciais produzidas pela urbanização capitalista, evidenciando os limites da cidadania urbana e do direito à cidade no Brasil. Esta dissertação tem como objetivo analisar como a população em situação de rua em Chapecó/SC vivencia a cidade sob uma condição de não cidadania territorializada, produzida simultaneamente pelas práticas institucionais do poder público e pelas dinâmicas cotidianas do espaço urbano. Fundamentada nos conceitos de não cidadania, de Milton Santos, e de direito à cidade, de Henri Lefebvre, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, articulando revisão bibliográfica, análise documental, observações de campo e entrevistas semiestruturadas com agentes públicas diretamente envolvidos na política municipal e com uma pessoa em situação de rua. A análise das entrevistas com as agentes públicas foi orientada por categorias relacionadas ao desenho institucional e operativo dos serviços, ao entendimento das políticas existentes e aos valores e representações atribuídos ao público atendido. Já a interpretação da entrevista com a pessoa em situação de rua baseou-se nas categorias espaço-temporal, experiencial e inferencial. Os resultados evidenciam que as políticas públicas locais operam como tecnologias de governo do espaço urbano, produzindo fluxos seletivos, critérios morais e dispositivos territoriais que condicionam o acesso aos direitos e à cidade. Ao mesmo tempo, a experiência vivida da rua revela estratégias de sobrevivência, apropriação da centralidade urbana e a internalização parcial de discursos institucionalizados, reforçando a permanência da não cidadania como condição estrutural da vida urbana contemporânea.

Palavras-chave: população em situação de rua; não cidadania; direito à cidade; espaço urbano; Chapecó.

RESUMEN

La población en situación de calle constituye una de las expresiones más agudas de las desigualdades socioespaciales producidas por la urbanización capitalista, evidenciando los límites de la ciudadanía urbana y del derecho a la ciudad en Brasil. Esta tesis tiene como objetivo analizar cómo la población en situación de calle en Chapecó/SC experimenta la ciudad bajo una condición de no ciudadanía territorializada, producida simultáneamente por las prácticas institucionales del poder público y por las dinámicas cotidianas del espacio urbano. Fundamentada en los conceptos de no ciudadanía, de Milton Santos, y de derecho a la ciudad, de Henri Lefebvre, la investigación adopta un enfoque cualitativo, articulando revisión bibliográfica, análisis documental, observaciones de campo y entrevistas semiestructuradas con agentes públicas directamente involucrados en la política municipal y con una persona en situación de calle. El análisis de las entrevistas con las agentes públicas se orientó a partir de categorías relacionadas con el diseño institucional y operativo de los servicios, la comprensión de las políticas existentes y los valores y representaciones atribuidos al público atendido. Por su parte, la interpretación de la entrevista realizada con la persona en situación de calle se basó en las categorías espacio-temporal, experiencial e inferencial. Los resultados evidencian que las políticas públicas locales operan como tecnologías de gobierno del espacio urbano, produciendo flujos selectivos, criterios morales y dispositivos territoriales que condicionan el acceso a los derechos y a la ciudad. Al mismo tiempo, la experiencia vivida de la calle revela estrategias de supervivencia, apropiación de la centralidad urbana y la internalización parcial de discursos institucionalizados, reforzando la permanencia de la no ciudadanía como condición estructural de la vida urbana contemporánea.

Palabras clave: población en situación de calle; no ciudadanía; derecho a la ciudad; espacio urbano; Chapecó.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Chapecó: centralidade regional e dinâmicas socioespaciais	4
1.2 A construção de um método crítico para um fenômeno complexo	6
1.3 Notas metodológicas	11
2 A CIDADANIA BRASILEIRA SOB TENSÃO: HISTÓRIA, URBANIZAÇÃO E EXCLUSÃO	13
2.1 Cidadania no Brasil: uma leitura histórica a partir de José Murilo de Carvalho	13
2.2 A cidade que exclui: produção do espaço urbano e a crise da cidadania brasileira	17
3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: INVISIBILIDADE INSTITUCIONAL, HISTÓRIA E ESPACIALIDADES DA NÃO CIDADANIA	29
3.1 História e rupturas: políticas de controle e avanços normativos na relação com a população em situação de rua	29
3.2 A invisibilidade que conta: lacunas estatísticas e os contornos da não cidadania	41
3.3 A população em situação de rua no Brasil: perfil socioeconômico e determinantes estruturais	45
3.4 Espaço público e disputas urbanas	55
4 A POLÍTICA MUNICIPAL E A PRODUÇÃO INSTITUCIONAL DA NÃO CIDADANIA EM CHAPECÓ	59
4.1 Chapecó e a política municipal para a população em situação de rua	59
4.2 Produção institucional do espaço urbano: agentes públicas e a gestão da não cidadania	64
4.2.1 Desenho Institucional e Operativo	64
4.2.2 Entendimento dos serviços: avaliação, limites e desafios	75
4.2.3 Valores e representações sobre o público-alvo	83
4.3 Síntese interpretativa: política pública e produção da não cidadania territorializada	94
5 A EXPERIÊNCIA VIVIDA DA NÃO CIDADANIA: A RUA SOB O DESENHO INSTITUCIONAL DA CIDADE	96
5.1 Leitura espaço-temporal: trajetórias, deslocamentos e a centralidade como infraestrutura de sobrevivência	97
5.2 Leitura experiencial: dignidade, trabalho e autocontrole na narrativa da rua	104
5.3 Leitura inferencial: explicações sobre a rua, a cidade e a possibilidade de saída	107
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PRODUÇÃO URBANA DA NÃO CIDADANIA	110
REFERÊNCIAS	113
APÊNDICE A: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com a Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes	123
APÊNDICE B: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com agentes públicas municipais que atuam com a PSR	128
APÊNDICE C: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com Pessoa em Situação de Rua	132
APÊNDICE D: Ficha de análise qualitativa para entrevistas com agentes públicas	137
APÊNDICE E: Ficha de análise qualitativa construída com base nas três categorias analíticas propostas por Breton (2022) e adaptado por Sposito e Catalão (2023)	140
APÊNDICE F: Ficha de observação de campo construída com base em Robaina (2015)	143

1 INTRODUÇÃO

O modelo de cidade amplamente disseminado na contemporaneidade, fundamentado na reprodução expansiva de uma configuração urbana orientada pela lógica do modo de produção capitalista, não sintetiza a totalidade da trajetória histórica das cidades. Ao longo do tempo, o projeto urbano foi continuamente transformado, acompanhando as dinâmicas sociais, econômicas e políticas próprias de cada período histórico. Ainda que essas transformações tenham resultado em mudanças significativas — desde a consolidação das primeiras cidades, passando pelas experiências das cidades-Estado da Antiguidade, pelos rearranjos urbanos da Idade Média e pela intensa urbanização vinculada à industrialização —, a desigualdade social, política e econômica sempre esteve presente como elemento da vida urbana, expressando a concentração de privilégios em determinados grupos sociais e as barreiras estruturais à plena inserção social de outros.

A compreensão dessas desigualdades permite identificar a origem de diversas problemáticas que marcam o espaço urbano contemporâneo, entre elas a presença da população em situação de rua, que utiliza os espaços públicos como condição fundamental para a reprodução da vida cotidiana. Trata-se de um grupo social que vivencia a cidade a partir da negação sistemática de direitos fundamentais, sendo frequentemente excluído da convivência coletiva e do reconhecimento pleno enquanto cidadão. A presença da população em situação de rua não constitui um fenômeno recente, podendo ser identificada desde as primeiras formações urbanas, como ilustram os relatos sobre Diógenes na Grécia Antiga. Contudo, na cidade contemporânea, essa presença adquire novos contornos, ao revelar de forma particularmente aguda as contradições da urbanização capitalista e da cidadania urbana seletiva.

Historicamente, a população em situação de rua tem sido interpretada como um problema de gestão urbana, mobilizando respostas estatais orientadas prioritariamente pelo controle, pela repressão e pela regulação dos corpos e dos usos do espaço público. Ainda que, nas últimas décadas, tenham ocorrido avanços normativos e institucionais no reconhecimento desse grupo social enquanto sujeitos de direitos, as práticas efetivamente implementadas pelo poder público seguem marcadas por lógicas seletivas, fragmentadas e moralizantes. Paralelamente, organizações da sociedade civil — como igrejas, associações e entidades filantrópicas — assumem um papel relevante no atendimento imediato das necessidades básicas, frequentemente operando em articulação tensa com o Estado e sem romper com a estrutura de precariedade que sustenta a permanência na rua.

O estudo das espacialidades, das práticas cotidianas e das experiências vividas pela população em situação de rua suscita reflexões fundamentais sobre os limites da cidadania no Brasil, evidenciando a forma desigual e hierarquizada com que esse conceito se materializa no espaço urbano. Nesse sentido, conforme aponta Milton Santos (2020, p. 24), “há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”. A condição da população em situação de rua insere-se, portanto, no campo da não cidadania, compreendida não como ausência absoluta do Estado, mas como resultado de uma presença seletiva, reguladora e produtora de desigualdades socioespaciais.

A discussão aqui desenvolvida ancora-se, principalmente, nos conceitos de não cidadania¹, conforme elaborado por Milton Santos, e de direito à cidade, formulado por Henri Lefebvre. Este último oferece uma crítica contundente às transformações urbanas promovidas pela industrialização e pela mercantilização do espaço, defendendo a construção de uma ciência urbana orientada pelas necessidades sociais e pela centralidade do valor de uso da cidade. O direito à cidade, nessa perspectiva, não se reduz ao acesso físico aos espaços urbanos, mas implica a possibilidade de participação ativa na produção, apropriação e ressignificação da vida urbana.

Entretanto, a organização da cidade sob a racionalidade neoliberal, conforme analisado por Harvey (2003), tem limitado profundamente a efetivação desse direito. As políticas urbanas passam a operar por meio de respostas técnicas e paliativas, despolitizando os conflitos socioespaciais e naturalizando as desigualdades como resultados inevitáveis do funcionamento da cidade. Como destaca Brenner (2018), essa racionalidade tende a tratar a cidade como expressão de leis trans-históricas de eficiência econômica e gestão burocrática, obscurecendo o conteúdo político e ideológico que estrutura a produção do espaço urbano.

Diante desse cenário, a Geografia, em sua vertente crítica, assume papel central na análise dos fenômenos urbanos, ao evidenciar as contradições inerentes à produção capitalista do espaço e os processos de marginalização, subalternização e exclusão que

¹ Na literatura especializada, observa-se a existência de múltiplas nomenclaturas empregadas para designar a condição de ausência, limitação ou acesso incompleto aos direitos de cidadania, tais como *subcidadania*, *cidadania fragmentada*, *cidadania incompleta*, entre outras. Essas variações terminológicas refletem diferentes enfoques teóricos e analíticos acerca do fenômeno. No presente trabalho, optou-se pela utilização do termo *não cidadania*, como forma de padronização conceitual, a partir da adequação à norma culta vigente da língua portuguesa do conceito de *não-cidadania*, originalmente mobilizado por Milton Santos (2020). Ressalta-se que a discussão aprofundada sobre as distinções e especificidades entre essas diferentes categorias conceituais constitui um campo analítico relevante, cuja exploração extrapola os objetivos desta pesquisa, podendo ser desenvolvida em estudos posteriores, não necessariamente com vistas à padronização, mas à compreensão das potencialidades de cada abordagem.

dela decorrem. Ao articular essa abordagem crítica com contribuições da Geografia Humanista, esta pesquisa busca compreender não apenas os dispositivos institucionais que regulam a presença da população em situação de rua, mas também as experiências, narrativas e práticas espaciais daqueles que vivenciam cotidianamente a cidade sob condições extremas de precariedade.

Inspirada nas reflexões de Jennifer Robinson, a pesquisa adota uma leitura urbana que valoriza a diversidade das experiências e das formas de ser urbano, reconhecendo que as dinâmicas observadas em cidades médias, como Chapecó, em Santa Catarina, não devem ser interpretadas como simples reproduções tardias de modelos metropolitanos. Ao contrário, tais cidades expressam racionalidades próprias de produção do espaço, nas quais se articulam processos globais e especificidades locais, produzindo formas singulares de inclusão e exclusão urbana.

Nesse contexto, esta dissertação tem como objetivo analisar como a população em situação de rua em Chapecó vivencia a cidade sob uma condição de não cidadania territorializada, produzida simultaneamente pelas práticas institucionais do poder público e pelas dinâmicas cotidianas do espaço urbano. Busca-se compreender de que modo as políticas municipais, os discursos técnicos e as experiências vividas se articulam na produção de limites concretos ao direito à cidade, evidenciando as contradições entre acolhimento, controle, permanência e exclusão.

Parte-se do entendimento de que a situação de rua não pode ser compreendida a partir de explicações restritas às trajetórias individuais ou a supostas falhas pontuais das políticas públicas. Ao contrário, trata-se de uma expressão concreta e estruturante de uma não cidadania territorializada, produzida e reproduzida no interior das dinâmicas urbanas contemporâneas, nas quais a organização do espaço, as racionalidades institucionais e as práticas cotidianas operam de forma seletiva, condicionando o acesso aos direitos e ao próprio direito à cidade.

Ao conferir centralidade às narrativas e às experiências situadas, esta pesquisa reconhece o corpo, o cotidiano e o espaço vivido como dimensões fundamentais da análise geográfica. As falas das agentes públicas e da pessoa em situação de rua não são tratadas apenas como ilustrações empíricas, mas como elementos constitutivos do próprio objeto de investigação, revelando as múltiplas formas pelas quais a não cidadania é produzida, reproduzida e, por vezes, tensionada no espaço urbano de Chapecó.

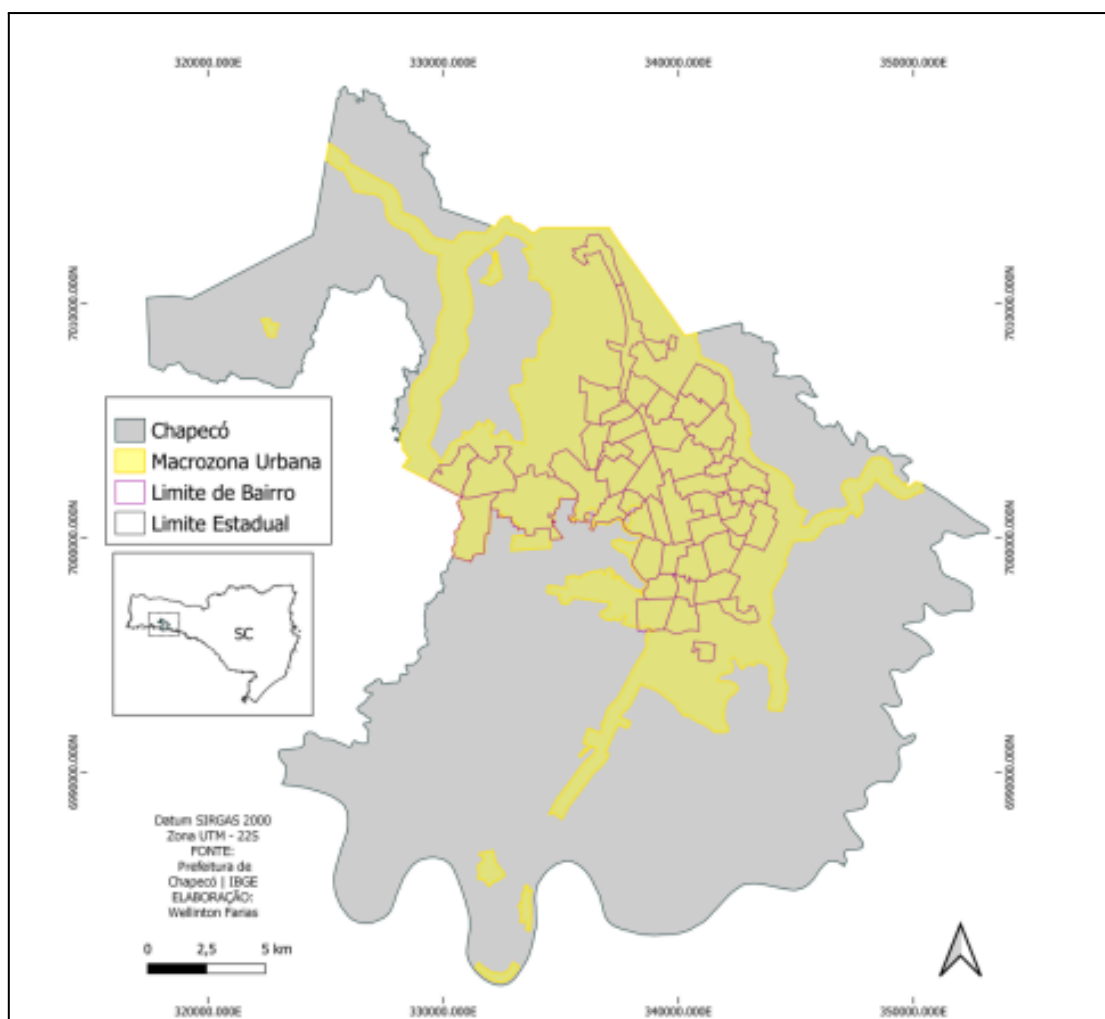
A pesquisa também encontra respaldo em uma motivação pessoal do autor, decorrente de sua experiência como Cuidador Social na Casa de Passagem do município

de Chapecó, função exercida por um período de seis meses. Essa instituição, vinculada à prefeitura, oferece abrigo e apoio à população em situação de rua. Foi nesse contexto, ainda durante a graduação em Geografia, que emergiu o interesse pela análise espacial da presença dessas pessoas na cidade, alimentado pelo convívio diário com os acolhidos e pelas vivências no campo da Assistência Social. Esse interesse resultou tanto no trabalho de conclusão de curso (Daudt, 2023) quanto nesta dissertação.

1.1 Chapecó: centralidade regional e dinâmicas socioespaciais

Situada na porção oeste do estado de Santa Catarina, Chapecó registrava, segundo o Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma população de 254 mil habitantes, configurando-se como a sexta cidade mais populosa do estado. Estimativas mais recentes apontam um incremento populacional para cerca de 283 mil habitantes em 2025, com uma das maiores taxas de crescimento entre os municípios catarinenses (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2025a). Sua condição de destaque se expressa na centralidade da Região Geográfica Intermediária de Chapecó, que compreende 109 municípios, além de sua classificação como Capital Regional B, conforme o estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC/IBGE, 2018), evidenciando sua posição estratégica na rede urbana regional, figurando entre os 48 centros urbanos mais importantes do país.

Figura 1. Mapa de localização da área de estudo



Fonte: Farias, 2023.

Essa centralidade territorial é reforçada por uma estrutura econômica marcada pela presença do agronegócio, pela oferta de serviços de média e alta complexidade em saúde e educação e por um setor comercial consolidado. Em 2023, Chapecó passou a integrar o conjunto dos cem maiores produtos internos brutos (PIB) do país, alcançando a 96ª posição nacional e a 5ª no estado, com um valor adicionado superior a R\$ 17,6 bilhões (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2025b). Do ponto de vista do emprego formal, o município tem apresentado saldos positivos, inclusive liderando, em janeiro de 2025, a geração de postos de trabalho no comércio em nível nacional (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2025c). Indicadores de gestão pública também o posicionam entre os vinte maiores municípios brasileiros em termos de eficiência administrativa (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2025d).

No entanto, o dinamismo econômico e urbano de Chapecó, ancorado sobretudo na lógica do capital agroindustrial e na expansão do setor comercial e de serviços, tem se desenvolvido de forma assimétrica e seletiva, reproduzindo desigualdades históricas no

acesso à cidade e à infraestrutura urbana. Estudos apontam que o processo de urbanização tem sido acompanhado por intensos conflitos socioambientais, revelando tensões entre crescimento econômico, planejamento territorial e justiça social (FACCO; FUJITA; BERTO, 2014). Essa ambivalência torna-se particularmente visível na forma como a cidade trata populações vulnerabilizadas, como a PSR, cuja presença tensiona as representações hegemônicas de ordem, progresso e modernidade urbana.

Nesse contexto, observa-se que Chapecó tem sido objeto recorrente de investigações acadêmicas recentes, especialmente no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGeo) da UFFS (Keschner, 2023; Nalin, 2023; Farias, 2024; Kech, 2024; entre outros), cujos trabalhos têm abordado temas como urbanização, dinâmica agroindustrial, rede urbana, planejamento territorial, conflitos socioambientais e transformações socioespaciais. De modo semelhante, as pesquisas desenvolvidas no interior da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) (especialmente Sposito; Maia, 2016) têm contribuído significativamente para a compreensão das dinâmicas urbanas de Chapecó e de outros centros regionais, enfatizando processos de centralidade, reestruturação produtiva, expansão urbana e desigualdades territoriais. No entanto, apesar da diversidade e densidade dessas produções, a população em situação de rua permanece, em grande medida, ausente ou tratada de forma marginal nesses estudos, raramente constituindo objeto central de análise. Essa lacuna evidencia uma forma específica de invisibilização acadêmica que acompanha a própria invisibilidade social desse grupo no espaço urbano, reforçando a necessidade de investigações que articulem as singularidades das cidades médias, suas dinâmicas espaciais e os modos pelos quais a não cidadania se produz e se materializa no cotidiano urbano.

1.2 A construção de um método crítico para um fenômeno complexo

Neste subitem, serão descritas as estratégias metodológicas selecionadas para alcançar os objetivos estabelecidos nesta pesquisa. Antes de apresentar as etapas definidas, é importante destacar algumas das barreiras encontradas durante a revisão bibliográfica sobre estudos que abordam a população em situação de rua no Brasil.

Conforme Robaina (2015, p. 60):

Com mais perguntas que respostas e diante das inúmeras pesquisas já realizadas, é fácil reconhecer que o fenômeno da população “em situação” de rua é extremamente complexo. Analisá-lo envolve múltiplas adversidades e, no caso da presente tese, não foi diferente. A primeira adversidade se relaciona ao conhecimento e às informações oficiais sobre esta população. Ainda que o Estado reconheça este segmento como uma

população e, portanto, reconheça também a necessidade de produção de informações sobre a mesma, poucos são os dados oficiais existentes. Raros são os relatórios e dossiês. Mais raros ainda são os levantamentos, censos e estimativas.

Tendo isso em consideração, passamos agora a apresentar as quatro etapas metodológicas delineadas para a investigação proposta, destacando que essas etapas não foram necessariamente sequenciais, mas ocorreram simultaneamente durante a sua execução.

A primeira etapa teve caráter teórico e o objetivo de aprofundar a compreensão dos trabalhos acadêmicos já produzidos nacional e internacionalmente sobre a população em situação de rua. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica utilizando as palavras-chave “cidadania”, “não cidadão”, “subcidadania”, “população em situação de rua”, “morador(es) de rua”, “mendicância”, “direito à cidade”, “homeless”. Essa pesquisa foi realizada de forma presencial nas bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), bem como de forma digital através de plataformas de bibliografia acadêmica, em particular o Portal Scielo, o Portal de Periódicos da Capes e o Google Acadêmico.

A segunda etapa da pesquisa teve como propósito aprofundar o embasamento teórico em torno de quatro eixos centrais: (i) a construção histórica da cidadania no Brasil, com ênfase em sua conformação desigual e excludente; (ii) a produção do espaço urbano contemporâneo, compreendida a partir da lógica capitalista e de suas expressões socioespaciais; (iii) as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, tanto em escala federal quanto no contexto municipal de Chapecó; e (iv) as espacialidades e territorialidades constituídas por essa população no espaço urbano, a partir de suas práticas cotidianas, relações sociais e formas de resistência. Esse aprofundamento teórico permitiu não apenas a ampliação do referencial conceitual da pesquisa, mas também a delimitação mais precisa das categorias analíticas que orientaram as etapas empíricas da investigação.

A terceira etapa envolveu a observação e o registro da população em situação de rua na cidade de Chapecó por meio de trabalhos de campo. Foram realizadas saídas a campo em diferentes momentos da pesquisa, preferencialmente em áreas de maior concentração dessa população, utilizando-se blocos de anotações, fichas de observação e gravador. Essa etapa teve como objetivo apreender a realidade concreta das ruas da cidade, possibilitando o diálogo entre as observações empíricas, os dados institucionais e as informações obtidas nas entrevistas.

A quarta etapa da pesquisa, de caráter qualitativo, compreendeu a realização de entrevistas semiestruturadas com agentes públicas diretamente envolvidos com a política

municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó, incluindo profissionais vinculados à Casa de Passagem, ao Resgate Social e a outros serviços correlatos, como coordenadores, assistentes sociais, psicólogos, cuidadores e monitores sociais.

As entrevistas com as agentes seguiram um roteiro semiestruturado (Apêndices A e B), organizado em cinco blocos temáticos: (a) trajetória profissional e função exercida; (b) descrição e avaliação dos serviços existentes; (c) entendimento sobre o perfil da população em situação de rua; (d) desafios institucionais e operacionais enfrentados no cotidiano; e (e) relação com a sociedade e com ações externas ao poder público. Essa estrutura permitiu certa comparabilidade entre os depoimentos, sem comprometer a abertura para aprofundamentos conforme a especificidade das funções exercidas.

A análise das falas foi orientada por três categorias analíticas centrais: (1) o desenho institucional e operativo dos programas, considerando fluxos de atendimento, recursos e articulações entre serviços; (2) ao entendimento e avaliação dos serviços existentes, com destaque para limites, potencialidades e expectativas; e (3) os valores e representações atribuídos ao público atendido, evidenciando interpretações que oscilam entre vulnerabilidade, resistência e responsabilização individual. Essa escuta institucional contribuiu para compreender como as políticas públicas atuam como tecnologias de governo do espaço urbano, produzindo e regulando a condição de não cidadania.

Além das entrevistas com as agentes, foi realizada, dentro das possibilidades empíricas da pesquisa, uma entrevista com uma pessoa em situação de rua, com o objetivo de aproximar-se do modo como a cidade é vivenciada sob condições extremas de precariedade. O contato ocorreu diretamente no espaço público, respeitando-se rigorosamente os cuidados éticos necessários à preservação da integridade psicológica e da identidade do entrevistado.

A realização dessa entrevista exigiu estratégias específicas de aproximação, como a oferta de uma refeição e de um kit de higiene, entendidas não como contrapartida, mas como gesto ético de cuidado no contexto da pesquisa. A mediação no campo mostrou-se relevante para a construção de um ambiente de confiança, facilitando a escuta e o desenvolvimento da narrativa.

A escolha pelo uso de entrevistas fundamenta-se na compreensão dos sujeitos como seres sociais e históricos (Bakhtin, 2003), sendo essa metodologia especialmente adequada para acessar diferentes experiências, discursos e pontos de vista que compõem as trajetórias de vida dos entrevistados. Ademais, dialoga com os avanços da Geografia na compreensão do espaço geográfico como dimensão intrínseca e condicionante dos modos de vida e das práticas espaciais dos sujeitos (Góes *et al.*, 2022).

Conforme afirma Turra Neto (2012), todo processo investigativo que não se apoia exclusivamente em dados previamente disponíveis constitui, necessariamente, um processo de produção de dados. No caso da população em situação de rua, marcada pela invisibilidade institucional, essa produção assume relevância ainda maior, uma vez que permite tensionar as lacunas existentes nas informações oficiais.

A consolidação dos métodos qualitativos nas Ciências Humanas, entre eles as entrevistas, perpassa um movimento epistemológico de ressignificação das relações entre pesquisadores e pesquisados (Chizzotti, 2003), possibilitando pesquisas de caráter crítico, comprometidas com a transformação social e com a ampliação da visibilidade de grupos historicamente silenciados (Góes *et al.*, 2022).

Para a entrevista com a pessoa em situação de rua, foi elaborado um roteiro (Apêndice C) orientado por cinco dimensões empíricas da vida urbana: habitar, trabalhar, consumir, lazer e mobilidade (Góes *et al.*, 2022; Sposito; Catalão, 2024). As perguntas foram organizadas a partir dessas dimensões, precedidas por uma seção introdutória voltada à caracterização do entrevistado, contemplando aspectos como faixa etária, identificação étnico-racial e cidade de origem.

Em um segundo momento, solicitou-se ao entrevistado a descrição de sua rotina em um “dia normal”, buscando identificar padrões, percursos e espaços frequentados, considerando as especificidades e instabilidades que atravessam o cotidiano de quem vive em situação de rua. A partir dessa narrativa, desenvolveu-se a entrevista semiestruturada nas cinco dimensões empíricas propostas.

Embora organizada a partir das dimensões da vida urbana no tempo presente, a pesquisa atentou-se também às trajetórias histórico-geográficas dos entrevistados, compreendendo o espaço como construção histórica e como encontro de trajetórias, conforme proposto por Massey (2008).

Entende-se, portanto, que se faz necessário precisar de modo mais específico os métodos de análise a serem utilizados para a interpretação dos dados produzidos, com o intuito de contemplar os objetivos propostos. Para tanto, foram escolhidas três categorias de análise, anteriormente propostas por Breton (2022) e adaptadas por Sposito e Catalão (2023), são elas: espaço-temporal, experiencial e inferencial.

Cabe ressaltar que a proposta analítica aqui apresentada não diz respeito a uma perspectiva fenomenológica, usualmente utilizada em metodologias qualitativas, pois aquilo que se busca compreender com esta pesquisa não é simplesmente a perspectiva individual

do entrevistado, mas sim a cidade de Chapecó e sua relação com as pessoas em situação de rua que nela habitam, suas experiências e práticas espaciais.

A categoria espaço-temporal ganha evidência nesta proposta analítica, pois seria sobre esta estrutura que outras se desenvolveram, formando um verdadeiro contexto, um “cenário”, para a interpretação de uma narrativa. Ou seja, observar a sequência das experiências vividas pelos entrevistados, como uma verdadeira “linha do tempo” de sua trajetória de vida.

A segunda categoria de análise proposta é intitulada experiencial, na qual as experiências descritas são analisadas de acordo com a importância que apresentam na narrativa do entrevistado. Sendo assim, a atenção deve voltar-se à repetição, acumulação, aceleração, desaceleração, saturação e transição impostas pelo entrevistado que nos possibilitam identificar persistências, tendências, mudanças rápidas ou graduais e evidências de naturalização dos fatos.

A terceira categoria analítica, chamada inferencial, é proposta por Breton (2022) a partir da observação das interpretações produzidas pelo entrevistado sobre os fatos narrados, seja por meio de “associações lógicas”, seja por meio da expressão de tensões na narrativa.

Após a conclusão das quatro etapas descritas, os dados e informações obtidos serviram para atingir os objetivos da pesquisa proposta. No entanto, é importante destacar que, de acordo com autores que já trabalharam com a temática, a aproximação e o diálogo com as pessoas em situação de rua podem ser difíceis e apresentam desafios, como os já brevemente experimentados durante as saídas em campo e a entrevista realizada, devido à imagem estigmatizada dessa população, muitas vezes descrita como violenta e perigosa (Robaina, 2015). Por fim, a metodologia adotada nesta pesquisa articulou diferentes níveis de escuta e análise: da produção bibliográfica e institucional às narrativas dos sujeitos diretamente envolvidos com a questão da população em situação de rua. O diálogo entre as entrevistas com agentes públicas e com a pessoa em situação de rua permitiu cruzar perspectivas distintas sobre as práticas espaciais, os limites das políticas públicas e os sentidos atribuídos à cidade. A combinação entre observação direta, análise documental e entrevistas orientadas por categorias analíticas específicas possibilitou a construção de um quadro interpretativo consistente sobre as espacialidades da não cidadania em Chapecó.

A realização de uma única entrevista com pessoa em situação de rua constitui uma escolha metodológica alinhada aos pressupostos da pesquisa qualitativa, a qual se orienta pela análise dos contextos, dos sentidos e das narrativas, e não pela representatividade numérica. Assim, não houve predefinição quanto ao número de entrevistas realizadas —

seja com agentes, seja com pessoas em situação de rua —, uma vez que a relevância empírica do material coletado está associada à sua capacidade interpretativa de responder às questões de pesquisa. A entrevista analisada apresentou densidade analítica suficiente para acessar dimensões espaço-temporais, experienciais e inferenciais da vivência na rua, permitindo uma compreensão aprofundada do fenômeno investigado, sem pretensão de generalização estatística.

A dissertação está organizada em quatro itens analíticos, além desta introdução e das considerações finais. O **Item 2 – A cidadania brasileira sob tensão: história, urbanização e exclusão** apresenta a fundamentação teórica, articulando a trajetória histórica da cidadania no Brasil, a produção capitalista do espaço urbano e a crise do direito à cidade, com base principalmente em autores como José Murilo de Carvalho, Henri Lefebvre, Milton Santos e David Harvey. O **Item 3 – A população em situação de rua: invisibilidade institucional, história e espacialidades da não cidadania** discute o fenômeno da situação de rua em perspectiva histórica e socioespacial, abordando avanços normativos, lacunas estatísticas, disputas pelo espaço público e os determinantes estruturais que produzem a não cidadania urbana. O **Item 4 – A política municipal e a produção institucional da não cidadania em Chapecó** analisa a atuação do poder público local a partir das entrevistas com agentes institucionais, examinando o desenho institucional e operativo dos serviços, as percepções sobre as políticas existentes e os valores e representações atribuídos à população em situação de rua. O **Item 5 – A experiência vivida da não cidadania: a rua sob o desenho institucional da cidade** desloca o foco para a experiência cotidiana da rua, analisando a narrativa de uma pessoa em situação de rua com base nas categorias espaço-temporal, experiencial e inferencial. Por fim, nas **Considerações Finais**, são retomados os principais achados da pesquisa, articulando-os aos objetivos propostos, bem como indicados seus limites, contribuições e possibilidades de aprofundamento.

1.3 Notas metodológicas

A partir do percurso metodológico descrito anteriormente, bem como das experiências acumuladas ao longo das etapas de campo, algumas reflexões se impõem no sentido de explicitar limites, desafios e especificidades do processo investigativo. Tais considerações não apenas complementam a descrição dos procedimentos adotados, mas também contribuem para qualificar a compreensão das condições concretas de produção dos dados desta pesquisa.

Diante disso, uma primeira dificuldade observada refere-se à própria identificação da população em situação de rua no espaço urbano. Considerando o cotidiano das áreas centrais da cidade de Chapecó, percebe-se que os marcadores espaço-temporais que permitiriam reconhecer, de forma imediata, quem se encontra nessa condição nem sempre são evidentes. A fluidez das práticas espaciais, os deslocamentos constantes e as múltiplas estratégias de sobrevivência tornam imprecisa qualquer tentativa de categorização imediata, exigindo do pesquisador um olhar atento e sensível às dinâmicas do território.

Ademais, evidenciou-se como um dos principais desafios a dificuldade de aproximação junto a esse grupo populacional. Tal obstáculo está diretamente relacionado aos processos históricos e cotidianos de estigmatização, às recorrentes violações de direitos e às experiências de violência institucional às quais essas pessoas estão submetidas.

No contexto específico de Chapecó, onde se observa a presença de políticas de caráter ostensivo voltadas ao recolhimento da população em situação de rua, essas barreiras tendem a se intensificar, produzindo desconfiança e retração diante de abordagens externas.

Nesse sentido, a realização de entrevistas mostrou-se condicionada à construção de vínculos mínimos de confiança. Assim, mais do que um procedimento técnico, a entrevista configurou-se como um espaço relacional, atravessado por assimetrias, negociações e cuidados.

Por fim, destaca-se que, em consonância com tais princípios éticos, as identidades dos participantes foram integralmente preservadas através do uso de pseudônimos tanto para as pessoas em situação de rua quanto para as agentes públicas entrevistadas, garantindo a confidencialidade das informações e a proteção dos interlocutores envolvidos. Essas considerações reforçam que a produção dos dados não se deu em condições neutras ou plenamente controladas, mas em um campo atravessado por tensões, limites e mediações, os quais constituem parte indissociável da própria análise proposta nesta pesquisa.

2 A CIDADANIA BRASILEIRA SOB TENSÃO: HISTÓRIA, URBANIZAÇÃO E EXCLUSÃO

A cidadania brasileira, ao longo de sua formação histórica, desenvolveu-se de forma incompleta, desigual e frequentemente, subordinada a interesses de elites políticas e econômicas. Essa trajetória singular, marcada por concessões parciais e descontinuidades institucionais, ajuda a compreender os limites estruturais da cidadania no Brasil contemporâneo, especialmente quando confrontada com os desafios da urbanização excludente. No contexto das cidades, onde o espaço é produzido segundo a lógica capitalista, tais limites se materializam em formas agudas de segregação e negação de direitos. Este item propõe, portanto, uma análise crítica da cidadania brasileira em duas dimensões complementares: primeiro, a partir de sua construção histórica; em seguida, por meio da reflexão sobre a produção do espaço urbano e a crise do direito à cidade.

2.1 Cidadania no Brasil: uma leitura histórica a partir de José Murilo de Carvalho

A compreensão das desigualdades urbanas contemporâneas e da condição de não cidadania vivida por determinados grupos sociais no Brasil requer uma retomada crítica da formação histórica da cidadania no país. Essa perspectiva histórica permite evidenciar que os processos de exclusão social e espacial, como os vivenciados pela população em situação de rua, não são fenômenos isolados ou conjunturais, mas derivam de uma longa trajetória de negação sistemática de direitos. Ao reconstruir os marcos institucionais, políticos e sociais que moldaram a cidadania brasileira, é possível identificar as raízes estruturais da segmentação social e da naturalização da marginalização urbana.

Nesse sentido, a análise proposta por José Murilo de Carvalho (2002) oferece uma chave interpretativa fundamental ao caracterizar a cidadania no Brasil como incompleta e invertida, rompendo com a linearidade observada nos países centrais do capitalismo e revelando um modelo marcado pela seletividade e pela dependência do favor estatal. Tal abordagem se mostra essencial para compreender por que amplos contingentes da população brasileira, como aqueles em situação de rua, continuam a ser tratados como sujeitos externos ao pleno exercício dos direitos sociais, civis e políticos.

A consolidação da cidadania no país foi comprometida desde sua origem. O Brasil, como colônia de exploração portuguesa, estruturou-se em torno de pilares excludentes: a escravidão, o latifúndio e o absolutismo. Esses elementos, longe de desaparecerem com a Independência, se prolongaram no Império e na Primeira República, limitando severamente o acesso aos direitos fundamentais. A escravidão — prática legal até 1888 — negava

completamente a cidadania aos africanos e afro-descendentes escravizados, enquanto as elites, mesmo com acesso privilegiado a certos direitos, não reconheciam a igualdade legal como valor político, o que impedia a consolidação de uma cidadania civil moderna.

A Independência de 1822 não foi fruto de uma mobilização popular, mas sim de um pacto entre elites nacionais e a coroa portuguesa, com intermediação da Inglaterra. O processo de ruptura política preservou a lógica de exclusão e o distanciamento entre povo e Estado. A Constituição do Império (1824), embora estabelecesse alguns direitos políticos, manteve o voto censitário e ignorou completamente a escravidão. A cidadania era privilégio de uma pequena minoria letrada, masculina e proprietária de terras, ao passo que a grande massa da população — analfabetos, pobres, mulheres e negros — permanecia excluída da vida pública.

Segundo Carvalho (2002), esse modelo de cidadania elitista e restrita foi perpetuado durante a Primeira República, período no qual os direitos sociais eram inexistentes, os direitos civis extremamente frágeis e os direitos políticos limitados por práticas como o voto de cabresto e o coronelismo. As zonas rurais, dominadas por oligarquias locais, funcionavam como verdadeiras zonas de exceção, onde o Estado não garantia proteção legal nem promovia justiça. Nesses contextos, a cidadania civil — entendida como o direito à vida, à propriedade, à liberdade e à igualdade perante a lei — era inviabilizada.

No plano urbano, ainda incipiente no século XIX, surgiram os primeiros embriões de organização popular, notadamente entre a classe trabalhadora, que começava a reivindicar direitos em função das condições precárias de vida e trabalho. A primeira medida de proteção social de fato só surgiria em 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários, estabelecendo o modelo tripartite de contribuição (Estado, empregador e empregado). Contudo, esse modelo ainda era restrito aos trabalhadores urbanos organizados, deixando a grande maioria da população — sobretudo do meio rural — fora do sistema de proteção social.

A Revolução de 1930 marca um ponto de inflexão na história da cidadania brasileira. Com a ascensão de Getúlio Vargas, instaurou-se um novo modelo de governabilidade baseado na centralização do poder e no fortalecimento do Estado interventor. Esse período foi decisivo para a institucionalização dos direitos sociais, sobretudo com a criação do Ministério do Trabalho, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a expansão dos direitos previdenciários. No entanto, tais conquistas ocorreram sob regimes autoritários, o que comprometeu o desenvolvimento dos direitos políticos.

Durante o Estado Novo (1937–1945), Vargas consolidou um regime ditatorial que suspendeu eleições, perseguiu adversários e cerceou as liberdades civis. O modelo varguista combinava repressão política e concessões sociais, estabelecendo uma relação ambígua com a cidadania. As massas urbanas passaram a acessar benefícios antes

inexistentes, como férias remuneradas, jornada de trabalho regulada e aposentadoria, mas em troca de uma cidadania submissa e não reivindicatória. Tratava-se de uma cidadania passiva, baseada na lealdade pessoal ao líder e na dependência do favor estatal.

A redemocratização de 1945 inaugurou um breve período de liberdades políticas. A nova Constituição de 1946 garantiu o voto universal para homens e mulheres alfabetizados e restabeleceu as liberdades civis. Apesar disso, a exclusão de analfabetos e militares do voto, bem como o predomínio das elites tradicionais no comando dos partidos, limitavam a efetividade da participação política. Ainda assim, o período entre 1945 e 1964 foi marcado por certa expansão dos direitos políticos, impulsionada pela urbanização crescente e pela consolidação de uma classe trabalhadora mais ativa.

Os governos populistas, como os de Vargas (1951–1954), Juscelino Kubitschek (1956–1961) e João Goulart (1961–1964), buscaram ampliar a proteção social e aprofundar os laços entre Estado e trabalhadores. A criação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e os debates sobre reforma agrária e unificação da previdência indicavam a possibilidade de uma cidadania mais abrangente. No entanto, tais avanços geraram reações conservadoras por parte das elites agrárias e setores militares, culminando no golpe de 1964.

A ditadura militar (1964–1985) representou o maior revés à cidadania desde a Independência. Sob o pretexto de combater o comunismo, os militares suspenderam direitos políticos, fecharam o Congresso Nacional, extinguíram partidos, censuraram a imprensa, proibiram greves e institucionalizaram a tortura como prática de Estado. O Ato Institucional 5 (AI-5) (1968) marcou o auge da repressão, ao suspender o *habeas corpus* e permitir prisões arbitrárias. A cidadania civil foi brutalmente violada: a liberdade de expressão, a integridade física e o acesso à justiça tornaram-se inócuos.

Paradoxalmente, os regimes militares também promoveram políticas sociais de grande alcance. A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a integração de categorias antes excluídas — como trabalhadoras domésticas e trabalhadores autônomos — ao sistema previdenciário expandiu o acesso aos direitos sociais. No entanto, essas políticas tinham o objetivo de cooptar e controlar a população, não de consolidar uma cidadania ativa e universal. A lógica autoritária ainda permeava a forma de concessão dos direitos.

Com o enfraquecimento da ditadura na década de 1980, iniciou-se um processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição de 1988 — a chamada Constituição Cidadã. Ela representou um marco na institucionalização dos direitos no Brasil, ao reconhecer a indivisibilidade dos direitos civis, políticos e sociais e ao estendê-los de forma inédita à população. Foram garantidos o voto para analfabetos e jovens de 16 e 17

anos, o direito à assistência social universal e a criminalização do racismo. Ainda assim, os efeitos das décadas de exclusão e autoritarismo não foram ainda plenamente superados, malgrado os inúmeros avanços.

A Constituição de 1988 também ampliou o acesso ao Judiciário, criou mecanismos de proteção aos consumidores, fortaleceu o Ministério Público e instituiu programas de defesa dos direitos humanos. No entanto, a efetividade desses direitos permanece limitada pela desigualdade estrutural, pelo funcionamento precário das instituições públicas e pela persistência de uma cultura política marcada pelo clientelismo e pela personalização do poder. A atuação das polícias militares, por exemplo, reflete a permanência de práticas autoritárias: treinadas sob uma lógica militar, elas frequentemente violam os direitos dos próprios cidadãos que deveriam proteger.

Ademais, a ampliação dos direitos sociais, embora expressiva, ocorreu de forma fragmentada e, muitas vezes, subordinada à lógica corporativa. Setores mais organizados conseguiram pressionar o Estado por benefícios, ao passo que grupos historicamente marginalizados — como trabalhadores informais, indígenas, população negra e moradores de periferias urbanas — continuaram à margem do sistema de proteção.

A cidadania brasileira é marcada por lacunas persistentes, que derivam de sua construção histórica peculiar. O modelo invertido — no qual os direitos sociais antecederam os civis e políticos — gerou uma cultura de dependência e tutela estatal, dificultando o desenvolvimento de uma cidadania crítica, participativa e universal. A presença do Estado se fez sentir, ao longo da história, mais pela concessão do que pela garantia do direito.

Em síntese, a análise histórica da cidadania brasileira revela um processo contínuo de avanços parciais, retrocessos institucionais e desigualdade estrutural. A leitura da obra de José Murilo de Carvalho (2002) nos possibilita compreender que a consolidação de uma cidadania plena no Brasil exige não apenas reformas legais, mas também transformações profundas nas estruturas de poder, nas formas de participação popular e na cultura política dominante.

A leitura histórica da cidadania brasileira evidencia como os direitos foram implementados de forma fragmentada, seletiva e subordinada a estruturas de poder excludentes. Tal configuração resultou em uma cidadania restrita, muitas vezes desvinculada da participação efetiva e do acesso universal aos bens públicos. No entanto, os efeitos dessa construção histórica não se limitam ao campo institucional ou jurídico: eles se projetam no espaço urbano, nas formas de organização da cidade e nos modos como diferentes grupos sociais são incluídos ou excluídos da vida urbana. É nesse ponto que se torna fundamental compreender como a produção do espaço urbano reforça e atualiza a condição de “não cidadania” para parcelas significativas da população.

2.2 A cidade que exclui: produção do espaço urbano e a crise da cidadania brasileira

A sociedade urbana contemporânea foi configurada por um conjunto de transformações históricas graduais, que alteraram a estrutura das cidades e as formas de sociabilidade urbana em consonância com os diferentes modos de produção e acumulação. As sucessivas reformulações das cidades, com mudanças em suas formas, funções e estruturas, resultaram em problemáticas complexas que incidem diretamente sobre a vida da população urbana. Tal cenário exigiu o surgimento e o desenvolvimento do urbanismo, voltada à compreensão e ao planejamento da cidade em um contexto em que a urbanização, impulsionada pela migração do campo para a cidade, tornou-se dominante.

Dentre os marcos estruturantes desse processo, destaca-se a industrialização, inaugurada com as transformações econômicas e sociais da Primeira Revolução Industrial no século XVIII. Essa etapa é compreendida como um ponto de inflexão que impulsionou um ciclo contínuo de alterações na realidade urbana. Conforme Lefebvre (2016, p. 11), o processo de industrialização deve ser compreendido como o elemento indutor das mudanças relativas ao crescimento urbano, à planificação e às dinâmicas de desenvolvimento da cidade.

Historicamente, as cidades antecedem o advento da industrialização, tendo-se consolidado ainda nas civilizações orientais e, posteriormente, nas experiências urbanas clássicas e medievais europeias. Tais espaços constituíam-se enquanto centros da vida comunitária, do saber e do patrimônio simbólico, sendo espaços de pertencimento, festa e expressão humanista (Lefebvre, 2016). Contudo, com o avanço da industrialização e do capitalismo comercial, já consolidado à época, as cidades passaram a integrar uma lógica produtiva voltada à acumulação e ao valor de troca, alterando profundamente sua função social.

Nesse contexto, a cidade-Estado enquanto unidade política cede lugar a uma dissociação entre sociedade, Estado e cidade. Mesmo sob uma configuração marcada por profundas desigualdades sociais e antagonismos entre classes, a cidade mantinha certa organicidade herdada de seu processo histórico de formação. Paradoxalmente, as sociedades mais opressivas foram também aquelas que mais investiram na cidade enquanto obra, como forma de legitimação simbólica de seus privilégios (LEFEBVRE, 2016).

O processo industrial rompe com essa lógica, substituindo o valor de uso pelo valor de troca, tornando a cidade um espaço mercantilizado e submetido à racionalidade produtivista. Harvey (2014) salienta que a financeirização da cidade intensifica esse processo, ao promover a valorização do espaço urbano como ativo financeiro, deslocando o

foco da apropriação para a especulação. Como sintetiza Lefebvre (2016, p. 14): “[...] a produção de produtos substituiu a produção de obras e de relações sociais ligadas a essas obras, notadamente na Cidade. Quando a exploração substitui a opressão, a capacidade criadora desaparece”.

A industrialização e a urbanização constituem processos interdependentes, em que a produção econômica interfere diretamente na vida social e na organização espacial das cidades. A esse respeito, Lefebvre (2016, p. 17) aponta o conflito entre realidade urbana e industrial como expressão do antagonismo entre crescimento e desenvolvimento. Surge então o fenômeno da “implosão-explosão” urbana, em que os antigos centros se desagregam e novos tecidos urbanos se proliferam em ritmos desiguais, criando uma malha urbana marcada por disparidades técnicas e sociais, promovendo uma urbanização conflituosa que, ao mesmo tempo que busca instalar-se de maneira completa por toda a malha territorial, realiza tal processo de maneira desigual.

Esses tecidos urbanos extrapolam a morfologia da cidade e passam a configurar um “modo de vida”. Instalam-se novas redes de serviços, costumes, práticas de consumo e valores morais. Os núcleos urbanos assumem a função de centros de circulação, consumo e lazer, tornando-se “lugar de consumo e consumo do lugar” (LEFEBVRE, 2016, p. 21).

Conforme apontam Catalão, Magrini e Lindo (2019, p. 200), o capitalismo, como modo de produção e sistema de significações econômico-políticas, alicerçado na produção do espaço como garantia de base e reprodução, faz da cidade um tecido fragmentado de espaços assentados na

exploração da força de trabalho, na apropriação privada da riqueza coletivamente produzida, na alienação como meio de contenção social e no desenvolvimento geográfico desigual expresso em diferentes escalas: da escala da vida quotidiana à das relações econômicas mundializadas.

Essa mudança de paradigma da função do espaço urbano leva à perda das funções comunitárias originais da cidade e inaugura a crise urbana, tanto em sua dimensão teórica quanto prática. Carlos (2017) enfatiza que essa crise se manifesta na forma de segregação espacial, em que as áreas periféricas se tornam depósitos da população indesejada, excluída dos circuitos de consumo urbano. A produção do espaço urbano sob a lógica capitalista não apenas invisibiliza populações vulneráveis, mas também legitima sua exclusão através da organização espacial, criando o que ela define como “territórios da exclusão”. Jessé Souza (2009) corrobora essa análise ao definir a subcidadania como um processo histórico e cultural que naturaliza a exclusão social, legitimando-a sob o discurso da meritocracia. Para Souza, os moradores das áreas periféricas são vistos não como sujeitos de direitos, mas como responsáveis pela própria exclusão. Assim, a financeirização da cidade e a mercantilização dos espaços urbanos não apenas intensificam a

desigualdade, mas também consolidam o entendimento de que certas populações são indignas de usufruir plenamente da cidade.

Essa transformação, segundo Lefebvre (2016), não é um fenômeno espontâneo. Ela é produto da ação intencional das classes dominantes que, ao terem os meios de produção e de influência ideológica, moldam a realidade urbana conforme seus interesses. A industrialização, longe de ser apenas um processo técnico, é também uma estratégia política e cultural de negação da vida urbana em sua dimensão criativa e coletiva.

O êxodo rural massivo intensifica esse processo. Os trabalhadores deslocados do campo, transformados em proletariado urbano, são alocados em áreas periféricas próximas às indústrias, distantes do centro urbano e dos bens culturais que a cidade concentra. Dessa forma, perdem o sentido da cidade como obra e passam a experienciar o espaço como mercadoria, ainda que continuem, objetivamente, sendo habitantes urbanos (LEFEBVRE, 2016).

Lefebvre (2016, p. 31) descreve essa dinâmica como composta por três fases: inicialmente, a realidade urbana é saqueada pelo processo industrial; em seguida, ocorre a generalização da sociedade urbana; por fim, a cidade é reconstruída com novos centros de decisão e controle, deslocando a centralidade dos antigos espaços de convivência para centros de comando técnico e político.

A urgência em atender às exigências da industrialização impediu a formulação de políticas urbanas que atendessem às necessidades sociais da população. Os paradigmas urbanos foram estabelecidos a partir da lógica burguesa de valorização do capital, na qual “o desenvolvimento econômico justifica tudo” (BALDO, 2012). Essa concepção levou ao esvaziamento da cidade como habitat e à constituição de uma estrutura urbana fragmentada, dominada pela lógica do mercado.

Essa estrutura urbana fragmentada reflete, de maneira mais profunda, a dilaceração do próprio sujeito urbano moderno. Conforme aponta Ajzenberg (2013), inspirado em Lefebvre, a cidadania não se reduz a um atributo jurídico ou político, mas envolve a integração do indivíduo em suas múltiplas dimensões: como cidadão político, produtor, usuário da cidade e sujeito de pertencimentos sociais e culturais. No entanto, a racionalidade produtivista e mercantil da sociedade urbana industrial promove a separação progressiva dessas esferas, transformando o sujeito em um ser fragmentado — reduzido, ora a eleitor, ora a trabalhador precarizado, ora a consumidor passivo — e, assim, despossuído de sua condição plena de cidadania. Esse processo de dilaceração, longe de ser espontâneo, é expressão de uma lógica sistêmica que visa neutralizar a potência crítica e transformadora dos sujeitos urbanos.

Nesse contexto de fragmentação do sujeito e mercantilização da vida urbana, a cidade deixa de ser concebida como espaço de convivência e criação coletiva para se

tornar um instrumento subordinado à lógica da produção e do consumo (LEFEBVRE, 2016). Tal transformação, como observa Santos (2000), não apenas aprofunda as desigualdades sociais, mas também molda um espaço urbano seletivo, voltado à apropriação por uma minoria economicamente dominante. Esse processo revela uma racionalidade excludente que historicamente define quem pode ser reconhecido como cidadão e quem permanece relegado à condição de não cidadão.

Esse processo de mercantilização da cidade, como ressalta Carlos (2017, p. 34), transforma o espaço urbano em um produto, submetido à lógica do capital, configurando-o como um espaço apropriado e não apropriável pela população. O espaço começa a ser pulverizado por artefatos tecnológicos e mudanças tecnoprodutivas criadas para atender de maneira abundante e satisfatória as demandas da sociedade. A expansão da cidade engole seus antigos centros, transformando-os em zonas de especulação e consumo.

Harvey (2014) aponta que esse processo é intrínseco à urbanização do capital, que se vale da especulação imobiliária e da consolidação de um capital financeiro-monopolista como estratégias de acumulação, intensificando as desigualdades espaciais, promovendo desenvolvimento econômico abundante em algumas regiões e, simultaneamente, empobrecimento de populações trabalhadoras. O Estado e os grandes interesses econômicos, desconfiados da autonomia urbana e de seu potencial de resistência, adotam estratégias de desvalorização e destruição da vida urbana (Lefebvre, 2016). Diante disso, as respostas oferecidas pela racionalidade neoliberal são meramente técnicas, insuficientes para enfrentar a complexidade da crise urbana.

Para Lefebvre (2016), as necessidades sociais não se satisfazem nos marcos da cidade capitalista; da mesma forma, Harvey (2014) ressalta que o direito à cidade implica não apenas o acesso ao espaço urbano, mas a participação ativa em sua construção e reconfiguração. Implica não apenas o acesso ao espaço urbano, mas a participação ativa em sua construção e reconfiguração, um direito que é sistematicamente negado às classes populares, elas demandam simbolismo, imaginação e atividade criadora. A cidade deve ser compreendida como obra coletiva, fundamentada no valor de uso e na apropriação do espaço pelo habitante.

Milton Santos (2000) contribui com a reflexão que nos leva a compreender que o direito à cidade envolve não apenas o acesso físico ao espaço urbano, mas também o reconhecimento pleno dos sujeitos como cidadãos. Para o autor, a cidade é um espaço onde a cidadania deveria ser exercida, mas, na prática, é negada a milhões de brasileiros, transformados em “não cidadãos”. Souza (2009) complementa ao destacar que a subcidadania é construída e reforçada pela invisibilização das classes populares, que são excluídas do protagonismo urbano e tratadas como estranhas em seus próprios territórios.

É nesse horizonte que se inscreve o direito à cidade, enquanto utopia praticável e horizonte de transformação social.

Nesse sentido, Ajzenberg (2013) propõe uma crítica contundente à concepção dominante de cidadania, que a reduz a um status legal ou a uma prática pontual como o voto. Tal entendimento, sustentado por uma racionalidade liberal e por uma tradição judaico-cristã culpabilizante, transforma a cidadania em uma condição passiva. Para o autor, essa visão obscurece a centralidade dos direitos e naturaliza a ideia de que à cidadania correspondem deveres morais, o que contribui para culpabilizar os sujeitos em situação de vulnerabilidade. Em contraponto, Ajzenberg argumenta que a cidadania deve ser compreendida exclusivamente em sua dimensão afirmativa: como um campo de direitos cuja limitação se dá não pela ausência de deveres individuais, mas pela negação de outros direitos fundamentais. Essa abordagem crítica resgata o sentido político da cidadania como prática social ativa e multidimensional — condição essencial para pensar o direito à cidade não apenas como privilégio regulado, mas como um horizonte de universalização da dignidade humana.

O reconhecimento do direito à cidade como um direito fundamental configura uma perspectiva renovada no que se refere à transformação das condições de vida das comunidades urbanas historicamente desassistidas. Esse direito é sustentado pelo compromisso estatal de implementar políticas sociais que garantam condições mínimas de existência digna, visando a erradicação da pobreza e das desigualdades socioespaciais (BALDO, 2012).

Uma interpretação inicial do direito à cidade pode ser identificada no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o qual assegura a todos o direito a um padrão de vida adequado, incluindo elementos essenciais como segurança, habitação e trabalho. Nesse contexto, o espaço urbano emerge como um elemento indispensável para a efetivação desses direitos (ONU, 1948; BALDO, 2012).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à cidade como um direito fundamental no artigo 182, capítulo II - Da Política Urbana. Esse dispositivo determina que as políticas de desenvolvimento urbano devem ter como objetivo a promoção das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, p. 47).

Baldo (2012, p. 21) ressalta que:

Na dimensão constitucional, as normas dão conta de uma previsibilidade mínima de atenção a essa demanda. Do ponto de vista da execução continuada e abrangente dessas normas, mesmo diante das leis específicas que delineiam as ocupações e os procedimentos municipais e estaduais, o reconhecimento do direito à cidade como um direito humano fundamental é

condição expressivamente imperativa, que pressupõe uma atividade constitucional (forma) e outra institucional (agir governamental) efetivas.

Assim, entender o direito à cidade como um direito humano fundamental implica reconhecer o vínculo entre as necessidades humanas essenciais e a atuação estatal, estabelecendo um compromisso estatal com o habitat coletivo. Esse entendimento redefine o papel do Estado, que passa a ser visto como agente promotor da qualidade de vida urbana (BALDO, 2012).

Além de exigir a reestruturação da cidade em prol do bem-estar coletivo, o direito à cidade também demanda a preservação de um habitat urbano inclusivo e equitativo. Nesse sentido, busca-se constituir um sentido universal para o espaço urbano, contemplando tanto os sujeitos (indivíduos) quanto os objetos (espaços) na construção de um território socialmente justo, como entende Baldo (2012).

Os direitos sociais, no contexto constitucional, objetivam garantir a liberdade e a igualdade, com ênfase no acesso ao trabalho, à saúde e à moradia digna e Baldo (2012) entende que a não efetivação desses direitos representa um ataque direto à dignidade humana.

No entanto, a concretização do direito à moradia digna enfrenta desafios expressivos no contexto da urbanização desordenada. A insuficiência de políticas habitacionais voltadas às populações de baixa renda leva essas populações a criar estratégias próprias de inserção no espaço urbano, resultando, para Baldo (2012), em áreas de ocupação irregular e desprovidas de infraestrutura básica.

Com a inoperância da concretização das previsões normativas em relação ao direito à moradia, a reivindicação e a atuação autogestionária fazem parte da realidade urbana de provimento desse direito fundamental. [...] acabam sendo criadas zonas não monitoradas e, até mesmo, ilegais, que irão representar um desafio à realização do direito à cidade (BALDO, 2012, p. 89).

A reprodução do espaço urbano enquanto mercadoria, desprovida de valor de uso, agrava esse quadro de precariedade habitacional. Segundo Carlos (2017, p. 34):

A partir do acesso inicial do indivíduo ao habitar (condição de sua reprodução) como ponto de fixação no espaço, articulam-se e constroem-se outros lugares capazes de responder à satisfação das necessidades imperativas da realização do sujeito: as relações casa/rua, espaço privado/espaço público, lugar de trabalho/lugar de lazer. É nesse sentido que o espaço criado enquanto condição, meio e produto da reprodução social revela sua prática que é socioespacial.

A ausência ou a inadequação da moradia configura-se como um dos problemas sociais mais severos que afeta um expressivo contingente da população brasileira. Desde o início do acelerado processo de urbanização na década de 1950, impulsionado pela

mercantilização especulativa da terra urbana e pela manutenção de baixos salários entre os trabalhadores, a crise habitacional tem se intensificado, consolidando-se como uma problemática persistente no cenário urbano brasileiro (Kohara, 2021).

Visto sob este panorama, Kohara (2021, p. 9) ilustra a linha tênue entre a problemática do déficit habitacional e a situação de rua:

Para manterem a moradia, mesmo que em condições precárias, os trabalhadores de baixa renda deixam de atender às necessidades essenciais, as quais, por sua vez, os levam à extrema vulnerabilidade e às ruas em momentos de instabilidade econômica ou social. Consequentemente, a população em situação de rua torna-se o segmento mais vulnerável de parcela expressiva de trabalhadores, cujos rendimentos são insuficientes (agravados pelo desemprego) para manter o alto custo que representa a manutenção da moradia.

Reforçando a invisibilidade institucional, a população em situação de rua, embora formada por indivíduos sem moradia, não é incluída na contabilização oficial do déficit habitacional, cuja mensuração é realizada com base em levantamentos domiciliares. Dessa forma, aqueles que mais necessitam de moradia acabam não sendo reconhecidos como parte do contingente de pessoas em déficit habitacional. Essa omissão contribui para a exclusão da população em situação de rua das políticas habitacionais, repercutindo diretamente nas ações das instituições públicas (Kohara, 2021).

A mercantilização do espaço urbano converte a cidade em um território fragmentado, onde a segregação socioespacial se consolida como a racionalidade hegemônica. O processo de produção do espaço urbano passa a ser regido pela lógica do capital, que prioriza o valor de troca em detrimento do valor de uso, aprofundando as desigualdades socioespaciais (CARLOS, 2017, p. 35).

Essa lógica mercantilizada estende-se à totalidade do cotidiano, convertendo-o em espaço de reprodução ampliada do capital. A cidade, nesse cenário, transforma-se em um espaço alienante, onde a mercadoria, em suas múltiplas expressões, exerce um papel central na formação das subjetividades sociais (CARLOS, 2017, p. 42).

Milton Santos (2020, p. 49) discorre sobre a alienação promovida pelo consumo, o qual passa a substituir a cidadania por um individualismo exacerbado:

A glorificação do consumo acompanha-se da diminuição gradativa de outras sensibilidades, como a noção de individualidade, que aliás, constitui um dos alicerces da cidadania. Enquanto constrói e alimenta um individualismo feroz e sem fronteiras, o consumo contribui ao aniquilamento da personalidade, sem a qual o homem [ser humano] não se reconhece como distinto, a partir da igualdade entre todos."

O consumo alienante condiciona o indivíduo a um papel de consumidor acrítico, impedindo-o de reivindicar seus direitos plenos enquanto cidadão. Nesse contexto, o direito

ao consumo não equivale à cidadania plena. Como ressalta o autor, “nem o consumidor de bens materiais, ilusões tornadas realidades como símbolos: a casa própria, o automóvel, os objetos, as coisas que dão status” (SANTOS, 2020, p. 56).

A alienação socioespacial intensifica-se nas populações de baixa renda, que, privadas do consumo pleno, vivem à margem do mercado formal. Conforme destaca Santos (2020, p. 86):

Eles sabem que de nada adianta imaginar que um dia alcançarão os tesouros que abarrotam as casas dos ricos e da classe média. O que eles aspiram sobretudo é alcançar, pelo menos, aqueles bens e serviços que tornam a vida mais digna.

A luta pelo direito à cidade, então, emerge como resistência à lógica excludente do capital em que a resistência se materializa no cotidiano, espaço onde se explicitam as contradições entre a produção do espaço como mercadoria e o direito à apropriação da cidade enquanto obra coletiva.

Nesse horizonte de resistência, a proposta de uma nova cidadania formulada por Henri Lefebvre e aprofundada por Ajzenberg (2013) apresenta uma alternativa teórica e política à lógica alienante da cidade mercantilizada. Para os autores, essa nova cidadania consiste na integração ativa das dimensões política, produtiva e urbana do sujeito. Ajzenberg define essa cidadania como a possibilidade — e o direito — de cada indivíduo e grupo social conhecer e dominar suas condições materiais e intelectuais de existência, não apenas como eleitor ou trabalhador, mas também como cidadão-usuário-consumidor, capaz de intervir sobre sua cidade, região, nação e mundo. Trata-se de uma cidadania como prática concreta e reapropriação das relações sociais, contraposta ao estado passivo conferido pelas formas tradicionais de participação. Nessa perspectiva, o direito à cidade se reafirma como projeto emancipador, capaz de reconstituir os sujeitos enquanto protagonistas do espaço urbano e da vida social.

A negação dessa cidadania ativa e universal se evidencia de forma contundente na crise habitacional, expressão mais aguda das desigualdades socioespaciais e da apropriação seletiva do espaço urbano promovida pelo capital. Nesse sentido, a ausência ou a inadequação da moradia configura-se como um dos problemas sociais mais severos que afeta um expressivo contingente da população brasileira.

Essa relação entre precariedade habitacional e vulnerabilidade extrema é ilustrada por Kohara (2021, p. 9), ao evidenciar a linha tênue entre o déficit habitacional e a situação de rua:

Para manterem a moradia, mesmo que em condições precárias, os trabalhadores de baixa renda deixam de atender às necessidades essenciais, as quais, por sua vez, os levam à extrema vulnerabilidade e às ruas em momentos de instabilidade econômica ou social. Conseqüentemente, a população em situação de rua torna-se o segmento mais vulnerável de parcela expressiva de trabalhadores, cujos rendimentos são insuficientes (agravados pelo desemprego) para manter o alto custo que representa a manutenção da moradia.

Além da precariedade material, a situação de rua também revela uma profunda invisibilidade institucional. Mesmo formada por indivíduos sem moradia, essa população não é incluída na contabilização oficial do déficit habitacional, uma vez que a mensuração é realizada com base em levantamentos domiciliares. Como destaca Kohara (2021), essa lacuna metodológica contribui para a exclusão da população em situação de rua das políticas públicas habitacionais, repercutindo diretamente na sua marginalização institucional e na omissão do poder público diante de suas necessidades básicas.

Paradoxalmente, o direito à moradia é reconhecido como um direito humano fundamental tanto no plano internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, em seu artigo 25, afirma:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (UNESCO, 1998).

De forma complementar, a Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, consagra a moradia como um dos direitos sociais fundamentais: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia [...]" (BRASIL, 1988).

No entanto, como enfatiza Vilarrodona (2021), a população em situação de rua permanece à margem desse reconhecimento, sendo historicamente excluída da discussão e da formulação de políticas públicas sobre o direito à habitação. A autora destaca:

Las personas sin hogar, las personas en situación de calle, han sido, siempre y en todo el mundo, explícitamente consideradas en su situación –y problemática– al margen de la discusión sobre el derecho a la vivienda (p. 34).

Portanto, ainda que legalmente consagrado, o direito à moradia revela-se insuficiente diante da persistente negação de sua efetividade para os segmentos mais vulneráveis da população. Como amplamente reconhecido, as pessoas em situação de rua enfrentam múltiplas barreiras que limitam suas possibilidades de reivindicar seus direitos

mais elementares, inclusive o acesso ao espaço urbano como expressão concreta de cidadania.

Nesse contexto, ganha relevo a ideia de uma cidadania enraizada no território habitado. Conforme aponta Ajzenberg (2013), inspirando-se em Lefebvre, é possível vislumbrar que a emancipação social — tal como projetada por Marx e Engels² — possa emergir a partir de uma cidadania reconstruída nos espaços cotidianos da vida urbana: nos bairros, nas comunidades, nos lugares onde os indivíduos vivem e se reconhecem. Nessa perspectiva, a fragmentação entre as dimensões política, produtiva e urbana da cidadania pode ser superada, permitindo uma recomposição da consciência individual e coletiva a partir da experiência concreta do espaço.

Corroborando com isso e inspirados no pensamento lefebvriano, Silva, Ornat e Chimin Junior (2021) propõem uma geografia corporificada. Essa abordagem destaca a centralidade do corpo, das práticas cotidianas e da experiência vivida na produção do espaço urbano, buscando valorizar as dimensões sensíveis e materiais da vida nas cidades. Tal perspectiva rompe com a lógica tecnocrática dominante no planejamento urbano, contribuindo para uma leitura ampliada do direito à cidade, uma leitura que reconhece a presença e a agência dos sujeitos historicamente marginalizados no tecido urbano.

Nesse contexto, é oportuno retomar a concepção de *habitar* proposta por Lefebvre (1969), citada por Vilarrodona (2021), segundo a qual habitar refere-se à participação na vida coletiva de uma comunidade, à pertença a um lugar que sustente vínculos sociais e simbólicos. Habitar, nesse sentido, implica reconhecimento e participação na vida urbana — elementos fundamentais para a efetivação do direito à cidade. A ausência de moradia, portanto, representa não apenas a falta de abrigo, mas a interrupção violenta do pertencimento social, negando aos indivíduos em situação de rua o status de sujeitos urbanos plenos, com direito à memória, ao encontro e à permanência.

Sob essa ótica, o conceito de habitar, hoje muitas vezes negligenciado nos discursos técnicos e normativos sobre a cidade, emerge como chave interpretativa para a compreensão do pertencimento urbano. Essa perspectiva recoloca em pauta a conexão intrínseca entre o direito à moradia e o direito à vida urbana, entendendo que ambos só se realizam plenamente quando os sujeitos têm a possibilidade de participar ativamente da construção da cidade e em seu cotidiano. Como aponta Vilarrodona (2021, p. 39):

² O projeto emancipatório refere-se à superação da fragmentação entre as dimensões política, produtiva e urbana da vida social, proposta por Lefebvre e retomada por Ajzenberg como base para uma cidadania integral e transformadora, enraizada no território vivido.

Sin derecho a la vivienda, no hay derecho a habitar. Y no tener derecho a habitar, significa no tener derecho a participar activa y libremente de la experiencia urbana, de la construcción social, y tener que hacerlo desde la ocultación, la persecución, incluso la represión.

O percurso histórico que delinea a cidade contemporânea revela a passagem de um espaço comunitário e simbólico para uma estrutura funcionalizada e subordinada à lógica do capital. A urbanização, profundamente enraizada no processo industrial, converteu o espaço urbano em mercadoria e instaurou uma racionalidade excludente que naturaliza a segregação e invisibiliza os sujeitos marginalizados, especialmente os mais pobres. A cidade, outrora concebida como obra coletiva e lócus de criação social, é hoje um território fragmentado, marcado por desigualdades que se expressam tanto na forma física quanto na vivência cotidiana.

Essa lógica perversa compromete a cidadania plena, reduzindo-a à condição de consumo e restringindo o acesso ao espaço urbano aos que podem pagar por ele. Assim, a luta pelo direito à cidade e à moradia digna assume um papel central na reconstituição dos sujeitos urbanos enquanto protagonistas de sua própria existência. A partir dessa crítica, torna-se imprescindível historicizar as trajetórias da população em situação de rua e analisar como as políticas públicas (ou sua ausência) têm respondido, ou falhado em responder, às múltiplas dimensões de sua exclusão. Soma-se a essa análise, o entendimento histórico da cidadania brasileira proposto por José Murilo de Carvalho (2002), que identifica a construção brasileira dos direitos como um processo turbulento e incompleto.

Diante das discussões teóricas aqui desenvolvidas, é possível compreender que a exclusão urbana contemporânea — particularmente a vivenciada por populações em situação de rua — tem origem em uma crise estrutural do modelo urbano-industrial, aprofundada pela financeirização do espaço urbano. Esse processo reorganiza as formas e funções da cidade, intensificando dinâmicas de segregação socioespacial que relegam os grupos mais vulneráveis a territórios de exclusão. Tal configuração não apenas nega, mas historicamente inviabiliza o exercício pleno dos direitos civis, sociais e políticos por amplos contingentes da população, cuja expressão mais aguda se manifesta na presença — crescente e persistente — da população em situação de rua nas paisagens urbanas.

Agrava-se esse cenário pela omissão histórica da sociedade e do Estado em formular políticas públicas eficazes para esse grupo, cuja existência, por muito tempo, foi ignorada nas estatísticas e nos planejamentos urbanos. Grande parte dessa negligência está associada à ausência de esforços sistemáticos para quantificar e compreender, de forma aprofundada, as condições demográficas e socioeconômicas dessa população.

Assim, a invisibilidade estatística e política da população em situação de rua constitui não apenas um reflexo da exclusão social, mas também um mecanismo ativo de sua reprodução. Essa problemática será aprofundada no item seguinte.

Ao final deste capítulo, apresenta-se o Quadro 1, que sintetiza o percurso teórico desenvolvido, articulando os principais referenciais mobilizados na análise da crise da cidadania urbana. Parte-se da compreensão da urbanização capitalista, conforme discutida por Harvey e Lefebvre, avançando para o conceito de produção do espaço urbano, conforme Lefebvre, Carlos e Santos, e seus desdobramentos na segregação socioespacial. Esse processo culmina na problematização do direito à cidade, evidenciando suas limitações concretas no contexto das desigualdades urbanas. A partir dessa base, o quadro explicita a emergência da crise da cidadania urbana, desdobrada em três dimensões analíticas: a formação histórica da cidadania brasileira, marcada por sua incompletude; a produção de condições de não cidadania; e a moralização da cidadania, que tensiona o acesso a direitos. Trata-se, portanto, de uma síntese interpretativa que orienta a leitura das análises empíricas desenvolvidas nos capítulos subsequentes.

Figura 2: Síntese da fundamentação teórica sobre a crise da cidadania urbana



Fonte: Elaboração própria.

3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: INVISIBILIDADE INSTITUCIONAL, HISTÓRIA E ESPACIALIDADES DA NÃO CIDADANIA

A presença de pessoas vivendo nas ruas constitui uma das expressões mais contundentes da desigualdade social e da negação de direitos no contexto urbano brasileiro. A população em situação de rua — marcada por múltiplas vulnerabilidades, estigmas e formas de exclusão — desafia não apenas as políticas públicas, mas também os modos como a cidade é pensada, ocupada e vivida. Este item propõe uma análise crítica das múltiplas dimensões que envolvem esse fenômeno: desde seus fundamentos históricos e legais até as lacunas estatísticas que dificultam sua visibilidade institucional, passando pela complexidade das espacialidades urbanas construídas por esses sujeitos. Trata-se de compreender como a produção da não cidadania se materializa nos corpos, nas ruas e nas políticas que (não) os acolhem, revelando disputas por reconhecimento, dignidade e direito à cidade.

3.1 História e rupturas: políticas de controle e avanços normativos na relação com a população em situação de rua

A presença de indivíduos vivendo nas ruas assume na contemporaneidade uma dimensão verdadeiramente global. Segundo estimativas da ONU-Habitat, mais de 1,6 bilhão de pessoas vivem atualmente sem moradia adequada no mundo, enquanto cerca de 150 milhões encontram-se em situação de rua propriamente dita, enfrentando as intempéries sem acesso a abrigo formal. A gravidade do problema é acentuada pelos despejos forçados, que afetam cerca de 2 milhões de pessoas a cada ano, revelando uma dinâmica de exclusão sistemática que ultrapassa fronteiras nacionais e evidencia o fracasso das políticas urbanas neoliberais em garantir o direito fundamental à moradia (DEVELOPMENTAID, 2024). Esses números evidenciam que a população em situação de rua constitui hoje um dos mais visíveis sintomas das desigualdades globais, reafirmando a urgência de compreender suas origens e permanências a partir de uma perspectiva crítica e histórica. Nesse contexto, representações contemporâneas como a escultura *Homeless Jesus*³, instalada em Dublin, explicitam a permanência histórica da associação entre pobreza extrema, espaço público e negação da dignidade, ao evidenciar que a situação de

³ Escultura em bronze do artista Timothy Schmalz, instalada nos arredores da Christ Church Cathedral (2015), representando Jesus Cristo como uma pessoa em situação de rua, deitado em um banco público.

rua não constitui uma anomalia recente, mas uma expressão recorrente das contradições urbanas.

Figura 3. *Homeless Jesus (Jesus sem-teto)*, Dublin, Irlanda



Fonte: Irish Times, 2015.

A permanência de de pessoas vivendo nas ruas é uma característica inerente à vida nas cidades desde a Antiguidade, sempre associada às desigualdades resultantes das transformações estruturais das sociedades. Essa realidade pode ser observada, pelo menos, desde as antigas cidades greco-romanas até os processos contemporâneos de reestruturação do capitalismo (MIRANDA, 2016).

Segundo Miranda (2016), essa história tem início com o surgimento das pólis gregas, cuja organização política e social excluía da cidadania plena tanto os escravizados quanto os estrangeiros, as mulheres e as crianças. Um exemplo emblemático citado pela autora é o caso de Diógenes, natural da cidade de Sínope, que foi exilado e passou a viver como andarilho até se estabelecer em um túnel na cidade de Atenas. Ali, assumiu uma postura de forte crítica à sociedade, denunciando as contradições do regime escravocrata e aristocrático. Ainda que se evite incorrer em anacronismos, a trajetória de Diógenes suscita uma reflexão sobre o caráter político de ocupar e utilizar as ruas como forma de vida, revelando dimensões de resistência e contestação social.

Durante a Idade Média europeia, embora o modo de produção feudal privilegiasse a vida rural, isso não implicou o desaparecimento das cidades nem da pobreza urbana. Pelo

contrário, observa-se nesse período um agravamento das condições de vida para os que habitavam os centros urbanos e seus arrabaldes e não se encaixavam nas estruturas sociais entre senhores e servos, sendo aqueles que viviam nas ruas a ponta deste iceberg. Como exemplo, Miranda (2016, p. 50) cita dados de Molat (1989, p. 16), segundo os quais a cidade de Constantinopla — hoje Istambul —, no Império Romano do Oriente, abrigava cerca de 50 mil pessoas indigentes que não contribuíam com tributos ou impostos aos senhores de terra.

Embora a presença de pessoas em situação de rua fosse uma característica comum das cidades pré-industriais europeias, existia à época uma compreensão derivada de uma mistura entre tradições populares e crenças católicas que idealizavam a pobreza⁴ e enfatizavam a importância da colaboração com os itinerantes necessitados. Esse estigma começou a ser questionado no século XIV, resultado de múltiplos acontecimentos, movimentos e mudanças sociais (Snow e Anderson, 1998).

A dizimação da população durante o período da Peste Negra, por exemplo, inspirou na Inglaterra a criação da primeira lei de vadiagem bem desenvolvida em 1349. A economia feudal inglesa dependia da oferta de mão de obra barata e, para isso, as primeiras leis de vadiagem tinham como objetivo exigir que toda pessoa em situação de boa saúde física e que não tivesse outro meio de sustento fosse obrigada a trabalhar pelo valor dos salários fixados antes da Peste Negra, proibindo a população de recusar ofertas de emprego, aceitar ofertas com melhores salários e dar esmolas aos mendigos que gozavam de boa saúde. As mudanças legislativas foram acompanhadas por uma radical mudança do entendimento social sobre a vadiagem e a mendicância, passando a, gradualmente, ser entendida como uma prática subversiva alinhada com a criminalidade e o roubo, o que levou muitos dos ditos vagabundos a serem presos e torturados⁵ (Snow; Anderson, 1998).

A partir do século XVIII, a população em situação de rua passou a ser identificada com termos como “vagabundos” e “ociosos”, embora o conceito de ociosidade tenha assumido um novo significado nesse contexto. Enquanto, na Antiguidade, a ociosidade possuía uma conotação nobre, neste período de transição do feudalismo para o capitalismo mercantil, ela passou a ser associada à improdutividade. O trabalho tornou-se símbolo de geração de riqueza e de conduta ideal para uma vida moralmente aceita. Nesse cenário, a

⁴ Essa tendência pode ser compreendida como um credo ao ideal Franciscano que atribui à santidade, entre outros propósitos, o desapego às coisas materiais e a vida simples (Snow; Anderson, 1998, p. 31).

⁵ Entre os séculos XV e XVII eram organizadas operações militares de captura de moradores de rua periodicamente, e aqueles que eram detidos frequentemente sofriam punições severas e imediatas, como o uso do tronco, a aplicação de açoites e, em alguns casos, a execução por enforcamento. Era também prática comum a perfuração das orelhas como forma de estigmatização dos considerados vagabundos, além de seu encaminhamento a casas de correção (Snow; Anderson, 1998, p. 32).

burguesia emergente passou a regular a ociosidade e a buscar a inserção da população empobrecida na nova lógica produtiva por meio de políticas públicas e de normativas específicas (MIRANDA, 2016).

Com o advento do capitalismo industrial no século XIX — como discutido anteriormente neste trabalho, especialmente a partir das contribuições de Lefebvre —, as cidades experimentaram profundas transformações, entre as quais se destaca a mudança no significado dos espaços urbanos, como as ruas. Sob a lógica do valor de troca, em detrimento do valor de uso, as ruas deixaram de ser compreendidas como espaços de convivência e passaram a ser tratadas apenas como vias de circulação. Assim, perderam sua dimensão de “casa” e foram ressignificadas pela lógica da “cidadania consumista”. Nesse contexto, os indivíduos que habitavam as ruas foram privados de direitos fundamentais como moradia, saúde, educação e trabalho — ou seja, do próprio direito à cidade (MIRANDA, 2016).

A expansão da cidade industrial ao redor do planeta veio acompanhada do crescimento da população em situação de rua, que atualmente constitui um fenômeno de escala mundial.

No contexto brasileiro, a presença da população em situação de rua sempre foi uma constante nas cidades, assim como os esforços do Estado em regulamentar e controlar esse fenômeno. Durante o período colonial, os indivíduos livres que não estavam inseridos na estrutura social entre senhores e escravizados, e que não exerciam nenhuma atividade formal, eram rotulados como “vadios”. Esses sujeitos, que circulavam pelas cidades sem ocupação definida, eram frequentemente forçados a participar de trabalhos compulsórios organizados pelo Estado, como a construção de estradas ou a exploração de minas de ouro. Em determinados casos, dentro de uma política de interiorização, o Estado chegou a instituir núcleos urbanos cujos primeiros habitantes deveriam ser compostos por vadios, indígenas e infratores de delitos menores (Miranda, 2016).

Tais ações estavam diretamente ligadas à intenção de manter a população pobre e livre inserida em zonas urbanas ou em funções que facilitassem a fiscalização e o controle por parte dos agentes coloniais. O pertencimento ao espaço social passava a ser reconhecido a partir do momento em que o indivíduo contribui com os cofres da Coroa, deixando assim de ser considerado vadio (Miranda, 2016).

Durante o Império, consolidou-se uma política voltada à eliminação da ociosidade entre os homens que não estavam fixados em alguma vila desempenhando uma atividade de trabalho formal. Nesses casos, era aplicada a tipificação criminal da “vadiagem”. A

preocupação em controlar os indivíduos livres tornou-se central tanto para a Coroa Portuguesa quanto, posteriormente, para o governo imperial brasileiro, especialmente diante do declínio do regime escravista e do início da “inserção” dos ex-escravizados no mercado de trabalho dito livre (Miranda, 2016).

Com a criminalização da vadiagem, o Estado Imperial, sob forte influência do pensamento burguês e da lógica de reordenamento urbano, passou a implementar medidas ditas de higienização social nos centros urbanos. Tais ações envolveram a exclusão daqueles que não se adequavam à ordem social vigente. Assim, qualquer sujeito desocupado de atividade laboral que não conseguisse comprovar estar incapacitado para o trabalho em razão de problemas de saúde era classificado como “vadio”, sendo encaminhado para instituições afastadas dos centros urbanos ou forçado ao trabalho em navios da Marinha e em colônias agrícolas no interior (Miranda, 2016).

Dessa forma, é possível perceber que a marginalização dos indivíduos livres se constituiu como uma construção ideológica própria do pensamento burguês capitalista e as políticas de repressão, controle e extermínio dessa população foram replicadas amplamente em diferentes países do Ocidente. Essa visão retirava dessas pessoas a autonomia sobre suas vidas, especialmente quando se recusavam a submeter-se às precárias condições de trabalho oferecidas na época. Com o agravamento da crise escravista, a legislação repressiva sobre a ociosidade foi sendo intensificada, com o claro objetivo de controlar a entrada dos recém-libertos nos centros urbanos. A repressão se deu através da atuação de forças policiais e milícias armadas (Miranda, 2016).

Ao longo do século XX, embora tenha havido mudanças formais na legislação penal brasileira, a lógica de criminalização da pobreza e do não trabalho persistiu sob novas roupagens. A revogação da vadiagem como crime no Código Penal de 1940 não significou sua extinção, pois no ano seguinte foi reincorporada como contravenção na Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941), mantendo intacto o dispositivo jurídico de repressão aos indivíduos pobres e despossuídos de vínculos formais de trabalho ou moradia. Essa continuidade revela a permanência de uma concepção de cidade excludente, em que a presença das populações marginalizadas no espaço urbano é sistematicamente tratada como ameaça à ordem.

Apenas em 2009, com a revogação da contravenção de mendicância, iniciou-se um tímido movimento de reversão dessa perspectiva punitivista, embora a vadiagem como contravenção ainda figure no ordenamento jurídico. A manutenção dessa tipificação — mesmo que raramente aplicada nos dias atuais — evidencia como o aparato legal segue sustentando práticas seletivas de repressão, cuja raiz histórica remonta à colonialidade do

poder e à construção da subcidadania no Brasil. O ano em questão foi marcante em termos de avanços na legislação de amparo para a população em situação de rua no Brasil. A formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) resultou de um processo marcado pela mobilização social e pelo protagonismo da própria população em situação de rua, que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, organizou-se em torno de movimentos sociais e entidades filantrópicas.

Esse movimento culminou na institucionalização da PNPSR durante o segundo governo Lula, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, o qual priorizou a abordagem intersetorial e o reconhecimento dos direitos humanos dessa população. Nesse contexto, destaca-se a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, nos dias 1º e 2 de setembro de 2005, em Brasília, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em parceria com movimentos sociais, representantes governamentais e organizações da sociedade civil. Esse encontro foi fundamental para a articulação de estratégias que subsidiaram a construção da PNPSR, permitindo a identificação das principais demandas da PSR e reforçando a importância da participação social no processo de formulação da política (Machado, 2020).

Segundo Machado (2020), o processo de construção da PNPSR evidenciou a importância da articulação entre o poder público, movimentos sociais e instituições acadêmicas, destacando-se a atuação do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Estado do Rio de Janeiro. Esse Fórum desempenhou um papel central na organização da PSR enquanto movimento social, pressionando o Estado pela formulação de políticas públicas inclusivas.

Outro marco relevante, ainda de acordo com Machado (2020), foi o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em maio de 2009, também em Brasília, que contou com a apresentação dos resultados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a PSR e consolidou a formulação da PNPSR como um instrumento normativo fundamental para a inclusão social desse segmento.

A implementação da PNPSR representou um marco para a formulação de políticas públicas voltadas a esse segmento (Kohara, 2021), redefinindo a forma como o Estado se relaciona com a população em situação de rua e estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento de ações governamentais voltadas à sua proteção e inclusão social.

Apesar de seu potencial transformador e de seu caráter inovador no reconhecimento institucional da população em situação de rua como sujeito de direitos, a PNPSR enfrentou, desde sua criação, dificuldades estruturais para sua efetivação. A descentralização da

implementação por meio de termos de adesão voluntária por parte dos entes federativos resultou em baixa capilaridade e fragilidade institucional, revelando uma dissonância entre o plano normativo e a realidade concreta das cidades brasileiras. Além disso, a ausência de mecanismos vinculantes de responsabilização e de financiamento contínuo comprometeu a consolidação das ações previstas (Brasil, 2023).

Entre os avanços concretos derivados da PNPSR, destaca-se a inclusão da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), medida que viabilizou o acesso a benefícios como o Bolsa Família e facilitou o atendimento em políticas públicas mesmo na ausência de comprovante de residência, uma barreira historicamente excludente. A regulamentação de programas como os Consultórios na Rua (Portaria nº 122/2012) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego para a População em Situação de Rua (PRONATEC Pop Rua), além da priorização no Programa Minha Casa, Minha Vida (Portaria nº 412/2015), representam importantes iniciativas de transversalidade intersetorial, que ampliaram o reconhecimento desse grupo como público-alvo das políticas de saúde, habitação, qualificação profissional e assistência social.

Entretanto, o crescimento significativo de pessoas em situação de rua no país, intensificado pelos impactos da pandemia de Covid-19, leva-nos à análise de que, após 2009, a PNPSR não tenha sido efetivamente aplicada. Este panorama motivou o Supremo Tribunal Federal a subir, em 25 de julho de 2023, uma medida cautelar que determina a obrigatoriedade de cumprimento das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) por parte de todos os entes federativos.

Como parte do cumprimento desta medida judicial, ocorreu, em novembro de 2023, a entrega do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Plano Ruas Visíveis), representando um novo marco na história das políticas públicas voltadas à população em situação de rua no Brasil, sinalizando uma tentativa de superação da lógica repressiva historicamente enraizada nas práticas estatais. Diferente das normativas anteriores que, mesmo quando bem-intencionadas, se concentravam na assistência pontual ou na contenção do “problema urbano”, o Plano adota uma abordagem mais estruturante e intersetorial, articulando ações de habitação, saúde, assistência social, cidadania e segurança alimentar (Brasil, 2023). Essa mudança de paradigma, ainda que em estágio inicial de implementação, pode ser lida como resultado de um longo processo de luta social por reconhecimento e visibilidade, mas também como resposta à crescente pressão internacional por políticas de combate às desigualdades urbanas.

O Plano Ruas Visíveis apresenta um conjunto de noventa e nove ações, distribuídas em sete eixos estruturantes, a saber: Eixo 1 – Assistência Social e Segurança Alimentar; Eixo 2 – Saúde; Eixo 3 – Violência Institucional; Eixo 4 – Cidadania, Educação e Cultura; Eixo 5 – Habitação; Eixo 6 – Trabalho e Renda; e Eixo 7 – Produção e Gestão de Dados. O orçamento inicial previsto para a implementação dessas ações é de R\$982.086.246,22 (BRASIL, 2023).

Neste subtítulo, será realizada uma análise preliminar das ações propostas nos Eixos 4 e 5 do Plano Ruas Visíveis⁶ (BRASIL, 2023), por abordarem de forma mais direta os temas da cidadania e do direito à moradia, já discutidos no item 2. Já o Eixo 7, que trata da produção e gestão de dados sobre a população em situação de rua, será analisado com maior profundidade no subtítulo seguinte, que se dedica especificamente a essa temática.

O Eixo 4 do Plano Ruas Visíveis propõe um conjunto de treze ações que articulam políticas de cidadania, educação e cultura como dimensões centrais para a inclusão social da população em situação de rua. Parte-se do reconhecimento de que a cidadania não se esgota no acesso a documentos ou benefícios estatais, mas deve envolver condições efetivas de participação social, construção de pertencimento e reconhecimento institucional. Nesse sentido, o plano busca ir além de medidas paliativas e se aproxima de uma concepção ampliada de cidadania, ao articular as dimensões civil, social, política e simbólica no enfrentamento da exclusão.

Entre as ações previstas, destacam-se os mutirões para emissão de documentação civil e acesso a benefícios sociais (meta 4.4), fundamentais para a restituição da cidadania formal, ainda que básica. Além disso, a criação de casas de acolhimento específicas para a população LGBTQIA+ (meta 4.2) sinaliza o enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades que atravessam essa parcela da população, marcada por rejeições familiares, discriminações institucionais e recorrente invisibilidade. Outras iniciativas relevantes incluem o incentivo à participação em conferências culturais, a promoção de cursos sobre justiça racial e direitos humanos (metas 4.5 e 4.10), e o fortalecimento de políticas públicas de alfabetização e qualificação de mulheres em situação de rua (metas 4.12 e 4.13).

Essas propostas, quando articuladas de forma intersetorial, revelam um esforço de superação da lógica assistencialista tradicional, abrindo espaço para a produção de políticas públicas orientadas por princípios de equidade, diversidade e justiça social. À luz

⁶ Optou-se por não aprofundar a análise dos demais eixos do Plano Ruas Visíveis por estes extrapolarem o escopo desta pesquisa. Embora reconheça-se a multidimensionalidade da situação de rua e a relevância de abordagens que contemplem saúde, trabalho, assistência social e outras políticas setoriais, o presente estudo concentra-se especificamente na relação entre população em situação de rua, cidade e cidadania

das ideias de Henri Lefebvre (2016), esse eixo pode ser interpretado como uma tentativa de dar concretude ao direito à cidade, ao promover a apropriação dos espaços urbanos e das esferas institucionais por sujeitos historicamente excluídos da produção da vida urbana.

No entanto, a operacionalização dessas ações depende da efetiva adesão dos entes federativos e de sua capacidade de territorialização. Como observa Ana Fani Carlos (2001), a produção do espaço urbano é condicionada pelas práticas políticas e institucionais que se materializam no território. Assim, há o risco de que essas medidas permaneçam restritas a experiências localizadas, sem alcançar escala nacional, especialmente em lugares com menor estrutura institucional ou baixa prioridade política para a pauta.

Outro desafio importante refere-se à construção de indicadores qualitativos capazes de avaliar o impacto dessas ações sobre a vida cotidiana da população em situação de rua. A incorporação de mecanismos de escuta qualificada e participação social, como os comitês setoriais e os editais específicos para iniciativas culturais populares, aponta para uma abertura promissora, mas ainda carece de consolidação e monitoramento efetivo.

Em síntese, o Eixo 4 representa um avanço importante ao articular cidadania, educação e cultura como dimensões indissociáveis da dignidade humana e da justiça urbana. Contudo, sua efetividade dependerá da superação de entraves históricos que marcam a trajetória da população em situação de rua no Brasil, exigindo pactuação federativa, financiamento contínuo e compromisso político com uma cidadania verdadeiramente inclusiva.

O Eixo 5 do Plano Ruas Visíveis propõe um conjunto de ações que reafirmam o direito à moradia como direito humano fundamental e condição indispensável para a superação da situação de rua. Nesse sentido, o plano reconhece que a ausência de moradia não é apenas uma condição material de privação, mas uma expressão profunda da exclusão social, da negação da cidadania e da ruptura com as instituições do Estado. Como destaca Milton Santos (2020), o território não é apenas suporte físico, mas instância de acesso a direitos — e a moradia, nesse contexto, é elemento-chave da territorialização da cidadania.

Dentre as ações previstas, destaca-se a revisão e ampliação do acesso da população em situação de rua ao Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), com base na Lei nº 14.620/2023. A publicação da Portaria MCID nº 862/2023 instituiu critérios específicos de priorização dessa população no âmbito do programa, reforçando sua centralidade como instrumento de combate ao déficit habitacional extremo, que atinge de forma aguda quem vive nas ruas. A proposta ainda prevê a regulamentação de uma modalidade de locação

social, o que pode representar uma alternativa mais adequada à realidade de pessoas com baixa ou nenhuma renda, muitas vezes sem condições de assumir compromissos financeiros estáveis, como financiamento ou subsídio habitacional convencional.

Outra frente relevante é a destinação patrimonial de imóveis da União para fins habitacionais, com previsão de participação social na definição de critérios e no monitoramento dessas ações. A medida mais inovadora, contudo, reside na criação do Programa Moradia Cidadã, que adota a abordagem do *housing first*⁷. A implementação piloto do programa em três cidades, com previsão de 150 unidades habitacionais, representa um passo importante, embora ainda tímido frente à magnitude do problema.

Do ponto de vista do déficit habitacional brasileiro, juntamente com o aumento da população em situação de rua nos últimos anos, especialmente após a pandemia de Covid-19, essas medidas sinalizam uma tentativa de reconstrução da política habitacional com foco na equidade e nos grupos historicamente negligenciados.

Em síntese, o Eixo 5 aponta para uma requalificação do debate habitacional, inserindo a população em situação de rua como sujeito legítimo de política pública. No entanto, assim como as ações propostas no Eixo 4, os avanços exigem forte articulação federativa, financiamento contínuo e monitoramento participativo sob risco de permanecer no campo das intenções normativas.

Dando sequência à análise das recentes políticas públicas instituídas, é imprescindível considerar os mecanismos voltados à promoção da inserção produtiva e da cidadania laboral da população em situação de rua propostos através da Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), representando um novo marco jurídico que amplia o escopo das políticas intersetoriais voltadas a esse segmento. A seguir, examinamos os principais dispositivos dessa legislação, com atenção às suas diretrizes, eixos estratégicos e potencial de articulação com os planos já em curso.

⁷ *Housing First* (Moradia Primeiro) é um modelo de política pública originado no Canadá e amplamente adotado em países como Estados Unidos, Finlândia e França. Sua premissa central é a oferta imediata de moradia permanente e sem pré-condições (como abstinência de drogas ou adesão prévia a programas terapêuticos) para pessoas em situação de rua, sobretudo aquelas em condição crônica. Diferente dos modelos tradicionais de escadaria (*staircase model*), que condicionam o acesso à moradia a estágios progressivos de reinserção, o *Housing First* entende a moradia como direito fundamental e ponto de partida para o acesso a outras políticas (saúde, trabalho, assistência). Estudos internacionais têm demonstrado a eficácia da abordagem *housing first* na redução do tempo de rua, no aumento da estabilidade habitacional e na diminuição do uso de serviços emergenciais públicos (TSEMBERIS, 2010).

A promulgação da Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que institui a PNTC PopRua, representa um avanço normativo significativo no reconhecimento da centralidade do trabalho como direito e estratégia de reintegração social. O marco legal reconhece, pela primeira vez em nível nacional, as especificidades da população em situação de rua no campo da inserção produtiva, conjugando os eixos do trabalho, da qualificação profissional, da escolaridade e da cidadania.

A lei parte da compreensão de que a população em situação de rua constitui um grupo heterogêneo com múltiplas vulnerabilidades, cuja condição não pode ser dissociada de aspectos como o rompimento de vínculos familiares, a ausência de moradia e o histórico de violações institucionais. Nesse sentido, a PNTC PopRua adota como princípios fundamentais o respeito à dignidade humana, a promoção da igualdade de oportunidades, o atendimento humanizado e intersetorial e a valorização da autonomia e da autogestão.

A política organiza-se em torno de três eixos estratégicos: geração de empregos, qualificação profissional e acesso à renda; e prevê medidas robustas, como incentivos à contratação formal, linhas de microcrédito desburocratizadas, articulação com políticas habitacionais e educativas, e a criação de bolsas condicionadas à qualificação e escolarização (Bolsas QualisRua). Essa abordagem visa romper com a lógica assistencialista e afirmativa de que a superação da situação de rua depende, prioritariamente, de mérito ou adequação comportamental. Ao contrário, a PNTC PopRua reconhece a moradia como pré-condição para inserção sustentável no mundo do trabalho (art. 21), alinhando-se, ainda que parcialmente, à abordagem do *housing first* discutida anteriormente.

Um dos dispositivos mais inovadores é a criação dos Centros de Apoio ao Trabalhador em Situação de Rua (CatRua), que funcionarão como unidades territoriais básicas para a articulação entre empregabilidade, qualificação, documentação civil, inclusão digital e acesso a serviços públicos. Esses centros, com equipes multidisciplinares e atuação itinerante integrada aos Serviços Especializados de Abordagem Social (SEAS) e aos Consultórios na Rua, visam garantir atendimento personalizado e plano profissional individualizado, respeitando os ritmos e vulnerabilidades específicas de cada trabalhador.

No entanto, apesar de sua abrangência normativa, a efetividade da PNTC PopRua dependerá da adesão voluntária dos entes federativos, conforme previsto no art. 35. A implementação se dará por instrumento próprio, que estabelecerá as responsabilidades compartilhadas entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Isso levanta um ponto crítico: a descentralização sem indução financeira robusta pode comprometer a

territorialização da política, sobretudo em municípios com pouca capacidade técnica e orçamentária.

Destaca-se, nesse ponto, a ausência de mecanismos efetivos de cooperação intermunicipal no âmbito do SUAS, à semelhança do que ocorre no Sistema Único de Saúde, especialmente por meio de consórcios, convênios ou concessões de gestão compartilhada. Dificilmente todos os municípios, mesmo dispendo de recursos financeiros, teriam condições técnicas, operacionais ou mesmo demanda suficiente para executar de forma autônoma políticas específicas voltadas à população em situação de rua. Nesses casos, a centralização das ações e dos recursos em municípios de maior porte poderia constituir uma alternativa mais racional e eficiente, permitindo o atendimento regionalizado

Em síntese, a PNTC PopRua apresenta um avanço institucional inédito, ao articular trabalho, educação, moradia e cidadania em uma proposta unificada de política pública voltada à população em situação de rua. Contudo, sua implementação exigirá mais do que normas: requererá vontade política, articulação federativa e monitoramento social constante, com a participação direta de pessoas em situação de rua na formulação e no acompanhamento das ações. A criação de condições materiais para a autonomia e para a reinserção social de quem vive nas ruas permanece como desafio central à efetivação da cidadania plena.

A análise histórica da condição de rua evidencia que sua permanência nas cidades não é fruto do acaso, mas expressão de processos sociais e institucionais que produziram sistematicamente a invisibilidade, a estigmatização e o controle de populações empobrecidas. Desde as leis de vadiagem medievais até as práticas higienistas no Brasil imperial e republicano, observa-se a constituição de um arcabouço normativo e político que associa a presença nas ruas à desordem, à improdutividade ou ao desvio moral, desconsiderando as determinações estruturais que levam indivíduos a essa condição. Ao longo do tempo, o Estado oscilou entre medidas punitivas e ações pontuais de assistência, sem consolidar políticas estruturantes que reconhecesse essas pessoas como sujeitos de direitos plenos. A institucionalização da PNPSR, e mais recentemente, a formulação do Plano Ruas Visíveis e da PNTC PopRua, representam tentativas de romper com essa lógica histórica, embora enfrentem entraves relacionados à coordenação intergovernamental, financiamento e monitoramento social.

3.2 A invisibilidade que conta: lacunas estatísticas e os contornos da não cidadania

Investigar a população em situação de rua no Brasil configura-se como uma tarefa desafiadora, sobretudo diante da histórica escassez de dados sistematizados em âmbito nacional sobre esse grupo social. Ainda que a contagem oficial deste segmento populacional esteja prevista na PNPSR, nem o censo demográfico, nem as contagens periódicas populacionais incluem esta parcela da população (NATALINO, 2023). Essa lacuna, embora em certa medida compreensível diante da complexidade de contabilizar indivíduos não domiciliados, acaba por reforçar o estigma de invisibilidade a que essa população é submetida no âmbito das políticas públicas.

Foi apenas com a realização do I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, que se apontou como uma das prioridades a elaboração de estudos de caracterização socioeconômica desse grupo (NATALINO, 2016). Essa diretriz resultou na produção da pesquisa Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, publicada em 2009 sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O objetivo do estudo foi contribuir para a qualificação e o melhor dimensionamento dos serviços de proteção voltados a esse segmento populacional (QUIROGA DA CUNHA; RODRIGUES, 2009).

A pesquisa foi realizada em 71 municípios brasileiros, dos quais 48 contavam, à época, com população superior a 300 mil habitantes, incluindo 23 capitais estaduais. Foram excluídas do levantamento as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, uma vez que haviam recentemente conduzido estudos próprios e semelhantes sobre o tema. Nas localidades contempladas pela pesquisa, identificou-se um total de 31.922 pessoas em situação de rua com idade acima de 18 anos (QUIROGA DA CUNHA; RODRIGUES, 2009), neste que foi um dos estudos pioneiros em termos de esforços para estimar dados à escala nacional. Cabe ressaltar que o estudo não tinha como objetivo estimar a totalidade da população em situação de rua no Brasil (NATALINO, 2016).

Nesse sentido, destacam-se os estudos desenvolvidos por Natalino (2016; 2023), em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no esforço de quantificar, em âmbito nacional, o número aproximado de pessoas em situação de rua.

Desde 2013, todas as Secretarias Municipais de Assistência Social passaram a ter a obrigatoriedade de informar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), por meio do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a existência de levantamentos oficiais sobre essa população, sua quantificação e os dados relativos aos

serviços de acolhimento voltados a esse grupo. Além disso, desde 2010, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) passou a incluir a população em situação de rua como segmento específico em sua base de dados, o que também representa uma fonte relevante de informações.

Com base na consolidação dos dados municipais oriundos dos serviços de assistência social e em seu subsequente tratamento estatístico, foi estimado que, em 2022, o Brasil contava com 281.472 pessoas em situação de rua. No que se refere à distribuição espacial desse grupo pelo território nacional, os estudos de Natalino (2023) indicam uma concentração significativa — 67,5% — nas regiões Sudeste e Sul. Além disso, estima-se que cerca de 73,5% dessa população residem em cidades de grande porte⁸ (entre 100.001 e 900.000 habitantes) e em metrópoles (acima de 900.000 habitantes), sendo os maiores números absolutos verificados justamente nas cidades de grande porte, que concentrariam aproximadamente 104.296 pessoas em situação de rua.

Os dados estimados indicam um crescimento de 211% da população em situação de rua no intervalo de 2012 a 2022, evidenciando uma tendência de aceleração contínua ao longo dos anos (Natalino, 2023). Esse cenário impõe sérios desafios às políticas de seguridade social, que envolvem ações como acolhimento institucional, abordagem social, atendimento socioassistencial, oferta de alimentação, disponibilização de espaços de convivência, atendimento médico e odontológico, além da realização de procedimentos diversos na área da saúde. Tais políticas enfrentam atualmente uma demanda crescente e em clara expansão.

É importante salientar que o registro da população em situação de rua como segmento específico nos serviços de assistência social ainda se mostra defasado quando comparado às estimativas mais recentes. Embora o CadÚnico tenha ampliado progressivamente o número de pessoas cadastradas nesse grupo ao longo dos anos, em 2022 esse total permanecia cerca de 30% inferior ao número estimado por Natalino (2023), o que evidencia limitações no acesso dessa população aos serviços socioassistenciais.

A respeito disso, o Relatório Técnico-Científico intitulado 'Incontáveis: Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil' (Dias, 2021) foi elaborado pelo Programa Transdisciplinar Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e tinha como objetivo fornecer dados sobre a população em situação de rua para fundamentar ações no contexto do Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19.

⁸ Tipologia utilizada por Natalino (2023).

O documento enfatiza o panorama de subnotificação do CadÚnico, destacando a disparidade entre os números fornecidos pelo Plano Nacional de Vacinação, que apontava 66.963 pessoas em situação de rua, e o levantamento do Cadastro Único, que identificou 160.097 pessoas nessa condição em março de 2021. Tal disparidade é ainda maior se comparada com a estimativa de Natalino (2023), que apontou para um número de 232.147 pessoas nestas condições no mesmo ano.

Sendo um dos poucos instrumentos voltados ao registro e à visibilização das precárias condições vivenciadas pela população em situação de rua no Brasil, o Cadastro Único assume um papel fundamental no processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas destinadas ao cuidado e à proteção dessa população, assegurando o acesso aos seus direitos (Dias, 2021). O fortalecimento e o aprimoramento desse instrumento mostram-se, portanto, essenciais para a efetivação dessas políticas.

Diante disso, torna-se imprescindível o fortalecimento de estratégias de busca ativa voltadas à inclusão desses indivíduos no sistema de cadastro, uma vez que o CadÚnico é capaz de fornecer informações sociodemográficas relevantes — como faixa etária, raça/cor, nível de escolaridade, entre outras — fundamentais para o aprimoramento das políticas públicas destinadas a esse grupo.

A gestão compartilhada dos esforços e responsabilidades relacionados ao Cadastro Único é realizada de forma integrada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, fundamentando-se na cooperação e parceria entre as três esferas de governo. Nesse contexto, o município assume um papel central na implementação e fortalecimento do Cadastro Único, sendo responsável pela coleta de informações e pelo contato direto com as pessoas e famílias nos territórios (Dias, 2021).

A partir desses dados, Natalino (2024) produziu um estudo relevante ao buscar sistematizar os dados nacionais disponíveis sobre a população em situação de rua, a partir do Cadastro Único e do Censo SUAS. Embora também reconheça os desafios metodológicos e operacionais dos registros oficiais, o autor apresenta um diagnóstico abrangente que contribui para a compreensão da extensão e das características desse fenômeno no Brasil. Nesse sentido, o estudo representa um avanço em relação às lacunas identificadas por Dias (2021), oferecendo uma base analítica que, ainda que não substitua levantamentos qualitativos e territorializados, favorece a articulação entre escalas e a formulação de políticas mais responsivas às especificidades das PSR.

Diante desse panorama, o Plano Ruas Visíveis (BRASIL, 2023) também estabelece um conjunto de medidas que devem ser adotadas pelos poderes públicos, incluindo a incumbência, atribuída ao Poder Executivo Federal, de elaborar um plano de ação e monitoramento voltado à implementação efetiva da PNPR. Esse plano deve contemplar a produção de um diagnóstico atualizado da PSR, bem como o desenvolvimento de mecanismos para a realização contínua desse levantamento populacional (NATALINO, 2024).

O texto de Natalino (2024) destaca a relevância dos dados do CadÚnico como o instrumento de diagnóstico contínuo dessa população exigido pelo STF e representa uma alternativa aos levantamentos municipais realizados anualmente, uma vez que padroniza a metodologia de tratamento e análise dos dados, conferindo maior capacidade de comparabilidade entre os diferentes registros. Além disso, o cadastro da PSR junto ao CadÚnico possui como contraproposta o acesso dessa população a benefícios assistenciais, o que confere maior aderência ao levantamento por parte da PSR, diferente das demais pesquisas organizadas por órgãos municipais e organizações da sociedade civil. Além disso, o cadastro dessa população passa, desde 2010, pelo preenchimento do Formulário Suplementar 2 (nomeado por Natalino como Formulário PopRua), que contribui com o registro de dezenas de variáveis elaboradas com base no estudo de Quiroga da Cunha e Rodrigues (2009), fundamentais para a caracterização da situação de rua no Brasil.

Em agosto de 2023, foram identificadas 341.740 pessoas que haviam respondido o Formulário PopRua, das quais 92% permaneciam com cadastros ativos, ou seja, um total de 315.072 pessoas. Destas, 28% estavam domiciliadas em agosto de 2023, restando uma amostra de 227.087 pessoas cadastradas e que permaneciam em situação de rua, número que foi utilizado para a análise elaborada por Natalino (2024).

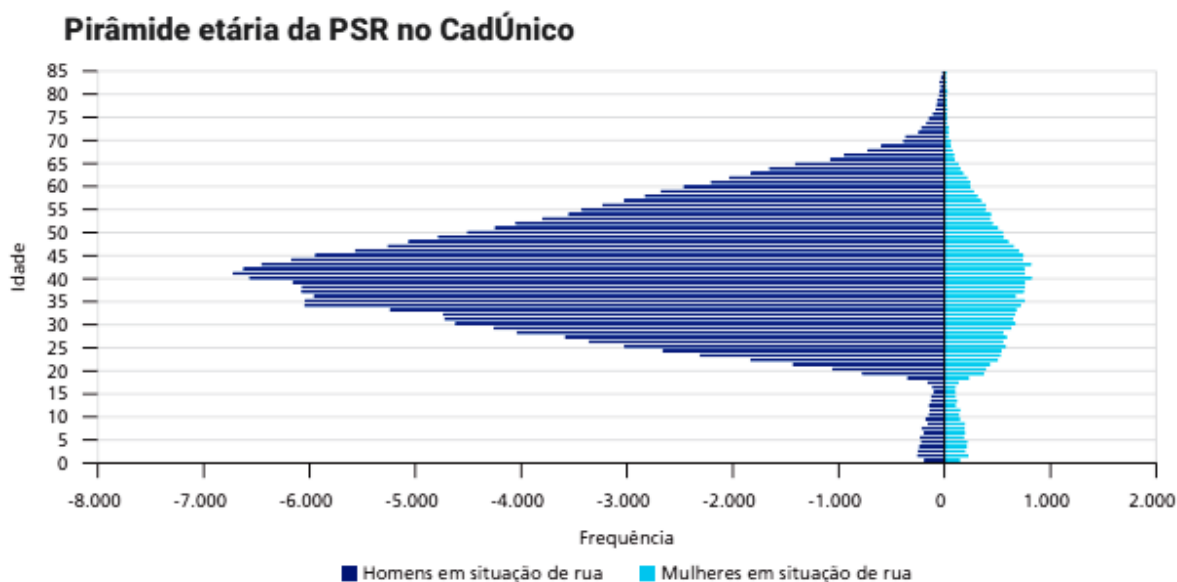
A discussão apresentada neste subtítulo permite vislumbrar a complexidade e a urgência da formulação de mecanismos de assistência a PSR, evidenciando os limites das políticas públicas diante da crescente precarização social. Mais do que quantificar, esses resultados instigam a compreender como tais sujeitos produzem, disputam e ressignificam o espaço urbano em meio à exclusão e à marginalização. É a partir desse ponto que se torna possível avançar para a análise das vivências concretas da população em situação de rua, explorando suas práticas de permanência, os conflitos que marcam sua presença nos territórios e as formas pelas quais se apropriam do espaço público, pontos a serem explorados nos subtítulos a seguir.

3.3 A população em situação de rua no Brasil: perfil socioeconômico e determinantes estruturais

No que se refere às características sociodemográficas e econômicas da população em situação de rua (PSR), embora pesquisas anteriores — como *Aprendendo a Contar* (Cunha; Rodrigues, 2009) — tenham sido fundamentais para abrir caminho à compreensão do fenômeno em âmbito nacional, os dados mais recentes do Cadastro Único analisados por Natalino (2024) e também disponibilizados a partir da plataforma do Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH, Brasil), combinados com análises qualitativas, permitem uma atualização significativa e mais complexa desse panorama.

A PSR segue sendo majoritariamente composta por homens adultos (84%), com predominância de idades entre 30 e 49 anos, faixa etária que representa mais da metade da população em situação de rua. Contudo, o Cadastro Único também revela a presença de pessoas idosas (10%) e crianças e adolescentes (2,8%), o que evidencia certa heterogeneização etária do grupo e amplia os desafios para a formulação de políticas públicas específicas e intergeracionais. Exemplifica-se a composição etária detalhada da PSR no Brasil a partir da Pirâmide Etária a seguir (Figura 4):

Figura 4. Pirâmide etária da PSR no CadÚnico



Fonte: Natalino (2024, p. 37), com dados do Cadastro Único, ago. 2023.

No que tange à identidade racial, 69% das pessoas em situação de rua se autodeclararam negras (pretas e pardas), percentual significativamente superior aos 55% observados na população brasileira em geral (IBGE, 2022). Esse dado expressa a persistência de desigualdades raciais profundas e revela como o racismo estrutural opera na produção e reprodução das vulnerabilidades urbanas. A presença desproporcional de pessoas negras na PSR é um dos indícios mais contundentes da seletividade racial das exclusões no espaço urbano brasileiro e de uma dívida histórica que a sociedade brasileira ainda carrega, através da perpetuação do racismo estrutural, com as gerações sucessoras daquelas pessoas que, em um passado escravocrata, foram privados, inclusive por leis, de inúmeros direitos, entre eles o da propriedade de terras (Machado, 2021).

Naquilo que se refere à escolaridade desse grupo populacional, observa-se que o número médio de anos de estudo da PSR com quinze anos ou mais é sete anos, valor inferior à média nacional, que fica na casa dos 10 anos de estudo; 7% dessas pessoas nunca frequentaram a escola. A maior parte dessa população (55%) não completou sequer o ensino fundamental, refletindo as faces da desigualdade educacional e da privação do direito básico à educação. Vale ressaltar que esse número varia significativamente entre as diferentes faixas etárias, sendo progressivamente inferior nas pessoas mais jovens em situação de rua que nas mais velhas, como é possível observar no gráfico a seguir (Figura 5). Pode-se interpretar esse comportamento através do processo de universalização do ensino e a forte influência que o Programa Bolsa Família possui na inserção de crianças e adolescentes de famílias de baixa renda no ambiente escolar (Natalino, 2024). Ainda assim, das crianças em idade escolar que estão em situação de rua, apenas 55% vão à escola. Entre os adolescentes esse número é de 59%.

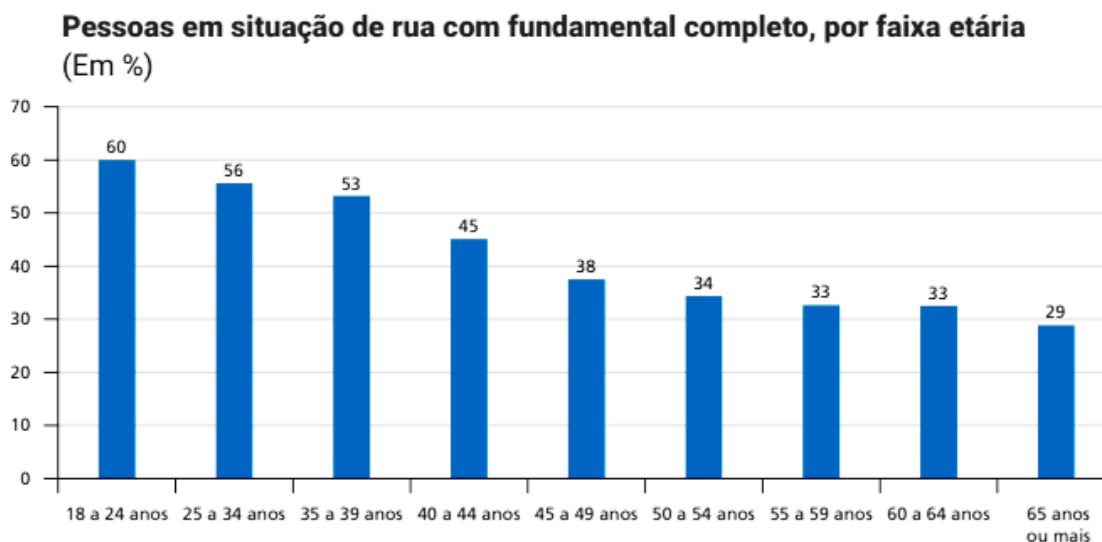
A falta de escolaridade reforça os ciclos de pobreza e exclusão social, contribuindo com a permanência das pessoas na rua. Conforme aponta o Plano Nacional Ruas Visíveis (2023, p. 58):

A não alfabetização e a baixa escolaridade de jovens e adultos impacta negativamente e de forma decisiva em sua possibilidade de acesso a oportunidades de desenvolvimento profissional, acesso ao emprego decente, melhoria de suas condições de vida, desenvolvimento de seu pleno potencial e garantia dos seus direitos e na sua participação cidadã na sociedade.

Os baixos índices de instrução deste grupo populacional também se constitui como uma das principais barreiras de acesso da PSR ao mundo do trabalho, o que, junto com a falta de documentação e os estigmas sociais, reduz em muito as chances de obtenção de

emprego, constituindo-se na negação de um direito social fundamental e imprescindível para a sobrevivência e dignidade humana.

Figura 5. Pessoas em situação de rua com fundamental completo, por faixa etária



Fonte: Natalino (2024, p. 45) com dados da Cead, ago. 2023.

O trabalho configura-se como elemento fundamental para a compreensão da situação de rua, pois está imerso em dinâmicas relacionadas ao funcionamento do próprio capitalismo, à globalização, à ampliação da lógica neoliberal, às transformações nos regimes produtivos e às alterações nas legislações trabalhistas. Nesse contexto, o desemprego adquire centralidade, tanto pelas consequências materiais da ausência de renda e estabilidade quanto pelas implicações simbólicas associadas à exclusão do mercado de trabalho formal (Robaina, 2018, p. 61).

Por meio da análise de Natalino (2024), os dados do Cadastro Único demonstram que a PSR está fortemente vinculada ao trabalho informal e precário, como coleta de recicláveis, serviços de guarda de veículos e bicos na construção civil. O vínculo formal de trabalho permanece raro e a precarização das relações laborais é um traço persistente, que se agrava com a ausência de proteção social continuada. A tabela a seguir (Figura 6) ilustra tal situação:

Figura 6. Tipos de vínculo empregatício da PSR adulta que trabalhou na semana anterior, por faixa etária

Tipos de vínculo empregatício da PSR adulta que trabalhou na semana anterior, por faixa etária
(Em %)

	18 a 29 anos	30 a 64 anos	65 anos ou mais	Total
Trabalha por conta própria ¹	70	74	86	74
Estagiário	0	0	0	0
Aprendiz	0	0	0	0
Trabalho temporário em área rural	0	0	2	0
Emprego sem carteira de trabalho assinada	1	1	0	1
Emprego com carteira de trabalho assinada	28	24	12	24
Trabalho doméstico sem carteira de trabalho assinada	0	0	0	0
Trabalho doméstico com carteira de trabalho assinada	0	0	0	0
Trabalhador não remunerado	0	0	0	0
Militar ou servidor público	0	0	0	0
Empregador	0	0	0	0

Fonte: Natalino (2024, p. 49) com dados do Cadastro Único, ago. 2023.

Ponto de destaque da relação da PSR com o dinheiro é que, nas respostas ao Formulário PopRua, 69% dos respondentes afirmaram fazer alguma atividade para obter dinheiro, entretanto, no Bloco 8 (trabalho e rendimento) do registro no CadÚnico, apenas 25% dos adultos afirmaram ter trabalhado no último ano e 16% disseram ter trabalhado na última semana. Esta discrepância entre as respostas aponta que uma parcela importante dessas pessoas não reconhece suas atividades para obter dinheiro como um trabalho (Natalino, 2024).

Segundo dados do ObservaDH (Brasil, 2024), as atividades para ganhar dinheiro que se destacam entre os inscritos no CadÚnico (dez/2024) são catador (29,7%), pedinte de dinheiro (17,4%), serviços gerais (15,6%), vendas (10,6%), construção civil (8,5%) e guardador de carro (8%). Cerca de 35,6% responderam outras formas de ganhar dinheiro. Sem um trabalho estável, a maioria esmagadora da PSR (86%) vive em condições de extrema pobreza — sobrevivendo com menos de R\$209/mês.

A questão documental, já mencionada como uma das barreiras ao mercado de trabalho, central no acesso a direitos, permanece crítica: grande parte dessa população não possui documentos básicos, como RG, CPF ou carteira de trabalho, conforme é possível observar no gráfico abaixo (Figura 7):

Figura 7. Proporção da PSR sem documentação civil, por tipo de documento

Proporção da PSR sem documentação civil, por tipo de documento
(Em %)

Documento	Sem documento
Identidade (RG)	6
CPF	4
Certidão de nascimento	24
Carteira de trabalho (adultos)	24
Título de eleitor (adultos)	29

Fonte: Natalino (2024, p. 38) com dados do Cadastro Único, ago. 2023.

Essa carência não apenas compromete o acesso ao trabalho e aos serviços, mas também impede a inscrição em programas sociais. Os programas de garantia de renda se consolidaram em nosso país como um dos principais instrumentos de enfrentamento da pobreza e de fenômenos a ela associados. Dados de 2024 indicam que existe uma fração significativa (16%) da PSR que não acessa benefícios como o Bolsa Família (Natalino, 2024).

Ainda a respeito dessa questão dos programas de garantia de renda como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), é importante salientar que parece existir um entendimento na sociedade que considera que as pessoas que não possuem um vínculo formal de trabalho não são merecedoras de auxílio oriundo de recursos públicos.

No caso da PSR, os estigmas e preconceitos são duradouros, chegando a sua materialização em adaptações urbanísticas de controle e repressão. São mecanismos de violência permitidos através da exclusão civil do cidadão. Esse apagamento da esfera “oficial” do mundo soma-se à fragilidade de vínculos familiares e comunitários, tornando a problemática da ausência de documentação ainda mais grave. Nesse contexto, a efetiva inscrição da PSR no CadÚnico se comprova como importante mecanismo de inclusão cidadã e acesso a políticas de assistência.

Outros indicadores atualizados também ampliam a análise. Por exemplo, 13,8% das pessoas em situação de rua apresentam algum tipo de deficiência ou transtorno mental, proporção maior que os 8,4% da média nacional. Aproximadamente 48% da PSR está em

situação de rua há até um ano, enquanto cerca de 22,5%% vivem nas ruas há mais de cinco anos, revelando tanto fluxos recentes quanto processos de cronificação.

Análise importante a ser feita é que, entre os motivos da vida nas ruas dentro do grupo daqueles que estão em situação de rua há menos de 1 ano, destacam-se os problemas de origem econômica e, à medida que o tempo de permanência avança, tornam-se mais relevantes os motivos relacionados a problemas com familiares e companheiros e os motivos de saúde, conforme é possível observar na Figura 8:

Figura 8. Principais motivos para a situação de rua por tempo de permanência na rua

Principais motivos para a situação de rua por tempo de permanência na rua
(Em %)

	Até 6 meses	Entre 6 meses e 1 ano	Entre 1 e 2 anos	Entre 2 e 5 anos	Entre 5 e 10 anos	Mais de 10 anos
Motivação econômica	58	55	54	52	49	46
Problemas com familiares ou companheiros	38	46	49	52	55	56
Motivos de saúde	22	32	35	37	43	41

Fonte: Natalino (2024, p. 23) com dados Cadastro Único, ago. 2023.

A ruptura ou fragilidade dos vínculos familiares é predominante neste grupo populacional e se apresenta como um dos principais motivos apontados tanto para a ida para as ruas quanto para a perpetuação da condição. Os dados do Cadastro Único apontam que 47,3% deste grupo populacional indicam os problemas com familiares ou companheiros como a principal causa que o levou à situação de rua e 60% não mantêm contato com parentes nunca ou quase nunca, sendo que apenas 6% possuem contato diário.

Conforme aponta Robaina (2018, p. 61): “O fenômeno migratório também participa diretamente desse processo, sobretudo por fraturar as redes de solidariedade e pela constituição do estigma de um “migrante que fracassou” ao retornar para a terra natal”. Diante disso, o aspecto migratório da PSR está expresso nos dados: 60% das pessoas não vivem no município onde nasceram, número significativamente maior que os 37% da média nacional. A dinâmica migratória é um aspecto constitutivo do fenômeno, mas que ocorre de maneira diferente que na população de baixa renda domiciliada. A população domiciliada tende a migrar do interior para as periferias metropolitanas, enquanto a população sem domicílio tende a migrar das periferias para os grandes centros. Além da população

nacional, temos ainda 4,7% de imigrantes internacionais em situação de rua no Brasil, com crescimento expressivo entre 2023 e 2024, principalmente de pessoas oriundas da Venezuela e de Angola. Isso demonstra como a PSR se conecta a fluxos de deslocamento forçado e a vulnerabilidades globais, exigindo respostas integradas entre políticas migratórias, habitacionais, de saúde e de assistência.

Embora seja possível identificar algumas características socioeconômicas marcantes entre as pessoas em situação de rua, torna-se evidente a heterogeneidade desse grupo, cuja existência está sustentada mais em dinâmicas de fluxo do que em condições fixas e estáveis. Nesse sentido, observa-se, por meio de buscas realizadas em plataformas acadêmicas digitais, uma diversidade de produções científicas, oriundas de distintas áreas do conhecimento, voltadas à investigação das múltiplas dimensões que envolvem esse fenômeno. Destacam-se, entre essas produções, estudos que abordam aspectos relacionados às políticas de saúde para essa população (Varanda; Adorno, 2004; Salgado, 2022; Andrade *et al.*, 2022; Engstrom *et al.*, 2019), bem como reflexões acerca dos estigmas de violência, as vivências na rua e nas unidades de acolhimento, o uso de álcool e drogas, a saúde mental e as políticas assistenciais (Botti *et al.*, 2010; Martins *et al.*, 2023; Barbosa; Fortes, 2023; Marques *et al.*, 2022; Oliveira *et al.*, 2023; Pinheiro; Giongo, 2023).

Ao se buscar reconstituir as trajetórias que conduzem indivíduos à situação de rua, torna-se evidente que as narrativas espaço-temporais presentes nas distintas histórias de vida dessa população estão profundamente marcadas por uma série de rupturas e eventos críticos. Entre os fatores mais recorrentes, destacam-se a fragilização ou rompimento de vínculos familiares, o desemprego, o luto, a perda da autoestima, a presença de transtornos mentais ou psicológicos, bem como o uso e abuso de substâncias psicoativas, como álcool e outras drogas. Em grande parte dos casos, esses elementos não se apresentam isoladamente, mas sim de forma combinada, refletindo um conjunto de condições adversas que contribuem para o aprofundamento da exclusão social (Bulla; Mendes; Prates, 2004).

A compreensão das causas que levam indivíduos à situação de rua pode ser analisada a partir de três perspectivas amplamente enraizadas na construção social desse fenômeno. A primeira adota uma abordagem centrada na responsabilidade individual, interpretando a condição de rua como uma consequência merecida de uma vida desorganizada. A segunda perspectiva enfatiza os fatores estruturais, atribuindo ao modelo capitalista — com suas bases econômicas e sociais excludentes — o papel de impulsionador das desigualdades que empurram determinados grupos para a marginalidade e a negação de direitos fundamentais. Por fim, a terceira linha de pensamento associa a

vivência nas ruas a tragédias pessoais e eventos extraordinários que impactam diretamente a trajetória de vida dos sujeitos (Robaina, 2015).

Robaina (2018) entende que a explicação deste fenômeno não pode ser reduzida a uma única variável, sob pena de incorrer em fragilidades epistemológicas. Trata-se de uma realidade multifacetada, em que os fatores que conduzem um indivíduo à rua não necessariamente são os mesmos para outro, revelando a complexidade das trajetórias e a impossibilidade de generalizações causais simplificadoras. Há uma distância significativa entre identificar uma variável relevante e utilizá-la como chave interpretativa totalizante do fenômeno.

A literatura especializada aponta, portanto, para um grande motivo de causas para a situação de rua. Entre os mais variados motivos, o consenso existente nos mostra que se trata de um fenômeno complexo e multifatorial que “articula dinâmicas individuais, interpessoais e socioeconômicas” (Natalino, 2024, p. 16). É importante ressaltar que a grande maioria dos trabalhos que exploraram esse assunto foram realizados em países ricos do Atlântico Norte e que a realidade brasileira possui dinâmicas sociais e políticas distintas das observadas nesses países, advindas de nosso legado histórico, como já explorado no item 2 deste trabalho.

Em seus estudos já realizados sobre o tema, Natalino (2016; 2020; 2024) diagnosticou alguns fatores estruturais urbanos que estão altamente relacionados com a PSR:

Resumidamente, há que se considerar o fenômeno urbano em si: quanto maior a aglomeração humana em determinada localidade, maior a incidência de pessoas em situação de rua. Ou, em outros termos, quanto mais populosa a cidade, maior o número proporcional da PSR. Além disso, o grau de centralidade e dinamismo econômico do município exerce um efeito de atração de populações mais pobres, que buscam sustento por meio de empregos precários (por exemplo, como lavadores e guardadores de carros) e, sem meios para pagar uma moradia suficientemente próxima do local de trabalho, podem acabar em situação de rua. [...] O segundo fator é a pobreza, que se relaciona conceitualmente a situações de privação econômica e exclusão social. [...] outros indicadores foram testados e revelaram ser fortemente correlacionados com a situação de rua, incluindo a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, e a escolarização, medida pelo índice de desenvolvimento humano (IDH) – educação municipal (Natalino, 2024, p. 17).

Em estudo recente realizado por Castro (2023) em serviços assistenciais do Distrito Federal, o autor chama atenção especialmente para a dimensão interpessoal como central na situação de rua. Nesse sentido, a fragilidade de vínculos sociais (familiares e eletivos) se destaca, mas não somente isso: o autor destaca ainda a fragilidade dos vínculos de

cidadania, que presumem o reconhecimento do cidadão como portador do direito de uma proteção social que não se efetiva. A tradição brasileira de sobreposição dos direitos sociais em relação aos demais, em especial do ponto de vista trabalhista, configurou a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) como um passaporte para o reconhecimento cidadão. Nota-se que tal procedimento historicamente excluiu largas parcelas da população de baixa renda que não está ocupada no mercado de trabalho formal.

Para concluir esta dimensão, apesar de ainda faltarem estudos sintetizadores em escala nacional para o fenômeno, Natalino (2024, p. 18) organiza as causas para a situação de rua em três dimensões, descritas nos parágrafos a seguir.

A primeira é a exclusão econômica (envolvendo insegurança alimentar, desemprego e déficit habitacional). A miséria e falta de oportunidades em periferias e no interior arrastam multidões para as ruas dos grandes centros urbanos onde encontram sua sobrevivência em atividades precárias, como catador de materiais recicláveis, guardador de veículos, vendedores ambulantes, profissionais do sexo, entre outras atividades.

A questão habitacional constitui, historicamente, um dos aspectos mais visíveis da situação de rua, sobretudo pela exposição pública das pessoas que dormem nas vias urbanas. Contudo, essa visibilidade não corresponde a uma causalidade uniforme, pois a perda da moradia decorre de uma ampla variedade de fatores. Entre eles, destacam-se o encarecimento dos aluguéis, o desemprego, as remoções forçadas, desastres ambientais e conflitos familiares que inviabilizam a permanência no domicílio (Robaina, 2018).

A segunda é a fragilização/ruptura dos vínculos sociais (familiares, comunitários e cidadãos). É comum que, em momentos de desequilíbrio econômico, as pessoas busquem acolhimento, conselhos e até mesmo moradia na casa de amigos e familiares, representando uma importante rede de proteção social. Daí também vem a importância de tais laços estarem robustos e fortalecidos, já que a comunidade pode reerguer o indivíduo em momentos de dificuldade. Quando tais vínculos se fragilizam ou se rompem, perde-se tal rede de proteção.

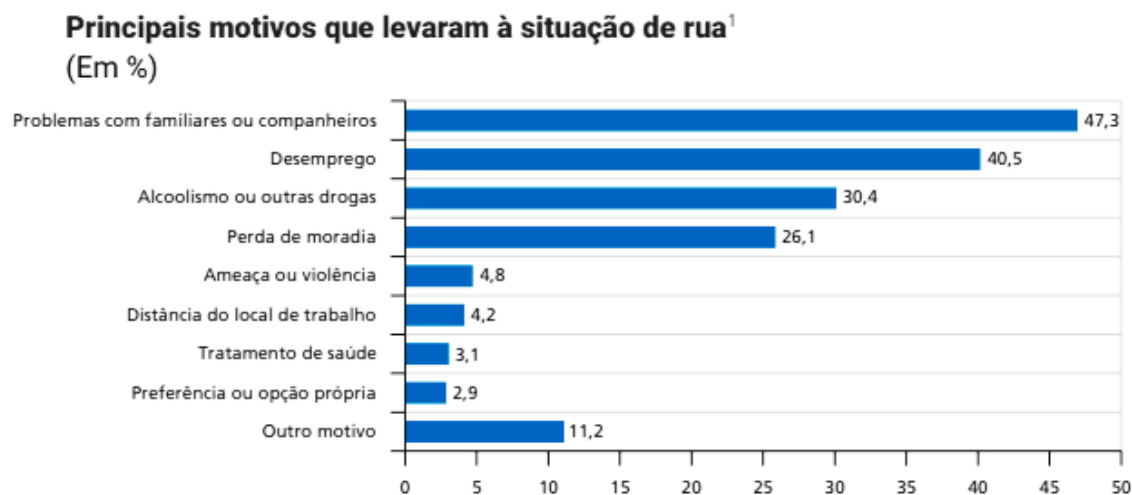
A terceira dimensão está relacionada com os problemas de saúde (em especial, de saúde mental). Neste ponto, é inevitável citar o uso abusivo de álcool e outras drogas, assim como dos transtornos relacionados a isso. Reflexão relevante que deve acompanhar tal interpretação é a compreensão da saúde de uma pessoa como resultado da soma de aspectos pessoais, sociais e ambientais. Levando em consideração que as camadas mais pobres da população estão socialmente mais vulneráveis às consequências do desemprego, da fome, do isolamento social e dos conflitos familiares, os transtornos

mentais tendem a surgir e potencialmente se tornarem mais impactantes, logo, a busca por substâncias psicoativas que proporcionem a sensação de “fuga da realidade” pode se tornar mais atrativa. Problemática recorrente entre a PSR, saliento aqui o papel negativo que a estigmatização e o preconceito que acompanham essa discussão possuem em ações e abordagens adequadas para a questão.

Do ponto de vista da saúde física, a falta de vínculos formais de emprego, e consequentemente de proteção trabalhista, faz com que qualquer doença ou acidente possa vir a resultar na impossibilidade de trabalhar, agravando o aspecto econômico da questão.

Feita está análise, partimos para os dados que o CadÚnico nos mostram sobre o motivos elencados pela própria PSR através de suas respostas ao questionário de cadastramento. É importante salientar que as causas não são excludentes e podem ser citadas de forma complementar nas respostas, de maneira que os dados apresentados no gráfico abaixo (Figura 9) ultrapassam 100%:

Figura 9. Principais motivos que levaram à situação de rua



Fonte: Natalino (2024, p. 20) com dados do Cadastro Único, ago. 2023.

O motivo individual relatado com mais frequência são os problemas com familiares e companheiros, que compreende a segunda dimensão citada anteriormente. Entretanto, a dimensão econômica aparece nesse gráfico dividido em três diferentes respostas

(desemprego, perda de moradia e distância do local de trabalho), que somados ultrapassam 54% das respostas, o que a torna a dimensão mais relevante entre aquelas já elencadas.

Os problemas da dimensão econômica são, portanto, aqueles mais potentes e relevantes no ponto de ruptura entre uma vida domiciliada e uma vida nas ruas. Entretanto, a periodicidade e manutenção das pessoas na situação de rua está marcadamente mais relacionada com as dimensões interpessoal e de saúde.

Outros aspectos também aparecem constantemente vinculados à situação de rua e merecem análises aprofundadas. Entre os fatores que demandam de tal atenção, incluem-se as desigualdades educacionais, os marcadores étnico-raciais, de gênero e sexualidade, bem como as dificuldades enfrentadas por pessoas egressas do sistema prisional em processos de reinserção social, como destaca Robaina (2018).

3.4 Espaço público e disputas urbanas

As cidades constituem territórios de alta complexidade, nos quais diferentes grupos sociais e formas de uso do espaço coexistem e se entrelaçam de modo dinâmico. Essa multiplicidade de práticas urbanas, expressa nas relações cotidianas estabelecidas em espaços públicos, contribui para a formação de um verdadeiro mosaico socioespacial. Cada interação imprime marcas singulares no tecido urbano, configurando territórios específicos. No entanto, essa diversidade, que por vezes se traduz em paisagens vibrantes e heterogêneas, convive com profundas assimetrias. As desigualdades sociais, históricas e territoriais instauram fronteiras invisíveis que marginalizam determinados sujeitos.

De forma geral, a presença da PSR nos espaços públicos tende a gerar inúmeros conflitos e tensões sociais, uma vez que muitos desses locais se tornam referências importantes para esse grupo, seja como abrigo, seja para a realização de atividades cotidianas. A ocupação desses espaços implica necessariamente no convívio com outros segmentos da sociedade, os quais frequentemente manifestam reações marcadas por intolerância, desprezo ou medo. Tais reações são sustentadas por lógicas espaciais excludentes que, amparadas por dispositivos legais e instrumentos de controle estatal, têm como objetivo restringir ou impedir o uso do espaço público por parte dessas pessoas (Snow; Anderson, 1998).

Ao refletirmos sobre a constituição dos espaços públicos, torna-se imprescindível a referência à obra de Richard Sennett (1988). O autor analisa as transformações sócio-históricas e espaciais que moldaram esses espaços ao longo do tempo, destacando a

transição de sua função original — como lugar de permanência e convivência coletiva — para um modelo contemporâneo que privilegia a circulação e o deslocamento contínuo entre pontos da cidade em prol da reprodução do capital. Nesse contexto, a presença de pessoas que, diante da impossibilidade de outro meio de subsistência, utilizam esses espaços para realizar aspectos de sua vida privada e social nas cidades revela-se como uma materialização concreta das contradições urbanas contemporâneas.

Sob essa perspectiva, os espaços públicos podem ser compreendidos como territórios de apropriação por parte da população em situação de rua, que os elege de maneira consciente como locais de permanência. Essa escolha é influenciada por fatores como a sensação de segurança, o acesso a redes de sobrevivência (e a avaliação subjetiva sobre elas), bem como pelas interações estabelecidas com os transeuntes (SCOREL, 1999, p. 221). Com base nesses critérios, essa população tende a ocupar:

[...] praças e jardins, as calçadas dos centros comerciais ou de bairros mais dinâmicos em termos de circulação de pessoas, os espaços guardados por marquises, os viadutos, as casas abandonadas ou em ruínas, as cabines de telefone, os cruzamentos de avenidas de tráfego denso, os parques de estacionamento de carros, os entornos de supermercados e shopping center para trabalhar, pernoitar ou instalar suas residências (Neves, 1999, p. 125).

Contudo, a territorialização desses sujeitos entra frequentemente em conflito com as territorialidades consolidadas por grupos hegemônicos nas cidades, desencadeando disputas pelo uso e controle do espaço público. Tais embates são atravessados por relações de poder que buscam organizar esses espaços com base em lógicas de proibição e permissão, segmentando os diferentes usos possíveis de ruas, praças, jardins e demais locais urbanos, e delimitando implicitamente quais grupos sociais podem ou não ocupar tais territórios (Robaina, 2010).

A PSR é por muitos momentos tratada como indesejada, pois atribui dimensões inesperadas aos espaços públicos, são “moralmente qualificados como perigosos e impuros” (Neves, p. 126, 1999), tendo que lidar com uma série de estigmas, humilhações e violências dos demais grupos sociais urbanos, para além das competições internas por recursos entre aqueles que estão em mesma situação.

Trabalhos realizados nos Estados Unidos e em países europeus mostram que, por meio tanto de aparato estatal quanto de outros grupos urbanos (associações de moradores, redes de vizinhos, grupos de empreendedores), diversos são os esforços em restringir a ocupação dos espaços públicos pela PSR e até mesmo de barrar a construção de abrigos

em certas zonas das cidades. Além disso, ações voltadas à mobilidade forçada, construídas sobretudo sob o viés da narrativa do medo em relação a esse grupo populacional, também constituem políticas tradicionais de vigilância e controle destas populações nas cidades, sobretudo com o uso de ações compostas por detenções, recolhimento de pertences, perseguições e deslocamentos para outras áreas (Smith, 1988; Mitchell, 1997; Bachiller, 2009; Cabrera, 2009). Entre as práticas repressivas direcionadas a esse grupo populacional no Brasil, a pesquisa de Quiroga e Rodrigues (2009) destacou a proibição de acesso a determinados locais e a restrição do exercício de atividades essenciais à vida cotidiana.

Muito dessa repressão sistematizada contra a PSR deve-se ao juízo de valor que classifica tal população como transgressora, em algum nível, das regras impostas por determinada ordem socioespacial. Além da inexistência/ausência/negação da casa enquanto símbolo social de confiança, privacidade, refúgio e sossego, a falta deste objeto espacial como elemento normativo atribui à PSR aspectos morais ligados ao abandono, à segurança e à perturbação e redefine sua “dimensão de sociabilidade no espaço urbano”, como aponta Robaina (2011, p. 169). Além disso, o autor também aponta a dimensão estética do corpo e sua exposição sobre o espaço público, que também fazem parte desta caracterização marginal dos sujeitos.

Inserida nesse complexo campo de forças, a população em situação de rua é levada a ocupar os espaços públicos como forma de garantir sua sobrevivência, em decorrência da ruptura de vínculos familiares, do desmonte de redes de proteção social e da insuficiência das políticas públicas. No entanto, essa apropriação cotidiana é com frequência interpretada não como uma expressão legítima de necessidade e resistência, mas como um desvio da norma urbana. A presença desses sujeitos, associada a imagens de desordem, decadência e insegurança, passa a ser compreendida como sinal da falência do poder público e, por isso, alvo de políticas voltadas à “limpeza” e à estetização do espaço urbano. Sob esse enquadramento, o espaço público se torna palco de intervenções que, sob o discurso da ordem e da governabilidade, visam reprimir e ocultar corpos e práticas consideradas dissonantes, reafirmando padrões normativos excludentes e reforçando as dimensões morais e estéticas da marginalização urbana (Robaina, 2011).

Em síntese, a análise da (des)territorialização da população em situação de rua evidencia como os espaços públicos, sob a lógica do urbanismo contemporâneo, tornam-se campos de disputa marcados por exclusões seletivas e violências simbólicas e materiais. A apropriação desses espaços por sujeitos historicamente marginalizados desafia as normatividades impostas pelas territorialidades hegemônicas, revelando o caráter político de sua presença nas ruas. Tais conflitos não ocorrem apenas em grandes centros urbanos,

mas se reproduzem com especificidades nas cidades médias, como é o caso de Chapecó. É nesse contexto que os itens seguintes se debruçam sobre as práticas cotidianas e as respostas institucionais observadas na cidade, com o objetivo de compreender como as espacialidades da não cidadania se manifestam na escala local e como o direito à cidade é tensionado nas interações entre políticas públicas, moralidades sociais e modos de vida nas ruas.

4 A POLÍTICA MUNICIPAL E A PRODUÇÃO INSTITUCIONAL DA NÃO CIDADANIA EM CHAPECÓ

Este item desenvolve uma análise crítica da política municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó, articulando os dados empíricos obtidos nas entrevistas com agentes públicas diretamente envolvidos na formulação e na execução dos serviços de atendimento com o debate teórico apresentado ao longo da dissertação. Parte-se do entendimento de que as políticas públicas não se limitam a responder a demandas sociais preexistentes, mas atuam como dispositivos ativos de produção e regulação do espaço urbano, definindo formas legítimas de circulação, permanência e acesso aos direitos na cidade.

O objetivo central consiste em compreender como as ações institucionais, os discursos oficiais e as práticas cotidianas do poder público contribuem para a construção de uma cidadania condicional e territorializada, marcada por critérios seletivos de pertencimento, pela hierarquização do acesso às políticas públicas e pela mediação do direito à cidade por dispositivos de controle, urgência e deslocamento. Nesse sentido, a análise evidencia que a exclusão vivenciada pela população em situação de rua não decorre da ausência de política pública, mas da própria forma como esta se estrutura e opera no território.

Ao privilegiar a leitura crítica das racionalidades institucionais que orientam o desenho, a implementação e a avaliação das ações municipais, busca-se, neste item, revelar as tensões, contradições e disputas que atravessam a gestão da população em situação de rua, especialmente no que se refere à visibilidade da pobreza extrema, à regulação da presença nos espaços centrais e à redefinição do acolhimento como mecanismo seletivo de acesso aos direitos urbanos.

4.1 Chapecó e a política municipal para a população em situação de rua

Nos últimos anos, a PSR em Chapecó tornou-se alvo de políticas públicas implementadas pelo governo do prefeito João Rodrigues (PSD), desencadeando debates éticos e morais em torno dessas ações. Entre as iniciativas, destaca-se a campanha denominada inicialmente “internamento involuntário”, executada pela Prefeitura em ação conjunta entre as Secretarias de Assistência Social e Segurança Pública, intitulada em um primeiro momento como “Operação Asfixia”. A ação visou o encaminhamento de pessoas em situação de rua e dependentes químicos para “tratamento especializado”, mesmo sem o

consentimento dos envolvidos (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2022). De acordo com dados oficiais, em 2022, cerca de 120 pessoas foram encaminhadas à internação por meio desse programa (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2023c).

De acordo com a entrevista realizada com a Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Maria Fernanda Lopes, a ação teve como inspiração o “caráter imediatista” da PSR:

A característica da população em situação de rua, e você estuda isso, sabe, teoricamente, eles têm um caráter imediatista. Então, assim, hoje a pessoa decidiu que ela quer o tratamento para dependência química. É naquele dia, ela não vai esperar 20 dias, 30 dias. E aí nós tínhamos no fluxo da saúde todo um protocolo que eles precisavam cumprir. Vai até o CAPS, fazer o acolhimento, depois o direcionamento, depois a consulta. E nesse cumprimento deste protocolo, a gente perdia as pessoas. Elas desistiam do tratamento. Identificando essa demanda, nós levamos isso para a Administração e a sugestão na época para viabilizar isso em caráter imediato, era através da internação involuntária. E aí, na época, esse nome foi o que fixou e o que se publicizou. Mas o que ocorre? Essa internação involuntária era para atender a demanda da população em situação de rua (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Outra iniciativa pública implementada em julho de 2023 foi a campanha “Esmola não, futuro sim”, cujo slogan “Você dá esmola e vai embora, quem recebe fica” foi amplamente divulgado por meio de outdoors e placas instaladas, sobretudo, em semáforos. O objetivo da campanha é “conscientizar” a população contra a prática de doar dinheiro às pessoas em situação de rua, argumentando que tal ação “incentiva a permanência nas ruas”. Durante o evento de lançamento, autoridades municipais destacaram que as políticas adotadas em Chapecó poderiam servir de exemplo para outros municípios brasileiros (PREFEITURA DE CHAPECÓ, 2023d). Tal campanha foi reforçada pelo discurso da Diretora Maria Fernanda Lopes e também da Monitora Social, Bruna Torres⁹, durante as entrevistas concedidas, quando ambas elencaram este como um dos principais desafios na execução de políticas públicas com a PSR:

[...] nós estamos numa região que as pessoas têm um sentimento de que elas precisam fazer a benesse, assim, de ajudar alguém, e aí eles acabam indo lá na rua, entregando a marmita lá na rua, que isso só fortalece a condição para que ele continue lá na rua e no uso da substância, que ele dá uns 5, 20 reais no semáforo, que a pessoa não vai comprar comida, ela vai lá correndo comprar uma pedra de crack. Então, desmistificar isso é um desafio (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

⁹ Todos os nomes utilizados neste trabalho correspondem a pseudônimos, adotados com o objetivo de preservar a identidade dos participantes, garantindo o anonimato e a confidencialidade das informações, em conformidade com os princípios éticos da pesquisa em Ciências Humanas.

[...] os próprios munícipes, assim, ao mesmo tempo que a pessoa liga e diz: “venham retirar, venham retirar”, ela já deu marmita, coberta, dinheiro, entende? E a gente tenta conscientizar a população, assim, que quanto mais benefícios eles oferecem para a pessoa ficar ali na rua, é mais difícil a gente realizar o nosso trabalho de abordagem social, trazer eles para atendimento técnico e de repente encaminhar o retorno familiar, porque muitas vezes se torna lucrativo para eles permanecerem naquele local. E uma vez que eles se sintam bem ou que eles consigam uma renda boa ali, eles vão permanecer ali (Entrevista com Bruna, Monitadora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Essas iniciativas ilustram a forma como a problemática da população em situação de rua tem sido abordada pelo governo municipal, evidenciando um contraste entre o discurso de pleno desenvolvimento econômico amplamente divulgado pelos meios oficiais e a realidade vivida por segmentos populacionais vulneráveis. As políticas adotadas pela gestão atual sugerem um entendimento da situação de rua como fenômeno vinculado prioritariamente ao uso abusivo de álcool e drogas.

As iniciativas como a “Operação Asfixia” revelam a sobreposição das duas filosofias norteadoras da construção de políticas públicas referentes ao tema das drogas no Brasil, apontadas por Nascimento (2006): a do usuário-criminoso e a do usuário-doente. A proposta de internação involuntária, ainda que justificada com base na urgência do tratamento e no suposto benefício à saúde do sujeito, incorpora um viés repressivo que remete à lógica da punição e da contenção, características típicas do paradigma jurídico-policia.

Ao mesmo tempo, a retórica oficial mobiliza elementos do discurso médico, ao patologizar a condição da pessoa em situação de rua por meio da dependência química, reduzindo o fenômeno à esfera da saúde individual. Como observa Souza e Kantorski (2007), políticas públicas que oscilam entre a criminalização e a medicalização tendem a produzir formas de sujeição e disciplinamento social que mascaram os determinantes estruturais do uso de drogas e da marginalização urbana. Dessa forma, o poder público local reproduz uma abordagem ambivalente e disciplinadora, que, ao rotular e intervir sobre os corpos dos mais vulneráveis, desloca a atenção das causas estruturais da exclusão urbana e reafirma uma política de controle social sob o disfarce da assistência.

Como consequência da “Operação Asfixia”, a Câmara Municipal de Chapecó aprovou o Projeto de Lei Ordinária nº 20/2024, que institui o Programa “Mão Amiga: Resgate da Dignidade”. O programa prevê ações voltadas ao atendimento médico de dependentes químicos que utilizam os espaços públicos para o consumo de entorpecentes e o incentivo à qualificação profissional para inserção dessas pessoas no mercado de

trabalho. A lei também proíbe o consumo de drogas ilícitas em espaços públicos, determinando que aqueles que descumprirem a norma estejam sujeitos a sanções legais, incluindo o encaminhamento para internamento médico “mesmo quando a pessoa em questão não reconhece ou recusa tratamento voluntário” (Chapecó, 2024).

A diretora do programa caracterizou as ações do programa Mão Amiga como:

[...] uma ação de governo, que faz o encaminhamento das situações de dependência química [...] é um conjunto articulado de serviços e de ações do município com o objetivo de ofertar uma melhor qualidade de vida para as pessoas que até então utilizavam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. [...] o Mão Amiga surgiu lá em 2022 a partir dessa demanda que eu mencionei, que eram de 30 pessoas em situação de rua, que a gente identificava que tinha necessidade de pelo menos uma desintoxicação, tratamento para dependência química, e que não conseguiam acessar o serviço do CAPS, por conta dos fluxos. Então, a gente sugeriu esse encaminhamento para a Administração, que aceitou e fez a aquisição das vagas (Entrevista com , Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

A adoção de ações de internamento compulsório e involuntário de pessoas em situação de rua como possível solução para a questão é uma prática crescente entre as administrações municipais brasileiras, especialmente em cidades de médio e grande porte. No entanto, tais iniciativas fomentam o debate acerca da legitimidade dessas políticas à luz dos direitos humanos fundamentais e da conformidade ou não dessas ações com os princípios estabelecidos pela Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR).

Em 2025, a prefeitura de Chapecó investiu cerca de R\$ 2,7 milhões na aquisição de uma unidade própria de acolhimento, localizada a 9 km do centro urbano, ampliando a distância física e simbólica entre os sujeitos em situação de rua e a centralidade da cidade. Com capacidade para 148 pessoas, o equipamento integra um programa intersetorial coordenado pelas secretarias de Saúde, Segurança, Assistência Social e o Gabinete do Prefeito. Apesar da retórica de proteção e reinserção, dados da própria administração municipal revelam um cenário preocupante: foram registrados 25 óbitos, 144 recaídas e pelo menos 73 casos de acolhimento sob responsabilidade de instituições terceirizadas, muitas delas sediadas em outros estados, como em Passo Fundo (RS), a cerca de 180 km de Chapecó (ICL, 2025a).

Paralelamente, o município celebrou ao menos cinco contratos com entidades privadas de saúde mental para prestação de serviços como “acolhimento de pessoas com transtornos mentais severos” e atendimento a “egressos de internações”. Somados, esses contratos ultrapassam R\$ 1,6 milhão apenas em 2025 e, em alguns casos, apresentam

cláusulas copiadas de documentos administrativos de áreas distintas — como controle de animais (ICL, 2025b) —, evidenciando fragilidades na formulação, fiscalização e fundamentação jurídica dessas políticas públicas. A ausência de articulação com a rede pública de atenção psicossocial local e o deslocamento forçado para unidades distantes indicam uma abordagem voltada menos à promoção de direitos do que à gestão da presença urbana de populações consideradas indesejáveis. Como alerta Nascimento (2006), práticas que oscilam entre a medicalização compulsória e a exclusão espacial tendem a reforçar lógicas de disciplinamento social, distantes de uma política cidadã de enfrentamento das vulnerabilidades urbanas.

Essa racionalidade excludente, que articula dispositivos de segurança, discursos médicos e estratégias midiáticas para gerir a visibilidade da PSR, não é um fenômeno isolado. Ao contrário, inscreve-se em uma lógica mais ampla de governamentalidade urbana contemporânea, marcada pela espetacularização da política e pela estetização do controle. Como demonstra Miranda (2025), ações de prefeitos catarinenses veiculadas em redes sociais, como vídeos de abordagens a pessoas em situação de rua, articulam uma gramática audiovisual sensacionalista que, sob a aparência de eficiência administrativa, reproduz práticas higienistas e narrativas de criminalização da pobreza.

No caso de Chapecó, a difusão de conteúdos semelhantes, especialmente nas mídias oficiais do prefeito João Rodrigues (PSD), reforça o vínculo entre políticas urbanas repressivas e estratégias de marketing político digital, nas quais o uso das redes sociais atua como catalisador de consensos autoritários e desinformativos. A construção de uma “audiência imaginada”, composta por cidadãos de bem, trabalhadores produtivos e defensores da ordem, legitima intervenções violentas sob o verniz da moralidade e da gestão pública eficaz, deslocando o debate sobre o direito à cidade para o campo da emoção, da moral punitiva e da viralização digital. Com isso, a gestão municipal contribui para a formação de um território discursivo propenso à radicalização e à intolerância, no qual o não cidadão é convertido em ameaça e silenciado sob a estética da autoridade.

O conjunto de ações e discursos analisados ao longo deste item evidencia que a política municipal de Chapecó frente à população em situação de rua tem se estruturado menos como um projeto de ampliação de direitos e mais como um mecanismo de regulação da presença urbana de sujeitos considerados indesejáveis. Sob a justificativa da urgência, da eficiência administrativa e do cuidado com a saúde, as iniciativas implementadas — como a internação involuntária, as campanhas de desestímulo à doação direta e a implantação de equipamentos de acolhimento distantes da centralidade urbana — operam

simultaneamente no plano material e simbólico, produzindo deslocamentos físicos, redefinindo fronteiras morais e reorganizando a visibilidade da pobreza extrema na cidade.

Essa racionalidade, marcada pela sobreposição entre controle, medicalização e segurança pública, desloca o debate das causas estruturais da situação de rua e reforça uma gestão seletiva do direito à cidade, na qual a cidadania se torna condicional, territorializada e hierarquizada. É nesse contexto que se torna fundamental avançar da análise das diretrizes e discursos oficiais para a compreensão de como tais políticas se materializam no cotidiano institucional.

4.2 Produção institucional do espaço urbano: agentes públicas e a gestão da não cidadania

O presente subitem tem como objetivo analisar criticamente as entrevistas realizadas com agentes públicas diretamente envolvidos na política municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó, compreendendo suas falas como expressões de práticas institucionais que produzem e regulam o espaço urbano. Parte-se do entendimento de que as políticas públicas não apenas respondem a demandas sociais, mas também atuam como mecanismos ativos de organização territorial, definindo formas de acesso, permanência, circulação e visibilidade no espaço da cidade. A partir das categorias analíticas previamente delineadas (desenho institucional e operativo, entendimento dos programas e valores e representações sobre o público atendido), busca-se evidenciar como as ações cotidianas das servidoras materializam uma gestão da não cidadania, na qual o direito à cidade é mediado por critérios morais, territoriais e institucionais. Assim, mais do que descrever o funcionamento dos serviços, esta análise procura revelar as contradições, tensões e racionalidades que atravessam a atuação estatal, situando-a no interior dos processos mais amplos de produção institucional do espaço urbano e de reprodução das desigualdades socioespaciais.

4.2.1 Desenho Institucional e Operativo

Neste subitem, o conceito de desenho institucional e operativo é compreendido para além de sua dimensão técnico-administrativa, sendo analisado como uma tecnologia de governo do espaço urbano. Trata-se de um conjunto de normas, fluxos, rotinas, dispositivos

e práticas cotidianas por meio dos quais o Estado não apenas organiza serviços, mas produz, regula e hierarquiza espacialidades, definindo formas legítimas de circulação, permanência e acesso aos direitos na cidade.

Dando continuidade a essa perspectiva analítica, a leitura das entrevistas com as agentes públicas permite observar que a política municipal voltada à população em situação de rua se materializa, no cotidiano institucional, por meio de um conjunto de práticas que extrapolam a dimensão normativa e assumem um caráter profundamente espacial. O desenho institucional e operativo dos serviços — especialmente no âmbito do Resgate Social, da Casa de Passagem e da Diretoria de Acolhimento — revela uma lógica fragmentada, marcada por fluxos seletivos, sobreposição de funções e escassez de recursos técnicos, que passa a condicionar o acesso aos direitos urbanos a critérios administrativos e territoriais.

No nível da abordagem de rua, o Resgate Social se configura como um serviço de média complexidade vinculado ao CREAS, atuando prioritariamente por meio de rondas e atendimentos sob demanda, frequentemente acionado através de chamadas da população e por outros órgãos como SAMU, Polícia Militar e Guarda Municipal. No entanto, as entrevistas revelam tensões recorrentes de atribuição, especialmente no encaminhamento de demandas de saúde, que acabam sendo absorvidas pelo serviço mesmo quando extrapolam sua competência legal, evidenciando uma sobrecarga funcional e a ausência de delimitações operativas claras entre as políticas setoriais, conforme é relatado e problematizado no seguinte trecho da entrevista:

Então a gente faz essas rondas pelos locais, mas a maior parte é chamada da população, da PM (Polícia Militar), da GM (Guarda Municipal), do SAMU. [...] Principalmente o SAMU. O SAMU, ele não gosta muito de atender população de rua, então, assim, se a pessoa que ligar (para o SAMU) falar assim 'ah, parece que tá alcoolizado', o SAMU já não vai. [...] Muitas vezes eles acabam nos encaminhando. E a gente chega lá no local, se depara com uma situação que não seria de abordagem social, né? Que é uma situação de saúde. Aí a gente tem que entrar novamente em contato e dizer: 'ó, a gente não transporta.' Porque a gente não transporta pessoas sangrando, pessoas que estão convulsionando, sabe? Esse tipo de coisa não é nossa atribuição (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Essa posição intermediária faz do Resgate uma espécie de “porta de entrada” da política, funcionando como ponte institucional entre a rua e os serviços de acolhimento. Nesse contexto, a distinção recorrente entre sujeitos “do município” e “forasteiros”, presente nas falas dos entrevistados, opera como um dispositivo de territorialização da cidadania, no qual o pertencimento ao espaço urbano é regulado pela origem, pelo histórico de

atendimento e pela relação prévia com os serviços, tensionando os princípios de universalidade que orientam o Sistema Único de Assistência Social e evidenciando como a gestão cotidiana da política pública contribui para a produção institucional do espaço urbano e da não cidadania. Tal critério de territorialização dos atendidos é percebido de maneira frequente nos discursos de todas as agentes entrevistadas, conforme é possível perceber nos seguintes trechos:

O nosso papel é um papel mais de redução de danos, identificação da demanda, identificação da situação que a pessoa está, **se é munícipe ou não**, e depois dessa primeira escuta, dessa primeira abordagem, a gente traz eles para atendimento, com assistente social do serviço, ou com a psicóloga, enfim, com a profissional técnica do serviço. Aí é o profissional que vai dar os encaminhamentos, seja de acolhimento ou de passagem. [...] Então, a população que já é abordada há mais tempo, **que já é do município de Chapecó**, eles já são atendidos direto na Casa de Passagem. Então, a demanda deles, eles acabam indo direto lá. A população que não aceita acolhimento e **que é de fora**, geralmente é por demanda da comunidade. [...] Então assim, na abordagem a gente conversa com a pessoa, a gente vê se a pessoa tem interesse de vir para cá, se ela tem cadastro já no nosso município, se não tem, se a gente já fez alguma abordagem, se alguma equipe já fez alguma abordagem. Então assim, caso seja uma pessoa que veio de fora do município, que não tem cadastro nenhum, a gente traz aqui para o atendimento. Caso seja uma pessoa do município, que ela já tenha atendimento na Casa de Passagem, a gente já encaminha para a Casa de Passagem (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025, grifos nossos).

Eu vejo que a gente tem aquelas pessoas que são os crônicos de rua que a gente atende aqui, que são aquelas pessoas que **são realmente de Chapecó**, que estão em situação de rua já há muitos anos, assim, né? Que a gente percebe já, que estão de forma crônica, que **são os nossos**, que a gente chama e que a gente atende aqui (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025, grifos nossos).

A população que é do município de Chapecó, que já está há mais tempo aqui em Chapecó, nós conhecemos todos eles, por nome, sobrenome, história, e todos os registros de atendimentos desse público são lançados num sistema de informação, que é o IDS Social. Então, por esse sistema, a gente consegue monitorar qual o atendimento que ele teve, qual o encaminhamento que cada um teve. Quando chega alguém que está em trânsito, facilmente é identificado pelo resgate social e ele é conduzido para atendimento. E aí a equipe técnica avalia qual é o encaminhamento mais adequado. Então, como a gente tem esse monitoramento de quem são, eu não gosto de usar a palavra monitoramento, porque parece que a gente está vigiando, né? Mas como a gente tem esse acompanhamento diário das equipes de abordagem, a gente sempre sabe. 'Ah, agora lá na praça tem uma pessoa diferente, vamos lá ver quem é' (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Um elemento transversal às entrevistas é a reorganização recente dos fluxos de acolhimento, marcada pela centralidade do Resgate Social como instância de triagem. Pessoas sem vínculo prévio com Chapecó ou com os serviços passam, via de regra, por

esse filtro institucional, enquanto sujeitos já conhecidos — frequentemente classificados como “crônicos” ou “nossos” — são acolhidos diretamente. Essa lógica classificatória, reiterada em diferentes níveis da política, opera como um dispositivo de territorialização da cidadania, no qual o acesso ao acolhimento e, por extensão, aos direitos urbanos, passa a ser condicionado à origem, ao histórico institucional e ao grau de reconhecimento prévio pelo sistema.

Esse processo de territorialização da cidadania não se limita ao plano discursivo, mas se materializa no próprio desenho institucional e nas rotinas operativas dos serviços. Ao subordinar o acesso às políticas públicas a marcadores de origem, circulação e vínculo prévio com o município, a ação estatal deixa de operar segundo princípios universalizantes e passa a converter a política pública em um filtro espacial de pertencimento, no qual o território funciona como instância reguladora da cidadania. Nesse processo, o espaço urbano deixa de ser concebido como um bem coletivo e passa a assumir a forma de uma fronteira moral e administrativa, capaz de distinguir sujeitos legítimos e ilegítimos no uso da cidade, reforçando práticas de exclusão e aprofundando desigualdades no acesso aos direitos urbanos.

Tal racionalidade se expressa de forma explícita nos discursos das agentes da linha de frente, nos quais o pertencimento territorial e a permanência histórica no município aparecem como critérios centrais para a definição do direito ao acolhimento. A diferenciação entre usuários classificados como “crônicos”, vinculados ao município e desprovidos de redes familiares locais, e aqueles identificados como sujeitos em trânsito ou sem vínculos reconhecidos, evidencia a construção de uma hierarquia de legitimidade no acesso aos serviços. Nessa perspectiva, o acolhimento é concebido como substituto da moradia apenas para aqueles cuja trajetória é reconhecida como pertencente ao território municipal, conforme expressa a fala das monitoras sociais do Resgate Social e da Casa de Passagem:

E o que é interessante também a gente colocar é que a gente tem usuários crônicos, que não tem mais vínculo familiar, que foi rompido esses vínculos já há muito tempo. Situação de rua de mais de 10 anos, por exemplo. Então, a pessoa não tem uma casa de referência. A casa de referência dela é o acolhimento [...] situações de população aqui do nosso município, população de rua, que se eles não tiverem esse acolhimento, eles não têm uma casa mais de referência. Não têm mais familiares, pessoas aqui de Chapecó ou que estão no município há mais de 25 anos. Então, (são de) Chapecó (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Então, quando vem alguém de outro município e a gente encaminha pra rodoviária, né? Lá eles passam por atendimento com a equipe técnica do resgate social. Eles têm uma assistente social que faz os atendimentos. E eles vêm pra cá com o encaminhamento dela, né? Sem o encaminhamento deles, a gente não faz o acolhimento. Aí tem aquelas pessoas que são as

daqui, né? Que são aquelas pessoas crônicas de rua, né? Que a gente já conhece, que já frequentam aqui, né? Que são realmente aqui de Chapecó, que a gente atende aí sem encaminhamento, né? Sem passar por atendimento técnico. A gente faz o acolhimento (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

Essa lógica institucionalizada de distinção territorial encontra correspondência na experiência vivida pelos próprios sujeitos em situação de rua, cujas narrativas confirmam a existência de um atendimento diferencial baseado na origem e no tempo de permanência no município. A fala de Edson evidencia como o acolhimento se converte em um dispositivo de gestão da mobilidade urbana, no qual o acesso ao serviço é temporário e condicionado à aceitação do deslocamento para fora da cidade:

A minha experiência com eles foi a seguinte: eu fiquei um tempo lá, mas eu não tenho permanência porque eu não sou chapecoense. Aquilo ali é um albergue para chapecoense e casa de passagem para os de fora. Eles me dão uns dias e me oferecem uma passagem para voltar ou para seguir adiante (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

No entanto, essa leitura mais restritiva e territorializada do acolhimento é tensionada pelo discurso produzido no nível da gestão, que se apresenta como orientado por uma lógica universalizante e pela ampliação das ofertas institucionais. Na fala da Diretoria de Acolhimento e Apoio de Dependentes, o acesso aos serviços é descrito como imediato e abrangente, articulando acolhimento, tratamento, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho. Ainda assim, esse discurso incorpora uma racionalidade seletiva ao atribuir a permanência no acolhimento à “escolha” individual dos sujeitos, deslocando para o plano moral a explicação para a não adesão às trajetórias normativas propostas pela política pública:

Então, hoje, a gente atua de forma a oferecer em caráter imediato o acolhimento, o tratamento para dependência química, a qualificação profissional, o retorno para o mercado de trabalho. Também percebemos que algumas pessoas não querem tudo isso. Elas querem estar acolhidas, ter alimentação, o pernoite, mas elas já experimentaram essa rotina de estar no mercado de trabalho, de trabalhar, de receber salário, mas não querem, elas só querem estar num serviço de acolhimento. Então, é isso que a gente vai proporcionar (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

A contraposição entre os relatos da linha de frente, da vivência da rua e da gestão evidencia que a política municipal opera a partir de racionalidades distintas, porém complementares, que convergem para a produção institucional de um acolhimento seletivo. Enquanto a territorialização explícita define quem pode permanecer, a moralização implícita explica por que alguns sujeitos não avançam nos percursos institucionalmente desejados.

Ainda sob à luz do desenho institucional e operativo dos serviços, as entrevistas evidenciam que os limites para a efetivação da política municipal voltada à população em situação de rua estão diretamente relacionados a um desenho institucional marcado pela escassez estrutural de recursos humanos, financeiros e operacionais. No âmbito do Resgate Social, a insuficiência de equipes técnicas aparece como um dos principais entraves ao funcionamento do serviço, revelando um descompasso entre os mecanismos formais de contratação e as especificidades do trabalho com a população em situação de rua. Conforme relatado pela monitora social, a dificuldade não se restringe à abertura de vagas, mas à permanência dos profissionais no serviço, dada a exigência de identificação com a função e com o público atendido:

Acho que muitas vezes é por falta de funcionários mesmo, contratação de mais equipe técnica. Se você for ver, são pessoas que são contratadas através de concurso, de processo seletivo e tal. E muitas vezes ou não preenchem as vagas, ou a pessoa que passou no concurso não se adapta ao serviço (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

A fala evidencia que a atuação no Resgate Social demanda não apenas formação técnica, mas também experiência prévia, disponibilidade emocional e capacidade de lidar com situações de extrema precariedade, o que acaba afastando parte significativa dos profissionais que ingressam no serviço. Essa inadequação entre a lógica generalista dos concursos públicos e a complexidade do trabalho na linha de frente contribui para a alta rotatividade e para a sobrecarga das equipes remanescentes. Como aponta a entrevistada:

Pra trabalhar no Resgate Social tem que ter uma identificação com o serviço, a pessoa não pode ter medo, não pode ter muito nojo, porque senão a pessoa não consegue ficar no serviço (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Esse cenário se agrava diante da elevada demanda atendida e das limitações normativas que regulam a carga horária de determinadas categorias profissionais, como o Serviço Social, comprometendo a continuidade do acompanhamento e reforçando uma atuação centrada na urgência:

Hoje, por exemplo, a gente está com uma técnica e a demanda é alta. O horário do assistente social é 30 horas, é uma coisa legislada. Então eu vejo que às vezes precisaria ter mais uma técnica pra dar conta de fechar o horário de atendimento do resgate (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

No âmbito da Casa de Passagem, os limites institucionais se manifestam sobretudo na baixa autonomia administrativa e na insuficiência orçamentária, que condicionam a realização de melhorias estruturais e atividades socioeducativas. Segundo a monitora social:

A gente tinha alguns planos de fazer algumas melhorias aqui na casa, levantar a cerca, arrumar a calçada, fazer algumas coisas diferentes. Mas nem sempre é aprovado na gestão, e aí a gente não consegue (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

A escassez de recursos financeiros também limita a realização de ações simbólicas e educativas, revelando como a precarização material impacta diretamente a qualidade do acolhimento:

Às vezes a gente gostaria de fazer umas coisas a mais, como atividades na Páscoa, mas não tem aquilo que a gente precisa pra fazer. Então, nessa questão do orçamento e de recurso, eu vejo que é um impasse (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

No nível da gestão, embora a dificuldade de recomposição das equipes seja reconhecida, a narrativa tende a deslocar parcialmente a explicação para o plano cultural e geracional, como expressa a diretora de acolhimento:

Hoje o serviço público deixou de ser um bom local para trabalhar. As pessoas assumem os concursos, não sabem a demanda que vão atender, se frustram e acabam pedindo exoneração. Nós estamos com uma geração que não quer trabalhar com o que é sujo, com o que tem mau cheiro (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Embora esse relato identifique um aspecto real das dificuldades enfrentadas, ele tende a individualizar um problema que é estrutural, obscurecendo o papel das condições objetivas de trabalho, da valorização profissional e do próprio desenho institucional da política pública. Em conjunto, as falas evidenciam que a escassez de pessoal e de recursos não constitui uma falha ocasional, mas um elemento estruturante da política municipal, que passa a operar sob uma lógica de administração da precariedade.

Dessa forma, o desenho institucional analisado contribui para a consolidação de uma política pública que regula o acesso aos serviços a partir de suas limitações operacionais, produzindo um atendimento seletivo e condicionado. A precarização das equipes, a centralização das decisões e a insuficiência orçamentária reforçam uma gestão

da não cidadania, na qual o direito à cidade é mediado pela capacidade institucional de absorver demandas e pelo reconhecimento dos sujeitos como “atendíveis”, aprofundando desigualdades e produzindo espacialidades marcadas pela exclusão e pela condicionalidade do acesso aos direitos urbanos.

Finalizando a análise dos aspectos operacionais dos serviços, cabe examinar de maneira específica o fluxo que estrutura o Programa Mão Amiga, ação de governo que se apresenta como resposta central à problemática da dependência química e que, ao mesmo tempo, revela importantes elementos da lógica institucional de gestão da população em situação de rua no espaço urbano de Chapecó.

A fala da diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes evidencia que o Programa Mão Amiga surge como uma resposta institucional a impasses estruturais da rede pública de atenção psicossocial, especialmente no que se refere aos fluxos de acesso ao CAPS. Segundo a entrevistada, o programa foi concebido inicialmente para atender um grupo específico de pessoas em situação de rua que demandavam desintoxicação imediata, mas que não conseguiam acessar os serviços regulares de saúde, conforme explicitado em citação anterior da entrevista.

A criação do programa, portanto, revela uma lógica pragmática e emergencial, orientada pela superação de entraves operacionais do sistema público de saúde. No entanto, a própria entrevistada aponta que, a partir da institucionalização do Mão Amiga, novas demandas passaram a incidir sobre o programa, especialmente por parte de familiares de dependentes químicos que reivindicavam acesso semelhante ao ofertado à população em situação de rua:

A partir disso, começou a surgir a demanda das famílias, que chegavam e diziam: ‘ah, eu também tenho um dependente químico dentro de casa [...] e por que vocês atendem as pessoas que estão na rua e não atendem o meu filho?’ (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Esse movimento contribui para a ampliação progressiva do escopo do programa, que deixa de atender exclusivamente a população em situação de rua e passa a se apresentar como uma política de alcance mais amplo, “indiferente de classe social, de condição”. Paralelamente, a diretora reconhece os limites da estratégia centrada exclusivamente na desintoxicação, afirmando que os períodos de internação de curto prazo se mostraram insuficientes para a superação da dependência química:

A gente foi percebendo que não adianta desintoxicar, que 30, 90 dias não resolve o problema. E que havia necessidade de encaminhar para a comunidade terapêutica (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

A partir dessa constatação, o programa passa a priorizar o encaminhamento para comunidades terapêuticas, reduzindo as internações para desintoxicação e reservando-as a casos considerados mais graves, como situações de transtorno mental associado, gestantes em situação de rua, idosos ou pessoas que oferecem risco a si ou a terceiros:

Hoje as desintoxicações são mínimas, são para aqueles casos bem graves, assim, transtorno mental associado, uma gestante em situação de rua, um idoso, uma pessoa que tem risco (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

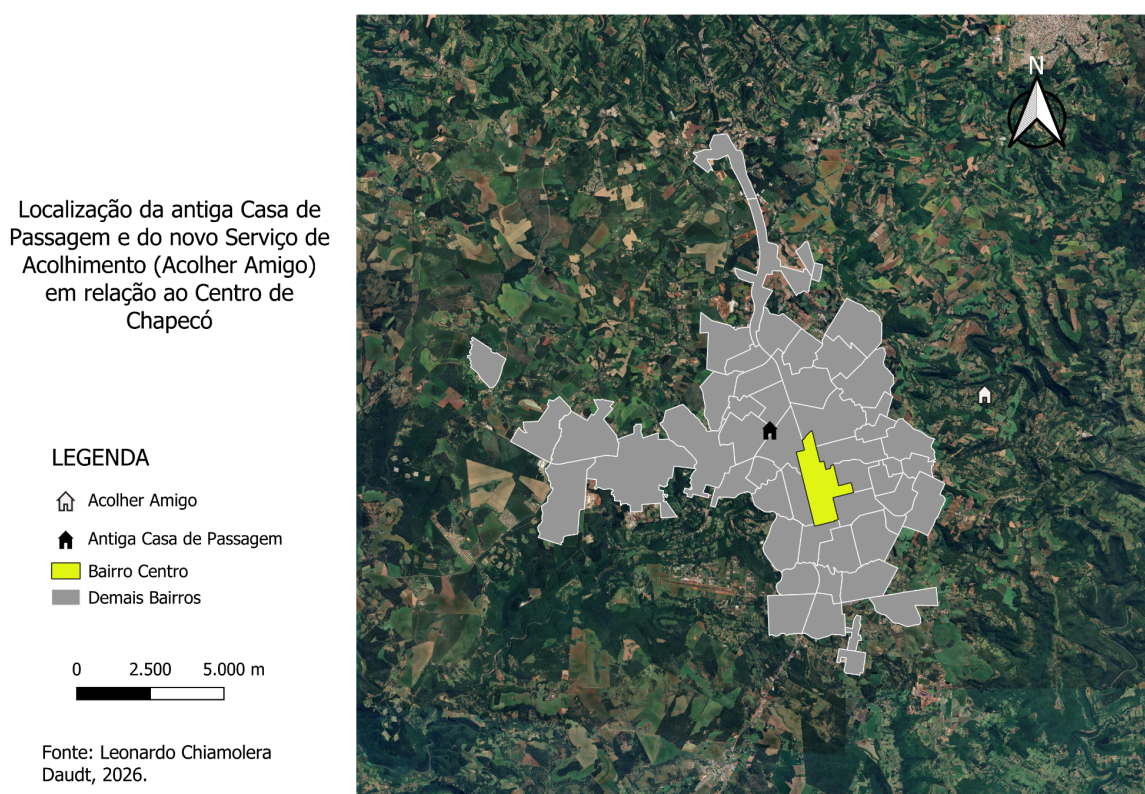
Embora o discurso enfatize a articulação intersetorial entre saúde, assistência social e segurança pública, a centralidade conferida às comunidades terapêuticas como principal estratégia de cuidado revela a persistência de um modelo de enfrentamento da dependência química fortemente ancorado na institucionalização e no afastamento do sujeito de seus territórios cotidianos. Além disso, a ampliação recente do programa para o atendimento das famílias e da chamada “codependência” indica um deslocamento da responsabilidade do cuidado para o núcleo familiar, conforme reconhece a própria diretora:

A gente já está sentindo a necessidade [...] que não adianta tratar o dependente e não tratar a família. Então agora a gente começa um processo de fortalecer o atendimento da codependência, através dos grupos de apoio (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Por fim, a proposta de reestruturação dos equipamentos de acolhimento — com a desativação da Casa de Passagem e a criação de uma unidade de acolhimento e de um espaço de reinserção social em formato de “república” — explicita a tentativa de organizar trajetórias graduais de saída da situação de rua e da dependência química. Esse percurso é apresentado como condicionado à abstinência, à inserção no mercado de trabalho e à supervisão institucional, inclusive no manejo do primeiro salário, considerado um momento crítico de recaída, conforme afirma a Diretora de Acolhimento, Maria Fernanda Lopes, em sua entrevista: “esse espaço de reinserção é para que a pessoa possa ficar 30, 60, 90 dias até ela conseguir constituir a própria residência”.

Segundo a Prefeitura de Chapecó (2025), com a reestruturação da política municipal de acolhimento voltada à população em situação de rua, a Prefeitura promoveu a substituição da antiga Casa de Passagem, localizada no bairro São Cristóvão, pela implantação de uma nova Unidade de Acolhimento, denominada Acolher Amigo. O novo equipamento foi adquirido pelo poder público a partir da compra de uma estrutura anteriormente pertencente a uma instituição religiosa, situada na Linha Tafona, área rural do município, ao custo de R\$2,7 milhões.

Figura 10. Localização da antiga Casa de Passagem e do novo Serviço de Acolhimento (Acolher Amigo) em relação ao Centro de Chapecó



Fonte: Elaborado pelo autor.

Concebida como um espaço mais amplo e estruturado, a unidade dispõe de capacidade total para 148 leitos, com oferta inicial de 70 vagas, organizadas em alas masculina e feminina, além de cozinha, banheiros, auditório e salas destinadas a oficinas. Segundo o discurso institucional, o objetivo do novo equipamento é oferecer um atendimento integral, que articula acolhimento provisório, alimentação, fornecimento de vestuário, acompanhamento individualizado e ações voltadas à capacitação profissional, à inserção no mercado de trabalho e ao tratamento da dependência química.

A transferência dos usuários anteriormente atendidos na Casa de Passagem para essa nova unidade é apresentada como parte de uma estratégia mais ampla de reorganização dos serviços, integrada ao Programa Mão Amiga, que articula assistência social, saúde e segurança pública. Ainda que ancorada em uma retórica de cuidado e reinserção social, a implantação do novo espaço inaugura uma nova espacialidade do acolhimento institucional, marcada pelo deslocamento territorial do atendimento para fora da área urbana central, aspecto que suscita problematizações quanto às formas de gestão da população em situação de rua e à mediação do direito à cidade no âmbito das políticas públicas locais.

A respeito desta reestruturação dos equipamentos de acolhimento, uma matéria veiculada pela TV Globo em novembro de 2025 relatou que a transferência do aparato estatal de acolhimento da PSR para a área rural da cidade deu indícios ao Ministério Público de práticas relacionadas ao higienismo urbano, que contrariam a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976¹⁰, o que motivou uma fiscalização surpresa na unidade (TV GLOBO, 2025). De acordo com a reportagem, no ato da fiscalização foi constatada a falta de profissionais de atenção psicossocial entre o corpo de funcionários da unidade Acolher Amigo, o que contrasta com a presença constante de profissionais da Guarda Municipal, que armados transitam pelos corredores, reforçando o viés de repressão e vigilância sobre esse grupo populacional, ainda que estejam distantes do centro urbano.

Em síntese, a análise do desenho institucional e operativo da política municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó evidencia que os serviços não apenas respondem a demandas sociais, mas operam como dispositivos de regulação espacial e moral da cidadania. A fragmentação dos fluxos, a escassez estrutural de recursos, a centralização decisória e a territorialização do acesso aos serviços conformam uma política pública que administra a precariedade ao mesmo tempo em que seleciona quem pode ser acolhido, permanecer e circular na cidade. Ao articular critérios territoriais de pertencimento, classificações institucionais e estratégias de deslocamento espacial, o Estado produz um acolhimento seletivo, no qual o direito à cidade é mediado por limitações operacionais e por racionalidades normativas. Diante desse quadro, torna-se fundamental avançar da análise do funcionamento institucional para a compreensão de como esses arranjos são

¹⁰ Na decisão liminar de 25 de julho de 2023, o relator, Min. Alexandre de Moraes, determinou que União, Estados, Distrito Federal e Municípios adotem, de forma imediata, medidas para efetivar a Política Nacional para a População em Situação de Rua, incluindo diagnóstico situacional, plano de ação, proibição de remoções forçadas de pessoas e de seus pertences, garantia de segurança pessoal e de seus bens em abrigos, apoio às vigilâncias sanitárias para acolhimento de animais e outras providências para proteção e inclusão social desse grupo vulnerável (Brasil, 2023).

percebidos, avaliados e problematizados pelas próprias agentes envolvidas na política. Assim, o próximo subitem dedica-se a examinar o entendimento do programa, abordando as avaliações, limites e desafios apontados pelos sujeitos que operam e vivenciam cotidianamente essa política pública.

4.2.2 Entendimento dos serviços: avaliação, limites e desafios

A análise das entrevistas com as agentes públicas revela um entendimento institucional marcado por uma avaliação ambivalente da política municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó. De modo geral, os serviços são reconhecidos como mais estruturados e responsivos quando comparados a períodos anteriores, especialmente no que se refere à ampliação da rede de acolhimento e à capacidade de oferecer respostas imediatas às demandas emergenciais. No entanto, essa avaliação positiva é constantemente atravessada por limites de ordem social, institucional e operativa, que tensionam a efetividade das ações e revelam a persistência de um hiato entre os objetivos declarados da política pública e seus resultados concretos no cotidiano urbano.

Avaliação positiva e a centralidade da resposta imediata

No discurso da gestão e das agentes, a noção de avanço institucional está fortemente associada à capacidade de reorganizar o atendimento de modo a reduzir a fragmentação da rede e acelerar os fluxos de acolhimento e encaminhamento. Programas como o Mão Amiga e a criação da nova unidade de acolhimento na Linha Tafona são apresentados como marcos de uma política mais integrada, capaz de articular assistência social, saúde e, em certa medida, segurança pública. A resposta imediata — acolher no momento em que o sujeito manifesta disposição para sair da rua — é reiteradamente apontada como elemento-chave para evitar desistências e rupturas no cuidado. Conforme destacado pela diretora dos serviços de acolhimento, a efetividade do programa está diretamente associada à capacidade de resposta imediata da rede:

Quando eu assumi essa demanda lá em 2021, nós tínhamos uma dificuldade muito grande, por exemplo, de que essas pessoas conseguissem acessar os serviços de saúde. Por quê? A característica da população em situação de rua, e você estuda isso, sabe, teoricamente, eles têm um caráter imediatista. Então, assim, hoje a pessoa decidiu que ela quer o tratamento para dependência química. É naquele dia, ela não vai esperar 20 dias, 30 dias. E aí nós tínhamos no fluxo da saúde todo um protocolo que eles precisavam cumprir. Vai até o CAPS, fazer o acolhimento, depois o direcionamento, depois a consulta. E nesse

cumprimento deste protocolo, a gente perdia as pessoas. Elas desistiam do tratamento, elas não queriam mais saber de fazer desintoxicação (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Essa entendimento revela uma racionalidade de gestão orientada pelo tempo urbano, marcada por ritmos específicos de urgência, desistência, interrupção, começos e recomeços, o que indica um esforço institucional em reconhecer que a PSR vivencia temporalidades e espacialidades próprias. Tal reconhecimento sugere que as políticas públicas destinadas a esse grupo deveriam considerar essas dinâmicas singulares na formulação e operacionalização de suas ações. Contudo, na prática, a política tende a reduzir essa complexidade ao operar quase exclusivamente sob a lógica da urgência, partindo do pressuposto de que a decisão do usuário é contingente, frágil e frequentemente efêmera.

Nesse contexto, a eficácia do programa passa a ser avaliada menos pela capacidade de promover a superação estrutural da situação de rua e mais pela aptidão em intervir de maneira imediata sobre os fluxos institucionais, garantindo encaminhamentos rápidos e a não perda da decisão momentânea do usuário. Essa centralidade da urgência é, no discurso institucional, fortemente associada ao uso abusivo de álcool e outras drogas, enquadrado prioritariamente como uma questão de natureza médica. Como consequência, os demais aspectos constitutivos da situação de rua, sociais, territoriais, relacionais e econômicos, tendem a ser submetidos aos ritmos da burocracia estatal, produzindo uma assimetria temporal no tratamento das múltiplas dimensões do fenômeno.

A eficácia parcial e o circuito rua–serviço–rua

Apesar do reconhecimento dos avanços, as agentes do Resgate Social e da Casa de Passagem são enfáticas ao classificar a eficácia da política como parcial. Embora existam instrumentos institucionais, o vínculo com os usuários é descrito como frágil e instável, marcado por idas e vindas, recaídas e reincidências. A rua reaparece, assim, como uma força permanente que disputa o cotidiano com os serviços. Quanto a isso, é possível perceber esta tensão a partir das falas das monitoras sociais de Resgate Social e Casa de Passagem:

Então, quando a gente conduz até a Casa de Passagem do [bairro] São Cristóvão, eles não são obrigados a ficar lá dentro. Então acontecem situações em que você tem que levar três, quatro vezes no dia a mesma pessoa (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Eu vejo como principal dificuldade, realmente, essa questão, assim, individual deles mesmo. De talvez não quererem ficar aqui pra não seguir determinadas regras, né? Por exemplo, a gente não pode beber aqui dentro, né? A gente não pode usar nenhum tipo de substância química aqui dentro. Então, alguns preferem ficar na rua (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

Essa dinâmica é explicada através da fala das agentes, em parte, pela lógica do acolhimento não compulsório, que garante liberdade de entrada e saída, mas que também dificulta a continuidade dos processos de reinserção. A dificuldade de adesão às normas institucionais, como a abstinência de álcool e drogas ou o cumprimento de rotinas, é frequentemente apontada como um dos principais fatores de evasão, sobretudo entre usuários com longos históricos de rua e dependência química.

A política, nesse contexto, passa a administrar trajetórias marcadas por interrupções sucessivas, mais do que a produzir saídas duráveis da situação de rua, contribuindo para a conformação de um ciclo territorial rua–serviço–rua, especialmente entre os sujeitos reconhecidos institucionalmente como “crônicos”. A reprodução desse ciclo tende a reforçar as condições de vulnerabilidade, uma vez que, ao mesmo tempo em que não responde de forma efetiva às demandas de pessoas com longos históricos de permanência na rua, a política acaba por reconduzir ao espaço público usuários que não se enquadram nos referenciais normativos e morais que orientam o funcionamento institucional dos serviços.

Limites socioterritoriais: estigma, higienismo e contradições urbanas

Um dos elementos mais recorrentes nas entrevistas refere-se ao preconceito social e à construção de uma imagem negativa da população em situação de rua por parte da sociedade civil, percebidos pelas agentes públicas como um dos principais entraves à efetividade da política municipal. Esse preconceito se materializa, sobretudo, na rejeição territorial à presença desses sujeitos no espaço urbano, expressa na resistência à implantação de serviços de acolhimento em áreas residenciais e na pressão constante por sua remoção dos espaços públicos centrais, frequentemente formulada a partir de discursos associados à “ordem urbana” e à “limpeza” da cidade.

Essa dimensão aparece de forma contundente na fala da diretora dos serviços de acolhimento, que identifica o preconceito social como o principal desafio enfrentado pela política municipal:

O principal desafio é o preconceito. É o preconceito, é a falta de entendimento da sociedade em relação a essas pessoas. É as distorções

que a população tem referente a esse público. O preconceito no sentido assim, eu não quero a casa de passagem perto da minha casa. Eu não quero que uma pessoa em situação de rua passe na frente da minha casa. Isso é muito difícil, porque a sociedade tem o conceito de que a população em situação de rua tem que estar lá na pedreira, lá onde era o antigo britador, quanto mais longe, melhor¹¹. Então, isso é um dificultador na execução dos serviços. [...]

Eu percebo que eles não são bem-vindos em nenhum espaço. Ninguém quer a pessoa em situação de rua na frente da sua casa, do seu comércio (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Presente também na fala da diretora dos serviços de acolhimento está o reconhecimento da centralidade urbana como um espaço desejado e funcional para a população em situação de rua, associado à concentração de fluxos, circulação e possibilidades de interação social:

Eles têm uma concentração muito grande na região central. Eles gostam de estar ali onde é que tem o movimento, onde é que as coisas acontecem, né? E é normal. Eles querem ocupar o tempo com alguma coisa (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Essa centralidade não se manifesta apenas no plano discursivo, mas também se reproduz de forma concreta nas práticas cotidianas do Resgate Social. Nas entrevistas com Bárbara e Bruna, responsáveis pela descrição das rotinas de rondas do serviço, observa-se que os deslocamentos da equipe se concentram prioritariamente em pontos centrais da cidade, reconhecidos institucionalmente pela permanência recorrente de pessoas em situação de rua. Da mesma forma, os locais e regiões onde o Resgate Social é mais frequentemente acionado pela população e por outros órgãos municipais correspondem, majoritariamente, a áreas centrais, caracterizadas pela intensa circulação de pessoas, pela concentração de atividades comerciais e de serviços e pela elevada visibilidade urbana.

Ao admitir a normalidade dessa ocupação da região central, o discurso institucional explicita a contradição entre compreensão e gestão: compreende-se o sentido da permanência nos espaços centrais, mas responde-se a ela por meio de estratégias que deslocam esses sujeitos para áreas menos visíveis, reforçando uma lógica de higienização urbana mediada pela política social.

As falas explicitam como a negação da convivência territorial se converte em um obstáculo concreto à implementação das políticas públicas, ao deslocar simbolicamente a

¹¹ O novo serviço de acolhimento, agora localizado na Linha Tafona, a cerca de 10km do centro da cidade, atende a esta vontade.

população em situação de rua para espaços de invisibilidade e afastamento, limitando a possibilidade do direito à cidade e tensionando permanentemente a legitimidade dos serviços no território urbano.

No cotidiano do Resgate Social, essa racionalidade excludente se manifesta de maneira ainda mais direta, por meio de demandas recorrentes por remoção compulsória das pessoas em situação de rua, revelando expectativas sociais de que a política pública opere como instrumento de “retirada” e não como política de proteção social. Esse entendimento é evidenciado no relato de uma das motoristas do serviço:

E a gente tem que... o nosso trabalho de abordagem é oferta do serviço, do assistencialismo. A gente chega e oferece ajuda, apoio. O que muitas pessoas às vezes não entendem, né? Porque a pessoa liga e fala: “vem retirar, vem recolher a pessoa daqui”. E nossa função não é recolher ninguém, sabe, até porque **a pessoa não é um saco de lixo que tu passa e recolhe**, né? A gente vai, aborda, identifica, conversa e vê o que a gente pode fazer. Mas se a pessoa não quiser sair dali, também a gente não pode obrigar a pessoa a sair. Mas nem sempre quem nos pede isso entende. Eles querem que a gente retire a pessoa dali, né? Mas a pessoa não quer sair, ela não é obrigada a sair (Entrevista com Bárbara Rosa, Motorista do Resgate Social, Chapecó, 2025, grifos nossos).

A comparação simbólica entre o “recolhimento” de pessoas e a coleta de resíduos urbanos evidencia a desumanização implícita nessas demandas e reforça a compreensão da política pública como mecanismo de gestão da ordem espacial, orientado pela eliminação da presença considerada indesejada no espaço público.

Essa racionalidade aparece também na fala da diretora dos serviços de acolhimento, que explicita o papel da política pública como instância de mediação territorial entre interesses considerados legítimos no espaço urbano — em especial, entre a permanência da população em situação de rua nos espaços centrais e as demandas do comércio e da sociedade local. Ao enunciar a necessidade simultânea de “proteger” a população em situação de rua e garantir a tranquilidade das atividades econômicas, a entrevistada revela como o território central é concebido como espaço sensível, no qual a presença desses sujeitos se torna objeto de regulação institucional:

Então, eu tenho que proteger a população em situação de rua disso e ofertar condições para que o comerciante consiga executar as suas atividades de forma tranquila. E como que eu faço isso? É ofertando outros espaços para essa população ficar (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Além disso, o preconceito em relação à população em situação de rua não se restringe à relação entre sociedade civil e usuários dos serviços, manifestando-se também, de forma mais sutil, no interior da própria rede institucional. Esse entendimento aparece no relato de uma monitora da Casa de Passagem:

Ah, eu acho que a gente percebe, às vezes, até com relação aos outros serviços, o preconceito com relação ao nosso público, né? Porque são pessoas em situação de rua e tal. E também por conta do próprio uso de substâncias (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

Essa fala indica que o estigma associado à situação de rua e ao uso de substâncias psicoativas atravessa não apenas o imaginário social mais amplo, mas também as relações institucionais, produzindo barreiras simbólicas e operacionais no atendimento e condicionando os modos de reconhecimento desses sujeitos como destinatários legítimos das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, os entrevistados reconhecem uma contradição estruturante do cotidiano urbano e mencionada neste trabalho anteriormente: os mesmos grupos sociais que demandam a retirada das pessoas em situação de rua são, muitas vezes, aqueles que contribuem para sua permanência por meio de doações, esmolas e ações pontuais de caridade. Essa tensão entre caridade e exclusão revela um ambiente moral ambíguo, no qual a presença da população em situação de rua é tolerada enquanto invisível ou assistida informalmente, mas rejeitada quando se torna visível e permanente.

Por fim, a compreensão social da rede de serviços como um mecanismo de higienização urbana da presença da população em situação de rua evidencia um quadro persistente de desinformação acerca das funções e dos objetivos das políticas públicas destinadas a esse grupo. Tal leitura distorcida tende a deslocar o eixo de atuação dos serviços, que passam a ser acionados prioritariamente como instâncias de mediação de incômodos e reclamações relativas à presença desses sujeitos em áreas residenciais e comerciais. Como efeito, as ações institucionais veem-se parcialmente desviadas de estratégias voltadas ao enfrentamento dos condicionantes estruturais da situação de rua, reforçando uma lógica de gestão da visibilidade e da ordem espacial em detrimento da promoção de direitos e da construção de trajetórias efetivas de superação da vulnerabilidade.

Limites institucionais e o descompasso do SUAS

Outro limite institucional central evidenciado nas entrevistas refere-se ao descompasso entre a estrutura normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a complexificação contemporânea do fenômeno da situação de rua. A política nacional, concebida a partir de uma leitura histórica específica da vulnerabilidade social, mostra-se relativamente inadequada para responder às transformações recentes no perfil da população atendida, marcado por trajetórias prolongadas de permanência na rua, uso abusivo de substâncias psicoativas, sofrimento psíquico e múltiplas rupturas sociais. Tal inadequação não se expressa apenas como uma dificuldade operacional pontual, mas como um entrave estrutural à formulação de respostas territorialmente situadas e ajustadas à complexidade atual do fenômeno.

Essa crítica aparece de forma contundente na fala da diretora dos serviços de acolhimento, ao apontar que a própria constituição do SUAS desconsiderou a emergência e o crescimento da demanda relacionada à população em situação de rua, relegando esse público a uma posição residual dentro da política de assistência social:

O SUAS não enxergava a demanda da população em situação de rua como uma demanda emergente e em ascensão. Ele não viu isso quando constituiu a política. Então, a população em situação de rua, ela está lá, numa migalha de um serviço de média complexidade, que é o CREAS. E o que a gente percebe? A população em situação de rua já tomou uma proporção tão grande que ela precisa de serviços específicos (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Nesse contexto, a tipificação dos serviços, que, em princípio, deveria assegurar padronização, previsibilidade e garantia de direitos, passa a atuar como um mecanismo de engessamento institucional. Mesmo quando o município busca adaptar-se à realidade local, por meio da criação de arranjos específicos de atendimento, essas iniciativas se chocam com os limites normativos do SUAS, uma vez que “a política não prevê” tais formatos. Esse tensionamento é explicitado na fala da diretora ao relatar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal ao operacionalizar serviços voltados exclusivamente à população em situação de rua:

E aí o SUAS nos engessa, porque eu não posso ter um serviço de abordagem social só para a população em situação de rua. Porque o serviço de abordagem está tipificado dentro do CREAS. Hoje, em Chapecó, a gente executa esse serviço específico como um braço do CREAS, mas ele está fora da estrutura física. E aí eu tenho a cobrança do próprio Conselho Municipal de Assistência Social que eu não posso executar a política dessa forma. A política não prevê uma unidade de acolhimento específica para a população em situação de rua. Ela prevê a casa de passagem. Com a demanda e a necessidade que a gente tem, uma casa de passagem não comporta mais esse atendimento (Entrevista com Maria

Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

A fala da entrevistada evidencia, assim, uma contradição estrutural: ao mesmo tempo em que o município é pressionado a responder ao agravamento da situação de rua, é constrangido por um arcabouço normativo que impede a criação de serviços compatíveis com essa realidade. Quando a gestão local decide atuar “na necessidade que se apresenta”, passa a enfrentar cobranças de diferentes instâncias de controle institucional, justamente por operar fora dos limites estritos da tipificação vigente:

E aí, quando o município decide que vai executar na necessidade que se apresenta, a gente tem cobrança do Conselho Municipal, cobrança do TCE, tem cobrança do Ministério Público, porque a política não se atualizou (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Segundo a entrevistada, esse cenário produz uma lacuna institucional entre aquilo que é socialmente necessário realizar e aquilo que é formalmente permitido pela política pública. Tal lacuna decorre de um sistema que foi elaborado há cerca de vinte anos a partir de um contexto social significativamente distinto do atual:

Então, assim, eu vejo que o SUAS também precisa se atualizar. Que o SUAS precisa entender que a pessoa em situação de rua, da política de assistência social, também é o paciente do CAPS AD, também é um paciente do CAPS 2, sabe? [...] Há 20 anos atrás a gente tinha uma realidade, hoje a gente tem outra. Se a gente pensar o quanto as coisas mudam, o quanto as coisas mudaram nos últimos cinco anos, já é assustador. Então, tu imagina nos últimos 20 (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Além disso, a crítica ao SUAS articula-se à fragilidade da intersetorialidade na prática cotidiana das políticas públicas. Embora prevista desde a formulação inicial do sistema, a integração entre assistência social e saúde permanece limitada, especialmente diante da centralidade que o uso de substâncias e o sofrimento psíquico assumem nas trajetórias da população em situação de rua. Para a diretora, mais do que um princípio normativo, a intersetorialidade deveria se traduzir em liberdade institucional e autonomia administrativa para que os municípios pudessem criar serviços adequados às suas especificidades territoriais, rompendo com a rigidez tipificadora que impede respostas integradas e situadas:

E que essa intersetorialidade que se fala desde o princípio, desde 2004, mais do que nunca ela precisa ser colocada em prática, ser efetivada, e que

a gente precisa ter essa liberdade para criar os serviços de acordo com a necessidade de cada município. Então, hoje o SUAS, para nós, ele é um dificultador. Porque ele engessa tanto a execução dos serviços que a gente não consegue fazer o que é necessário (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Nesse contexto, as inovações locais tendem a assumir a forma de programas específicos, mais flexíveis e adaptáveis às demandas concretas, porém também mais vulneráveis à descontinuidade política e institucional. A política municipal passa, assim, a operar em uma zona de tensão permanente entre a normatividade do sistema nacional e a necessidade de respostas criativas, emergenciais e territorialmente situadas. Ao mesmo tempo em que os relatos apontam para a urgência de uma revisão integradora do SUAS, a crítica formulada pela diretora de acolhimento também pode ser compreendida como um movimento de legitimação de programas governamentais excepcionais, alguns deles fortemente contestados — como aqueles relacionados à internação involuntária de pessoas em situação de rua —, revelando os dilemas e ambivalências que atravessam a gestão pública diante da insuficiência das políticas estruturais existentes.

4.2.3 Valores e representações sobre o público-alvo

Neste subitem, parte-se do pressuposto de que as representações mobilizadas pelas agentes públicas acerca da população em situação de rua não se reduzem a percepções individuais ou opiniões circunstanciais, mas constituem dispositivos práticos que operam como uma tecnologia de governo, articulada ao desenho institucional e à lógica da urgência que estruturam a política municipal. As classificações recorrentes nas entrevistas funcionam como chaves de leitura que tornam as trajetórias legíveis ao aparato estatal, estabilizam decisões rápidas no cotidiano dos serviços e legitimam a organização de fluxos seletivos de atendimento, acolhimento e encaminhamento. Desse modo, tais categorias não apenas descrevem o público atendido, mas produzem formas específicas de intervenção, orientando a regulação da circulação, da permanência e do acesso aos direitos no espaço urbano.

Importa destacar que os elementos analisados neste subitem atravessam as três entrevistas realizadas, manifestando-se em diferentes níveis de planejamento e execução dos serviços, da abordagem de rua à gestão institucional. Essa recorrência indica que não se trata de interpretações isoladas, mas da conformação de um imaginário institucional compartilhado, que orienta a compreensão e a atuação do poder público frente à população em situação de rua. Tal imaginário tende a reduzir a complexidade do fenômeno a um

conjunto limitado de causas e características, produzindo o “público-alvo” como uma população administrável, passível de triagem, monitoramento, permanência condicionada e, quando necessário, remoção, com efeitos diretos sobre a mediação do direito à cidade e sobre as formas de reconhecimento desses sujeitos como destinatários legítimos das políticas públicas.

A territorialização simbólica do pertencimento: os “nossos” e os “em trânsito”

A análise das entrevistas evidencia que as representações construídas pelas agentes públicas operam como um prolongamento simbólico da triagem institucional descrita no subitem 4.2.1, conferindo ao território um papel central na definição da legitimidade do acesso aos serviços e, por extensão, aos direitos urbanos. Para além de um critério administrativo, o pertencimento territorial emerge como uma categoria moral, capaz de distinguir aqueles reconhecidos como sujeitos legítimos da política pública daqueles percebidos como externos, transitórios ou menos merecedores de investimento institucional.¹²

Essa territorialização simbólica manifesta-se de forma reiterada na distinção estabelecida entre os sujeitos reconhecidos como pertencentes ao município e aqueles classificados como pessoas “em trânsito” ou “de fora do município”. A recorrência da expressão “os nossos” não apenas indica familiaridade institucional, mas revela um processo de apropriação simbólica do público atendido, na qual o tempo de permanência e a trajetória construída no território municipal passam a funcionar como critérios morais de legitimidade para o acesso ao acolhimento. Nessa lógica, os serviços deixam de operar como dispositivos universalizantes e passam a assumir a função de uma “casa de referência” restrita a determinados sujeitos, ao passo que aqueles situados fora do circuito institucional reconhecido são encaminhados a fluxos provisórios, instáveis e condicionados, reafirmando hierarquias no acesso aos direitos urbanos.

¹² Essa forma de territorialização pode, à primeira vista, ser interpretada como uma estratégia legítima de cuidado e responsabilização no âmbito da gestão urbana, remetendo inclusive a uma noção clássica de cidadania associada ao pertencimento à cidade e à comunidade política local. No entanto, tal leitura encontra limites normativos claros no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Constituição Federal de 1988, que vincula a cidadania ao Estado-nação e ao território nacional, não admitindo distinções de direitos entre brasileiros com base em critérios territoriais locais. É nesse tensionamento que práticas aparentemente orientadas pelo acolhimento e pela proteção social podem assumir um caráter perverso, ao converter a responsabilização em distinção, o pertencimento em exclusão e o cuidado em mecanismos de desapego e rejeição, como evidenciam os recorrentes questionamentos jurídicos e políticos a medidas municipais de restrição de circulação ou de “expulsão” de pessoas em situação de rua.

No nível da gestão, a territorialização simbólica do pertencimento se expressa por meio da valorização do acompanhamento contínuo e do reconhecimento individualizado dos sujeitos, sustentados pelo uso sistemático de instrumentos de registro e pela observação cotidiana dos espaços públicos. Essa racionalidade evidencia como o reconhecimento territorial se articula a práticas permanentes de identificação, classificação e distinção dos corpos que ocupam o espaço urbano, produzindo a separação entre sujeitos considerados “conhecidos” e aqueles percebidos como “desconhecidos”, cuja presença tende a acionar respostas institucionais diferenciadas. Nessa lógica, o território converte-se em um critério central de legibilidade estatal, no qual a permanência reiterada no espaço urbano e o acúmulo de registros institucionais passam a conferir maior previsibilidade e estabilidade no acesso aos serviços, reforçando hierarquias no reconhecimento do direito ao acolhimento.

Essa lógica de reconhecimento territorial e de legibilidade estatal não se restringe ao interior do município, mas se projeta também nas relações intermunicipais, revelando disputas implícitas em torno da responsabilidade pelo cuidado e pela gestão da população em situação de rua. No discurso da gestão, a circulação de pessoas “em trânsito” aparece associada a um agravamento das situações atendidas, ao mesmo tempo em que denuncia um processo de desresponsabilização de outros municípios em relação aos seus próprios sujeitos vulnerabilizados. Esse entendimento é explicitado na fala da diretora de acolhimento:

Eu percebo essa mudança nas pessoas que estão em trânsito, que circulam de um município para o outro. Essas pessoas, eu percebo que são situações cada vez mais graves e que está tendo uma desresponsabilização do município por cuidar dos seus. E nós temos vivenciado aqui, por exemplo, há umas duas semanas, um outro município aqui da região mandou para Chapecó, com passagem social, uma idosa, uma pessoa com deficiência e um dependente químico. Então, é a mãe e os dois filhos. Essas três pessoas tinham referência com aquele município. Tinham casa lá, tinham outros familiares, mas aquele município, na intenção de se livrar do problema, encaminhou para Chapecó. Então, eu percebo que as situações que chegam em Chapecó são muito graves. Muitos casos de pessoas com transtorno mental, esquizofrenia principalmente, não estão estabilizadas e aparecem aqui em Chapecó de alguma forma. E quando chega aqui em Chapecó, a responsabilidade é nossa, de organizar, de encaminhar (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

O relato evidencia que a categoria “em trânsito”, longe de designar apenas mobilidade voluntária, opera como marcador de deslocamentos institucionais forçados, nos quais municípios transferem a responsabilidade pelo cuidado a centros urbanos com maior capacidade instalada. Nesse processo, Chapecó é posicionada como território de absorção de casos considerados mais complexos e “difíceis”, ao passo que os municípios de origem

se eximem de sua função protetiva. Tal dinâmica reforça a compreensão do território como fronteira moral e administrativa, na qual a circulação dos sujeitos vulnerabilizados passa a ser regulada não por direitos, mas por estratégias de gestão da precariedade. Assim, a territorialização simbólica do pertencimento se articula a um jogo escalar de responsabilização seletiva, no qual a condição de “estar em trânsito” intensifica a vulnerabilidade e legitima práticas de deslocamento que aprofundam desigualdades socioespaciais e tensionam os princípios de universalidade das políticas públicas.

Dessa forma, a territorialização simbólica do pertencimento consolida-se como um elemento estruturante na produção institucional do sujeito considerado “atendível”, em contraste com aqueles identificados como “em trânsito”, “desconhecidos” ou situados “fora do circuito” reconhecido pela política pública. O território, nesse contexto, deixa de operar apenas como um recorte administrativo e assume a função de categoria simbólica de cidadania, por meio da qual se definem as possibilidades de permanência, circulação e acesso aos direitos no espaço urbano. Ao mesmo tempo, essa racionalidade sustenta práticas seletivas de acolhimento e de gestão da população em situação de rua, evidenciando como a política pública regula o direito à cidade a partir de critérios territoriais e morais que hierarquizam sujeitos e espacialidades.

Mais que um agravante para a situação de vulnerabilidade, a migração forçada aparece também como uma estratégia da própria política de assistência social conforme experiência narrada pelos próprios sujeitos em situação de rua:

Edson: “Eles me dão uns dias e me oferecem uma passagem para voltar ou para seguir adiante.”

Entrevistador: “Para voltar para onde eles te oferecem passagem?”

Edson: “Para voltar para o Rio Grande e para ir adiante.”

Entrevistador: “E esse ir adiante seria ir para onde?”

Edson: “O que eles têm ali, que tem uma verba ali da assistência social. E a verba é para tal lugar, tal lugar, tal lugar. Não é o lugar que eu quero escolher. Se eles têm para Floripa, se eles têm para outra cidade, eles vão me dizer a cidade que eles têm. Mas eles vão disponibilizar uma passagem pra mim. E é uma por ano.”

(Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

O relato evidencia que a circulação proposta pela política não se fundamenta na autonomia do sujeito, mas em uma lógica administrativa que transforma o deslocamento em

solução institucional para a não permanência. A chamada “passagem social” aparece, assim, menos como um direito de mobilidade e mais como um dispositivo de redistribuição territorial da vulnerabilidade, no qual o sujeito é orientado a “seguir adiante” conforme a disponibilidade orçamentária e não segundo seus vínculos, projetos ou desejos¹³. Nesse sentido, a oferta de deslocamento opera como mecanismo de regulação espacial, convertendo a mobilidade em forma de gestão da exclusão e reforçando a condição de não pertencimento daqueles situados fora do circuito institucional reconhecido.

Em síntese, a distinção entre os sujeitos reconhecidos como “os nossos” e aqueles classificados como “em trânsito” evidencia que o pertencimento territorial opera como um princípio estruturante da política municipal voltada à população em situação de rua, extrapolando sua função administrativa e assumindo o estatuto de critério simbólico de cidadania. Ao articular reconhecimento institucional, tempo de permanência e histórico de atendimentos, a política produz hierarquias de legitimidade que condicionam o acesso aos serviços e regulam a permanência no espaço urbano. A circulação, nesse contexto, deixa de ser expressão de escolha ou mobilidade e passa a funcionar como instrumento de gestão da precariedade, por meio do qual a não permanência é administrada e redistribuída territorialmente. Assim, a territorialização simbólica do pertencimento revela-se como um mecanismo central da produção institucional do espaço urbano, no qual o direito à cidade é mediado por critérios territoriais, morais e administrativos que selecionam quem pode permanecer, circular e acessar direitos.

Sofrimento psíquico, dependência química e luto: entre clínica e moral

A análise das entrevistas evidencia que o sofrimento psíquico e o uso abusivo de álcool e outras drogas ocupam posição central na leitura institucional da população em situação de rua, funcionando como principal eixo explicativo do fenômeno. Essa centralidade aparece reiteradamente nas falas das agentes, que associam a condição de rua à dependência química, aos transtornos mentais e à incapacidade de lidar com eventos críticos da vida, produzindo uma narrativa na qual a situação de rua é compreendida predominantemente como expressão de fragilidades individuais. No discurso da gestão, essa transformação do perfil da população atendida é apresentada como um marco histórico que exigiria a reinvenção da política pública:

¹³ Persiste, no senso comum e em determinadas práticas institucionais, o entendimento de que pessoas em situação de rua não possuem projetos, desejos ou expectativas legítimas de futuro. Essa percepção reduz sua existência à sobrevivência imediata, desconsiderando sua condição de sujeito e contribuindo para a naturalização da exclusão e da não cidadania no espaço urbano.

Antigamente a gente tinha aquele menino que estava lá com a caixa para engraxar sapato andando pela rua. Hoje nós temos o dependente químico de crack, de cocaína. Nós temos os transtornos mentais associados ao uso de drogas, então a gente precisa reinventar essa política e criar estratégias para conseguir atender essa demanda (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Essa leitura reforça a centralidade da dependência química e do sofrimento psíquico como chaves privilegiadas de interpretação da situação de rua, frequentemente naturalizadas como características quase universais desse grupo. Tal entendimento aparece de forma ainda mais explícita nas falas da linha de frente, nas quais o uso de substâncias é apresentado como elemento quase totalizante:

A maioria da população de rua tem a questão do uso de álcool ou drogas (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Quem tá na rua, olha, acho que 99% usa alguma coisa. Usam tudo. Álcool, droga, tudo (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

No entanto, ao aprofundar as falas das agentes, observa-se que o uso de substâncias aparece frequentemente associado a processos de ruptura, perda de laços interpessoais e luto, ainda que esse campo raramente seja tematizado como eixo central da intervenção institucional. A própria Bruna reconhece que, em muitos casos, o rompimento dos vínculos familiares e a permanência na rua não decorrem de uma condição econômica prévia, mas de trajetórias marcadas por conflitos, perdas e incapacidade de lidar de maneira saudável com essas experiências:

A gente atende muitos que têm familiares, que têm boas condições econômicas e tal, mas pelo uso de substâncias, seja álcool, droga, acabaram rompendo os vínculos com a família e ficando em situação de rua (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Em outro momento, a entrevistada explicita de forma mais direta a relação entre sofrimento psíquico, luto e uso de substâncias, apontando que o consumo aparece como estratégia de fuga diante de situações que os sujeitos não conseguem confrontar:

Inclusive a gente sempre conversa entre nós que a maioria dessas pessoas que estão em situação de rua tem alguma questão de transtorno ou algum problema assim. Que não conseguiu lidar com o que estava acontecendo ali na vida e aquilo se agravou e o álcool ou a droga é uma fuga. Daí eles acabam ficando, né? E quando leva para atendimento de saúde, o foco é no uso do álcool e droga. Mas assim, não tem um acompanhamento

psicoterapêutico para tentar entender as razões (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Essa fala é particularmente reveladora, pois evidencia o descompasso entre a leitura empírica das agentes sobre as trajetórias de perda e sofrimento e a forma como o sistema institucional responde a essas demandas. Embora as agentes reconheçam que o uso de substâncias está frequentemente relacionado à incapacidade de elaborar lutos, rupturas familiares, adoecimento mental e perdas afetivas, a resposta institucional tende a reduzir a complexidade dessas trajetórias ao diagnóstico de dependência química, priorizando intervenções voltadas à abstinência, à desintoxicação ou ao controle do comportamento.

Tal redução é reforçada pelos próprios limites estruturais da política pública, especialmente no âmbito da assistência social e da saúde mental. Como aponta Bruna, o atendimento psicológico no SUAS não contempla processos psicoterapêuticos capazes de abordar experiências de luto e sofrimento profundo:

Se você observar dentro das políticas do SUAS, o psicólogo na assistência social não faz um atendimento psicoterapêutico. É um atendimento social, igual o assistente social faz. Então, assim, não acaba entrando nessa questão ali das terapias (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

No campo da saúde, a lógica classificatória dos CAPS reforça ainda mais a medicalização do sofrimento, ao segmentar o atendimento a partir do uso de substâncias, mesmo quando o transtorno mental é a demanda central:

O CAPS 2 atende transtornos, desde que a pessoa não faça uso nem de álcool nem de droga. Se faz uso de álcool ou droga, vai pro CAPS AD. Mesmo que a demanda seja esquizofrênico, mas é esquizofrênico e usa álcool, então CAPS AD (Entrevista com Bruna Torres, Monitora Social do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Apesar de reconhecerem essas trajetórias de luto e abandono, os serviços operam majoritariamente a partir de uma lógica de urgência e medicalização, na qual o sofrimento é tratado como risco e o uso de substâncias como desvio comportamental. Nesse processo, observa-se um deslizamento contínuo entre diagnóstico clínico e julgamento moral: o sujeito é reconhecido como doente, mas simultaneamente responsabilizado pela não adesão aos percursos institucionais propostos.

Dessa forma, o luto — entendido como experiência social e subjetiva de perda — permanece marginalizado como campo de intervenção, enquanto a dependência química

assume o lugar de explicação totalizante da situação de rua. Esse deslocamento contribui para a individualização da exclusão urbana e para o enfraquecimento de abordagens que considerem as dimensões socioespaciais, relacionais e afetivas das trajetórias vividas. Ao reduzir a complexidade do fenômeno a causalidades predominantemente individuais, a política pública acaba por deslocar a situação de rua do campo dos direitos para o campo do comportamento, legitimando intervenções centradas na urgência, no controle e na seletividade do acolhimento.

Essa marginalização do luto como dimensão legítima de cuidado institucional convive, de forma paradoxal, com o reconhecimento empírico de que experiências de perda, ruptura e eventos traumáticos atravessam de modo recorrente as trajetórias das pessoas em situação de rua. No entanto, tais experiências tendem a ser reinterpretadas no interior do discurso institucional por meio da noção de “escolha”, deslocando o sofrimento do campo relacional para o plano da responsabilização individual. Essa ambivalência aparece de maneira explícita na fala da monitora social da Casa de Passagem, que, ao mesmo tempo em que reconhece a centralidade do luto e de perdas simbólicas e materiais, reinscreve a permanência na rua como uma opção subjetiva:

Muitos trazem, assim, que estão nessa condição por uma escolha, né. Claro que talvez tenha aquela questão, né, daqueles que não se enquadram ali no mercado de trabalho e tal, mas eu vejo que acaba sendo muito uma opção e também muitos acabam estando nessa condição por conta até mesmo de um luto, uma perda, às vezes desanimaram, digamos assim, por conta de algum evento traumático ou uma situação que passaram na vida, assim, e acabaram ficando nessa condição. E a gente percebe que muitos tiveram profissões, já trabalharam, já tiveram uma vida organizada, mas acabaram ficando nessa situação, né. E eu vejo muito, por conta de um luto, no sentido não só de perda física de alguém, mas, né, às vezes de alguma coisa que era significativa pra pessoa na vida, ela acabou passando por uma situação e desencadeou a ida pras ruas. Tem a própria questão da dependência química, né, que muitos acabam também ficando em situação de rua (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

O excerto evidencia que o luto, compreendido não apenas como a perda física de pessoas significativas, mas também como a ruptura de projetos de vida, identidades profissionais e vínculos sociais, é reconhecido no discurso institucional, porém permanece marginalizado como eixo estruturante da intervenção pública. Ao ser reinterpretado como desânimo, escolha ou incapacidade de adaptação às exigências do trabalho e da vida urbana, esse sofrimento é progressivamente individualizado e moralizado, sendo absorvido pela explicação dominante da dependência química. Esse enquadramento reforça o deslizamento entre diagnóstico clínico e julgamento moral, ao converter experiências de perda em indicadores de inadequação subjetiva ou comportamental, contribuindo para a

consolidação de práticas institucionais que administram a precariedade sem enfrentar as determinações sociais, territoriais e relacionais que produzem a situação de rua.

“Resistência”, “adesão” e a cidadania condicional

A análise das entrevistas e dos registros institucionais evidencia que as categorias de “resistência” e “adesão” ocupam lugar central na interpretação das trajetórias da população em situação de rua no interior da política municipal. Longe de se constituírem como descrições neutras do comportamento dos usuários, tais categorias funcionam como dispositivos normativos que organizam a leitura institucional da reincidência, da evasão e da permanência nos serviços, estruturando uma forma específica de acesso aos direitos marcada pela condicionalidade. Nesse enquadramento, a política pública passa a operar uma distinção implícita entre sujeitos considerados “aderentes”, compatíveis com o projeto institucional de reinserção, e aqueles classificados como “resistentes”, cujas trajetórias são interpretadas como recusa, desinteresse ou incapacidade de adequação às regras propostas.

A noção de “resistência” emerge de forma recorrente nas falas das agentes públicas como explicação para os retornos sucessivos à rua, para a evasão dos serviços de acolhimento e para a não continuidade dos encaminhamentos ofertados. Essa categoria tende a deslocar a análise das condições estruturais, institucionais e territoriais que atravessam as trajetórias dos sujeitos para o plano da conduta individual, convertendo a reincidência em evidência de uma suposta indisposição subjetiva para a mudança. Nesse movimento, o fracasso institucional é interpretado como falha individual, reforçando uma leitura moralizante da permanência na rua.

Em contrapartida, a “adesão” passa a operar como critério positivo de reconhecimento institucional, funcionando como marcador de compatibilidade entre o sujeito atendido e o modelo normativo esperado pela política. A adesão não se restringe à aceitação formal do acolhimento, mas envolve disposição em cumprir regras, manter abstinência de álcool e outras drogas, aceitar rotinas rígidas, participar de encaminhamentos terapêuticos e demonstrar interesse pela inserção no mercado de trabalho. Como revelam os registros da Casa de Passagem, a permanência nos serviços está fortemente condicionada à capacidade do usuário de se ajustar a esse conjunto de expectativas, sendo a não conformidade frequentemente interpretada como falta de compromisso ou escolha individual, e não como expressão de trajetórias marcadas por rupturas, precariedade e desproteção social.

O trabalho, em particular, assume papel central como horizonte normativo de reinserção e como prova concreta de adesão ao projeto institucional. Essa centralidade aparece de forma explícita no discurso da gestão, que reconhece os estigmas e dificuldades enfrentadas pelas pessoas em situação de rua, mas mantém a inserção laboral como condição fundamental para o reconhecimento institucional:

Nós precisamos avançar ainda com a sociedade civil, com os empresários para que também vejam essas pessoas com outros olhos e que possam oferecer as oportunidades que elas precisam. Então, a intenção agora, também nesse novo espaço, nós vamos ter lá oficinas de capacitação e profissionalização do SENAI, do SENAC e trazer os empresários também para perto, para que oportunizem vagas de trabalho para essas pessoas. E que tenham essa paciência de pensar que eles vão chegar lá, eles não vão ter a melhor aparência, inicialmente, pelo menos, mas que eles merecem essa oportunidade. Então, hoje a gente também tem esse desafio de trazer as empresas para junto do programa, para que a gente consiga oportunizar o acesso ao mercado de trabalho formal para essas pessoas (Entrevista com Maria Fernanda Lopes, Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes, Chapecó, 2025).

Embora o discurso enfatize a necessidade de sensibilização do empresariado e reconheça as barreiras simbólicas enfrentadas pelos sujeitos, o trabalho formal permanece como ponto de chegada esperado e como principal indicador de sucesso da política, convertendo-se em requisito tácito para a permanência no circuito institucional e para o reconhecimento do sujeito como “caso bem-sucedido”.

Essa lógica se articula diretamente à territorialização simbólica do pertencimento, reforçando a distinção entre aqueles reconhecidos como “daqui” e os classificados como “de fora”. Conforme explicita a monitora social da Casa de Passagem, o acolhimento de pessoas não pertencentes ao município é condicionado à demonstração de um projeto de reorganização orientado pelo trabalho e para os sujeitos classificados como “de fora”, a inserção produtiva funciona como filtro seletivo de legitimidade, convertendo o direito à cidade em concessão condicionada:

A gente busca atender aqui as pessoas de Chapecó, né? Que são daqui. Pessoas de fora, o encaminhamento seria mais no sentido de se a pessoa vier realmente pra se organizar, pra trabalho, né? (Entrevista com Luisa Lima, Monitora Social da Casa de Passagem, Chapecó, 2025).

Nesse sentido, o trabalho deixa de operar como direito social e passa a funcionar como filtro seletivo de permanência urbana, articulando-se ao pertencimento territorial e às expectativas morais de disciplina e produtividade. A política pública, ao adotar esse enquadramento, tende a deslocar para o indivíduo a responsabilidade por um processo que

é atravessado por dinâmicas estruturais do desenvolvimento regional, da organização do trabalho e do acesso à moradia.

Ao mesmo tempo, os relatos da linha de frente revelam que a mobilidade em direção a Chapecó está frequentemente associada a expectativas racionais de inserção no mercado de trabalho, alimentadas pela imagem regional da cidade como polo de oportunidades. Conforme relata a motorista do Resgate Social:

Na internet mesmo, eles pesquisam: 'onde é a região que mais oferece oportunidade de emprego?'. Então, eles se deparam com Chapecó, né? Porque Chapecó realmente tem muito emprego. Só que eles chegam aqui e se deparam com uma coisa que é surpresa pra eles, né? Porque um frigorífico de aves, um aviário de aves, não tem na região deles, né? Eles chegam aqui e se deparam com a realidade (Entrevista com Bárbara Rosa, Motorista do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Em outro momento, a entrevistada complementa esse quadro ao explicitar o choque entre expectativa e realidade enfrentado por esses sujeitos:

Eles vêm para trabalhar nas agroindústrias, aí chega aqui e se depara com uma... porque essa agroindústria é novidade para eles, então eles vêm com um pensamento, de chegar aqui e trabalhar em uma determinada função, chega aqui e se depara com a realidade do que é realmente o frigorífico: do horário, do tipo de trabalho, questão de aluguel, questão de salário. Então, acaba que eles vão pra rua (Entrevista com Bárbara Rosa, Motorista do Resgate Social, Chapecó, 2025).

Esse excerto evidencia que, para as agentes de acolhimento no serviço, a migração para Chapecó não se constitui como movimento desorganizado ou desvinculado do trabalho, mas como estratégia racional orientada por expectativas de inserção no mercado formal. Nesse contexto, à situação de rua não decorre de uma recusa prévia ao trabalho, mas do choque entre expectativas construídas em torno da promessa de emprego e as condições concretas do modelo produtivo regional, marcado por jornadas extensas, trabalho fisicamente extenuante, baixos salários e incompatibilidade com os custos habitacionais urbanos. No entanto, no interior da racionalidade institucional, essas trajetórias tendem a ser reinterpretadas como não adaptação, frustração individual ou resistência, reforçando a leitura da situação de rua como falha subjetiva e obscurecendo as determinações estruturais do desenvolvimento regional e da organização do trabalho agroindustrial.

Essa articulação entre resistência, adesão, trabalho e pertencimento territorial consolida uma forma específica de cidadania que pode ser caracterizada como temporária, reversível e condicional. O acesso aos direitos não é garantido de maneira universal e

continua, mas negociado cotidianamente a partir da performance do sujeito enquanto “usuário adequado”, de sua capacidade de aderir às normas institucionais e de corresponder às expectativas morais da política pública. Quando essa adesão falha, seja pela recaída no uso de substâncias, seja pela dificuldade de cumprir regras ou pela impossibilidade de sustentar a inserção produtiva, a cidadania é suspensa, reconfigurada ou negada, frequentemente por meio de desligamentos, encaminhamentos compulsórios ou estímulo à circulação para outros territórios. Dessa forma, as categorias de resistência e adesão estruturam uma racionalidade de governo que transforma direitos em concessões condicionadas.

4.3 Síntese interpretativa: política pública e produção da não cidadania territorializada

O conjunto de análises desenvolvidas neste item 4 evidencia que a política municipal voltada à população em situação de rua em Chapecó não se limita a responder a demandas sociais previamente constituídas, mas atua ativamente na produção institucional de espacialidades, classificações e hierarquias de pertencimento. Ao articular dispositivos de assistência social, saúde e segurança pública, o Estado passa a operar, na esfera municipal, como instância reguladora da circulação, da permanência e da visibilidade da pobreza extrema no espaço urbano, produzindo formas específicas de acesso aos direitos que podem ser caracterizadas como condicionais, seletivas e territorializadas.

A análise do desenho institucional e operacional revelou que fluxos, triagens e limitações operacionais não configuram apenas entraves administrativos, mas funcionam como tecnologias de governo do espaço urbano. A distinção entre sujeitos reconhecidos como “do município” e aqueles classificados como “em trânsito”, a centralização do Resgate Social como porta de entrada e a reorganização dos equipamentos de acolhimento para fora da área urbana central explicitam uma política pública que regula o direito à cidade a partir de critérios territoriais e morais, convertendo o acolhimento em dispositivo de seleção e não em garantia universal.

No plano das representações e valores institucionais, as categorias de “resistência” e “adesão” operam como chaves normativas que deslocam a explicação da situação de rua das determinações estruturais para o comportamento individual, legitimando a condicionalidade do acesso aos serviços e a suspensão recorrente dos direitos. A centralidade conferida ao trabalho formal e à abstinência como provas de engajamento institucional reforça uma lógica de cidadania performativa, na qual o reconhecimento do

sujeito como destinatário legítimo da política depende de sua capacidade de corresponder às expectativas morais e produtivas que orientam a ação estatal.

Ao mesmo tempo, a predominância de leituras medicalizantes e urgenciais, centradas no uso abusivo de álcool e outras drogas, contribui para a marginalização de dimensões fundamentais das trajetórias vividas, como o sofrimento psíquico, o luto e as rupturas sociais, reduzindo a complexidade da situação de rua a explicações individualizantes. Nesse processo, o direito à cidade é progressivamente deslocado do campo dos direitos sociais para o campo da gestão do comportamento e da ordem urbana.

Assim, demonstra-se, neste item, que a política municipal de Chapecó opera como um dispositivo de governamentalidade urbana que, sob a retórica do cuidado, da eficiência e da proteção, administra a precariedade e reorganiza a presença da população em situação de rua no território. A não cidadania que emerge desse arranjo não é resultado da ausência de política pública, mas de sua própria forma de funcionamento, que transforma direitos em concessões condicionadas e hierarquiza sujeitos e espacialidades no interior da cidade.

5 A EXPERIÊNCIA VIVIDA DA NÃO CIDADANIA: A RUA SOB O DESENHO INSTITUCIONAL DA CIDADE

Se, no item anterior, a política municipal voltada à população em situação de rua foi analisada a partir das práticas institucionais, das racionalidades de gestão e dos dispositivos territoriais acionados pelo poder público, neste item o foco desloca-se para a experiência vivida da rua, tomando como base a entrevista realizada com Edson, pessoa em situação de rua em Chapecó. Trata-se, portanto, de observar como as lógicas analisadas no âmbito estatal se materializam, são reinterpretadas e, por vezes, tensionadas no cotidiano urbano, a partir da perspectiva de quem vivencia diretamente a cidade sob condições extremas de precariedade e instabilidade.

A entrevista foi realizada em espaço público, na área central da cidade, e orientada por um roteiro semiestruturado que buscou privilegiar a narrativa do entrevistado sobre sua trajetória, sua rotina cotidiana e suas relações com os espaços urbanos. O roteiro foi organizado em torno de cinco dimensões empíricas da vida urbana delineadas em Góes *et al.* (2022) e Sposito e Catalão (2024) — habitar, trabalhar, consumir, lazer e mobilidade — e incluiu, como eixo articulador, a descrição de um “dia normal” na rua. Essa estratégia metodológica permitiu acessar não apenas informações factuais, mas sobretudo as espacialidades, temporalidades, valores e interpretações mobilizadas pelo entrevistado ao narrar sua própria experiência.

A análise da entrevista é orientada pelas três categorias analíticas propostas por Hervé Breton (2022): temporal, experiencial e inferencial. A categoria espaço-temporal — adaptada por Sposito e Catalão (2024) — opera como eixo estruturante da análise, permitindo reconstituir os marcos biográficos, os deslocamentos e os circuitos urbanos acionados por Edson. A leitura experiencial concentra-se nos aspectos enfatizados, repetidos ou emocionalmente carregados em sua narrativa, enquanto a leitura inferencial busca identificar as explicações, associações causais e interpretações que o próprio entrevistado constrói sobre a vida na rua, a cidade e suas possibilidades de reinserção social. Ao articular essas categorias às dimensões empíricas da vida urbana, busca-se compreender como a não cidadania analisada no plano institucional se traduz em experiências concretas, vividas e narradas no espaço da cidade.

5.1 Leitura espaço-temporal: trajetórias, deslocamentos e a centralidade como infraestrutura de sobrevivência

A leitura espaço-temporal da entrevista permite reconstituir os principais marcos da trajetória recente de Edson e compreender como sua experiência urbana se organiza a partir de deslocamentos recorrentes, retornos sucessivos à situação de rua e forte concentração espacial na área central de Chapecó. Edson relata estar em situação de rua há aproximadamente oito meses, destacando que esta não é sua primeira vivência nessa condição. Ao mencionar que se trata da “terceira vez” em Chapecó, o entrevistado evidencia uma trajetória marcada por idas e vindas, rupturas sucessivas e tentativas reiteradas de reorganização da vida, frequentemente interrompidas por dificuldades associadas ao uso de substâncias, à instabilidade laboral e à ausência de moradia. Essa trajetória descontínua aparece de forma explícita em sua narrativa:

Eu passei em Erechim, tenho meus filhos em Porto Alegre, eu fui pra Porto Alegre. De Porto Alegre, eu retornei para Chapecó. De Chapecó fui para Passo Fundo. De Passo Fundo eu retornei de novo para Chapecó. É a terceira vez que eu estou nesse lugar porque eu me sinto bem aqui, mesmo estando na rua (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Essa dinâmica de retornos sucessivos à cidade pode ser interpretada, em diálogo com o que foi discutido no item anterior, como parte de uma racionalidade institucional que, ao invés de garantir proteção continuada, opera por meio da circulação compulsória e da fragmentação do pertencimento territorial, convertendo a mobilidade em mecanismo indireto de desresponsabilização estatal.

Os marcos temporais da narrativa não se organizam de forma linear, mas aparecem fragmentados, sobrepostos e, por vezes, elípticos. A passagem da condição de trabalhador domiciliado para a situação de rua é descrita como um processo abrupto, associado à ideia de “bagunçar tudo” e à dificuldade de “organizar o que desorganizou”. Essa forma de narrar revela uma temporalidade marcada pela ruptura, na qual o passado recente surge como referência moral e afetiva, enquanto o futuro aparece como horizonte incerto, condicionado à resolução imediata de problemas urgentes, como documentação, trabalho e abrigo. Trata-se de um tempo vivido sob permanente interrupção, em consonância com a lógica institucional que opera a situação de rua como emergência e não como processo social estruturado. Essa ruptura biográfica é expressa de forma direta pelo entrevistado:

Eu estava trabalhando, normal, num canto, morando, normal. Minha família vinha me visitar. Só que eu baguncei tudo por causa da droga. Hoje está levando tempo. Eu não estou conseguindo organizar o que eu desorganizei.

Leva um certo tempo (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

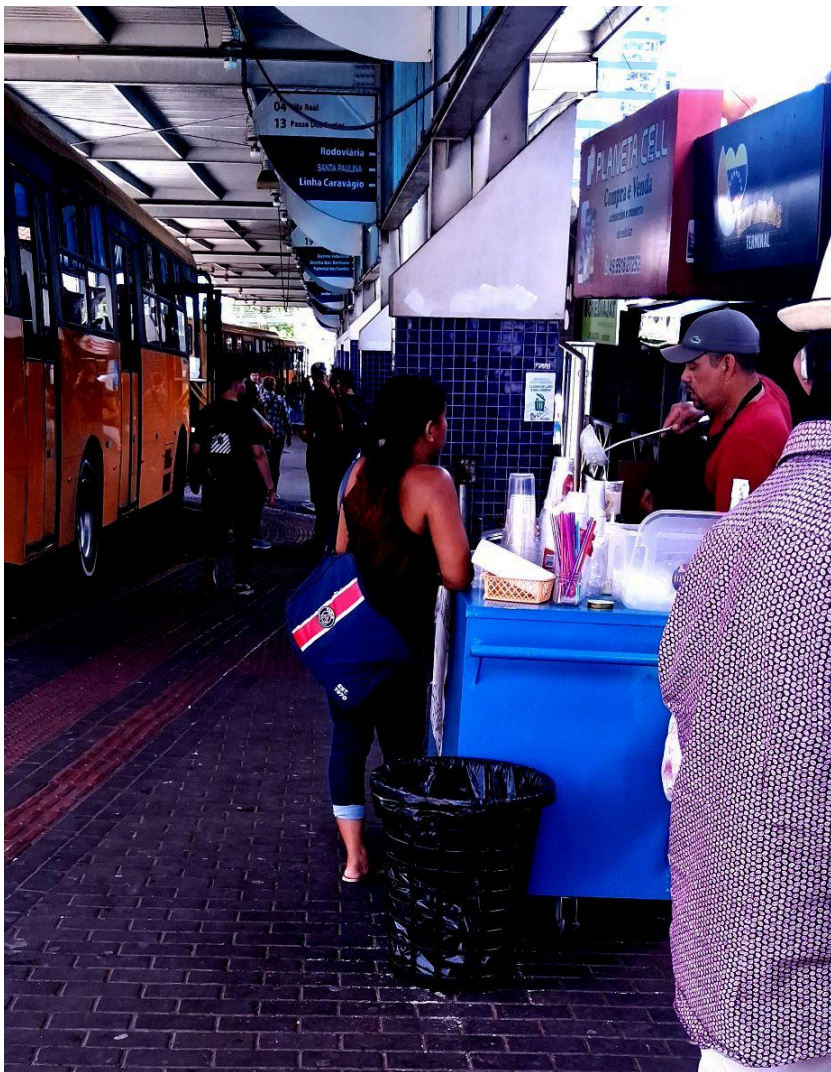
No plano espacial, a narrativa de Edson evidencia uma forte concentração de práticas e deslocamentos na área central da cidade. A praça Cel. Bertaso, os arredores da catedral Santo Antônio, do museu e de equipamentos públicos, bem como espaços de grande circulação de pessoas, configuram-se como pontos estratégicos para alimentação, descanso, higiene e socialização.

Essa centralidade não é descrita como escolha subjetiva, mas como condição objetiva de sobrevivência, uma vez que é nesses espaços que se concentram os recursos mínimos necessários à vida cotidiana na rua. A centralidade urbana emerge, assim, como uma infraestrutura informal de sobrevivência, na qual diferentes equipamentos e espaços públicos operam de forma articulada para suprir, de maneira precária, a ausência de políticas estruturantes de moradia, renda e cuidado. A cidade é vivida como um mosaico funcional ativado conforme a urgência da necessidade. Durante o dia, o centro funciona como espaço de permanência relativamente tolerada, conforme explicitado pelo entrevistado:

Aqui pra mim é ótimo. Lá na frente do museu, lá do lado da igreja. Lá naquele... ali no gigante ali. Porque eu me sinto bem aqui. Eu não posso descer pros bairros porque eu sou ex-dependente de crack. [...] Aqui eu tô muito bem. Me alimento, durmo, trabalho (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

As imagens a seguir apresentadas (Figuras 12 a 15) reforçam empiricamente a centralidade como infraestrutura de sobrevivência, evidenciando a concentração de fluxos, serviços, comércio formal e informal, bem como espaços de permanência e sociabilidade. Observa-se que tais espaços não são apenas locais de circulação, mas territórios funcionais que articulam diferentes práticas cotidianas — alimentação, descanso, trabalho e interação social — constituindo um suporte material e simbólico à reprodução da vida na rua.

Figura 11. Terminal urbano e circulação cotidiana



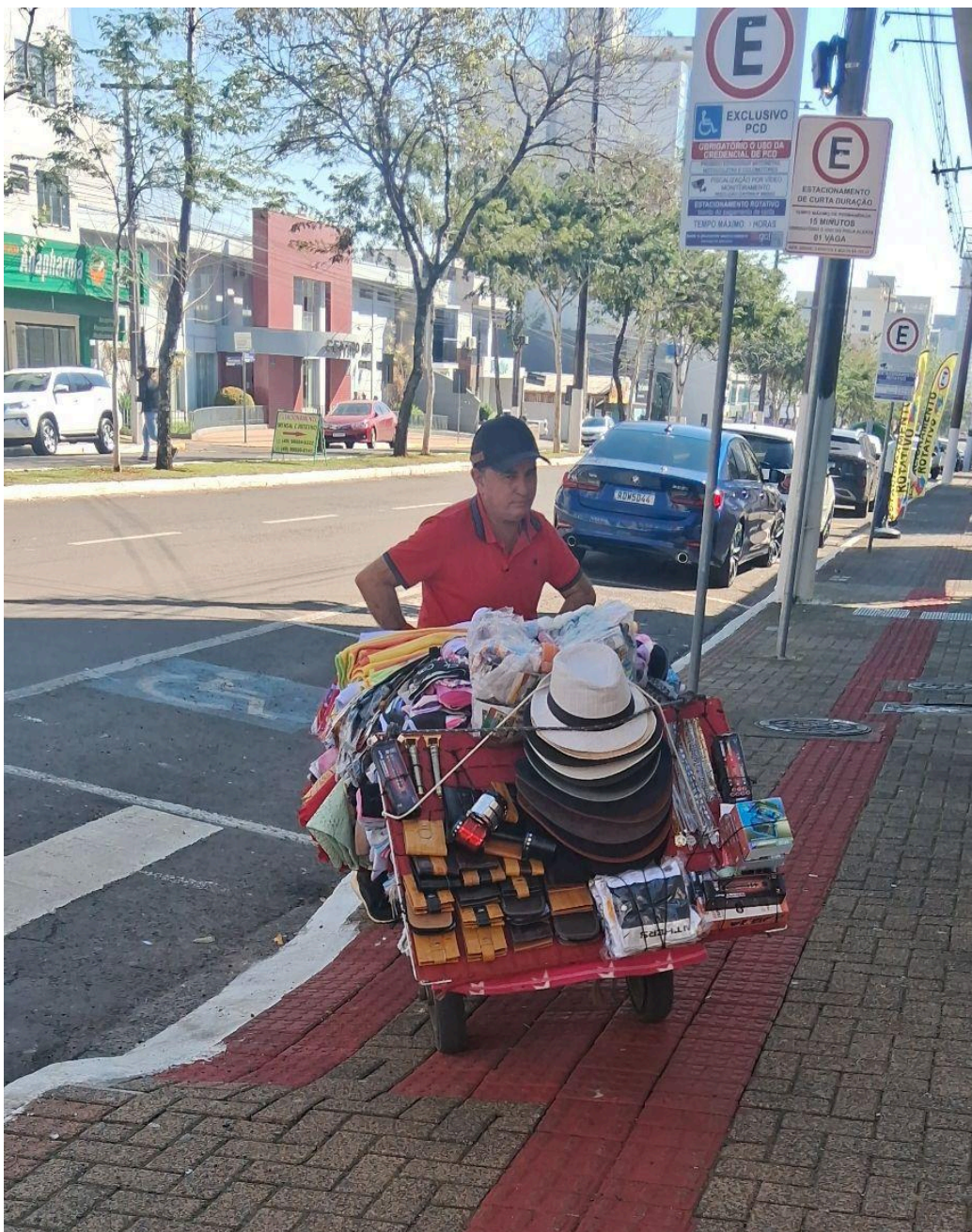
Fonte: Laila de Aquino, 2026.

Figura 12. Centralidade simbólica e espacial (Catedral Santo Antônio)



Fonte: Laila de Aquino, 2026.

Figura 13. Economia informal



Fonte: Laila de Aquino, 2026.

Figura 14. Comércio e infraestrutura informal de apoio



Fonte: Laila de Aquino, 2026.

O único espaço fora da área central mencionado por Robson como integrante de seu cotidiano urbano é a Casa de Passagem, localizada no bairro São Cristóvão. Embora o serviço estivesse indisponível para o acolhimento de Edson em razão de sua condição de migrante, o equipamento aparece na narrativa do entrevistado como essencial para a satisfação de necessidades básicas, como alimentação, higiene pessoal e lavagem de roupas, ainda que com acesso restrito a determinados dias da semana, especificamente às segundas, quartas e sextas-feiras.

A noite, por sua vez, introduz outra lógica espacial. Edson relata a necessidade de buscar “esconderijos” para dormir, evitando locais monitorados ou excessivamente visíveis. A vigilância — exercida tanto por agentes públicos quanto por dispositivos informais de controle — aparece como elemento estruturante da experiência noturna, restringindo o uso do espaço urbano e impondo constantes deslocamentos. A distinção entre os usos diurnos e noturnos do espaço urbano evidencia uma cidadania temporalmente regulada, na qual a permanência no espaço público é tolerada enquanto visível, funcional e integrada aos fluxos centrais, mas se torna alvo de vigilância e deslocamento quando associada ao repouso e à permanência prolongada:

Eu durmo aqui pra baixo, só que o lugar de dormir hoje tá complicado. Porque quando não é monitoramento tocando você, o lugar que tu tá ali que o monitoramento não vem te atrapalhar, vê o morador de rua e encosta. [...] Todo mundo busca um lugar que não seja monitorado. Pra dormir, né? (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Os deslocamentos intermunicipais também aparecem como parte constitutiva da trajetória de Edson, que menciona passagens por outras cidades e estados antes de retornar a Chapecó. Ainda assim, o entrevistado atribui à cidade um caráter relativamente positivo, destacando aspectos como a oferta de alimentação e a sensação de maior segurança em comparação com outros contextos urbanos. Essa ambivalência revela uma cidade que acolhe e controla simultaneamente, produzindo formas seletivas de acesso ao espaço urbano, tal como discutido no item anterior. Ela também revela uma territorialidade marcada pela coexistência entre possibilidades de acesso e mecanismos de exclusão, em consonância com o desenho institucional analisado anteriormente:

Aqui, na rua, o morador de rua, vir se queixar pra mim, tá mentindo. Aqui tu come bem, tu dorme bem, não te assaltam. Aqui é bom, mesmo estando na rua, é um lugar ótimo (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

A experiência espaço-temporal de Edson evidencia uma espacialização da exclusão, na qual a ausência da casa, do trabalho formal e dos vínculos familiares estrutura a vivência urbana como permanência precária. O espaço público, longe de se constituir como lugar de pertencimento pleno, opera como “não lugar” social, marcado por vigilância, provisoriedade e negociações permanentes de acesso. Simultaneamente, o centro da cidade aparece marcadamente na trajetória espacial do entrevistado, revelando-se para além de infraestrutura urbana, como único espaço onde o direito à cidade é parcialmente exercível.

5.2 Leitura experiencial: dignidade, trabalho e autocontrole na narrativa da rua

A leitura experiencial da entrevista permite identificar os elementos aos quais Edson atribui maior peso simbólico e emocional ao narrar sua trajetória. Entre esses elementos, destaca-se a centralidade do trabalho como eixo estruturador de sua identidade e como principal horizonte de reinserção social. Ao longo da entrevista, ele enfatiza repetidamente sua disposição para trabalhar, a realização de bicos e a frustração diante da dificuldade de acessar o mercado formal, sobretudo em função da ausência de documentação. O trabalho aparece, assim, não apenas como meio de obtenção de renda, mas como marcador de dignidade, pertencimento social e reconhecimento moral. Essa centralidade do trabalho dialoga com a lógica institucional que condiciona o acesso aos direitos urbanos à adesão a determinadas trajetórias consideradas legítimas:

Eu não estou conseguindo um canto. Um canto. Não é questão financeira. Eu pego dinheiro todo mês. Eu trabalho. Eu corro atrás. Eu preciso dos documentos, velho (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Essa ênfase no trabalho se articula a uma narrativa de autocontrole e distinção moral em relação a outros sujeitos em situação de rua. Edson faz questão de diferenciar-se daqueles que fazem uso intensivo de determinadas drogas, ressaltando seu esforço em manter-se afastado de práticas que, segundo ele, dificultariam ainda mais sua saída da rua. Nesse sentido, sua narrativa experiencial mobiliza categorias morais que ressoam com as noções institucionais de adesão e resistência analisadas no item anterior. Tal discurso revela a internalização de um campo moral no qual a permanência ou a superação da situação de rua é associada a comportamentos individuais, escolhas pessoais e força de vontade.

Na dimensão experiencial, o trabalho adquire um significado que extrapola sua função econômica, operando como dispositivo simbólico de recomposição da dignidade e de reafirmação do valor de si. Trabalhar, na narrativa de Edson, significa manter-se reconhecível socialmente e sustentar uma identidade moral positiva, mesmo em condições extremas de precariedade.

Essa ênfase no trabalho se articula a uma narrativa de autocontrole e distinção moral em relação a outros sujeitos em situação de rua. Edson faz questão de diferenciar-se daqueles que fazem uso intensivo de determinadas drogas, ressaltando seu esforço em manter-se afastado de práticas que, segundo ele, dificultariam ainda mais sua saída da rua. Nesse sentido, sua narrativa experiencial mobiliza categorias morais que ressoam com as

noções institucionais de adesão e resistência analisadas no item anterior. Ao diferenciar-se de outros usuários, Edson reproduz uma gramática moral amplamente disseminada no discurso institucional, na qual a permanência na rua é associada a falhas individuais e não a determinações estruturais. Tal discurso revela a internalização de um campo moral no qual a permanência ou a superação da situação de rua é associada a comportamentos individuais, escolhas pessoais e força de vontade:

A rua, ela te ensina muito, mas também te puxa pro buraco. Ela é traiçoeira. Tu tem que... a vida na rua é feita de escolha. Tu escolhe se tu vai dormir bem e acordar bem, ou tu escolhe se tu vai amanhecer bebendo ou usando alguma coisa (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

A ênfase no autocontrole revela uma experiência da rua estruturada por exigências permanentes de vigilância subjetiva. A sobrevivência cotidiana passa a depender menos de redes de proteção e mais da capacidade individual de resistir, escolher corretamente e administrar suas próprias fragilidades, deslocando para o sujeito a responsabilidade pela manutenção de sua condição moralmente aceitável

Essa lógica de autocontrole se expressa também na forma como Edson regula sua circulação pela cidade, evitando determinados territórios associados ao uso e à venda de drogas. O medo de frequentar esses espaços não aparece como temor externo ou insegurança urbana genérica, mas como medo de si mesmo, de suas próprias fragilidades e da possibilidade de recaída. Trata-se, portanto, de um medo moralizado, que opera como mecanismo subjetivo de contenção e autorregulação espacial, influenciando diretamente suas práticas de mobilidade e permanência no espaço urbano:

Nossa, eu nem vou pra lá. Pra tu ter uma ideia, eu fumo maconha aqui pra mim não precisar descer pro São Pedro. Porque se eu desço lá, velho, quando eu enxergo aquele pessoal lá naquela quebrada usando pedra. Se eu vou pra Fernando Machado, eu me sinto oprimido comigo mesmo. A minha consciência, meu primo... Porque eu ando na beira do precipício quando eu vou pra esses lugares. E não adianta eu não querer cair se eu ando na beirinha (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Nesse sentido, o medo não se restringe a uma emoção individual, mas se configura como elemento estruturante da experiência urbana de Edson, delimitando territórios evitados e produzindo uma geografia moral da cidade. Essa geografia é atravessada por julgamentos sobre si, sobre os outros e sobre determinados espaços, reforçando a compreensão da rua como espaço de escolhas contingentes e permanentemente

ameaçadas. Tal dimensão experiencial evidencia como a cidadania é vivida de forma condicional, exigindo do sujeito um constante exercício de vigilância sobre si mesmo para manter-se dentro dos limites socialmente tolerados.

Momentos de forte carga emocional também emergem na entrevista, especialmente quando Edson reflete sobre sua trajetória e expressa sentimentos de culpa, arrependimento e cobrança interna. O choro e as pausas na fala indicam pontos de saturação experiencial, nos quais a narrativa deixa de ser apenas descritiva e assume um caráter reflexivo e afetivo. Esses momentos evidenciam os efeitos subjetivos de uma cidadania vivida de forma condicional e permanentemente ameaçada assim como revelam as dimensões subjetivas da experiência da rua, frequentemente invisibilizadas nos discursos institucionais:

Eu abandonei tudo, velho. Mas eu tô me tornando na rua uma pessoa melhor a cada dia. Porque cada tropeço que eu dou, em palavras ou em atitudes, isso me parece que a minha consciência me cobra (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Os momentos de maior carga emocional da narrativa evidenciam um sofrimento que não se restringe à privação material, mas assume a forma de sofrimento ético, marcado pela culpa, pela autocobrança e pela necessidade constante de justificar a própria trajetória. A consciência emerge como instância reguladora, reforçando uma vivência da cidadania condicionada à correção moral permanente.

A leitura experiencial da entrevista evidencia que a vivência da rua é atravessada por um campo moral complexo, no qual trabalho, autocontrole, medo e consciência operam como pilares da subjetividade. Longe de se constituir apenas como experiência de carência, a situação de rua é vivida como espaço de provas constantes, exigindo do sujeito a incorporação de normas, julgamentos e vigilâncias que reproduzem, em nível subjetivo, os critérios institucionais de acesso à cidadania. A dignidade, nesse contexto, não é garantida como direito, mas conquistada cotidianamente por meio de esforço individual e controle de si.

5.3 Leitura inferencial: explicações sobre a rua, a cidade e a possibilidade de saída

A leitura inferencial da entrevista concentra-se nas explicações que Edson constrói para interpretar sua condição atual, a dinâmica da vida na rua e as possibilidades de mudança. Um dos eixos centrais dessa interpretação é a ideia de escolha, associada à noção de responsabilidade individual e livre-arbítrio. A rua é apresentada como espaço de

decisões contingentes, no qual a permanência ou a saída dependem da capacidade de resistir às tentações e armadilhas cotidianas. Essa leitura da experiência da rua como campo de escolhas contingentes encontra ressonância na racionalidade institucional orientada pela urgência, conforme discutido no item anterior:

Vem de graça a destruição na tua vida. Basta você aceitar ou não. Porque eles vêm e te dão na mão. [...] Deus te dá o livre-arbítrio de escolher. Agora, tu queria andar na beira do precipício? A escolha é tua (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

No plano inferencial, a noção de escolha opera como explicação central e totalizante da situação de rua, funcionando como esquema interpretativo capaz de dar coerência moral à trajetória vivida. Ao atribuir a permanência na rua à aceitação ou recusa das “armadilhas” cotidianas, Edson constrói uma leitura causal que privilegia a agência individual, mesmo diante de barreiras estruturais evidentes. A possibilidade de saída da situação de rua é inferencialmente construída como processo condicionado ao comportamento moralmente adequado do sujeito. A mudança não aparece como direito social garantido, mas como conquista individual, dependente da capacidade de resistir, manter-se disciplinado e provar continuamente sua aptidão para a reinserção.

Chapecó é interpretada de forma ambivalente, como cidade que oferece condições mínimas de sobrevivência, mas que também impõe limites e controles à presença da população em situação de rua:

É a terceira vez que eu estou nesse lugar porque eu me sinto bem aqui, mesmo estando na rua. Eu tenho muitos amigos aqui. E eles me acolhem de um jeito que não é financeiramente. Eles me acolhem de madrugada, eles chegam com uma manta para me aquecer. Eles chegam com o alimento (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Na leitura inferencial de Edson, Chapecó é avaliada a partir de critérios mínimos de sobrevivência, sendo considerada “boa” na medida em que garante alimentação, relativa segurança e certa tolerância à permanência na rua. Essa avaliação revela uma naturalização da seletividade urbana, na qual a oferta do mínimo substitui a expectativa de direitos plenos, rebaixando o horizonte de cidadania ao patamar da subsistência. Para além de uma simples contradição do entrevistado, esse esquema pode ser interpretado como uma racionalidade institucional produzida socialmente, que vende Chapecó como cidade

economicamente desenvolvida, entretanto, incapaz de lidar com situações de vulnerabilidade social pertinentes a seu espaço urbano.

A vigilância e a seletividade territorial atravessam sua leitura da cidade, revelando uma experiência urbana marcada pela coexistência entre acolhimento e restrição. Essa ambivalência reforça a compreensão da cidade como espaço de gestão da permanência e da circulação e não de garantia plena do direito à cidade.

Por fim, a burocracia documental aparece como elemento-chave na explicação inferencial de Edson sobre sua dificuldade de sair da rua, funcionando como barreira estrutural para o acesso ao trabalho formal e à moradia:

Eu perdi a documentação, estou três meses esperando pegar a certidão para fazer a identidade. [...] Eu tô três meses esperando a certidão, velho (Entrevista com Edson Santos, Pessoa em Situação de Rua, Chapecó, 2025).

Embora a burocracia documental apareça como obstáculo concreto e reiterado, ela é incorporada à narrativa inferencial como um dado quase natural do percurso e não como expressão de uma falha institucional ou de um mecanismo de exclusão estatal. A espera prolongada é vivida como infortúnio individual em lugar de violação de direitos.

A leitura inferencial da entrevista revela um esquema explicativo fortemente ancorado na moralização da experiência da rua, no qual escolhas individuais, autocontrole e responsabilidade pessoal organizam a compreensão da permanência e da possibilidade de saída. Ao internalizar essa lógica, Edson reproduz, em nível discursivo, a racionalidade institucional que transforma direitos em recompensas condicionadas, naturaliza obstáculos estruturais e reduz a cidadania ao acesso mínimo à sobrevivência. Trata-se de uma explicação coerente do ponto de vista experiencial, mas profundamente limitadora do ponto de vista político e social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PRODUÇÃO URBANA DA NÃO CIDADANIA

A presente dissertação teve como objetivo compreender como a população em situação de rua experiencia o espaço urbano de Chapecó, a partir da análise crítica da produção histórica da cidadania brasileira, da organização capitalista da cidade e das políticas públicas municipais voltadas a esse grupo social. Partiu-se da hipótese de que a situação de rua não pode ser explicada apenas por trajetórias individuais ou por falhas pontuais das políticas públicas, mas deve ser entendida como expressão concreta de uma não cidadania territorializada, produzida e reproduzida no interior das dinâmicas urbanas contemporâneas.

Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que a cidadania, no contexto brasileiro, conformou-se historicamente de maneira desigual, seletiva e excludente, resultando em um padrão de acesso fragmentado aos direitos civis, políticos e sociais. A partir da leitura da obra de José Murilo de Carvalho, evidenciou-se que a consolidação da cidadania no Brasil esteve marcada por concessões parciais, tutela estatal e forte dependência de estruturas hierárquicas, o que contribuiu para a naturalização da exclusão de amplos contingentes populacionais. Essa trajetória histórica cria as bases para compreender por que determinados grupos, como a população em situação de rua, permanecem sistematicamente excluídos do pleno exercício da cidadania.

No plano urbano, essa cidadania incompleta materializa-se de forma particularmente aguda. A produção do espaço sob a lógica capitalista, conforme discutido a partir principalmente das contribuições de Henri Lefebvre, Milton Santos, Ana Fani Carlos e David Harvey, entre outros, transforma a cidade em mercadoria, subordinando o valor de uso ao valor de troca e intensificando processos de segregação socioespacial. Nesse contexto, o direito à cidade deixa de ser um direito universal e passa a operar de maneira seletiva, reconhecendo alguns sujeitos como legítimos usuários do espaço urbano e relegando outros à condição de presença tolerada, controlada ou indesejada. A população em situação de rua emerge, assim, como expressão extrema dessa contradição, vivenciando a cidade a partir de circuitos precários, instáveis e permanentemente vigiados.

A análise da política municipal de Chapecó revelou que as ações voltadas à população em situação de rua não se limitam à prestação de serviços assistenciais, mas atuam como tecnologias de governo do espaço urbano. O desenho institucional, marcado pela lógica da urgência, pela fragmentação dos atendimentos e pela seletividade territorial, produz fluxos de circulação, permanência e deslocamento que condicionam o acesso aos direitos urbanos. A política pública, nesse sentido, não apenas responde à situação de rua,

mas contribui ativamente para a sua gestão espacial, convertendo a cidadania em um regime condicional, mediado por critérios morais, administrativos e territoriais.

Essa racionalidade institucional se expressa de forma ainda mais contundente quando analisada a partir da experiência vivida da rua. A entrevista com Edson permitiu evidenciar como a não cidadania produzida no plano institucional é internalizada, interpretada e vivida no cotidiano urbano. A centralidade da cidade aparece como infraestrutura informal de sobrevivência, onde se concentram os recursos mínimos necessários à vida cotidiana, ao mesmo tempo em que se intensificam os mecanismos de vigilância e controle. A distinção entre os usos diurnos e noturnos do espaço urbano revela uma cidadania temporalmente regulada, na qual a permanência no espaço público é tolerada enquanto funcional, mas reprimida quando associada ao descanso e à fixação.

No campo experiencial, o trabalho evidenciou a centralidade do trabalho como marcador de dignidade e reconhecimento moral. Mais do que meio de obtenção de renda, o trabalho surge como elemento estruturador da identidade e como principal horizonte de reinserção social, dialogando diretamente com as exigências institucionais de adesão e comportamento considerado legítimo. A experiência da rua é atravessada por exigências permanentes de autocontrole, vigilância subjetiva e distinção moral, nas quais o medo, a culpa e a consciência operam como mecanismos reguladores da circulação e da permanência no espaço urbano.

No plano inferencial, a noção de escolha emerge como esquema explicativo central para interpretar a permanência e a possibilidade de saída da situação de rua. Ao atribuir a trajetória vivida à responsabilidade individual e ao livre-arbítrio, o entrevistado reproduz, em nível discursivo, a racionalidade institucional que transforma direitos em recompensas condicionadas e naturaliza obstáculos estruturais, como a burocracia documental e a ausência de políticas habitacionais efetivas. A cidade de Chapecó é avaliada a partir de critérios mínimos de sobrevivência, revelando um rebaixamento do horizonte de cidadania ao patamar da subsistência, no qual o acesso ao mínimo substitui a expectativa de direitos plenos.

Dessa forma, a dissertação demonstra que a não cidadania não se configura como simples ausência de direitos ou falha do Estado, mas como forma específica de gestão urbana, que articula políticas públicas, organização do espaço e produção de subjetividades. A situação de rua aparece, assim, não como desvio ou exceção, mas como resultado coerente de um modelo de cidade que produz seletivamente seus cidadãos e não cidadãos.

Entre os limites da pesquisa, destaca-se a necessidade de investigações futuras que ampliem o universo empírico e possibilitem análises comparativas entre diferentes trajetórias e contextos urbanos, ainda que a entrevista realizada com apenas uma pessoa em situação de rua não comprometa a profundidade analítica alcançada. Além disso, o foco em Chapecó sugere a pertinência de estudos comparativos entre cidades médias, capazes de aprofundar a compreensão das especificidades e recorrências da produção da não cidadania no espaço urbano brasileiro em geral, e nestas cidades em particular.

Como desdobramento, aponta-se a importância de pesquisas que acompanhem longitudinalmente as trajetórias da população em situação de rua, bem como investigações que articulem de forma mais direta as políticas habitacionais, o planejamento urbano e as práticas cotidianas de sobrevivência no espaço público. Tais abordagens podem contribuir para a formulação de políticas públicas que superem a lógica da urgência e da condicionalidade, reconhecendo a população em situação de rua como sujeito pleno de direitos.

Por fim, reafirma-se que o direito à cidade, conforme formulado por Henri Lefebvre, permanece como horizonte crítico e político fundamental. Mais do que acesso físico ao espaço urbano, esse direito implica o reconhecimento dos sujeitos como produtores legítimos da cidade e de suas formas de vida. Enquanto a cidadania seguir sendo mediada por critérios morais, territoriais e institucionais seletivos, a cidade continuará produzindo espaços de exclusão e experiências de não cidadania. Reconhecer essa dinâmica é passo essencial para a construção de uma cidade verdadeiramente justa, inclusiva e democrática.

REFERÊNCIAS

AJZENBERG, A. **Nova cidadania ou *not* cidadania: nota introdutória.** *Revista Mato-Grossense de Geografia*, Cuiabá, n. 16, p. 3–17, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geografia>. Acesso em: 28 ago. 2025.

ALVES, G. Da desigualdade social à justiça espacial. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. **Justiça espacial e o direito à cidade.** São Paulo: Contexto, 2017. p. 15–32.

ANDRADE, R. de et al. **O acesso aos serviços de saúde pela população em situação de rua: uma revisão integrativa.** *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 132, p. 227–239, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213216>. Acesso em: 4 maio 2025.

BACHILLER, S. **Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada.** *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Madrid, n. 128, p. 125–137, out./dez. 2009.

BALDO, I. J. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental.** Curitiba: Multideia, 2012.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BARBOSA, A. C. F.; FORTES, L. **Políticas públicas de acolhimento para pessoas em situação de rua: olhar sobre o Centro POP.** *Boletim do Instituto de Saúde* (BIS), São Paulo, v. 24, n. 1, p. 142–148, jul. 2023. DOI: <https://doi.org/10.52753/bis.v24i1.40056>. Acesso em: 4 maio 2025.

BOTTI, N. C. L. et al. **Padrão de uso de álcool entre homens adultos em situação de rua de Belo Horizonte.** *SMAD – Revista Eletrônica em Saúde Mental, Álcool e Drogas*, Ribeirão Preto, v. 6, supl., p. 536–555, nov. 2010. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762010000300010. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 43/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

_____. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano de ação e monitoramento para efetivação da Política Nacional para a População em**

Situação de Rua. Brasília, DF: MDH, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: [data de acesso].

_____. **Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024.** Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2024.

_____. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Observatório Nacional dos Direitos Humanos. **Observatório Nacional dos Direitos Humanos.** Brasília, DF: MDHC, [s.d.]. Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>. Acesso em: 9 dez. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ministro Alexandre de Moraes determina a adoção de providências para proteção da população em situação de rua.** *Portal STF*, Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018. 356 p. ISBN 978-85-7785-627-5. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/06/Espa%C3%A7os-da-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-Estudios-em-Teoria-Cr%C3%ADtica-Urbana.pdf>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRETON, H. **L'enquête narrative en sciences humaines et sociales.** Paris: Armand Colin, 2022.

BULLA, L. C.; MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C. (org.). **As múltiplas formas de exclusão social.** Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas; EDIPUCRS, 2004.

CABRERA, P. **Conflict, homelessness and the use of public space in Spain.** *FEANTSA – European Observatory on Homelessness: Thematic Report*, 2006.

CARLOS, A. F. A.; DE SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2011. 240 p. ISBN 8572446338.

CARLOS, A. F. A. **A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre.** In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. **Justiça espacial e o direito à cidade.** São Paulo: Contexto, 2017. p. 33–62.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

CATALÃO, I.; MAGRINI, M. A. **Insurgência, espaço público e direito à cidade**. *Revista Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia* (ANPEGE), v. 13, n. 22, p. 119–135, set./dez. 2017.

CATALÃO, I.; MAGRINI, M. A.; LINDO, P. **Urbanização, (contra)desenvolvimento e direito à cidade**. *Boletim de Geografia*, Maringá, v. 37, n. 1, p. 199–213, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.4025/bolgeogr.v37i1.36923>. Acesso em: 9 dez. 2025.

CHAPECÓ. **Lei nº 20, de 2024**. Institui o Programa “Mão Amiga: Resgate da Dignidade”. Chapecó: Câmara Municipal, 2024.

CHIZZOTTI, A. **A pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais: evolução e desafios**. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 16, n. 2, p. 221–236, 2003.

COLUCCI, D. G.; SOUTO, M. M. M. **Espacialidades e territorialidades: conceituação e exemplificações**. *Revista Geografias*, v. 7, n. 1, p. 114–127, 2011. DOI: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.13312>.

DAUDT, L. C. **Direito à cidade e emergência do não cidadão: um debate sobre a população em situação de rua**. 2023. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Chapecó, Chapecó, 24 mar. 2023. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/7045>. Acesso em: 18 jan. 2026.

DIAS, A. L. F. (org.). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil: relatório técnico-científico**. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2021. 140 p. ISBN 978-65-86750-01-0.

DEVELOPMENTAID. **Homelessness statistics in the world**. 24 jul. 2024.

Disponível em:

<https://www.developmentaid.org/news-stream/post/157797/homelessness-statistics-in-the-world>. Acesso em: 5 set. 2025.

ENGSTROM, E. M. et al. **A dimensão do cuidado pelas equipes de Consultório na Rua: desafios da clínica em defesa da vida**. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. esp. 7, p. 50–61, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S704>. Acesso em: 4 maio 2025.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

FACCO, J.; FUJITA, C.; BERTO, J. L. **Agroindustrialização e urbanização de Chapecó-SC (1950–2010): uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais**. *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 187–215, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056833011>. Acesso em: 17 nov. 2023.

FARIAS, W. A. **A produção do espaço periurbano: um estudo sobre Chapecó (SC)**. 2024. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/7519>. Acesso em: 18 jan. 2026.

FURLAN, S. A. **Milton Santos e o engajamento social da geografia**. In: ARROYO, M.; SILVA, A. M. B. **Instabilidade dos territórios: por uma leitura crítica da conjuntura a partir de Milton Santos**. São Paulo: FFLCH/USP, 2022.

GAIO, D.; DINIZ, A. P. S. (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ceyGW>. Acesso em: 9 maio 2025.

GOÉS, E. M. et al. **Entrevistas com cidadãos: perspectivas para a análise das práticas espaciais sob a lógica fragmentária**. In: GOÉS, E. M.; MELAZZO, E. S. **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Plano Nacional Ruas Visíveis: pelo direito ao futuro da população em situação de rua**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_ua1.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 7 maio 2023.

IBGE. **População de Chapecó**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/chapeco/panorama>. Acesso em: 7 maio 2022.

INSTITUTO CONHECIMENTO LIBERTA (ICL). **Prefeitura de SC usa texto sobre animais para justificar internação de pessoas em situação de rua**. *ICL Notícias*, 23 dez. 2025. Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/prefeitura-sc-usa-texto-animais-populacao-rua/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

INSTITUTO CONHECIMENTO LIBERTA (ICL). **Prefeitos higienistas de SC fecham contratos milionários com clínicas privadas para internação compulsória.** *ICL Notícias*, 23 dez. 2025. Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/prefeitos-higienista-contrato-internacao/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

KECH, A. **Redes de desenvolvimento comunitário em Chapecó/SC: processos de transformação socioespacial no bairro São Pedro.** 2024. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2024. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/8253>. Acesso em: 18 jan. 2026.

KESCHNER, B. **Heranças e evoluções da sociabilidade e do direito à cidade em Chapecó: um olhar a partir da periferia.** 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 4 out. 2023. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/7457>. Acesso em: 18 jan. 2026.

KOHARA, L. **A moradia é a base estruturante para inserção social da população em situação de rua: deve ser o primeiro serviço público a ser acessado.** In: GAIO, D.; DINIZ, A. P. S. (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia.** Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021. p. 7–33.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LEITE, L. **A razão dos invencíveis: meninos de rua — o rompimento da ordem (1554–1994).** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

MARQUES, L. S. et al. **Saberes, territórios e uso de drogas: modos de vida na rua e reinvenção do cuidado.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 123–132, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022271.19542021>. Acesso em: 4 maio 2025.

MARTINS, A. L. J. et al. **A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 8, p. 2403–2416, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023288.14232022>. Acesso em: 4 maio 2025.

MACHADO, R. W. G. **A construção da política nacional para população em situação de rua.** *Temporalis*, Brasília, DF, v. 20, n. 39, p. 102–118, jan./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22422/temporalis.2020v20n39p102-118>. Acesso em: 9 maio 2025.

MACHADO, V. F. **Cidades e populações em situação de rua no Brasil: negação de direitos básicos, desterritorialização e a possível herança escravocrata.** In: GAIO, D.; DINIZ, A. P. S. (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia.** Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021. p. 218–229.

- MIRANDA, A. S. de. **Espetacularização, desinformação e radicalização em vídeos de prefeitos catarinenses no Instagram**. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO – COMPÓS, 33., 2025, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Compós, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.softaliza.com.br/compos2025/article/view/11419>. Acesso em: 27 dez. 2025.
- MIRANDA, N. C. J. **População de rua em Salvador: territórios e direito à cidade**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- MITCHELL, D. **The annihilation of space by law: the roots and implications of anti-homeless laws in the United States**. *Antipode*, v. 29, p. 303–334, 1997.
- NALIN, V. **Corpos à margem: performance e performatividade queer nos espaços de representação em Chapecó/SC**. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/6587>. Acesso em: 18 jan. 2026.
- NASCIMENTO, A. B. **Uma visão crítica das políticas de descriminalização e de patologização do usuário de drogas**. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 11, n. 1, p. 185–190, abr. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-73722006000100021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/VbvF3cMvnKWLfkYHF45Pqtw/?lang=pt>. Acesso em: 26 dez. 2025.
- NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. *Texto para Discussão*, n. 2246. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.
- NATALINO, M. A. C. **Nota técnica nº 73 (Disoc): estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012–2020)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.
- NATALINO, M. A. C. **População em situação de rua no Brasil: análise dos dados do Cadastro Único e do Censo SUAS 2023**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2024.
- NEVES, D. P. **Os miseráveis e a ocupação dos espaços públicos**. *Caderno CRH*, Salvador, v. 12, n. 30, p. 9–19, jan./jun. 1999. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v12i30.18705>. Acesso em: 4 maio 2025.
- OLIVEIRA, G. C. M. et al. **Tipificação e fatores associados à ocorrência de violência em pessoas em situação de rua em um município de Minas Gerais**,

Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 6, p. 1607–1617, jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023286.13582022>. Acesso em: 4 maio 2025.

PINHEIRO, S. S.; GIONGO, C. R. “**A minha casa é na rua**”: vivências da população em situação de rua de Novo Hamburgo. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 34, e210096, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564e210096>. Acesso em: 4 maio 2025.

PREFEITURA DE CHAPECÓ. **Chapecó lança campanha de internamento involuntário**. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/5090/chapeco-lanca-operacao-internamento-involuntario>. Acesso em: 17 nov. 2023a.

_____. **Chapecó se mantém como quarta economia de SC**. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/5620/chapeco-se-mantem-como-quarta-economia-de-sc>. Acesso em: 17 nov. 2023b.

_____. **Operação Internamento Involuntário encaminhou 120 pessoas para tratamento em 2022**. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/6510/operacao-internamento-involuntario-encaminhou-120-pessoas-para-tratamento-em-2022>. Acesso em: 17 nov. 2023c.

_____. **Chapecó é o 3º município de SC e o 41º no Brasil em geração de empregos**. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/7021/chapeco-e-o-3-municipio-de-sc-e-o-41-no-brasil-em-geracao-de-empregos>. Acesso em: 17 nov. 2023d.

_____. **Prefeitura de Chapecó lança campanha contra esmola**. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/7274/prefeitura-de-chapeco-lanca-campanha-contra-esmola>. Acesso em: 17 nov. 2023e.

_____. **Unidade de Acolhimento será inaugurada nesta quinta em Chapecó**. Chapecó, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/10118/unidade-de-acolhimento-sera-inaugurada-nesta-quinta-em-chapeco>. Acesso em: 10 jan. 2025a.

_____. **Chapecó tem 282 mil habitantes, diz IBGE**. Chapecó: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/10902>. Acesso em: 26 dez. 2025b.

_____. **Chapecó entra na lista dos cem maiores PIBs do país**. Chapecó: Prefeitura Municipal, 2025b. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/11672>. Acesso em: 26 dez. 2025c.

_____. **Chapecó ficou em primeiro lugar do Brasil na geração de empregos no comércio.** Chapecó: Prefeitura Municipal, 2025c. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/9911>. Acesso em: 26 dez. 2025d.

_____. **Chapecó está entre os vinte melhores do Brasil em funcionamento da máquina pública.** Chapecó: Prefeitura Municipal, 2025d. Disponível em: <https://chapeco.sc.gov.br/noticia/11025>. Acesso em: 26 dez. 2025e.

QUIROGA DA CUNHA, J. V.; RODRIGUES, M. (org.). **Rua: aprendendo a contar – pesquisa nacional sobre a população de rua.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2009.

ROBAINA, I. M. M. **Entre mobilidades e permanências: uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro.** 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

_____. **População em situação de rua e vida cotidiana: algumas considerações geográficas.** *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 59–73, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/cdf.2016.35874>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/35874>. Acesso em: 15 dez. 2025.

_____. **As populações de rua nas grandes metrópoles: reflexões sobre tensões, conflitos e territorialidades nos espaços públicos.** *Tamoios*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45–60, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/tamoios/article/view/1420/3004>. Acesso em: 4 maio 2025.

_____. **A invisibilidade como estratégia espacial das populações de rua na cidade do Rio de Janeiro.** *Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 167–176, jul. 2011. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. DOI: <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2011.2065>. Disponível em: <https://riubu.ubu.es/handle/10259/6748>. Acesso em: 8 jan. 2025.

ROBINSON, J. **Ciudades ordinarias.** Entrevista concedida a VARGAS, A. G.; VELÁZQUEZ, P. R. *Población y Sociedad*, Santa Rosa, n. 12/13, p. 207–230, 2005–2006.

SALGADO, R. R. S. P. **Desafios no reconhecimento de uma política pública de saúde mental para a população em situação de rua.** *Serviço Social e Saúde*, Campinas, v. 21, n. 0, e022004, 18 out. 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/sss.v21i00.8658781>. Acesso em: 4 maio 2025.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão.** 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SILVA, S. G.; OLIVEIRA, R. de M. e. **A Cracolândia sob o viés dos direitos fundamentais: um estudo sobre a dignidade da pessoa humana versus a segurança social.** *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 10, n. 4, p. 1761–1778, 2024. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i4.13554>.

SMITH, C. **Public problems: the management of urban distress.** New York; London: The Guilford Press, 1988.

SNOW, L.; ANDERSON, D. **Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua.** Tradução de S. Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: uma leitura alternativa do Brasil moderno.** 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023. 238 p. ISBN 978-6558021049.

SOUZA, J. de; KANTORSKI, L. P. **Embasamento político das práticas referentes às drogas no Brasil.** *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 12, n. 2, p. 415–423, maio/ago. 2007. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1806-69762007000200003&script=sci_ar_text. Acesso em: 26 dez. 2025.

SPOSITO, M. E. B.; CATALÃO, I. **Da metodologia de pesquisa à análise do processo de fragmentação socioespacial em cidades brasileiras.** *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, Buenos Aires, n. 27, p. 35–54, 2024. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9513686>. Acesso em: 9 maio 2025.

SPOSITO, M. E. B.; MAIA, D. S. (orgs.). **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Dourados e Chapecó.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. ISBN 978-85-7983-809-5. 319 p.

TSEMBERIS, S. **Housing First: the Pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction.** Center City, MN: Hazelden, 2010.

TURRA NETO, N. **Pesquisa qualitativa em Geografia.** In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS (ENG), 12., 2012, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB), 2012.

TV GLOBO. **Vídeos e denúncias revelam ações polêmicas para expulsar pessoas em situação de rua das cidades: “despejados como lixo”.** *G1 | Fantástico*, 30 nov. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/11/30/videos-e-denuncias-revelam-acoes-polemicas-para-expulsar-pessoas-em-situacao-de-rua-das-cidades-despejados-como-lixo.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2025.

VARANDA, W.; ADORNO, R. de C. F. **Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde.** *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 56–69, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/CPFwkZBjHZXSS6YX4djjQ4B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 maio 2025.

VILARRODONA, J. U. **Derecho a vivienda y derecho a habitar: formar o no formar parte de la sociedad.** In: GAIO, D.; DINIZ, A. P. S. (org.). **A população em situação de rua e a questão da moradia.** Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021. p. 34–49.

APÊNDICE A: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com a Diretora de Acolhimento e Apoio de Dependentes

ROTEIRO DE ENTREVISTA

DIRETORIA DE ACOLHIMENTO E APOIO DE DEPENDENTES

Dados Iniciais

Data: ____ / ____ / ____

Local da entrevista: _____

Nome do entrevistado (opcional): _____

Tempo de atuação no cargo: _____

1. Perfil profissional e atuação

1.1. Há quanto tempo você atua com população em situação de rua?

1.2. Em quais funções e serviços já trabalhou dentro da assistência social?

1. Perfil da gestão do serviço

1.1. Quais são as principais diretrizes e eixos de atuação do serviço de atendimento à população em situação de rua atualmente?

1.2. Como você enxerga que a população em situação de rua está inserida nas prioridades da gestão municipal?

1.3. A senhora poderia apresentar um panorama geral dos serviços que compõem a rede de proteção voltada a essa população no município?

2. Caracterização da população em situação de rua em Chapecó

2.1. Nos últimos dias foram veiculados alguns dados que indicam que em Santa Catarina tem 9.989 pessoas em situação de rua e registrou uma alta de 463% em um período de cinco anos. Como você enxerga o panorama da cidade de Chapecó, levando em consideração esse cenário estadual?

2.2. Quais são as características predominantes da população em situação de rua na cidade hoje, na visão da Serviço?

2.3. Há registros estatísticos atualizados sobre esse público? Como esses dados são produzidos e monitorados?

2.4. A senhora observa mudanças no perfil dessa população ao longo dos últimos anos? Quais?

2.5. Existem padrões recorrentes nas trajetórias de vida dessas pessoas?

2.6. De onde vêm essas pessoas? Há muitos migrantes? Por quê essas pessoas costumam vir para Chapecó?

3. Políticas públicas e estratégias de atuação

3.1. Quais políticas, programas ou ações têm sido desenvolvidos especificamente para atender a essa população?

3.2. Como se dá a articulação entre os serviços de abordagem, acolhimento e reinserção?

3.3. Existem estratégias para trabalhar com situações de retorno familiar, migração ou reintegração social?

3.4. Há algum tipo de plano municipal específico voltado à população em situação de rua (ou em elaboração)?

4. Desafios e limites institucionais

4.1. Quais são os principais desafios enfrentados pela Secretaria na execução das políticas para essa população?

4.2. Há dificuldades orçamentárias, de pessoal ou estruturais que impactam a atuação dos serviços?

4.3. A senhora acredita que a rede atual consegue atender de forma satisfatória as necessidades desse grupo?

5. Intersetorialidade e articulações institucionais

5.1. Como se dá a articulação com outros setores da gestão municipal (saúde, segurança, habitação)?

5.2. Existem parcerias com instituições não governamentais, universidades ou movimentos sociais?

5.3. De que forma o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) contribui ou limita a atuação local?

6. Cidade e território

6.1. Como a Secretaria compreende a relação entre a população em situação de rua e o espaço urbano de Chapecó?

6.2. Existem áreas da cidade que concentram ou expulsam essa população? Como a gestão atua sobre isso?

7. Reflexões finais e perspectivas

7.1. Quais avanços já foram conquistados e o que ainda falta ser feito na sua visão?

7.2. Como a senhora enxerga o futuro das políticas públicas voltadas à população em situação de rua em Chapecó?

7.3. Há algo mais que a senhora gostaria de compartilhar, especialmente sobre o papel da Secretaria nesse contexto?



Observações do Pesquisador

APÊNDICE B: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com agentes públicas municipais que atuam com a PSR

ROTEIRO DE ENTREVISTA

AGENTES PÚBLICAS MUNICIPAIS

Dados Iniciais

Data: ____ / ____ / ____

Local da entrevista: _____

Nome do entrevistado (opcional): _____

Cargo/Função: _____

Instituição/Serviço: _____

Tempo de atuação no serviço atual: _____

1. Perfil profissional e atuação

1.1. Há quanto tempo você atua com população em situação de rua?

1.2. Em quais funções e serviços já trabalhou dentro da assistência social?

1.3. Como você descreveria o papel do seu serviço no atendimento a essa população?

2. Caracterização do público atendido

2.1. Como você caracteriza a população em situação de rua atendida pelo seu serviço em Chapecó?

2.2. Você observa mudanças no perfil ao longo do tempo? Quais?

2.3. Existem padrões recorrentes nas trajetórias de vida dessas pessoas?

2.4. De onde vêm essas pessoas? Há muitos migrantes?

2.5. Por quê essas pessoas costumam vir para Chapecó?

3. Rotinas institucionais e acolhimento

3.1. Como é a rotina de atendimento no serviço onde você atua?

3.2. Quais os principais serviços oferecidos (alimentação, banho, pernoite, escuta, acompanhamento)?

3.3. Como se dá a abordagem nas ruas, caso seu serviço atue diretamente com isso?

3.4. O que facilita ou dificulta o acesso dessas pessoas aos serviços oferecidos?

4. Desafios enfrentados

4.1. Quais são os principais desafios no trabalho com essa população em Chapecó?

4.2. Existem situações de conflito ou resistência por parte dos usuários?

4.3. Há estigmas ou preconceitos que afetam o trabalho de vocês?

5. Articulação interinstitucional

5.1. Existe diálogo entre os serviços municipais? E com outras instituições (saúde, segurança, ONGs)?

5.2. Você percebe que há políticas públicas eficazes voltadas a essa população no município?

5.3. Existem lacunas importantes na rede de atendimento?

6. Entendimento sobre o território urbano e a cidade

6.1. Quais são os principais espaços da cidade onde se concentram as pessoas em situação de rua?

6.2. Por que esses espaços são escolhidos, na sua opinião?

6.3. Você acredita que há zonas de exclusão ou expulsão dessas pessoas em Chapecó?

6.4. Como você percebe a presença da população em situação de rua no espaço urbano?

6.5. A cidade oferece condições para que essas pessoas saiam da situação de rua?

7. Reflexões e sugestões

7.1. O que você acredita que poderia ser feito para melhorar as políticas públicas voltadas à população em situação de rua?

7.2. Há alguma história ou experiência marcante que você gostaria de compartilhar?

7.3. Existe algo mais que você considera importante relatar sobre o tema?



Observações do Pesquisador

APÊNDICE C: Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com Pessoa em Situação de Rua

ROTEIRO DE ENTREVISTA

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (PSR)

Este guia de entrevista faz parte da pesquisa intitulada: “VIVÊNCIAS URBANAS À MARGEM: A População em Situação de Rua no Espaço Urbano de Chapecó/SC”.

Instruções Gerais:

- As entrevistas devem ser realizadas preferencialmente em locais onde os participantes se sintam confortáveis e seguros.
- Garantir que todos os participantes sejam informados sobre os objetivos da pesquisa e concordem em colaborar, respeitando as diretrizes éticas e a privacidade dos entrevistados.
- Durante as entrevistas, utilizar blocos de anotações, mapas e dispositivos de gravação de áudio (caso autorizado pelo entrevistado).
- Os entrevistadores devem manter uma postura acolhedora, aberta e respeitosa, permitindo que os participantes expressem suas experiências livremente.

DADOS INICIAIS

Data: ____/____/____

Horário Inicial da Entrevista: _____

Local da Entrevista (Avenida, Rua, Praça, Beco, Viela etc):

*Especificar exatamente o local e caso necessite, o ponto de referência.

PARTE 1: CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

1.Nome (ou apelido, caso prefira não se identificar): _____

2.Idade: _____

3.Gênero: () M () F

4.Identificação étnico-racial:

Branco () Preto () Pardo ()

Índigena () Amarelo ()

5.Município de origem: _____

6.Há quanto tempo está em situação de rua?

Menos de 01 ano () Entre 01 e 05 anos () Entre 05 e 10 anos ()

Mais de 10 anos ()

7.Possui algum tipo de documentação oficial?

RG () CPF () Certidão de Nascimento () Título de Eleitor ()

CNH () CNS () CTPS () Passaporte ()

8.Escolaridade:

Analfabeto () Ens. Fundamental Incompleto ()

Ens. Fundamental Completo () Ens. Médio Incompleto ()

Ens. Médio Completo () Ens. Superior ()

9.Possui parentes em Chapecó?

Não () Sim () Quais? _____

9.1 Você tem amigos ou pessoas próximas aqui em Chapecó com quem costuma contar?

Não () Sim ()

10. Você já esteve preso ou possui alguma passagem policial?

Sim () Não ()

11.Qual foi a sua trajetória até chegar a Chapecó? (Cidades percorridas, motivos da migração, etc.)

11.1 Você morou em outras cidades antes de vir para Chapecó? Como foram essas experiências em comparação com sua vida aqui?

11.2 Você sente que sua vida mudou muito ao longo do tempo em situação de rua? Quais foram os momentos mais marcantes?

AO FINAL DESSE BLOCO É IMPORTANTE QUE A PESSOA TENHA CONTADO COMO FOI PARAR EM SITUAÇÃO DE RUA, ENTÃO SE NÃO FICOU CLARO É PRECISO PEDIR PARA QUE ELA CONTE A HISTÓRIA

PARTE 2: DESCRIÇÃO DA ROTINA DIÁRIA

12. Pode me descrever como é um dia comum para você?

13. Quais locais você costuma frequentar durante o dia? E durante a noite?

14. Quais são os principais percursos que você realiza ao longo do dia? Por que os realiza?

15. Quais dificuldades enfrenta em seus deslocamentos pela cidade?

16. Existem lugares da cidade onde você se sente mais seguro? Quais? Por quê?

17. Existem lugares da cidade onde você se sente menos seguro? Quais? Por quê?

17.1 Existe algum lugar que você evita ir? Por quê?

18. Você já sofreu algum tipo de violência na rua (agressão, xingamento, humilhação etc)

Sim () Não ()

***Caso positivo**, Como foi, onde foi e quem cometeu?

PARTE 3: DIMENSÕES EMPÍRICAS DA VIDA URBANA

HABITAR

19. Existe algum lugar da cidade que você passa a maior parte do seu dia?

***Caso positivo**, Quais motivos fazem com que você passe mais tempo nesse lugar?

20. Onde você costuma dormir? Esses locais variam? Por quê?

20.1. Quais são os principais desafios que você enfrenta para encontrar um lugar para dormir?

21. Onde você costuma tomar banho? Esses locais variam? Por quê?

22. Onde você costuma (ir ao banheiro) realizar as suas necessidades fisiológicas? Esses locais variam? Por quê?

23. Você realiza a lavagem das suas roupas? Onde? Esses locais variam? Por quê?

24. Você carrega consigo todos os seus pertences ou guarda em algum lugar?

25. Você já usou serviços de assistência social e/ou acolhimento oferecidos pela prefeitura (Casa de Passagem, Resgate Social, etc.)? Como foi a experiência?

25.1. Você esteve na Casa de Passagem nos últimos sete dias?

***Caso negativo,** Por que você não utilizou a Casa de Passagem nos últimos sete dias?

TRABALHAR

26. Você realiza algum tipo de trabalho? Se sim, qual ou quais?

26.1. Você trabalhou ou trabalhará no dia de hoje?

26.2. Você realizou algum tipo de trabalho no dia de ontem? Sim () Não ()

26.3. Você realizou algum tipo de trabalho nos últimos sete dias? Sim () Não ()

26.4. Você trabalhou ou obteve alguma quantia de dinheiro além dessa atividade?

27. Existe algum lugar na cidade onde você busca trabalho com mais frequência?

28. Quais são os principais desafios que você enfrenta para conseguir trabalho na cidade?

CONSUMIR

29. Como você consegue alimentos? Existe algum lugar na cidade onde você busca alimentos com mais frequência?

30. Como você consegue água? Existe algum lugar na cidade onde você busca água com mais frequência?

31. Como você consegue roupas? Existe algum lugar na cidade onde você busca roupas com mais frequência?

32. Como você consegue itens de higiene pessoal? Existe algum lugar na cidade onde você busca itens de higiene pessoal com mais frequência?

33. Quais são as principais dificuldades que enfrenta para conseguir o que precisa?

34. Você faz uso de bebida alcoólica?

Sim () Não () Qual a frequência: Diariamente () Uma vez por semana () Finais de semana () Outros () _____

35. Você faz uso de outras substâncias recreativas?

Sim () Não () Qual a frequência: Diariamente () Uma vez por semana () Finais de semana () Outros () _____

LAZER

36. Você realiza alguma atividade de lazer? Se sim, quais?

37. Quais são os lugares da cidade onde você se sente mais à vontade para realizar essas atividades?

38. Você nos últimos sete dias foi para algum lugar (conversar, beber, encontrar amigos, encontros íntimos, ir à praia, jogar futebol, cartas, usar substâncias recreativas, ouvir músicas etc?)

39. Há algo que você gostaria de fazer no seu tempo livre, mas não consegue? Por quê?

39.1 Existe algum lugar da cidade que traz boas lembranças ou onde você se sente bem?

MOBILIDADE

40. Como você se desloca pela cidade? (A pé, transporte público, carona, etc.)

41. Quais são os principais obstáculos que enfrenta ao se deslocar pela cidade?

42. Há lugares da cidade onde você gostaria de ir, mas não consegue? Por quê?

PARTE 4: PERCEPÇÕES E REFLEXÕES

43. O que significa "cidade" para você?

44. Como você percebe o tratamento das pessoas em relação à sua presença na cidade?

45. Como você percebe o tratamento das instituições de assistência social em relação à sua presença na cidade?

46. Como você percebe o tratamento da prefeitura em relação à sua presença na cidade?

47. O que você gostaria que fosse diferente na cidade para que sua vida fosse melhor?

48. Existe algo mais que você gostaria de compartilhar ou que acha importante que eu saiba?



Observações do Pesquisador

APÊNDICE D: Ficha de análise qualitativa para entrevistas com agentes públicas**FICHA DE ANÁLISE QUALITATIVA - AGENTES PÚBLICAS**

Data: ____/____/____

Horário Inicial da Entrevista: _____

Local da Entrevista (Avenida, Rua, Praça, Beco, Viela etc):
_____**CATEGORIA 1: Desenho Institucional e Operativo do Programa****Aspectos observados:**

- Descrição da estrutura organizacional do serviço
- Equipes e funções envolvidas
- Recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis
- Fluxos e protocolos de atendimento
- Articulação com outras políticas públicas e órgãos

CATEGORIA 2: Entendimento do Programa: Avaliação, Limites e Desafios

Aspectos observados:

- Avaliação dos principais serviços (Mão Amiga, Casa de Passagem, Resgate Social, Novo Serviço de Acolhimento na Linha Tafona)
- Identificação de lacunas e limitações dos programas
- Sugestões de melhoria
- Alinhamento entre prática e diretrizes institucionais

CATEGORIA 3: Valores e Representações sobre o Público-Alvo

Aspectos observados:

- Como as agentes caracterizam a população em situação de rua
- Termos utilizados: "em sofrimento psíquico", "resistentes", "vítimas", "escolha", etc.
- Julgamentos morais, estigmas ou empatia
- Conflitos entre discursos técnicos e percepções pessoais

APÊNDICE E: Ficha de análise qualitativa construída com base nas três categorias analíticas propostas por Breton (2022) e adaptado por Sposito e Catalão (2023)

FICHA DE ANÁLISE QUALITATIVA

Data: ____ / ____ / ____

Horário Inicial da Entrevista: _____

Local da Entrevista (Avenida, Rua, Praça, Beco, Viela etc):

CATEGORIA ESPAÇO-TEMPORAL	
Quais são os principais marcos temporais da trajetória da pessoa até a situação atual?	
Quais espaços foram mais recorrentes na narrativa e como se articulam no tempo?	
Houve deslocamentos geográficos significativos? Quais foram as motivações?	
Existe linearidade ou descontinuidade nas experiências vividas?	

Notas do Pesquisador:

--

CATEGORIA EXPERIENCIAL	
Quais experiências o(a) entrevistado(a) valoriza ou enfatiza?	
Há repetições ou padrões na fala que indicam persistência ou saturação de vivências?	
Há momentos de aceleração ou mudança brusca na narrativa?	

Notas do Pesquisador:

CATEGORIA INFERENCIAL	
O(a) entrevistado(a) expressa alguma análise crítica de sua realidade?	
Quais associações lógicas ou morais ele(a) faz entre eventos e espaços?	
Existem contradições, dúvidas ou conflitos internos em suas falas?	
Que tipo de desejo de mudança ou ideal de cidade emerge?	

Notas do Pesquisador:

APÊNDICE F: Ficha de observação de campo construída com base em Robaina
(2015)

FICHA DE OBSERVAÇÃO DE CAMPO

Inspirada em Robaina (2015)

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DA OBSERVAÇÃO	
NÚMERO DA OBSERVAÇÃO	
DATA	
HORÁRIO INICIAL	
PERÍODO DA OBSERVAÇÃO	<input type="checkbox"/> Manhã <input type="checkbox"/> Tarde <input type="checkbox"/> Noite
LOCAL	
CONDIÇÕES DO TEMPO	<input type="checkbox"/> Aberto <input type="checkbox"/> Semi Encoberto <input type="checkbox"/> Encoberto
	<input type="checkbox"/> Chuvoso <input type="checkbox"/> Não Chuvoso
HORÁRIO FINAL	

2. PERFIL DEMOGRÁFICO DA POPULAÇÃO

NÚMERO APROXIMADO DE PESSOAS	(1) 02 - 05 () (2) 06 - 10 () (3) 11 - 20 () (4) >20 ()															
COMPOSIÇÃO DEMOGRÁFICA	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin: auto;"> <thead> <tr> <th style="width: 15%;"></th> <th style="width: 20%;">Crianças</th> <th style="width: 20%;">Jovens</th> <th style="width: 20%;">Adultos</th> <th style="width: 25%;">Idosos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Masculino</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Feminino</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Crianças	Jovens	Adultos	Idosos	Masculino					Feminino				
	Crianças	Jovens	Adultos	Idosos												
Masculino																
Feminino																

3. DIMENSÕES MORFOLÓGICAS E COMPORTAMENTAIS

<p>Características das edificações no entorno</p> <p>(densidade, fluxo de circulação de pessoas, nível de conservação das edificações, estabelecimentos fechados)</p>	
--	--

<p>Existência de produções materiais da população em situação de rua</p> <p>(Malocas, caixas de madeira ou papelão, burrinhas, roupas penduradas ou espalhadas)</p>	
<p>Tipo de uso</p> <p>(dormir, dialogar, cozinhar, lavar etc)</p>	
<p>Forma de ocupação</p> <p>(concentrada, em grupos, dispersos etc)</p>	

**Observações do Pesquisador**