



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

ENTRE MUROS E MARQUISES

O DILEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À MORADIA DIGNA DA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE GOIÂNIA/GO

ORIENTANDO(A): RAIANY DO CARMO VILLAS BÔAS
ORIENTADOR(A): PROF.^a DR.^a ELIANE ROMEIRO COSTA

GOIÂNIA-GO

2026

RAIANY DO CARMO VILLAS BÔAS

ENTRE MUROS E MARQUISES

O DILEMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À MORADIA DIGNA DA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE GOIÂNIA/GO

Monografia Jurídica apresentada à
disciplina Trabalho de Curso II, da Escola
de Direito, Negócios e Comunicação da
Pontifícia Universidade Católica de Goiás
(PUCGOIÁS).

Prof.^a Orientadora: Dr.^a Eliane Romeiro
Costa

GOIÂNIA-GO

2026

Dedico este trabalho àqueles que dormem sob o céu aberto, que fazem da calçada travesseiro e da noite um abrigo frágil e incerto, mas ainda assim despertam. Que este trabalho não se limite a páginas encadernadas, mas se erga como ponte onde antes havia muros, nem seja apenas argumento jurídico, mas voz que ecoa, consciência que inquieta, olhar que se transforma. Também, à humanidade que resiste e floresce mesmo quando a cidade fecha portas e desvia os olhos e à esperança de que o Direito seja teto antes de sentença, acolhimento antes de norma, instrumento de abrigo, jamais de exclusão.

Agradeço à minha família, pelo apoio constante, incentivo e pelos valores de respeito e cuidado que alicerçaram minha trajetória. Também, à minha orientadora, Dra. Eliane Romeiro Costa, expresso sincera gratidão pela orientação atenta, sensível e comprometida, fundamental para a construção deste trabalho e para minha formação acadêmica e profissional.

Por fim, estendo minha gratidão a todas as pessoas, crianças e famílias em situação de rua com as quais tive a honra de atender entre 2024 e 2026, que, em meio a desafios e resistências, contribuíram de forma profunda para minha formação humana. Com elas, aprendi que a dignidade persiste mesmo diante das maiores privações e que a realidade social não pode ser reduzida a números ou estatísticas, devendo ser compreendida, sobretudo, em sua dimensão mais essencial: a de pessoas, histórias e vidas.

Terra, teto e trabalho são direitos sagrados. Que ninguém lhes retire essa convicção, que ninguém os prive dessa esperança, que ninguém apague seus sonhos.

— **Papa Francisco**

RESUMO

Esta monografia jurídica analisou o acesso das pessoas em situação de rua às políticas públicas de assistência social em Goiânia/GO, entre 2023 e 2024. O foco foi na hipervulnerabilidade e no acolhimento institucional, visando entender os impactos da exclusão e marginalização. A pesquisa utilizou abordagem qualitativa e coleta de dados de legislação, Cadastro Único e relatórios institucionais. Avaliou-se a capacidade dos serviços de acolhimento, com ênfase na Casas de Acolhida Cidadã I, e a efetividade dos princípios constitucionais relacionados à dignidade humana e ao direito à moradia. Os resultados demonstraram que, embora existam equipamentos públicos como as Casas de Acolhida Cidadã I e II, a capacidade de atendimento mostra-se insuficiente diante do contingente de aproximadamente 4.809 pessoas em situação de rua, evidenciando fragilidades na implementação das políticas públicas. Além disso, fatores como a insuficiência estatal, a precariedade na produção de dados e a ausência de articulação intersetorial dificultam o acesso efetivo aos serviços e contribuem para a manutenção da exclusão social. Concluiu-se que são necessárias medidas estruturais e integradas, a fim de fortalecer as políticas públicas e garantir a efetivação do mínimo existencial, evitando que a proteção social se restrinja ao plano formal.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Moradia Digna; População em situação de rua; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This legal monograph analyzed the access of homeless people to public social assistance policies in Goiânia/GO, between 2023 and 2024. The focus was on hyper-vulnerability and institutional care, aiming to understand the impacts of exclusion and marginalization. The research used a qualitative approach and data collection from legislation, the *Cadastro Único*, and institutional reports. The capacity of the shelter services was evaluated, with emphasis on the Citizen Shelter Homes I, and the effectiveness of constitutional principles related to human dignity and the right to housing. The results demonstrated that, although public facilities such as the Citizen Shelter Homes I and II exist, the capacity to serve them is insufficient given the contingent of approximately 4,809 homeless people, highlighting weaknesses in the implementation of public policies. Furthermore, factors such as state insufficiency, precarious data production, and the absence of intersectoral articulation hinder effective access to services and contribute to the maintenance of social exclusion. It was concluded that structural and integrated measures are necessary in order to strengthen public policies and guarantee the effective realization of the minimum subsistence level, preventing social protection from being restricted to the formal level.

Keywords: Adequate Housing; Homelessness Population; Human Rights; Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação Direta de Preceito Fundamental
ART	Artigo
CAC I	Casa de Acolhida Cidadã I
CAC II	Casa de Acolhida Cidadã II
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CadÚnico	Cadastro Único
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DADH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
DPE/GO	Defensoria Pública do Estado de Goiás
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDIS	<i>Institute of Development Studies</i>
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MPGO	Ministério Público do Estado de Goiás
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1. OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

1.1.1. Conceito de hipossuficiência

1.1.2. Noções sobre a hipervulnerabilidade

1.2. DO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL: ENTRE A FILANTROPIA E A CIDADANIA

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS E O MARCO NORMATIVO DE PROTEÇÃO AO DIREITO AOS ESPAÇOS DA CIDADE À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

2.1. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

2.2. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 976: CONTEXTO, DECISÃO E EFEITOS SOBRE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO

3 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EMERGENCIAL E TEMPORÁRIO NA CIDADE DE GOIÂNIA

3.1. NOÇÕES GERIAS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

3.2. TERRITORIALIZAÇÃO DA POBREZA E MARGINALIZAÇÃO URBANA, NO PERÍODO DE 2023 A 2024, EM GOIÂNIA/GO

3.3. CASA DE ACOLHIDA CIDADÃ I (CAC I): DESAFIOS E FRAGILIDADES NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS EM GOIÂNIA/GO

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura, a crescente presença de pessoas em situação de rua em Goiânia/ Goiás, configura-se como uma problemática intensificada nos últimos anos, especialmente no período de 2023 a 2024, revelando uma realidade urbana complexa e multifacetada. Esse fenômeno está diretamente relacionado a fatores estruturais como as profundas desigualdades sociais, os processos de exclusão social de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, além das dinâmicas de migração e urbanização que impactam a organização socioespacial da cidade. Nesse contexto, a expansão dessa população evidencia não apenas a precariedade das condições de vida, mas também os desafios enfrentados pelo poder público na formulação de políticas eficazes de proteção social.

Posto isto, entre os instrumentos utilizados para dimensionar essa realidade, destaca-se o Cadastro Único (CadÚnico), que constitui ferramenta essencial para a identificação de famílias de baixa renda e para a implementação de políticas públicas assistenciais. Ao passo que, segundo o levantamento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, foram registradas o total de 2.612.606 famílias em situação de rua inscritas no CadÚnico em 2023 e cerca de 3.466.547 em 2024, que representa um aumento aproximado de 32,68%. Enquanto dados levantados pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) indicam que, no mesmo ano, cerca de 4 mil pessoas encontravam-se em situação de rua em Goiânia-Goiás.

Sob essa perspectiva, embora os dados do MPGO sejam relevantes para a compreensão do fenômeno em nível local, devem ser interpretados com cautela, pois não decorrem de censo específico e contínuo da população em situação de rua. Essa limitação revela não apenas uma dificuldade técnica de mensuração, mas também um processo de invisibilização institucional, que compromete o planejamento de políticas públicas. Assim, evidencia-se a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de coleta de dados e de implementação de ações estatais mais estruturadas para enfrentar as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social.

Em vista disso, este fenômeno desafia o sistema jurídico e expõe a falha do Estado na efetivação dos direitos fundamentais. Especialmente no que diz respeito à garantia dos direitos previstos Constituição Federal de 1988 (CF/88) à luz dos artigos 1º, inciso III; 5º; 6º; e 203, que vão de encontro com as garantias básicas do nosso

ordenamento jurídico, dentre eles, pode-se citar a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, igualdade. Assim como no tocante aos direitos sociais fundamentais, tratando-se do direito ao mínimo existencial, a garantia à moradia, segurança, assistência aos desamparados, que são pilares do Estado Democrático de Direito.

Ao passo que a legislação internacional através do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) estabelece parâmetros globais de bem-estar, revela-se a necessidade premente de ações que enfrentem a precariedade das condições de vida nas ruas, visando a erradicação da pobreza e de condições degradantes de vida. No cenário brasileiro, a articulação entre os níveis federal e municipal deve ser pautada pelo Decreto nº 7.053/2009, instrumento essencial para institucionalizar a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e garantir que a gestão pública responda com eficácia a essa pauta urgente.

Diante desse panorama, propõe-se a analisar a situação da população em situação de rua em Goiânia/GO, no período de 2023 e 2024, considerando os fatores estruturais, sociais e institucionais que contribuem para a vulnerabilidade extrema desses indivíduos e os impactos dessa condição sobre o exercício dos direitos fundamentais. Para tanto, será adotada uma abordagem crítica e interdisciplinar, que aborda as atuais políticas públicas e sociais e o estudo da legislação brasileira em prol da defesa dos direitos humanos e princípios constitucionais.

Sendo assim, o problema de pesquisa deste estudo é compreender por que, apesar das políticas públicas e do marco normativo vigente, a população em situação de rua em Goiânia/GO ainda enfrenta dificuldades para acessar seus direitos fundamentais e o mínimo existencial. Investiga-se, portanto, o acesso ao acolhimento institucional emergencial e temporário; as barreiras estruturais e omissões normativas que perpetuam a exclusão e a marginalização; e as fragilidades na implementação de políticas públicas, como as observadas na Casa de Acolhida Cidadã I (CAC I), que comprometem a efetividade da proteção social.

Por sua vez, a metodologia adotada é qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada na pesquisa bibliográfica, na análise documental da legislação pertinente e no levantamento de dados secundários, como relatórios de instituições públicas e privadas que atuam na defesa dos direitos da população em situação de rua. Sendo que a base teórica do estudo fundamenta-se nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, nos direitos sociais e fundamentais e nas normas específicas de proteção à população em situação de vulnerabilidade,

com ênfase na efetivação do mínimo existencial e no acesso a políticas públicas de acolhimento e assistência social.

Na primeira seção, analisam-se os fundamentos jurídicos e sociais que estruturam a proteção dos direitos da população em situação de rua, com ênfase na efetivação do direito à moradia, à dignidade e à proteção social no âmbito nacional e internacional. Para tanto, abordam-se os conceitos de hipossuficiência, hipervulnerabilidade e mínimo existencial à luz da doutrina pós-positivista e da jurisprudência correlata.

Nesse contexto, a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2008) compreende os direitos constitucionais como princípios dotados de força normativa, cuja aplicação demanda ponderação e proporcionalidade, tendo a dignidade da pessoa humana como parâmetro central. Em complemento, Ingo Wolfgang Sarlet (2009) e Norberto Bobbio (2002) destacam a dignidade como fundamento da ordem constitucional e o mínimo existencial como núcleo essencial das prestações estatais. Na mesma perspectiva, Flávia Piovesan (2013) enfatiza a centralidade dos direitos humanos e a proteção reforçada a grupos vulneráveis.

Em sequência, Carlos Weis (2010) e Valerio de Oliveira Mazzuoli (2021) discorrem sobre os princípios da indivisibilidade e a teoria das “gerações” ou “dimensões” de direitos, compreendidos como instrumentos analíticos que permitem refletir sobre a evolução histórica, as características e a estreita relação entre os direitos humanos e o princípio da dignidade da pessoa humana. Enquanto Jorge Luiz Souto Maior (2008) destaca a necessidade de assegurar a proteção material dos direitos sociais diante das desigualdades estruturais, ao analisar a evolução terminológica e conceitual do instituto da “hipossuficiência” e sua relevância na superação da desigualdade e vulnerabilidade nas relações sociais.

Ademais, nesta parte do estudo apresentará-se o conceito de “aporofobia” de Adela Cortina (2020), para evidenciar que a aversão social dirigida às pessoas pobres é um fenômeno marcado por discursos hostis e práticas de rejeição voltadas àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, revelando uma forma de discriminação fundamentada essencialmente na condição de pobreza e nas desigualdades sociais. Assim como o conceito da hipervulnerabilidade do sujeito de direito, abrangendo a sobreposição de fatores estruturais e circunstanciais que a envolve, incluindo a invisibilidade interseccional, a violência estrutural e marginalização sistêmica, fortemente vinculado ao utilitarismo do sujeito na

sociedade, que será desenvolvido através das críticas de Mbembe (2018) a partir do conceito da necropolítica.

Na segunda seção, realiza-se a análise discursiva e legislativa das políticas públicas vigentes e do marco normativo de proteção ao direito à moradia digna da população em situação de rua no Brasil. Para tanto, examinam-se os mecanismos jurídicos voltados à efetivação da dignidade da pessoa humana, com base na Lei nº 8.742/1993 (LOAS), no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976.

A análise fundamenta-se nas contribuições de Ingo Wolfgang Sarlet (2009) e na hermenêutica de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, que sustentam o mínimo existencial como instrumento de promoção da justiça social e de proteção dos direitos fundamentais. Ademais, para avaliar a eficácia dessas medidas na superação de práticas excludentes, recorrem-se às formulações teóricas de Jeremy Waldron (2012) e Ronald Dworkin (2010), em diálogo com a concepção de sociedade aberta de intérpretes de Peter Häberle (2008).

Na terceira seção, o estudo concentra-se na análise do serviço de acolhimento institucional emergencial e temporário em Goiânia/GO, abordando inicialmente as noções gerais sobre a população em situação de rua, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Em seguida, examina-se a territorialização da pobreza e a marginalização urbana no município, a partir de indicadores sociais e dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), evidenciando seus impactos no acesso às políticas públicas no contexto pós-pandêmico. Por fim, investigam-se os desafios e as fragilidades na prestação do serviço de acolhimento institucional emergencial e temporário pela Casa de Acolhida Cidadã I à população em situação de hipervulnerabilidade.

Ao final, a conclusão a sistematizará os principais confirmados no estudo, reiterando a hipótese de que, apesar das políticas públicas e do marco normativo existentes, a população em situação de rua em Goiânia/GO continua a enfrentar barreiras estruturais que comprometem a efetivação de seus direitos fundamentais e do mínimo existencial. Defender-se-á, nesse sentido, a necessidade de fortalecimento das políticas de acolhimento institucional emergencial e temporário, bem como de maior articulação intersetorial, à luz dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da proteção integral.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo objetivo principal foi estabelecer uma ordem política mundial baseada no respeito à dignidade humana, consagrando-os como valores básicos universais, que ensejam direitos inseparáveis aos valores da liberdade e igualdade, dos quais precediam inicialmente na Constituição Francesa de 1791, o reconhecimento e adoção de medidas que visam a proteção dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana tiveram grande repercussão nos sistemas jurídicos em nível internacional (Piovesan, 2013).

Nesse contexto, faz-se indispensável rememorar o marco jurídico do processo de democratização no Brasil, que foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período ditatorial. Por sua vez, a Carta Magna representou a transição para um regime político democrático e introduziu inovações significativas no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente, diante da proteção dos grupos vulneráveis e da defesa dos direitos fundamentais.

Conforme leciona Piovesan (2013), o Estado Democrático de Direito brasileiro fundamenta-se essencialmente na garantia da cidadania e na dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III da CF/88). Nessa perspectiva, os direitos fundamentais constituem a base para a concretização deste princípio democrático, o que decorre de seu papel de promover inclusão e igualdade, ampliando o acesso de todos aos direitos e à participação social. Assim, entre os objetivos do Estado, destacam-se a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme os artigos 1º, III e 3º, III da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, a Carta de 1988, por sua vez, inaugurou uma nova topografia constitucional, marcada por uma mudança de paradigma da ótica *ex parte principe*, centrada no Estado e nos deveres dos súditos, para a ótica *ex parte populi*, fundada na cidadania e nos direitos dos indivíduos (Piovesan, 2013). Ao passo que as Constituições Federais brasileiras anteriores priorizavam a organização do Estado, relegando a um segundo plano a disciplina dos direitos e tornando imutáveis temas ligados à estrutura estatal, como a Federação e a República, a exemplo da Constituição de 1967.

Nesse viés, o texto constitucional de 1988 estabeleceu a denominada “gramática dos direitos” como ponto de partida para a conformação do Estado, invertendo a lógica tradicional. Consequentemente, o Estado tornou-se legitimado pela proteção e promoção dos direitos fundamentais. Essa transformação representa um divisor de águas no constitucionalismo brasileiro, assinalando cenários distintos para o Brasil antes e depois de 1988 no campo dos direitos humanos, com avanços significativos tanto na normatividade interna, quanto na projeção internacional do país.

Assim, trata-se da primeira Constituição da República Federativa do Brasil a consagrar, de forma sistemática, a dignidade da pessoa humana em articulação com os direitos sociais, uma vez que, nas Constituições anteriores, as normas relativas à ordem econômica e social encontravam-se dispersas. Tal inovação materializou-se na instituição de um título próprio dedicado aos direitos e garantias fundamentais. Ademais, ampliou o rol de titularidades de direitos sociais, econômicos e culturais, o que contribuiu para sua ampla aceitação social, sendo reconhecida como “Constituição Cidadã” (Piovesan, 2013).

Nesse contexto, verifica-se a incorporação dos princípios da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos, na medida em que a efetivação da dignidade da pessoa humana passa a depender da realização conjunta e integrada desses direitos. Nessa linha de raciocínio, Weis (2010) leciona que tais princípios expressam a compreensão de que os direitos humanos são inseparáveis e interdependentes, não podendo ser fragmentados em categorias isoladas.

Diante dessa perspectiva, a ênfase excessiva na classificação em “gerações” de direitos pode conduzir a equívocos teóricos e à formulação de políticas públicas que desconsideram essa inter-relação, sobretudo no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais. Desse modo, constata-se que a proteção de um direito fundamental está intrinsecamente vinculada ao reconhecimento e à promoção dos demais, reforçando a unidade do sistema de direitos humanos.

Ademais, instrumentos regionais dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH) de 1948 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) de 1969, bem como a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de 1959 e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) de 1979, evidenciam essa inter-relação ao estabelecer garantias destinadas, especialmente, à proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

Entretanto, embora não exista tratado internacional específico voltado exclusivamente à população em situação de rua, diversos instrumentos internacionais oferecem bases normativas relevantes para sua proteção como de pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil em 1992, reconhece, em seu artigo 11, o direito de toda pessoa a um nível de vida com qualidade incluindo alimentação, vestuário e moradia adequada, além de assegurar, no artigo 12, o direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental (Organização das Nações Unidas, 1992).

De modo semelhante, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelece, em seu artigo XXV, o direito a um padrão de vida digno, compreendendo moradia, saúde e assistência social. Sendo assim, tais dispositivos vêm sendo interpretados pelos órgãos internacionais como fundamento para exigir dos Estados a adoção de políticas públicas capazes de assegurar o mínimo vital, especialmente para grupos em situação de extrema vulnerabilidade social, incluindo a população em situação de rua.

Além disso, a garantia dos direitos civis e políticos encontra-se profundamente vinculada à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. A experiência do direito internacional demonstra que tais direitos são interdependentes e indivisíveis, de modo que a proteção de um depende da concretização dos demais. Decisões paradigmáticas do sistema internacional de direitos humanos, como dos casos *Lagos del Campo vs. Peru*, *Poblete Vilches vs. Chile* e *Cuscul Pivaral vs. Guatemala*, evidenciam que a tutela de direitos como a saúde, a igualdade e a não discriminação exigem uma atuação integrada do Estado, reafirmando que nenhum direito pode ser plenamente assegurado de forma isolada, sem a consideração do conjunto de garantias fundamentais (Binder, 2021).

Nessa linha, Norberto Bobbio (2002, p. 52) compreende a dignidade da pessoa humana como um princípio dotado de irrenunciabilidade e intransmissibilidade, características que refletem um conjunto de valores fundamentais vinculados à proteção dos direitos individuais, sociais e políticos. Para o autor, tais direitos estruturam a ordem jurídica contemporânea e constituem o núcleo normativo destinado a assegurar a proteção e o reconhecimento da condição humana de todos os cidadãos.

De forma convergente, Ingo Wolfgang Sarlet (2009) sustenta que o princípio da dignidade da pessoa humana representa o fundamento do estatuto jurídico da pessoa, devendo ser compreendido simultaneamente em sua dimensão universal e individual. Trata-se de um atributo inerente a cada ser humano, que serve de base para todo o sistema de direitos fundamentais previsto na Constituição Federal de 1988, abrangendo desde os direitos e liberdades clássicos até os direitos de participação política, social e laboral.

Sendo que, em um contexto marcado por profundas desigualdades que cerceiam múltiplos direitos básicos, torna-se imprescindível a implementação de políticas públicas e socioassistenciais voltadas à redução das desigualdades estruturais, sendo a extrema pobreza no Brasil fortemente associada a precariedades habitacionais e limitações de acesso a bens e serviços essenciais (IBGE, 2024). Entretanto, o país ainda carece de estatísticas oficiais sobre a população em situação de rua, evidenciando não apenas iniquidades socioeconômicas acentuadas, mas também um abandono institucional que reforça a marginalização e a exclusão social desses indivíduos que estão na linha de frente do enfrentamento dessas mazelas sociais.

Paralelamente, a atuação do Estado, ao privilegiar o uso de dados oficiais para analisar as condições atuais e os perfis das pessoas em situação de rua, em âmbito nacional e regional, revela um contexto de invisibilização histórica dessa população. Embora haja esforços recentes para ampliar as bases de dados, estas ainda se limitam devido às resistências estruturais. Nesse cenário, a marginalização não é apenas social, mas também institucional, refletindo práticas que reforçam a aporofobia e dificultam a formulação de políticas públicas efetivas de proteção, inclusão e garantia de direitos (Brasil, 2023, p. 6).

Tais lacunas informativas geram incongruências entre os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito (art. 3º da CF/88), que visam à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à garantia do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais e a realidade social brasileira. Nesse sentido, mostra-se inequívoca a necessidade de garantia integral dos direitos das pessoas em situação de rua.

Para tanto, o reconhecimento da prioridade na tutela desses indivíduos implica que o atendimento de suas demandas seja considerado de maneira ampla e

intersetorial, contemplando múltiplos serviços, diante da condição de vulnerabilidade contínua vivenciada por essa população. Ademais, a superação dessa condição não pode resultar em novas violações de direitos, uma vez que a problemática da população em situação de rua não se restringe à ausência de moradia habitável, mas abrange também a privação de outros direitos sociais, como a saúde, a alimentação adequada e o trabalho (Alt, 2017).

Sob a ótica dos objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização, o déficit habitacional configura uma mazela que ultrapassa a esfera individual, afetando a estrutura social como um todo. Segundo dados de 2022, divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP), o Brasil apresenta um déficit habitacional de 6,2 milhões de unidades (Batista, 2025). Desse total, identificam-se 696.489 domicílios rústicos, 785.736 domicílios improvisados e 96.968 unidades classificadas como cômodos (Prado, 2021).

Nesse sentido, Prado (2021) explica que os domicílios rústicos são aqueles construídos com materiais não convencionais, como teto de palha e chão de terra batida. Já os domicílios improvisados caracterizam-se pela extrema precariedade, sendo, em geral, desprovidos de acesso a serviços básicos de saneamento, como ocorre em tendas, barracas ou edificações abandonadas. Por fim, os cômodos referem-se a unidades habitacionais compartilhadas por diversas pessoas, como em repúblicas ou cortiços, que reforçam tal carência habitacional.

Esse cenário revela a realidade da vulnerabilidade habitacional no Brasil, principalmente entre os grupos que estão expostos a maiores tipos de situações debilitarias em razão de sua hipossuficiência e hipervulnerabilidade. Uma vez que, embora o direito à moradia seja um direito fundamental consagrado no art. XXI, da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, ratificada pelo Brasil, e, incluído na Constituição Federal através do Art. 6º, *caput*, pela Emenda Constitucional n.º 26/2000, a realidade de pessoas hipervulneráveis mostra-se distante, o que é cristalino diante das assimetrias sociais no crescimento urbano (Batista, 2025).

A precariedade habitacional, portanto, não se restringe apenas à falta de moradias físicas, mas envolve um processo de exclusão social mais amplo, no qual as pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza são afastadas do usufruto pleno da cidade e de seus benefícios. Essa realidade é notória na sociedade contemporânea, marcada por uma lógica neoliberal de produção socioespacial, que gera múltiplas provocações, especialmente em grandes cidades e regiões

metropolitanas, onde processos de gentrificação são comuns, com a expulsão de pessoas pobres dos espaços urbanos para zonas periféricas.

Assim, segundo Pereira *et al.* (2020, p. 05 a 07) a negação ao direito à moradia adequada implica também a negação de outros direitos fundamentais, como à experiência plena da vida urbana, pois a moradia é ao cerne para o exercício da cidadania. Desse modo, a realidade urbana brasileira expõe uma contradição entre o arcabouço jurídico, que assegura a moradia como direito fundamental e as práticas estruturais que perpetuam desigualdades, então, marginalizando grupos hipervulneráveis e invisibilizando suas demandas no processo de planejamento urbano.

Neste sentido, tal quadro coaduna-se com a “perspectiva lefebvriana”, segundo a qual Henri Lefebvre (2001) compreende essa problemática como uma emergência social a ser enfrentada por meio de políticas e práticas urbanísticas voltadas à promoção da justiça social e à reversão do quadro de exclusão e desigualdade. Sendo assim, a moradia digna é essencial para a manutenção do mínimo vital e das necessidades básicas da sociedade.

Conforme Alt (2017, p. 54), essa garantia configura-se como condição essencial para que o Estado cumpra seu dever de garantir a dignidade humana em sua dimensão formal, de modo concreto e efetivo. Cabe, portanto, ao Estado Democrático de Direito transformar a previsão constitucional em realidade social, por meio de ações intersetoriais capazes de efetivar os direitos fundamentais sociais (art. 6º, da CF/88), assegurando que nenhum indivíduo seja relegado à marginalização ou à mera sobrevivência biológica.

Nessa realidade, a aporofobia manifesta-se de forma evidente na percepção social das pessoas em situação de rua, sendo uma espécie de crime de ódio, cujo conceito foi criado por Adela Cortina (2020), que se utiliza do neologismo para advertir acerca da fobia social contra o pobre, inflada de discursos hostis e da aversão social daquele afetado pelas desigualdades sociais essencialmente em razão de sua condição de pobreza. Visto que, episódios de violência, maus-tratos, imputação de estereótipos associados à criminalidade e casos de constrangimento são frequentes contra essas pessoas, que tendem a não ser amparadas pelo Estado.

Nessa mesma ótica, o senso comum da sociedade tende a associar equivocadamente as pessoas em situação de rua à periculosidade, preguiça e falta de higiene, reforçando estigmas sociais e consolidando sua valoração com base na

utilidade econômica ou social do sujeito. Tal paradigma é criticado por Achille Mbembe (2018), a partir da análise dos desdobramentos contemporâneos da necropolítica e do biopoder do Estado sobre os indivíduos na sociedade, refletindo os impactos contemporâneos da aporofobia. Segundo essa abordagem, o sujeito passa a ser valorizado em função de sua utilidade, tornando-se descartável à medida que deixa de ser produtivo, sendo então exposto a formas de controle e à violência estatal como expressão da soberania, o que implica na perpetuação da violação dos direitos sociais.

Sendo assim, ao retratar a morte massificada de vidas “descartáveis”, Archille Mbembe (2018) reforça-se que a necropolítica intensifica este processo de exclusão de populações pobres, fenômeno recorrente no capitalismo neoliberal, devido à redução da proteção social pelo Estado, impactando na elevação da violência estrutural, marcada pelo racismo e pela aporofobia. Diante deste cenário, o sofrimento suportado pela população em situação de rua torna-se evidente, na medida esses sujeitos passam a ocupar uma posição identitária inferior e subordinada em relação àqueles em condição socioeconômica favorecida, sendo expostos a diversas violações e à morte, sem alternativas concretas de sobrevivência, sobretudo devido às profundas desigualdades econômicas que estruturam a vida em sociedade.

Em consonância com essa realidade, o Poder Judiciário brasileiro, a partir da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, instituída pela Resolução nº 425/2021 do Conselho Nacional de Justiça, estabelece, em seu art. 3º, XI, o princípio do trabalho colaborativo, que visa promover o acesso à Justiça por essas pessoas de forma célere e simplificada, mediante uma abordagem empática e multidimensional, alinhando protocolos e fluxos de trabalho em observância às complexidades desse grupo. Tal iniciativa coaduna-se com o art. 203, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, que prevê, entre seus objetivos, a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, ampliando a proteção social constitucionalmente assegurada.

Sob a perspectiva da equidade, a política de assistência social constitui dever do Estado e direito do cidadão, garantindo o acesso aos mínimos sociais por meio de múltiplas iniciativas públicas e da sociedade, voltadas à satisfação das necessidades básicas, conforme preconiza o art. 1º da Lei n.º 8.742/1993. No que se refere especificamente à população em situação de rua, sua proteção insere-se no âmbito

da proteção social especial, devendo ser asseguradas a segurança de sobrevivência, a segurança de acolhida e a segurança de convívio ou vivência familiar.

Diante das reflexões apresentadas, conclui-se que a realidade da população em situação de rua em Goiânia/GO ultrapassa a simples ausência de moradia digna, configurando-se como um fenômeno multidimensional repleto de violações sistemáticas de direitos fundamentais e sociais. Nesse sentido, a efetivação do direito à moradia digna, constitui condição indispensável para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e da superação da aporofobia, enquanto expressão da rejeição social e institucional à pobreza. Pelo exposto, impõe-se a necessidade de superação dessa dissociação, a fim de que a dignidade humana deixe de figurar como mero ideal retórico e se materialize por meio de políticas públicas eficazes e de práticas institucionais comprometidas com a promoção da equidade, da justiça social e da cidadania plena.

1.1 OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

Os direitos sociais fundamentais consolidam-se como um dos pilares do constitucionalismo contemporâneo, especialmente quando analisados à luz da realidade urbana brasileira e da população em situação de rua, especialmente a partir do avanço internacional e nacional da proteção da dignidade humana. Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) representou um divisor de águas ao afirmar direitos universais, indivisíveis e intrinsecamente ligados à liberdade e à igualdade, ampliando a projeção dos direitos fundamentais no cenário global (Souto, 2019).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 marcou a redemocratização ao restaurar o regime democrático e fortalecer a tutela de grupos vulneráveis, afirmando a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, incisos II e III). Ademais, orientando a promoção dos direitos fundamentais como caminho para a redução das desigualdades sociais e regionais, então incorporando a noção de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (Piovesan, 2013).

Sob a perspectiva teórica pós-positivista, Alexy (2008) classifica os direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos positivos, sendo os primeiros aqueles

que impõem ao Estado deveres de abstenção, enquanto os segundos exigem prestações materiais e ações concretas do poder público, como ocorre com os direitos sociais (art. 6º da CF/88), a exemplo da moradia, saúde, alimentação, trabalho e assistência aos desamparados.

Em complemento, Bonavides *apud* por Mazzuoli (2021, p. 44 a 45) e Weis (2010), os vinculam aos direitos de primeira geração, que estão associados à liberdade, ao passo que os de segunda geração vinculam-se à igualdade, abrangendo direitos econômicos, sociais, coletivos e culturais. Contudo, extrai-se de tais lições que a excessiva rigidez dessa classificação pode obscurecer a necessária interdependência entre os direitos fundamentais, especialmente no âmbito dos direitos sociais, cuja efetivação depende de uma atuação integrada e ativa do Estado.

Diante da necessidade de uma aplicação adequada desses instrumentos, é imprescindível que tais direitos sejam interpretados à luz da dignidade da pessoa humana. Conforme Bobbio (2002, p. 52), trata-se de um direito irrenunciável e intransmissível, isto é, que não pode ser abandonado pelo indivíduo nem transferido a outrem. Ademais, a dignidade humana abrange valores de natureza individual, social e política, constituindo um núcleo axiológico que orienta a garantia da ordem jurídica e a tutela dos direitos fundamentais.

De forma correlata, o direito à moradia assume papel central na concretização dos direitos sociais e na superação da situação de rua, constituindo condição indispensável para o exercício da dignidade da pessoa humana, devendo ser compreendido não apenas como o acesso a um espaço físico de habitação, mas como a garantia de condições adequadas de habitabilidade, segurança, privacidade, infraestrutura e inserção urbana, constituindo elemento essencial para a realização da dignidade da pessoa humana.

Nessa perspectiva, Sarlet (2009) sustenta que a dignidade da pessoa humana representa o núcleo axiológico dos direitos fundamentais, exigindo do Estado a implementação de condições materiais mínimas para uma existência digna, o que inclui, necessariamente, o acesso à moradia. Assim, ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como um valor absoluto, intrínseco a cada indivíduo e fundamento de todos os demais direitos constitucionalmente assegurados, o autor propõe sua interpretação tanto em dimensão universal quanto individual, como atributo inerente à condição humana.

Para elucidar essa realidade, dados da Fundação João Pinheiro, referentes ao período de 2021 a 2022, indicam um déficit habitacional de 6,2 milhões de moradias no Brasil, incluindo 696.489 domicílios rústicos, 785.736 improvisados e 96.968 classificados como cômodos (Batista, 2025; Prado, 2021). Esses números evidenciam que a precariedade habitacional ultrapassa a mera escassez de unidades habitacionais, configurando um fenômeno estrutural de exclusão social que impede populações hipervulneráveis de usufruírem plenamente da cidade e reforça a necessidade de serem realizados projetos habitacionais eficazes em matéria de Direito Público e Privado, capazes de garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas habitacionais.

Outrossim, tal realidade contraria exercício da cidadania, nos termos do art. 21 da DUDH (1948), posteriormente incorporado ao art. 6º da Constituição Federal (1988), a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, ao não garantir o direito à moradia digna à população. No plano internacional, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ao interpretar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), estabelece que a moradia adequada abrange fatores como segurança da posse, disponibilidade de serviços, custo acessível e localização apropriada, evidenciando seu caráter multidimensional.

Nesse sentido, conforme o entendimento do sistema jurídico global, a ausência de moradia adequada não se limita a uma carência material, pois configura a violação direta à dignidade da pessoa humana. Sendo reconhecida pela Organizações das Nações Unidas (ONU) como aquela que garante segurança da posse, acesso a serviços essenciais, custo compatível com a renda, condições dignas de habitabilidade, acessibilidade, localização adequada e respeito à identidade cultural dos moradores (ONU, 1992).

Sob a perspectiva subjetiva do direito à moradia, as pessoas em situação de rua são titulares desse direito e podem os exigir judicialmente. Nesse contexto, a ADPF n.º 976 julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) mostra-se paradigmática, ao reconhecer que a proteção das pessoas em situação de rua não se limita à tutela de direitos individuais, mas também à preservação de um patamar civilizatório mínimo, inerente ao Estado Democrático de Direito. Reafirma-se, assim, a vedação ao retrocesso em matéria de dignidade da pessoa humana e impõe-se ao Estado o dever de adotar medidas concretas para a garantia do mínimo existencial, o que inclui a

ampliação e a qualificação de políticas públicas, especialmente no âmbito do acolhimento institucional.

Diante disso, a efetivação dos direitos sociais não pode ser compreendida como mera liberalidade estatal, mas como obrigação jurídica vinculante, decorrente de lei federal e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Neste sentido, impõe-se, portanto, a implementação de ações estatais eficazes, intersetoriais e contínuas, capazes de assegurar não apenas a sobrevivência, mas a efetiva inclusão social, sob pena de esvaziamento do próprio projeto constitucional de dignidade e justiça social.

1.1.1 Conceito de hipossuficiência

A hipossuficiência, no âmbito jurídico, refere-se à condição de vulnerabilidade econômica e social que coloca determinados indivíduos em posição de desvantagem no contexto das relações sociais e institucionais. Nesse sentido, essa realidade se manifesta de forma particularmente acentuada na população em situação de rua, especialmente nos centros urbanos, como em Goiânia/GO, evidenciando situações de extrema fragilidade e exclusão social.

Segundo o Dicionário Jurídico do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o termo se designa a aquele que “não possui recursos para se sustentar financeiramente”, sendo que o prefixo “hipo” indica “posição inferior”. Assim, linguisticamente, a hipossuficiência está relacionada às condições econômicas da pessoa e à sua vulnerabilidade social à limitação de acesso a direitos básicos.

No contexto das pessoas em situação de rua, a hipossuficiência deve ser compreendida como uma condição estrutural de vulnerabilidade extrema, que ultrapassa a mera carência econômica, mas também na ruptura de vínculos sociais e na precariedade habitacional. Deste modo, abrange limitações materiais, sociais e institucionais que fragilizam o exercício pleno da cidadania, impedindo o acesso a direitos fundamentais garantidos pela Constituição.

Nesse sentido, destaca-se que a iniciativa do Estado brasileiro ao editar o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), representa um importante marco normativo na promoção dos direitos dessa parcela da sociedade. Pois, trata-se da primeira regulamentação

nacional implementada para a promoção dos direitos da população em situação de rua, que é definida no artigo 1º, parágrafo único, sendo:

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

Sob a perspectiva de Souto Maior (2008) quanto a análise da evolução terminológica e conceitual do instituto da hipossuficiência, compreende-se que essa categoria jurídica foi progressivamente desenvolvida para reconhecer situações de desigualdade concreta entre os sujeitos das relações sociais, ao destacar a inferioridade daquele que é desprovido de capital em relação aos demais na coletividade, no ponto de vista social e econômico, bem como na maneira que ele é visto pelo Estado.

Complementarmente, Souza (2004) leciona que a hipossuficiência não se limita à insuficiência econômica, abrangendo também dimensões técnica (informacional) e jurídica, o que compromete o acesso a mecanismos institucionais de proteção. Por sua vez, no caso da população em situação de rua, essa limitação é ainda mais nociva e manifesta-se na dificuldade de acesso às políticas públicas de assistência social, incluindo os serviços de acolhimento institucional, agravando a condição de exclusão e dificultando a superação da situação de vulnerabilidade.

Ademais, a legislação internacional também reconheceu essa vulnerabilidade no julgamento do Caso dos Meninos de Rua (*Villagrán Morales e outros*) vs. Guatemala, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), referente à episódios de violência institucional sistemática e o posterior desaparecimento forçado e a execução de jovens em situação de rua, com faixa etária de 11 e 17 anos, na década de 90. O caso tornou-se emblemático ao debater a vulnerabilidade das pessoas sem teto, incluindo crianças e adolescentes, e sua exposição a violações graves devido à omissão estatal, como a tortura, abuso infantil e privação arbitrária da vida por agentes estatais e reafirmar o dever estatal de proteger a vida, a dignidade e os direitos humanos de todos sem qualquer distinção.

Tal cenário também evidencia a afronta ao princípio da vedação da proteção insuficiente, uma vez que o Estado possui o dever de adotar medidas concretas e eficazes para assegurar condições mínimas de existência digna, em observância aos

direitos fundamentais. Conforme aponta Senra (2021), essa obrigação estatal compreende a implementação adequada de políticas e serviços públicos para os necessitados, não podendo o Estado agir de forma omissa ou inadequada de modo a permitir tais violações.

Destaca ainda que, do ponto de vista jurídico, quando trata-se da hipossuficiência das pessoas em situação de rua é legítima a adoção de medidas diferenciadas e protetivas pelo Estado, em conformidade com o princípio da isonomia material (art. 5º da CF/88), voltadas a assegurar o mínimo existencial e o exercício da cidadania a essas pessoas, para que possam viver com dignidade, exigindo do Estado uma atuação proativa, diferenciada e efetiva, que fortaleça as políticas de erradicação à pobreza e reinserção social.

1.1.2 Noções sobre a hipervulnerabilidade

A hipervulnerabilidade, no âmbito das ciências jurídicas, expressa uma situação de acentuada fragilização social em que determinados indivíduos ou grupos se encontram submetidos a múltiplas formas de exclusão simultânea, como a econômica, a institucional e a simbólica. Nesse cenário, não se trata apenas de dificuldades pontuais de acesso a direitos, mas de um estado estrutural de desproteção que limita a própria capacidade de participação social e de reivindicação de garantias básicas, realidade esta suportada pelas pessoas em situação de rua nos centros urbanos, como em Goiânia/GO e que reforça ciclos contínuos de invisibilidade e marginalização.

Desse modo, é indispensável distinguir a hipervulnerabilidade da hipossuficiência, de modo que a hipossuficiência se relaciona, primordialmente, à falta de recursos econômicos e materiais para que haja uma boa qualidade de vida, enquanto a hipervulnerabilidade vai além desse aspecto, envolvendo a sobreposição de fatores estruturais e circunstanciais que ampliam a condição de fragilidade social. Nesse contexto, incluem-se no entendimento da hipervulnerabilidade a discriminação social, a invisibilidade interseccional, a violência estrutural e a marginalização sistêmica (Mendonça, Mamed e Almeida, 2022; Viegas, 2019).

Rememora-se que este conceito é originário das discussões acerca da responsabilidade civil no Direito do Consumidor, fundamentada no art. 4º, I, do Código

de Defesa do Consumidor, que reconhece a intensificação da vulnerabilidade já reconhecida como característica inerente ao consumidor nas relações comerciais, acentuando por consequência disso a sua condição de desvantagem. Nesse sentido, tal condição revela a desigualdade material entre as partes e os obstáculos adicionais para compreender informações, acessar serviços, reivindicar direitos, ou ainda reconhecer-se como sujeitos de direitos suportados pelo consumidor. Assim, tal concepção é utilizada para mitigar danos e proporcionar um tratamento diferenciado e uma proteção especial para essas pessoas em razão de sua condição (Oliveira *et al* (2024).

Neste sentido, Marques e Miragem (2012) justificam a intervenção protetiva do Direito ao reconhecer que a vulnerabilidade não constitui o fundamento final das normas de proteção, mas sim a chave explicativa de sua necessidade e de sua adequada aplicação. Desse modo, lecionam que a vulnerabilidade representa um estado, seja ele permanente ou transitório, que fragiliza ou enfraquece o sujeito de direitos, criando desequilíbrios estruturais nas relações sociais e jurídicas e acarretando a exposição do indivíduo a situações precárias que limitam o exercício da cidadania.

De forma suplementar, a jurisprudência brasileira reforça a compreensão ampliada de “necessitados” como hipervulneráveis, incluindo não apenas os carentes de recursos econômicos, mas também aqueles que, por sua condição social, jurídica ou pessoal, necessitam da proteção do Estado. A exemplo dessa hermenêutica, no bojo do REsp n.º 1.264.116/RS, o Ministro Herman Benjamin, destacou que a expressão “necessitados” abrange pessoas socialmente excluídas ou estigmatizadas, que dependem da atuação protetiva do Estado para garantir seus direitos, mesmo contra atos de terceiros ou do próprio Estado, *in verbis*:

4. "A expressão 'necessitados' (art. 134, *caput*, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no *Welfare State*, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de *minus habentes* impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana. (REsp n.º

1.264.116/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2011, publicado no DJe em 13/04/2012).

Neste panorama, a população em situação de rua em Goiânia/GO configura expressão concreta de hipervulnerabilidade, na medida em que vivencia a sobreposição de fragilidades econômicas, sociais, jurídicas e institucionais. A ausência de moradia adequada, aliada à dificuldade de acesso a serviços públicos essenciais, à discriminação estrutural e à limitação no exercício de direitos, evidencia um cenário de extrema desproteção no espaço urbano local. Enfim, demandando atuação estatal articulada e contínua, por meio de políticas públicas capazes de promover não apenas a sobrevivência, mas a inclusão social e a efetivação da dignidade da pessoa humana.

Diante disso, conclui-se que a hipervulnerabilidade, além de caracterizar essa realidade, deve ser compreendida como instrumento teórico-prático apto a orientar a atuação estatal na formulação e implementação de políticas públicas reequilibradoras, voltadas à concretização da igualdade material e da justiça social. Sua superação exige, portanto, uma atuação proativa, integrada e contínua do Estado, comprometida com a proteção de grupos socialmente marginalizados e com a promoção da dignidade da pessoa humana, de modo a viabilizar a efetiva inclusão social e o pleno exercício da cidadania.

1.2. DO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL: ENTRE FILANTROPIA E CIDADANIA.

A consagração do mínimo existencial como direito humano encontra seus marcos fundamentais no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional buscou afirmar parâmetros universais de dignidade e proteção social. Nesse contexto, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (estabeleceu que todo indivíduo tem direito a um padrão de vida apto a assegurar saúde, bem-estar, alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e segurança diante da perda involuntária dos meios de subsistência, além de proteção especial à maternidade e à infância (ONU, 1948).

Por sua vez, seu entendimento foi aprofundado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que em seus artigos reafirmou a proteção contra a privação aos meios de subsistência, discriminações (artigos 1º e 2º) e reconheceu direitos sociais básicos, como a alimentação, vestimenta e moradia

adequadas (art. 11). A legislação revela a evolução normativa internacional em proteção e garantia da dignidade inerente à pessoa humana, ideia que repercute diretamente na formulação do conceito de mínimo existencial e na responsabilização dos Estados signatários, como o Brasil, de adotarem medidas a ser apresentadas através de relatórios, em observâncias aos direitos socioeconômicos, culturais, civis e políticos reconhecidos pelo Pacto em benefício da coletividade.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil a promessa de uma cidadania ampliada, vinculando ao Estado brasileiro o dever de assegurar um patamar mínimo de condições materiais que permita a cada pessoa desenvolver sua existência com dignidade e exercer plenamente sua cidadania, fundada na universalização dos direitos sociais em observância aos objetivos erradicar a pobreza e a marginalização, logo, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II da CF/88).

Neste cenário, o direito ao mínimo existencial, enquanto expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, assume papel central na construção de uma sociedade justa, solidária e equitativa. Esse direito transcende a mera filantropia, que frequentemente se manifesta como ação pontual ou assistencialista, ao se configurar como dever estatal e prerrogativa de cidadania, exigindo para tanto a constituição de políticas públicas estruturadas e que garantam o acesso às condições básicas de vida, incluindo moradia, alimentação, saúde e trabalho.

Além disso, conforme leciona Fiorillo *apud* Nunes e Caldeira (2017), a garantia dos direitos humanos e da dignidade devem se dar de maneira concomitante, e pressupõem-se a efetivação do chamado “mínimo vital”, compreendido como o conjunto de direitos sociais e fundamentais inerentes à pessoa. Logo, que são indispensáveis à promoção de uma sadia qualidade de vida (art. 6º da CF/88). De maneira complementar, o mínimo existencial para Torres (1989) é compreendido essencialmente a partir do princípio da igualdade em um contexto pré-constitucional, pois é inerente à natureza humana e tornou-se direito fundamental e cláusula pétrea somente após ser positivado na Lei Magna (art. 5º da CF/88).

Todavia, passadas quase quatro décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, verifica-se que esse ideal permanece apenas parcialmente concretizado, diante da invisibilidade institucional daqueles que mais necessitam de tais medidas, isto é, a população em situação de rua, frequentemente submetida à dependência de práticas filantrópicas para sobreviver. Fatores como a insuficiência

de recursos públicos, a desarticulação estatal e a má gestão das políticas habitacionais impõem entraves ao acesso à moradia adequada, evidenciando a tensão entre cidadania e filantropia e revelando não apenas a insuficiência das políticas públicas frente ao elevado contingente de pessoas sem-teto, mas também o enfraquecimento da própria noção de direito no contexto brasileiro.

Em contraste, embora se reconheça que algumas regiões do Brasil tenham buscado promover o direito à moradia digna por meio de ações efetivas nos municípios, especialmente mediante a implementação de medidas afirmativas, como a prestação de serviços institucionais de acolhimento emergencial e temporário e iniciativas inspiradas no modelo *Moradia Primeiro*” (*Housing First*), que prioriza o acesso imediato à moradia como ponto de partida para a inclusão social, em respeito às suas necessidades individuais e preferências, tais iniciativas ainda se mostram insuficientes a inda que a proposta apresente resultados promissores (Brasil, 2019). No contexto de Goiânia/GO, essa limitação torna-se ainda mais evidente diante da existência de apenas duas unidades de acolhimento destinadas à população em situação de rua (Casas de Acolhida Cidadã I e II), revelando a predominância de respostas pontuais e incapazes de atender à demanda existente.

Por sua vez, conforme evidenciam estudos realizados em países europeus e americanos que adotaram o referido modelo, ele tem se mostrado mais eficaz na promoção da estabilidade habitacional e da inclusão social, ao romper com a lógica tradicional de atendimento gradual e condicional. Além disso, demonstrou, inclusive, uma economia anual de aproximadamente 1.400 euros por pessoa em relação a centros de acolhimento e de até 11.250 euros quando comparado a programas residenciais com apoio intensivo. Nesse sentido, o contraste com a realidade goianiense evidencia a necessidade de reorientação das políticas públicas locais, a fim de superar o caráter meramente assistencial e avançar para estratégias estruturais que garantam, de forma efetiva, o direito à moradia digna e a autonomia das pessoas em situação de rua.

Ressalta-se ainda que o conceito de moradia digna é relativamente recente no debate jurídico e de questões fundiárias e urbanísticas, no campo e na cidade e não se limita à existência de um abrigo físico e ao direito à terra, mas é também um direito fundamental diretamente relacionado à efetivação da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Assim, ele está diretamente vinculado a questões como a mobilidade, meio ambiente e ao ciclo de políticas públicas habitacionais. Nesse

sentido, a moradia adequada envolve o acesso à estrutura física habitacional e as suas condições mínimas de habitabilidade, segurança, infraestrutura e acesso a serviços essenciais, para garantir uma existência digna (Ramalho, 2024).

Além disso, o direito à habitação, consagrado em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seus artigos I e XXV, e, no âmbito do sistema interamericano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), em seu artigo XI, reafirma-se como garantia essencial à dignidade da pessoa humana, impondo ao Estado o dever de assegurar condições mínimas de existência e inclusão social.

Art. I: Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade (Organização das Nações Unidas, 1948).

Art. XXV, 1: Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (Organização das Nações Unidas, 1948).

Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes (Organização dos Estados Americanos, 1948)

Assim, à luz dos parâmetros normativos internacionais citados, o direito à habitação impõe ao Estado deveres jurídicos concretos e inafastáveis, que transcendem a mera previsão normativa, exigindo a efetiva formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas que assegurem condições mínimas de existência digna. Sendo assim, o poder público deve garantir o acesso universal e igualitário aos serviços de assistência social e de acolhimento institucional, bem como adotar medidas estruturais que enfrentem a exclusão e a marginalização das populações em vulnerabilidade. De modo que, a omissão estatal ou a execução insuficiente dessas políticas configura direta violação aos compromissos internacionais assumidos e aos preceitos constitucionais, comprometendo a efetivação do mínimo existencial e a concretização dos direitos fundamentais.

Em adição, a moradia adequada também é protegida no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), em seu art. 11 e no item 8 do Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991),

os quais estabelecem a necessidade de garantir o acesso a uma habitação que observe parâmetros culturais, econômicos e socioambientais. Além disso, dispõem que a moradia adequada deve compreender elementos essenciais, como a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de infraestrutura e serviços básicos, a acessibilidade, a localização adequada, as condições de habitabilidade, a viabilidade econômica e a adequação cultural (Brasil, 2013).

Sob essas perspectivas, a reflexão proposta por Soares (1988) evidencia que, embora a noção de cidadania esteja amplamente difundida e naturalizada no vocabulário político e social brasileiro, os direitos humanos ainda permanecem cercados por ambiguidades, distorções e usos ideológicos. Enquanto os direitos de cidadania são corriqueiramente reivindicados como legítimos por todos os estratos sociais, os direitos humanos, por sua vez, são frequentemente manipulados e associados à defesa de pessoas consideradas “indesejáveis”, sobretudo em contextos marcados pela violência e pela seletividade penal, alimentados por estruturas que perpetuam a pobreza e reforçam estigmas históricos em função de interesses econômicos.

Diante do exposto, a invisibilidade imposta à população em situação de rua torna-se evidente diante da ausência, ao longo dos anos, de levantamentos oficiais capazes de dimensionar adequadamente esse contingente, revelando a persistência de negligência estrutural por parte do Estado e a manutenção de processos de segregação política e territorial. Tal deturpação produz efeitos diretos na garantia de direitos dessas pessoas, cujo acesso a condições mínimas de existência é sistematicamente restringido em razão da hipervulnerabilidade socioeconômica, evidenciando que, no Brasil, a dissociação entre direitos de cidadania e direitos humanos ainda se manifesta de forma concreta, sustentada por desigualdades sociais, racismo estrutural e dinâmicas históricas de exclusão.

Para suprir essa lacuna, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou, a partir de informações de 1.924 prefeituras, uma estimativa da população em situação de 2015 a 2020 e novamente revisada para abarcar o crescimento até 2022 (IPEA, 2023, p. 05). Os dados são alarmantes, pois, entre 2012 e 2022, essa população aumentou cerca de 211%, enquanto a população brasileira cresceu apenas 11% entre os anos de 2011 e 2021 (IPEA, 2023, p. 11). Diante disso, este crescimento populacional evidencia não apenas a deterioração das condições sociais, mas também a insuficiência das políticas públicas habitacionais.

Além disso, segundo o mapeamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas sobre a População em Situação de Rua, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em dezembro de 2023, o município de Goiânia-GO contava com cerca de 1.595 pessoas vivendo em situação de rua. Conforme os dados obtidos, a região metropolitana liderava esse contingente, reunindo cerca de 51,61% da população em situação de rua do estado. Sendo que o perfil do grupo é majoritariamente composto de homens negros, com faixa etária entre 40 e 59 anos e ensino fundamental incompleto, o que evidencia, mais uma vez, como a desigualdade social, questões raciais e a exclusão articulam de forma conjunta na manutenção da hipervulnerabilidade (Dias *et al.*, 2023).

Por conseguinte, é imprescindível distinguir cidadania e direitos humanos. Assim, a cidadania, dependente da ordem jurídico-política de cada Estado, pode ser expandida ou restringida conforme decisões governamentais, reformas legislativas ou prioridades administrativas. Os direitos humanos, porém, possuem natureza universal e afirmam que todas as pessoas, independentemente de aparência, documentação, moradia ou trajetória de vida, têm direitos inalienáveis (Soares, 1988).

Em contraste, embora a filantropia atenuar as necessidades imediatas da coletividade, ela não substitui políticas públicas nem a efetivação dos direitos humanos, que são deveres estatais indissociáveis da cidadania. Trata-se, portanto, de uma prática voluntária que direciona recursos para pessoas em situação de vulnerabilidade, guiada por motivações morais, religiosas ou humanitárias, e ações que proporcionam apoio aos serviços de assistência social e redução da pobreza por meio de iniciativas não governamentais, popularmente realizadas por Organizações da Sociedade Civil e Organizações Não Governamentais (*Institute of Development Studies*, 2014).

Dessa forma, a efetivação dos direitos da população em situação de rua exige a superação do paradigma assistencialista, reconhecendo-se o mínimo existencial como dever jurídico vinculante do Estado e expressão dos direitos fundamentais. Embora a filantropia tenha caráter complementar, é a atuação estatal contínua e orientada pela dignidade da pessoa humana que assegura o direito à moradia, à proteção social e à inclusão. Nesse contexto, o “direito a ter direitos” não admite condicionamentos socioeconômicos, impondo-se ao poder público o enfrentamento da exclusão social, o combate à aporofobia e a promoção da justiça social.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS E O MARCO NORMATIVO DE PROTEÇÃO AO DIREITO AOS ESPAÇOS DA CIDADE À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Em meados do século XX, a partir de pressupostos da democracia política e justiça social, em razão do direito constitucional contemporâneo, a sociedade passou a se mobilizar em busca do estado do bem-estar coletivo, visando a contenção das desigualdades estruturais e da exclusão social. Em decorrência do aumento da migração de pessoas no interior do Brasil e de pessoas em vulnerabilidade social, foram atribuídos ao Estado nos deveres e garantidos novos direitos aos cidadãos, visando garantir o mínimo existencial e mitigar as desigualdades sociais.

Nesse contexto, foram desenvolvidos programas estratégicos voltados à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade social, por meio de intervenções estatais destinadas à efetivação dos direitos fundamentais e sociais previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988. Assim, tais iniciativas assumem especial relevância no que se refere à população em situação de rua, cuja exclusão dos espaços urbanos revela-se notoriamente diante da privação de direitos básicos, em razão da necropolítica, na medida que implica a negação do próprio direito à cidade, através do acesso equitativo aos espaços públicos, aos serviços essenciais e às oportunidades de participação na vida urbana.

Conforme leciona Lefebvre (2001), o direito à cidade ultrapassa o mero acesso físico ao espaço urbano, abrangendo a possibilidade de usufruir, participar e transformar a vida urbana de forma igualitária, de modo que a exclusão da população em situação de rua configura violação estrutural desse direito. Nessa linha de raciocínio, Sarlet (2009) afirma que a dignidade da pessoa humana, como fundamento central do ordenamento jurídico, exige a garantia de condições materiais mínimas para a sobrevivência digna, de maneira que quando elementos essenciais como a moradia e acesso a serviços essenciais persistem a efetividade dos direitos fundamentais é comprometida e a marginalização social é reforçada.

Deste modo, partindo dos princípios e fundamentos dos direitos humanos, as políticas públicas e as políticas sociais foram instrumentos estatais instituídos na era contemporânea, para analisar e reduzir a exclusão e as assimetrias sociais, em atenção as complexidades advindas das condições de grupos sociais específicos, a

partir de um conjunto de ações e programas estratégicos e da colaboração de organizações não governamentais e iniciativas privadas em sua execução, como aqueles que encontram-se a margem da sociedade.

Por isso, ao se tratar de políticas públicas e políticas sociais, compreende-se que aquelas constituem o gênero, voltado à formulação e implementação de diretrizes e programas estatais destinados à garantia de direitos, com base em critérios fundamentados em dados censitários e recortes específicos, dentre eles o gênero, raça, idade e território do grupo a ser atendido. Ao passo que, as políticas sociais configuram espécie desse gênero, direcionadas à promoção de ações voltadas à redução das desigualdades e à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade (MDHC, 2023).

Sendo assim, o marco normativo de proteção à população em situação de rua no Brasil constitui-se por um conjunto de legislações e políticas setoriais voltadas à garantia de direitos fundamentais, ao acesso a serviços essenciais e à inclusão social, com vistas à redução da vulnerabilidade e à afirmação da dignidade humana. Nesse contexto, destaca-se a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS), como modelo de gestão que organiza, de forma integrada, a oferta de serviços socioassistenciais, como acolhimento institucional e abordagem social, assegurando o acesso a direitos básicos às pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, apresenta relevante contribuição para a compreensão do direito à moradia digna enquanto direito humano fundamental, especialmente no que se refere à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade social. Embora o plano não trate a moradia de forma isolada, suas diretrizes evidenciam a necessidade de implementação de políticas públicas integradas voltadas à garantia de condições mínimas de existência digna, compreendendo a habitação como pressuposto indispensável para o acesso a outros direitos fundamentais, tais como saúde, educação, trabalho, assistência social e convivência familiar e comunitária.

No tocante à população em situação de rua, o PNDH-3 (2009) estabelece fundamentos voltados ao enfrentamento das múltiplas violações de direitos decorrentes da extrema pobreza, da exclusão social e da ausência de moradia adequada. O plano reconhece a necessidade de fortalecimento de políticas públicas

intersetoriais destinadas à promoção da cidadania e da inclusão social dessas pessoas, por meio da ampliação do acesso à rede de proteção social, documentação civil, serviços de saúde, assistência social e oportunidades de reinserção social e laboral. Assim, o documento evidencia a compreensão de que a situação de rua constitui expressão concreta da desigualdade social e da insuficiência na efetivação de direitos fundamentais básicos.

No que concerne às crianças e aos adolescentes, o PNDH-3, encontra-se alinhado ao paradigma da proteção integral, em consonância com os preceitos constitucionais e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nesse contexto, o plano reconhece que a precariedade habitacional e a situação de rua potencializam fatores de risco relacionados ao abandono, à violência, à exploração, à evasão escolar e ao rompimento dos vínculos familiares e comunitários.

Em razão disso, o documento propõe o fortalecimento de políticas públicas voltadas à proteção social, ao acolhimento institucional, ao acesso à educação e à preservação da convivência familiar, compreendendo a moradia digna como elemento essencial para o desenvolvimento pleno e para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Em relação à população idosa, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (2009) reafirma a necessidade de proteção integral diante de situações de negligência, abandono e vulnerabilidade social. A ausência de moradia adequada, sobretudo quando associada à pobreza extrema e à situação de rua, intensifica processos de exclusão e compromete o acesso da pessoa idosa a direitos básicos, como saúde, alimentação, segurança e convivência social. Dessa forma, o plano orienta a formulação de políticas públicas direcionadas à promoção de um envelhecimento digno, mediante ações de acolhimento, fortalecimento da assistência social e garantia de condições adequadas de moradia.

Desse modo, verifica-se que o PNDH-3 (2009) estabelece uma relação intrínseca entre o direito à moradia digna e a proteção de grupos vulneráveis, reconhecendo que a privação habitacional constitui fator agravante de violações de direitos humanos. Para fins de análise acadêmica, especialmente no âmbito do presente estudo, observa-se que a efetivação do direito à moradia revela-se condição indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana e à redução das vulnerabilidades sociais que atingem pessoas em situação de rua, crianças, adolescentes e idosos.

De modo complementar, o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), reforça os deveres do Estado ao prever a oferta de serviços pautados em princípios como a dignidade da pessoa humana, o atendimento humanizado e o direito à convivência comunitária. Nesse sentido, estabelece diretrizes e procedimentos que viabilizam o acesso a abrigos, serviços de acolhimento, saúde e alimentação, promovendo a articulação entre os entes federativos e o planejamento territorial de ações contínuas e descentralizadas.

Como desdobramento dessas políticas, foram instituídas novas legislações e programas voltados à proteção e à inclusão social da população em situação de rua nos espaços urbanos, a exemplo da Lei nº 13.714/2018, que assegura o acesso ao Sistema Único de Saúde independentemente da apresentação de documentos pessoais ou comprovante de endereço. No mesmo sentido, as Portarias nº 2.488/2011 e nº 2.436/2017 do Ministério da Saúde reforçam o dever estatal de garantir o acesso universal à atenção básica.

Em razão dessas legislações, o marco normativo brasileiro tem avançado na efetivação do direito à cidade para a população em situação de rua, compreendido como o acesso pleno, igualitário e não discriminatório aos espaços urbanos e aos serviços que neles se inserem. Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancelotti), que alterou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e foi regulamentada pelo Decreto nº 11.819/2023, ao vedar o uso de arquitetura hostil em espaços públicos, enfim vedando a instalação de elementos que dificultem ou impeçam a permanência dessa população, como divisórias em bancos e estruturas metálicas, garantindo, assim, o acesso e a fruição dos espaços urbanos.

Em paralelo, iniciativas como o modelo “Moradia Primeiro” (*Housing First*) reforçam a centralidade da moradia como elemento estruturante para a superação da situação de rua e para a concretização do direito à cidade, ao viabilizar não apenas o acesso à habitação, mas também a permanência digna no espaço urbano, articulada a uma rede integrada de apoio social, saúde e inserção comunitária (Brasil, 2019). Nesse sentido, medidas normativas recentes evidenciam o fortalecimento de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à moradia e a serviços essenciais, como o Decreto nº 11.472/2023, que aprimorou o funcionamento do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, reforçando a articulação entre os entes federativos.

Do mesmo modo, a Lei nº 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para essa população, bem como a Lei Municipal nº 10.462/2020, de Goiânia-GO, que prevê a reserva de vagas de emprego, demonstram a integração entre políticas de assistência, moradia e trabalho como instrumentos de promoção da autonomia e de efetiva reinserção social. Ademais, as Portarias nº 453/2024 e nº 933/2025, ao instituírem programas voltados à moradia, ao acolhimento e ao acesso a serviços essenciais, reforçam o compromisso estatal com a proteção social, evidenciando a necessidade de atuação intersetorial para assegurar, de forma concreta, o direito à cidade e a inclusão plena dessa população no espaço urbano.

Entretanto, apesar da robustez do arcabouço normativo, a realidade do acolhimento institucional em Goiânia/GO evidencia um descompasso significativo entre a previsão legal e a efetiva capacidade de atendimento das Casas de Acolhida Cidadã I e II (CAC I e CAC II), que, embora estruturadas para a prestação de serviços socioassistenciais, dispõem de apenas 50 (cinquenta) vagas por unidade, número insuficiente diante do elevado contingente de pessoas em situação de rua na capital. Ainda que o acesso ao acolhimento seja precedido por diagnóstico social realizado por equipe multidisciplinar e preveja permanência inicial de até 30 dias, prorrogável em caráter excepcional, a rotatividade condicionada à disponibilidade de vagas não supre a demanda crescente, considerando que, em 2024, havia aproximadamente 4.809 pessoas em situação de rua em Goiânia, o que evidencia que parcela significativa dessa população permanece desassistida, sem acesso à moradia e a serviços essenciais (Dias *et al.*, 2024).

Nesse cenário, a limitação quantitativa de vagas, aliada à insuficiente expansão das políticas públicas, revela uma lacuna estrutural na rede de proteção social, comprometendo a efetivação dos direitos fundamentais e, especialmente, do direito à cidade, ao impedir o acesso pleno e digno aos espaços urbanos, serviços e oportunidades, o que demonstra a necessidade urgente de reestruturação das políticas públicas no âmbito municipal para assegurar inclusão social, cidadania e respeito à dignidade da pessoa humana.

2.1. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Para compreender a atuação do Estado brasileiro na proteção da população em situação de rua, faz-se necessário analisar os instrumentos legais que estruturam a assistência social e estabelecem diretrizes específicas para esse grupo. Nesse sentido, a garantia jurídica do mínimo existencial apresenta-se como um dos pilares dos direitos humanos e sociais no Brasil, partindo da premissa de que todo indivíduo deve ter assegurado o acesso a condições mínimas de vida compatíveis com a dignidade humana, tais como alimentação, moradia, saúde e segurança social.

Por sua vez, a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), ao instituir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, estabelece diretrizes e instrumentos voltados à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, sem prever programas específicos para a população em situação de rua, a qual se insere nesse grupo em razão de sua condição de extrema vulnerabilidade. Nesse contexto, a oferta de serviços como acolhimento institucional, atendimento especializado e ações de inclusão social decorre da operacionalização da política assistencial.

Nesse sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estruturado de forma descentralizada e participativa e consolidado pela Lei nº 12.435/2011, constitui o principal modelo de organização das políticas de assistência social no Brasil, sendo responsável pela execução de programas, serviços e benefícios que asseguram o acesso a direitos básicos, como alimentação, saúde, documentação civil, educação e inclusão social. Ao garantir tais condições materiais mínimas, o SUAS contribui diretamente para a efetivação da cidadania e para a permanência digna dos indivíduos nos espaços urbanos.

Com base nesse arcabouço normativo, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, estabelece diretrizes específicas para a proteção desse grupo, fundamentadas nos princípios da dignidade da pessoa humana, do atendimento humanizado e da convivência comunitária. Ao promover a articulação entre entes federativos e políticas setoriais, a PNPSR viabiliza o acesso a serviços essenciais, fomenta a inclusão social e assegura a permanência digna nos espaços urbanos, contribuindo para a concretização do direito à cidade e para o enfrentamento das múltiplas formas de exclusão social.

Diante disso, a política de assistência social fundamenta-se na proteção das famílias e indivíduos em seus territórios, especialmente no âmbito municipal. Para operacionalizar essa proteção, o SUAS organiza suas ações em dois níveis de

complexidade, sendo elas a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), reconhecendo a dinâmica socioeconômica e demográfica dos processos de exclusão e inclusão social, bem como os riscos e as situações de vulnerabilidade que caracterizam diferentes realidades no país.

Por conseguinte, a PSB destina-se à população em situação de vulnerabilidade, com caráter preventivo, tendo como objetivo a redução de riscos sociais e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), promovendo autonomia e inclusão social. Ao passo que a PSE dirige-se a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, cujos direitos já foram violados, exigindo intervenções especializadas e articulação com o Sistema de Garantia de Direitos, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública (Gomes, 2024).

No que concerne à população em situação de rua, a distinção entre esses níveis reside na natureza da intervenção, enquanto a PSB atua na prevenção da ruptura de vínculos, a PSE volta-se ao atendimento de pessoas já em situação de desabrigo, subdividindo-se em Média Complexidade, com serviços especializados como o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), que visam o fortalecimento da autonomia e reinserção familiar e a Alta Complexidade, caracterizada pelo acolhimento institucional em abrigos ou casas de passagem, como as Casas de Acolhida Cidadã I e II, em Goiânia/GO (Brasil, 2011).

No âmbito da política de assistência social, os potenciais usuários são identificados a partir de critérios que evidenciam situações de vulnerabilidade e risco social, tais como a fragilidade ou o rompimento de vínculos afetivos e comunitários; a vivência de ciclos de vida marcados por privações; a estigmatização decorrente de fatores étnicos, culturais ou de orientação sexual; a presença de deficiência; a exclusão associada à pobreza ou à dificuldade de acesso a outras políticas públicas; o uso de substâncias psicoativas; a exposição a situações de violência; e a inserção precária ou inexistente no mercado de trabalho formal e informal (PNAS, 2004).

Perante a análise integrada desses instrumentos, o SUAS exerce papel estruturante na articulação com órgãos públicos, organizações da sociedade civil e instituições privadas, promovendo uma rede de proteção social capaz de atender esses indivíduos através de encaminhamentos a serviços públicos e à inserção no mercado de trabalho. De forma complementar, a PNPSR reforça essa estrutura ao

qualificar os procedimentos de atendimento a esse grupo, como através da promoção do acesso a abrigo, centros de referência, serviços de saúde e acompanhamento contínuo por equipes técnicas, além de incentivar a articulação intergovernamental e o planejamento territorial descentralizado, consolidando-se como base para a garantia de acesso aos direitos fundamentais e ao mínimo existencial dessa população.

Sob a perspectiva constitucional, a garantia do mínimo existencial encontra fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988) e nos direitos sociais previstos no art. 6º, como à moradia e alimentação, sendo a assistência social disciplinada nos arts. 203 e 204 como política pública não contributiva, destinada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia.

No campo doutrinário, conforme Fiorillo *apud* Nunes e Caldeira (2017) e Soares (1998), o mínimo existencial é compreendido como o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, representando o patamar mínimo de prestações estatais indispensáveis à preservação da dignidade humana, sendo juridicamente exigível e protegido pela vedação ao retrocesso social. Em igual sentido, Sarlet (2009) sustenta que esse mínimo corresponde ao conjunto de prestações materiais indispensáveis à garantia de uma vida digna, impondo ao Estado deveres concretos de proteção e promoção.

Diante do exposto, verifica-se que a garantia jurídica do mínimo existencial constitui elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. O SUAS e a PNPSR instrumentos normativos essenciais à sua concretização, sobretudo referente à proteção da população em situação de rua. Contudo, apesar do arcabouço jurídico consistente, persistem desafios relacionados à insuficiência de recursos, à fragmentação das políticas públicas e às desigualdades territoriais, o que compromete a plena efetividade dessas garantias.

Por isso, a consolidação do SUAS e o fortalecimento da PNPSR não se restringem à implementação de políticas assistenciais, mas representam a materialização da dignidade humana e o enfrentamento das múltiplas formas de exclusão social. Garantir o mínimo existencial à população em situação de rua não constitui ato discricionário do Estado, mas cumprimento de dever constitucional, cuja efetividade exige compromisso institucional, planejamento estruturado e atuação articulada entre os entes federativos e a sociedade civil.

No âmbito estadual, destacam-se iniciativas como o programa “De Volta Para Casa”, voltado ao custeio de passagens para possibilitar o retorno de pessoas em situação de rua ao seu local de origem ou ao convívio familiar, e o programa “Goiás Social”, que consiste em uma política integrada de assistência voltada à promoção da cidadania, ao acesso a benefícios sociais e à inclusão em serviços públicos essenciais. Soma-se a isso a atuação articulada com o Sistema Único de Saúde (SUS), que assegura atendimento integral à população em situação de rua, evidenciando a intersectorialidade das políticas públicas e a necessidade de ações coordenadas para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

Por outro lado, no plano municipal, em Goiânia/GO, a política voltada à população em situação de rua organiza-se no âmbito da Proteção Social Especial do SUAS, em conformidade com a LOAS. O Centro POP atua como equipamento de média complexidade, oferecendo atendimento psicossocial, alimentação, higiene e encaminhamentos para inserção no mercado de trabalho, promovendo autonomia e reinserção social. De forma complementar, o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) realiza busca ativa em espaços públicos, identificando violações de direitos e encaminhando para acolhimento institucional, documentação, saúde e benefícios assistenciais, fortalecendo a rede de proteção social.

Por fim, no âmbito da proteção municipal de alta complexidade, destacam-se as Casas de Acolhida Cidadã I e II (CAC I e CAC II), como equipamentos essenciais para a efetivação do direito à moradia digna, especialmente no que se refere à superação da situação de rua. Tais unidades oferecem acolhimento emergencial e temporário, mediante o pernoite e a proteção integral a pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo homens, mulheres e famílias, expostas a risco imediato, constituindo importante instrumento de transição para a reconstrução de vínculos e reinserção social, o que contribui para a promoção da cidadania e para a mitigação das desigualdades enfrentadas por essa população.

2.2. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 976: CONTEXTO, DECISÃO E EFEITOS

No cenário da jurisdição constitucional brasileira, a ADPF nº 976/DF se destaca como um marco no enfrentamento das violações de direitos fundamentais da

população em situação de rua. Inserida no controle concentrado de constitucionalidade, a ação foi proposta por legitimados do sistema de justiça diante de práticas e omissões estatais que resultavam em violações reiteradas e estruturais. A decisão reafirma essa população como titular de direitos fundamentais plenos, afastando sua redução a objeto de controle ou repressão estatal. Nesse contexto, o STF fundamenta-se na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), nos direitos sociais (art. 6º, CF/88) e nos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88), consolidando uma leitura constitucional voltada à máxima efetividade dos direitos e à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

A demanda insere-se em um contexto de agravamento severo das violações de direitos fundamentais, caracterizado por práticas estatais de natureza higienista, tais como remoções forçadas, apreensão de pertences e a sistemática criminalização da pobreza em desfavor da população em situação de rua. Sob a justificativa de preservação do ordenamento urbano, atos do poder público resultavam em afronta direta à dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial, negligenciando a proteção de grupos em estado de hipervulnerabilidade.

Ao apreciar a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a existência de uma violação massiva, reiterada e estrutural decorrente de uma omissão histórica do Estado. Esse cenário remete à caracterização de um estado de coisas inconstitucional, no qual a ausência de políticas públicas eficazes, aliada a práticas repressivas, perpetua um cenário de exclusão incompatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por isso, a intervenção da Corte, nesse sentido, desloca o debate da discricionariedade administrativa para o campo da responsabilidade constitucional, reafirmando que a condição de vulnerabilidade extrema não retira do indivíduo sua proteção constitucional, impõe ao Estado deveres positivos de promoção, dos quais devem ser assegurados à luz dos direitos humanos e fundamentais.

Sob o prisma da decisão, o STF estabeleceu um conjunto de determinações concretas de natureza estrutural e nacional, fixando diretrizes para atuação administrativa do Estado orientadas à preservação de direitos fundamentais e à estruturação de políticas públicas específicas. Dentre elas, se destacam a vedação de remoções forçadas arbitrárias sem a devida alternativa de acolhimento, a proibição de recolhimento compulsório de bens pessoais sem observância de garantias mínimas, a necessidade de observância de protocolos humanizados de abordagem e

a determinação de atuação coordenada entre entes federativos para a proteção da população em situação de rua.

Diante disso, a decisão possui relevante impacto federativo, uma vez que impõe deveres de atuação conjunta à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, evidenciando a necessidade de cooperação interinstitucional para a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a atuação do STF não se limita a impor obrigações isoladas, mas exige a reorganização da atuação estatal em rede, especialmente no âmbito das políticas sociais.

Sob o prisma teórico-constitucional, a intervenção do STF reabre o debate sobre a judicialização da política. Embora críticas como as de Jeremy Waldron (2012) questionem a legitimidade democrática de decisões proferidas por órgãos não eleitos em matérias de alta densidade política, a decisão aproxima-se da concepção de Ronald Dworkin (2010), segundo a qual os direitos fundamentais funcionam como “trunfos” que limitam escolhas majoritárias quando estas implicam violação de garantias constitucionais básicas. Assim, o STF atua não como legislador positivo, mas como garantidor da integridade do pacto constitucional diante da inércia estrutural dos poderes políticos tradicionais

Diante disso, consolida-se a compreensão de um ativismo dialógico, na medida em que a Corte não substitui integralmente o papel dos demais poderes, mas induz a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas por meio de diretrizes estruturantes. Exemplo dessa dinâmica é o “Plano Ruas Visíveis”, lançado pelo Governo Federal, com vistas à implementação de ações integradas de assistência social, saúde, moradia e inclusão produtiva (Defensoria Pública do Estado de Goiás, 2024). Contudo, embora a iniciativa represente avanço normativo e institucional, sua efetividade depende de fatores como financiamento adequado, adesão dos entes subnacionais e capacidade de coordenação federativa, o que revela os limites práticos da decisão.

Ademais, a jurisprudência estabelecida dialoga diretamente com o SUAS e com a PNPSR, de modo que o Supremo Tribunal Federal reforça que tais instrumentos não possuem natureza meramente programática, mas constituem mecanismos jurídicos obrigatórios de concretização da dignidade humana. Nesse sentido, a ampliação da rede de acolhimento, bem como o acesso à saúde, à alimentação e à assistência social, passa a ser compreendidos como deveres estatais exigíveis, nos termos dos artigos 203 e 204 da CF/88, fortalecendo a lógica da

Proteção Social Especial, impondo ao Estado a superação de práticas excludentes e a adoção de políticas públicas estruturadas, contínuas e intersetoriais.

Nesse sentido, o posicionamento do STF na ADPF nº 976 aproxima-se da concepção de “sociedade aberta de intérpretes” de Peter Häberle (2008, *apud* Hudson, 2016), expandindo a interpretação constitucional para além das instituições tradicionais e incluir sujeitos historicamente marginalizados no processo de concretização dos direitos fundamentais, sendo um precedente que redefine os contornos da proteção social no país e é um importante parâmetro para a formulação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

3 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EMERGENCIAL E TEMPORÁRIO NA CIDADE DE GOIÂNIA

O serviço de acolhimento institucional emergencial e temporário constitui uma das principais respostas da política pública de assistência social frente às situações de vulnerabilidade e risco social, especialmente no contexto da população em situação de rua. Na cidade de Goiânia/GO, esse serviço integra a rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como fundamento normativo a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), que estabelece a assistência social como política pública integrante da seguridade social e direito do cidadão, devendo ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição prévia.

Nesse contexto, o acolhimento institucional emergencial e temporário é ofertado como medida de proteção social especial de alta complexidade, conforme estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (2004) e pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituída pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa tipificação organiza os serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS e define o acolhimento institucional como um serviço destinado a garantir proteção integral a indivíduos e famílias que se encontram em situação de ameaça ou violação de direitos, necessitando de afastamento do convívio familiar ou comunitário, ou ainda quando se encontram em situação de rua e desproteção social.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade, na qual se insere o serviço de acolhimento institucional, é caracterizada pela oferta de atendimento integral, com garantia de moradia provisória, alimentação, higienização, segurança e acompanhamento técnico especializado. Diferentemente dos serviços de média complexidade, que atuam na prevenção e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, os serviços de alta complexidade destinam-se a situações em que os vínculos já se encontram fragilizados ou rompidos, exigindo medidas mais intensivas de proteção social (Gomes, 2024).

No caso específico do acolhimento institucional emergencial e temporário, a oferta do serviço deve observar os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção integral e da garantia de direitos, previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 1º, inciso II, e 6º, que reconhecem a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e estabelecem a moradia como direito social. Dessa forma, o acolhimento institucional não se limita à provisão de abrigo físico, mas constitui uma estratégia de proteção que visa assegurar condições mínimas de dignidade, segurança e reconstrução de projetos de vida para pessoas em situação de extrema vulnerabilidade.

A relação entre o serviço de acolhimento institucional e o direito à moradia é indispensável quando se trata da população em situação de rua. Nesse viés, a ausência de moradia digna representa uma das formas mais graves de exclusão social e violação de direitos humanos, sendo reconhecida como expressão das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira. Além disso, as políticas públicas de acolhimento emergencial atuam como mecanismos de proteção imediata, garantindo abrigo e suporte socioassistencial enquanto se constroem alternativas mais permanentes de inclusão social e acesso à moradia.

Além do marco constitucional, o atendimento à população em situação de rua também se fundamenta na Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, que estabelece princípios e diretrizes para a promoção dos direitos dessa população. Entre seus objetivos está a garantia de acesso a serviços públicos e a criação de estratégias que possibilitem a superação da situação de rua, por meio de políticas intersetoriais que envolvem assistência social, saúde, trabalho, habitação e educação.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, o acolhimento institucional deve ser compreendido como uma ação voltada à proteção da dignidade humana e à garantia

de direitos fundamentais. Instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhecem, em seu artigo 25, o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo moradia, alimentação, vestuário e assistência social. A saber:

Artigo 25º - 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (...) (Organização das Nações Unidas, 1948)

No âmbito da gestão do SUAS, o funcionamento dos serviços de acolhimento institucional deve obedecer às diretrizes de organização da rede socioassistencial, incluindo a atuação de equipes técnicas multidisciplinares, o desenvolvimento de planos individuais ou familiares de atendimento e a articulação com outras políticas públicas. Sendo que o seu objetivo central é garantir não apenas a proteção imediata, mas também o acompanhamento socioassistencial que possibilite a reconstrução de vínculos familiares, quando possível, ou a construção de novas alternativas de inserção social.

Na cidade de Goiânia/GO, o serviço de acolhimento institucional emergencial e temporário integra a rede municipal de assistência social, articulando-se com equipamentos como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), o Centro POP e demais serviços voltados ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade. Essa articulação interinstitucional é fundamental para assegurar a continuidade do atendimento e a efetividade das ações de proteção social a estes indivíduos.

No âmbito municipal, as unidades das Casas de Acolhida Cidadã (CAC I e II) funcionam como equipamentos de alta complexidade destinados ao acolhimento provisório e emergencial de pessoas em situação de rua, desabrigadas em razão de abandono, migração, ausência de moradia ou em trânsito sem condições de autossustento. Tais unidades são regulamentadas pela Portaria nº 030/2019 e pela Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015 da Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo que, atualmente a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, Assistência Social e Direitos Humanos é responsável por sua supervisão.

Conforme as mencionadas legislações, o serviço é prestado em observância aos princípios constitucionais, a legislação vigente e as diretrizes do SUAS, de forma ininterrupta, em regime de plantão 24 horas, atendendo tanto encaminhamentos provenientes da rede socioassistencial, quanto demandas espontâneas, assegurando proteção integral e acolhimento imediato às pessoas em situação de vulnerabilidade. Ademais, o acolhimento é precedido por diagnóstico social realizado por equipe multidisciplinar, que avalia a situação de cada usuário para definir a intervenção mais adequada, podendo inclusive indicar outros encaminhamentos, tendo em vista que o serviço busca promover a autonomia dos usuários por meio do desenvolvimento de capacidades e oportunidades, bem como incentivar a participação em atividades culturais, esportivas, de lazer e ocupacionais, contribuindo para a reinserção social e o fortalecimento da cidadania.

Assim, o acolhimento de pessoas em situação de rua nas Unidades Casa de Acolhida Cidadã (CAC I e II) ocorre por múltiplas vias de acesso, incluindo encaminhamentos realizados pelo Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), pelo Poder Judiciário e por órgãos de segurança pública, como a Polícia Militar e Guarda Civil Metropolitana. Ademais, setores da própria administração municipal, como a Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade e a Gerência de Benefícios Sociais, também participam desse fluxo, que pode ainda se dar por intermédio do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) ou por demanda espontânea do usuário.

Por sua vez, a organização do acolhimento assegura privacidade, respeito à diversidade e às diferentes trajetórias de vida, considerando aspectos como raça, religião, gênero e orientação sexual, com a oferta de atendimento integral e condições adequadas de estadia. A CAC I destina-se ao acolhimento de homens adultos desacompanhados, enquanto a CAC II atende mulheres cisgênero ou transexuais, individualmente ou com suas famílias, incluindo filhos de 0 a 18 anos e companheiros(as). As unidades possuem capacidade máxima de até 50 pessoas, com permanência inicial de até 30 dias, prorrogável até o limite de 90 dias, em casos excepcionais, mediante avaliação técnica e autorização da coordenação, conforme a disponibilidade de vagas.

No que se refere aos procedimentos de acolhimento, inicialmente são realizadas a entrevista e a escuta qualificada do usuário pela equipe técnica, acompanhadas do preenchimento do prontuário social. Em seguida, caso seja

constatado que a pessoa atende ao perfil da unidade, ela será informada sobre a rotina, as normas internas e as penalidades previstas em caso de descumprimento das regras. Por outro lado, caso não atenda ao perfil estabelecido, serão realizadas orientações e encaminhamentos adequados conforme a situação apresentada.

Destaca-se que, se a pessoa que encontra-se acolhida estiver alcoolizada ou sob efeito de substâncias psicoativas, de modo que comprometa a avaliação técnica, ela será orientada a retornar em momento oportuno para que a entrevista social e o preenchimento do prontuário possam ser realizados adequadamente. Uma vez efetivado o acolhimento, o usuário receberá um quarto limpo, devendo manter a organização e a limpeza do espaço. Além disso, no ato do acolhimento será entregue o termo de compromisso da unidade, o qual deverá ser lido e assinado pelo acolhido, demonstrando concordância com as normas estabelecidas.

No tocante à estrutura física da CAC I, ela é organizada em três pavimentos. No pavimento térreo encontram-se a recepção, o refeitório, a cozinha, os banheiros destinados aos servidores, o pátio da garagem e uma unidade regional da Guarda Civil Metropolitana. No primeiro andar estão localizados 25 quartos destinados aos acolhidos, 4 banheiros, 1 sala comunitária de televisão, salas para atendimento multiprofissional, 1 sala de enfermagem e 1 sala de jogos. No segundo andar situam-se as salas da coordenação e do apoio administrativo, espaços destinados ao encaminhamento dos acolhidos ao mercado de trabalho, além da rouparia, depósito e almoxarifado.

Adiciona-se ainda que a unidade conta com uma equipe multiprofissional composta por coordenadores, psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas, técnicos de enfermagem, educadores sociais, recepcionistas, assistentes administrativos, cozinheiras e motoristas. Os coordenadores e motoristas cumprem carga horária semanal de 40 horas, enquanto os demais profissionais cumprem 30 horas semanais, podendo haver organização de escalas conforme as necessidades da unidade.

Além disso, a CAC I dispõe de veículo institucional para transporte e encaminhamento dos acolhidos dentro do município de Goiânia, bem como para atividades administrativas e de saúde. Também é previsto o serviço de recâmbio, que possibilita o retorno do acolhido à sua cidade de origem mediante planejamento da assistência social e articulação com familiares ou com as secretarias de assistência social de outros municípios.

Quanto à rotina diária, a unidade estabelece horários específicos para as atividades dos acolhidos. Assim, o horário para acordar é às 6 horas da manhã. Posteriormente, as refeições ocorrem em horários definidos: o café da manhã às 7h30min, o almoço às 12h00min, o lanche da tarde às 15h00min e o jantar às 19h00min. Além disso, o horário de recolhimento é às 22h30, sendo que, após esse momento, não é permitida movimentação nas dependências da unidade. Da mesma forma, o uso da lavanderia é permitido diariamente no período das 8h00min às 17h. Em relação à televisão, sua utilização ocorre em horários específicos durante a semana, enquanto nos finais de semana o uso é livre até o horário de recolhimento.

Por fim, no que se refere à saída da unidade, os acolhidos podem se ausentar entre 5h e 19h, sendo o controle de entrada e saída realizado pela recepção. Entretanto, caso haja necessidade de se ausentar fora desse horário, será necessária autorização prévia da equipe técnica. Além disso, nos casos em que o acolhido exerça atividade laboral no período noturno, deverá apresentar declaração do empregador contendo informações sobre o local de trabalho, função exercida e horário. Todavia, quando não for possível apresentar tal documento em razão da natureza do trabalho, a situação poderá ser analisada pela equipe técnica ou pela coordenação.

Ademais, caso exista fundada suspeita de que o acolhido esteja portando armas, drogas ou bebidas alcoólicas, poderá ser realizada vistoria pela equipe de plantão ou pelas autoridades competentes. Finalmente, ressalta-se que cada acolhido é responsável pela guarda e conservação de seus pertences pessoais, devendo levá-los ao deixar a unidade, uma vez que objetos esquecidos poderão ser recolhidos e posteriormente doados ou descartados.

Diante do exposto, verifica-se que o Serviço de Acolhimento Institucional Emergencial e Temporário desempenha papel fundamental na garantia de proteção social às pessoas em situação de rua no município de Goiânia/GO ao busca assegurar condições mínimas de dignidade, segurança e atendimento integral àqueles que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social, desempenhando serviços nas unidades da Casa de Acolhida Cidadã (CAC I e II).

Assim, além de oferecer abrigo provisório, alimentação e cuidados básicos, o serviço promove o acompanhamento técnico e a articulação com outras políticas públicas, contribuindo para a reconstrução de vínculos sociais e para a criação de oportunidades de reinserção social. Desse modo, o acolhimento institucional revela-se não apenas como uma medida assistencial emergencial, mas também como um

importante instrumento de efetivação de direitos fundamentais e de promoção da dignidade da pessoa humana.

3.1. NOÇÕES GERIAS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

De acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, a população em situação de rua é caracterizada como o grupo populacional heterogêneo, cujas pessoas encontram-se em situação de pobreza extrema, com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, tendo como elemento comum a ausência de moradia convencional regular, de maneira que utilizam os espaços públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, ou alternativamente as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Contudo, na linguagem popular, expressões como “mendigo”, “indigente”, “menino de rua”, “esmoleiro” ou “morador de rua” são termos utilizados de maneira inapropriada para se referir a essas pessoas, carregando estigmas e concepções equivocadas sobre a produtividade ou suposta fixação no espaço urbano. Dessa forma, entende-se que a expressão correta reconhece que a rua não é uma residência, mas sim um espaço de vulnerabilidade, e que a situação de rua é transitória e passível de transformação. É, portanto, fundamental utilizar a terminologia adequada para evitar reforçar práticas de exclusão social (Polícia Federal, 2025).

Diferentemente de outros levantamentos populacionais, como o Censo Demográfico regular do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não há um censo nacional dedicado exclusivamente a mapear completamente essa população em todas as suas dimensões, o que no contexto atual ocorre devido à própria invisibilidade e mobilidade dessa população. Por essa razão, estudos e diagnósticos nacionais utilizam estimativas a partir de registros administrativos, dados do Cadastro Único (CadÚnico), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e levantamentos complementares.

A população em situação de rua no Brasil é um segmento social que tem se destacado tanto pelo seu crescimento nos últimos anos quanto pela sua expressiva heterogeneidade em termos demográficos e sociais. Segundo levantamentos oficiais

realizados com base nos registros do CadÚnico e sistematizados pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG, o país contava com aproximadamente 365.822 pessoas vivendo em situação de rua no final de 2025, um número superior aos 327.925 registrados em dezembro de 2024, indicando uma tendência de crescimento contínuo dessa população (Dias *et al.*, 2023; Almeida, 2025; Cruz, 2026).

Em contraste, no que diz respeito às características demográficas, os dados revelam uma predominância de pessoas na faixa etária economicamente ativa: cerca de 88% da população em situação de rua está entre 18 e 59 anos, enquanto crianças e adolescentes representam cerca de 3% e idosos aproximadamente 9% desse total. Quanto ao gênero, a maioria significativa, em torno de 84% é composta por homens, o que reflete padrões de vulnerabilidade social associados às desigualdades de gênero e às dinâmicas socioeconômicas urbanas contemporâneas (Almeida, 2025).

A distribuição etária e de gênero evidencia um perfil no qual adultos jovens e de meia-idade estão mais expostos a fatores como desemprego, falta de habitação adequada e fragilização de vínculos familiares, que frequentemente são apontados como elementos determinantes no processo de entrada nessa condição de vulnerabilidade extrema. Além disso, o aumento expressivo dos registros nos últimos anos, observado em diversas séries históricas que comparam dados anteriores, indicando que, além do crescimento real, há também um fortalecimento dos mecanismos de registro e identificação dessa população nos sistemas oficiais brasileiros.

Além disso, o diagnóstico dos dados dos registros administrativos e sistemas do Governo Federal, produzido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023), evidenciam que uma parcela significativa da população em situação de rua apresenta algum tipo de deficiência, correspondendo a cerca de 15% desse grupo. Entre essas pessoas, a deficiência física aparece com maior frequência, representando aproximadamente 47% dos casos, seguida pelos transtornos mentais, que correspondem a 18%, e pelas deficiências visuais, com cerca de 16% (Brasil, 2023).

Por outro lado, em relação à origem geográfica, observa-se que 37% nasceram no mesmo município em que atualmente vivem, enquanto 59% são oriundos de outras cidades e 4% nasceram em outros países. Entre os migrantes internacionais, destaca-se a presença de pessoas provenientes da América do Sul,

especialmente da Venezuela, além de indivíduos oriundos de países africanos, como Angola e do Afeganistão. Ainda no aspecto territorial, a região Nordeste apresenta a maior proporção de pessoas vivendo na mesma cidade onde nasceram, enquanto a região Norte concentra o maior percentual de pessoas nascidas no exterior (Brasil, 2023).

No que se refere às condições educacionais e de trabalho, observa-se que uma parcela considerável dessa população apresenta baixos níveis de escolaridade, sendo que, cerca de 10% declararam não saber ler ou escrever, sendo esse percentual mais elevado no Nordeste e menor na região Sul. Além disso, apenas uma pequena parcela frequenta atualmente a escola, enquanto alguns relatam nunca terem tido acesso ao sistema educacional. Em relação ao trabalho, apenas 14% informaram ter exercido alguma atividade remunerada na semana anterior ao levantamento, sendo a grande maioria em ocupações informais ou autônomas, como trabalhos eventuais e coleta de materiais recicláveis (Brasil, 2023).

Adiciona-se que entre os principais fatores que levam as pessoas à situação de rua, destacam-se conflitos familiares, desemprego, uso problemático de álcool ou outras drogas e a perda da moradia. Todavia, quanto às condições de permanência nas ruas, mais da metade das pessoas afirmou dormir em espaços públicos, enquanto outras utilizam abrigos ou albergues. Observa-se também que a maioria não vive com familiares e mantém pouco ou nenhum contato com parentes.

Da análise da questão, entende-se que os serviços socioassistenciais, como as unidades de acolhimento institucional e as estratégias de abordagem social, desempenham papel central na mitigação das vulnerabilidades e na construção de caminhos para a superação da situação de rua.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, destaca-se ainda o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), de dezembro de 2009, reconhece a necessidade de fortalecimento de políticas públicas sobre a promoção da dignidade humana e a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade social.

Embora não trate exclusivamente da população em situação de rua, o programa estabelece diretrizes relacionadas à inclusão social, ao combate à pobreza extrema e à garantia de direitos fundamentais, compreendendo o acesso à moradia digna como elemento indispensável para o exercício da cidadania e da proteção social (Brasil, 2009).

Nessa perspectiva, o PNDH-3 (2009) reforça a necessidade de atuação estatal intersetorial, mediante a articulação entre políticas de assistência social, saúde, habitação, educação e trabalho, com vistas à superação das condições de exclusão social que atingem a população em situação de rua. Ademais, o plano evidencia especial preocupação com grupos vulneráveis inseridos nesse contexto, como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, reconhecendo que a ausência de moradia adequada potencializa processos de marginalização e múltiplas violações de direitos humanos.

Diante disso, observa-se que a proteção dessa população demanda não apenas medidas emergenciais de acolhimento, mas também políticas estruturais voltadas à reinserção social e à efetivação da dignidade da pessoa humana. Ao reconhecer a complexidade desse fenômeno e promover ações estruturadas e contínuas constitui passo essencial para assegurar dignidade, inclusão social e efetivação dos direitos fundamentais dessa população. Por isso, a atuação articulada entre assistência social, saúde, habitação, trabalho e direitos humanos é fundamental para promover condições dignas de vida, a garantia de direitos e à proteção social dessa população.

3.2. TERRITORIALIZAÇÃO DA POBREZA E MARGINALIZAÇÃO URBANA, NO PERÍODO DE 2023 A 2024, EM GOIÂNIA/GO

A territorialização da pobreza refere-se ao processo pelo qual as desigualdades socioeconômicas se concentram espacialmente em determinadas áreas da cidade, produzindo territórios marcados por maior vulnerabilidade social, precariedade habitacional e acesso limitado a serviços públicos essenciais. No contexto urbano brasileiro, esse fenômeno relaciona-se à expansão desordenada das cidades, às desigualdades estruturais na distribuição de renda e às dificuldades de acesso à moradia digna.

Diante disso, a Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 27,3% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza em 2023, enquanto cerca de 4,4% encontravam-se em extrema pobreza, considerando-se que o contingente populacional nacional àquela época era de cerca de 203.080.756 pessoas (IBGE, 2025; Freitas e Catto, 2025).

No contexto nacional, o Estado de Goiás apresentou uma das menores taxas de extrema pobreza do país naquele ano, figurando como a segunda menor. Estima-se que aproximadamente 1,35 milhão de pessoas viviam na linha da pobreza no estado, sendo que, àquele ano sua população era de 7.055.228 pessoas, embora persistam expressivas desigualdades territoriais internas, visto que, naquele ano o censo do IBGE registrou cerca de 212.323 famílias enquadradas no déficit habitacional (IBGE, 2024; Tomazeti, 2025).

No recorte urbano, Goiânia destacou-se em 2023 como o município com maior concentração de pessoas em situação de rua no estado, correspondendo a 42,48% do total estadual, evidenciando a centralidade dos grandes centros urbanos na reprodução da vulnerabilidade social, tendo em vista que sua população era de pouco mais de 1.437.366, tendo em vista que o último censo realizado no município foi publicado em 2022 pelo IBGE (Dias *et al.*, 2023; IBGE, 2025).

Por sua vez, o Informe Técnico “Perfil da População em Situação de Rua no Estado de Goiás” atualizado pela última vez em dezembro de 2023 reforça essa configuração territorial, ao demonstrar que a vulnerabilidade social se concentra de forma acentuada nos centros urbanos. Nesse cenário, Goiânia assume papel central, reunindo sozinha o quantitativo de 42,48% da população em situação de rua do estado. Além disso, os dez municípios com maior número de pessoas nessa condição concentram 76,86% do total estadual, evidenciando elevada concentração espacial da pobreza e da exclusão social (Dias *et al.*, 2023).

Paralelamente, o déficit habitacional no estado de Goiás revela importante dimensão estrutural associada à vulnerabilidade social e ao fenômeno da população em situação de rua. Conforme estudo técnico do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), em 2024, o estado registrou aproximadamente 171,2 mil famílias em déficit habitacional, representando redução de 19,3% em relação ao ano anterior, quando o quantitativo correspondia a cerca de 212,3 mil famílias (Matos; Lima e Filho, 2025).

Nesse cenário, apesar da redução observada, o número permanece expressivo e evidencia a persistência de dificuldades relacionadas ao acesso à moradia digna, sobretudo em contextos de pobreza extrema, inadequação domiciliar e ônus excessivo com aluguel, principal componente do déficit habitacional goiano. Nesse contexto, a insuficiência de políticas habitacionais efetivas contribui para a

ampliação das vulnerabilidades sociais e para a permanência de indivíduos e famílias em situações precárias de habitação.

No âmbito da Região Metropolitana de Goiânia, a territorialização da pobreza torna-se ainda mais evidente, uma vez que a região responde por 51,61% de toda a população em situação de rua em Goiás, com destaque para municípios como Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo, além da própria capital. Esse padrão revela que a metropolização intensifica processos de exclusão social, ao mesmo tempo em que concentra oportunidades econômicas e serviços urbanos, aprofundando desigualdades intraurbanas (Dias *et al.*, 2023).

Ademais, os dados demográficos reforçam a magnitude do desafio habitacional enfrentado pelo estado. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Goiás possuía população estimada em aproximadamente 7,42 milhões de habitantes em 2025, enquanto o município de Goiânia alcançou cerca de 1.503.256 habitantes no mesmo período. Considerando o quantitativo populacional, observa-se que, embora a maioria da população possua acesso formal à moradia, ainda persiste um contingente significativo de famílias submetidas ao déficit habitacional, circunstância que impacta diretamente a efetivação do direito fundamental à habitação e potencializa situações de exclusão social.

Assim, diante da análise das pesquisas realizadas no Estado de Goiás e sua Capital, contata-se que a permanência de mais de 171 mil famílias em déficit habitacional evidencia a necessidade de fortalecimento de políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade social, entre os quais se destaca a população em situação de rua.

Além disso, o perfil da população em situação de rua em Goiás reforça a dimensão estrutural da pobreza territorializada. Uma vez que predomina a população negra (83,1%), majoritariamente masculina (90,6%), em idade produtiva entre 18 e 59 anos, que representa mais de 92% dos casos, além da baixa escolaridade, já que mais de 51% possuem ensino fundamental incompleto (Dias *et al.*, 2023).

Esses dados evidenciam que a exclusão social no espaço urbano está associada a marcadores sociais históricos, como a raça, a escolaridade e a inserção precária no mercado de trabalho. No município de Goiânia, levantamentos institucionais indicam o crescimento da população em situação de rua entre 2023 e 2024, bem como a ampliação da demanda por serviços socioassistenciais. Dados de órgãos públicos e sistemas de monitoramento da assistência social apontam que a

capital goiana concentra a maior parcela da população em situação de rua do estado de Goiás, ultrapassando 2.000 indivíduos nessa condição. Tal realidade evidencia a intensificação de processos de marginalização urbana associados à precarização das condições de trabalho, à ruptura de vínculos familiares e à ausência de moradia adequada (Brasil, 2024; Governo do Estado de Goiás, 2024).

Além disso, registros do Cadastro Único para Programas Sociais indicam que uma parcela significativa da população residente em Goiânia encontra-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica, caracterizada por baixa renda, inserção precária no mercado de trabalho e dependência de políticas públicas de transferência de renda e assistência social. Esses dados demonstram que a pobreza urbana não se manifesta apenas na ausência de renda, mas também na dificuldade de acesso a direitos sociais fundamentais, como moradia, saúde, educação e oportunidades de inserção produtiva (Brasil, 2024).

Nesse contexto, a marginalização urbana em Goiânia revela-se como resultado de múltiplos fatores estruturais que produzem desigualdades no uso e na ocupação do espaço urbano. A concentração de populações vulneráveis em determinadas áreas da cidade tende a reforçar processos de exclusão social, dificultando o acesso a redes de proteção e ampliando as demandas por políticas públicas. Dessa forma, a territorialização da pobreza entre os anos de 2023 e 2024 evidencia a necessidade de fortalecimento das políticas intersetoriais voltadas à redução das desigualdades sociais, especialmente aquelas relacionadas à assistência social, habitação, trabalho e inclusão social (IBGE, 2024; Brasil, 2024).

3.3. CASA DE ACOLHIDA CIDADÃ I (CAC I): DESAFIOS E FRAGILIDADES NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS EM GOIÂNIA/GO

Historicamente, a garantia dos direitos sociais no Brasil foi marcada por respostas assistencialistas e fragmentadas, sendo enfim consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e atualizada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Nesse marco normativo, a assistência social passou a ser reconhecida como direito do

cidadão e dever do Estado e estruturada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse contexto, em decorrência do crescimento das desigualdades urbanas, da precarização das relações de trabalho e dos processos de segregação socioespacial, a presença da população em situação de rua nos grandes centros urbanos intensificou-se. Tal cenário evidencia a relação entre urbanização, exclusão social e ruptura de vínculos sociais, como ocorre em Goiânia/GO, cujos levantamentos mais recentes apontam que, em 2024, a capital contava com cerca de 4.809 pessoas nessa condição (Dias *et al.*, 2024). Assim, os serviços de acolhimento institucional emergem como resposta estatal às expressões mais agudas da questão social, assumindo papel central na proteção imediata e na tentativa de reinserção social dessa população.

Por sua vez, a Casa de Acolhida Cidadã I (CAC I), localizada na cidade de Goiânia/GO, integra a rede de serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social, oferecendo o acolhimento provisório e emergencial para pessoas em condições de extrema vulnerabilidade social, incluindo aquelas que estão em situação de rua. No entanto, embora ela desempenhe um papel fundamental na garantia de proteção social imediata e na promoção da dignidade humana, sua execução enfrenta atualmente desafios e fragilidades que impactam diretamente na qualidade do atendimento e na efetividade das políticas públicas voltadas a essa população.

Entre os principais desafios, destaca-se a crescente demanda por acolhimento institucional no município, intensificada por fatores estruturais como o agravamento das desigualdades sociais, o desemprego, a precarização das condições de vida e a ampliação da população em situação de rua nos centros urbanos. Em diversos momentos, a procura pelo serviço supera significativamente a capacidade de atendimento da unidade, que dispõe de apenas 50 vagas, revelando um descompasso entre a oferta estatal e a real dimensão da demanda social.

Tal insuficiência torna-se ainda mais evidente em situações emergenciais, como durante as ondas de frio de 2025, quando foram acolhidas aproximadamente 2.566 pessoas, nas Casas de Acolhida Cidadã I e II e no abrigo municipal emergencial, número este que evidencia não apenas a pressão sazonal sobre o serviço, mas também a fragilidade estrutural da política pública de acolhimento, reforçando a

necessidade de ampliação da rede de acolhimento e de fortalecimento das políticas públicas de assistência social e habitação (Monteiro, 2025).

Nesse sentido, destaca-se que a unidade possui capacidade máxima para 50 pessoas, com permanência inicial de até 30 dias, prorrogável excepcionalmente até o limite de 90 dias, mediante avaliação técnica e disponibilidade de vagas. Contudo, tal capacidade revela-se significativamente inferior à demanda existente, de maneira que esse descompasso evidencia uma discrepância quantitativa entre a oferta de vagas e a atual demanda dos usuários, configurando limitação concreta da política pública de acolhimento e, em termos jurídicos, obstáculo à efetivação do direito ao mínimo existencial, à moradia digna e à proteção social.

Além disso, a complexidade das demandas apresentadas pelos usuários do serviço constitui um desafio significativo para a equipe técnica. As pessoas acolhidas frequentemente apresentam múltiplas vulnerabilidades, como rompimento de vínculos familiares, histórico de violência, problemas de saúde física e mental, dependência química e ausência de documentação civil. Essas condições exigem uma atuação interdisciplinar e articulada com outras políticas públicas, como abrangendo a saúde, trabalho e segurança alimentar. No entanto, a atual fragilidade na articulação intersetorial dificulta a construção de soluções efetivas na superação da situação de rua.

Ademais, embora a CAC I disponha de estrutura física relevante, distribuída em três pavimentos e composta por espaços destinados ao acolhimento, atendimento multiprofissional, convivência e gestão administrativa, tal infraestrutura revela-se insuficiente para atender à demanda crescente. O acesso ao serviço é precedido por diagnóstico social realizado por equipe multidisciplinar, o que contribui para a qualificação do atendimento; entretanto, a limitação de vagas, correspondente a cerca de 1,04% das 4.809 pessoas em situação de rua, conforme o levantamento mais recente, aliada à rotatividade condicionada ao tempo de permanência, restringe significativamente o alcance da política pública (Dias *et al.*, 2024).

Outrossim, o caráter temporário do acolhimento institucional mostra-se insuficiente para a mitigação das violações de direitos dessa população, pois, embora saiba-se que o serviço tenha como objetivo oferecer proteção imediata e emergencial, muitas vezes os usuários permanecem por períodos prolongados em abrigos devido à ausência de alternativas de moradia ou de políticas habitacionais efetivas. Essa realidade evidencia uma lacuna estrutural nas políticas públicas voltadas à garantia

do direito à moradia, reconhecido como direito social pela Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 6º, *caput*.

Em decorrência disso, o acolhimento institucional acaba assumindo, em alguns casos, funções que extrapolam sua natureza temporária, funcionando como única alternativa de abrigo para pessoas que não possuem acesso a outras formas de inclusão social, reforçando a dependência dos usuários do serviço de acolhimento institucional como única resposta estatal disponível. Ademais, a reconstrução e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários constituem desafio central, na realidade de Goiânia/GO, esse processo nem sempre é viável, pois fenômenos como vínculos familiares fragilizados (47,3%); o desemprego (40,5%); o uso abusivo de álcool e outras drogas (30,4%) e a perda de moradia (26,1%) ao longo da vida são recorrentes, inviabilizando, em muitos casos, o retorno ao convívio familiar de forma segura e sustentável (Natalino, 2023).

Diante dessas fragilidades, evidencia-se a necessidade de ampliação de estratégias intersetoriais, aliada ao fortalecimento de políticas públicas estruturantes, especialmente nas áreas de habitação, geração de renda, saúde mental e reinserção social. A insuficiência de vagas frente à demanda real por acolhimento, somada à fragilidade da articulação entre as políticas setoriais no município, revela um quadro de inefetividade que compromete a capacidade estatal de promover a superação das situações de vulnerabilidade. Assim, embora a Casa de Acolhida Cidadã I constitua instrumento relevante de proteção social, sua atuação isolada mostra-se insuficiente para atender à complexidade e à magnitude do fenômeno da ausência de moradia.

A discrepância entre a capacidade de atendimento e o contingente de pessoas em situação de rua em Goiânia/GO evidencia a persistência de um cenário de exclusão e desproteção social, no qual parcela significativa dessa população permanece à margem das políticas públicas. Nesse contexto, a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o mínimo existencial, a moradia digna e a dignidade da pessoa humana, consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demanda não apenas a ampliação da capacidade de acolhimento, mas, sobretudo, a reestruturação das políticas públicas e o fortalecimento de uma atuação intersetorial efetiva, capaz de oferecer respostas mais abrangentes e compatíveis com a complexidade do problema.

CONCLUSÃO

Este estudo examinou o direito à moradia digna da população em situação de rua no município de Goiânia/GO, no período de 2023 a 2024, com ênfase no acesso ao acolhimento institucional emergencial e temporário. Adotou-se metodologia de revisão bibliográfica da doutrina pós-positivista (Piovesan, 2013; Alexy, 2008; Sarlet, 2009) acerca de direitos humanos, moradia e políticas públicas. Somada à análise documental da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), da Lei nº 12.435/2011 (SUAS), do Decreto nº 7.053/2009 (PNPSR), instrumentos internacionais e dados secundários, os quais permitiram avaliar a eficiência dos serviços locais e o perfil demográfico dessa população, estimada em 365.822 no âmbito nacional e 4.809 no município de Goiânia/GO, em 2024 (Dias *et al.*, 2023; Almeida, 2025; Cruz, 2026).

De modo que a Constituição Federal vigente consolidou-se como o eixo paradigmático do constitucionalismo brasileiro contemporâneo, erigindo a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos inafastáveis do Estado Democrático de Direito, com uma "gramática dos direitos" que prioriza a indivisibilidade e interdependência de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (Piovesan, 2013; Alexy, 2008). Influenciada por marcos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o PIDESC (1992), bem como o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (2009), que impõem ao Estado deveres jurídicos positivos e negativos, que abrangem não apenas a abstenção de violações, mas sobretudo a implementação de políticas públicas eficazes voltadas à concretização dos direitos sociais, incluindo a moradia.

Nesse contexto, o direito à moradia digna deve ser compreendido de forma ampliada, não se restringindo ao abrigo físico, mas envolvendo segurança da posse, acesso à infraestrutura básica, habitabilidade, localização adequada, acesso a serviços públicos e integração social, constituindo elemento essencial do mínimo existencial e condição para o exercício pleno da cidadania (Brasil, 2013). Ao passo que, a Constituição impõe deveres estatais de erradicação da pobreza, redução de desigualdades e garantia desse mínimo existencial (arts. 3º, III, e 6º, da CF/88), especialmente para grupos hipervulneráveis.

Em contraste, constatou-se que o déficit habitacional de 6,2 milhões de unidades (FJP, 2022), somado ao crescimento de 211% dessa população (IPEA,

2023) e sua territorialização em centros urbanos como Goiânia/GO, revelam persistentes falhas estruturais, agravadas pela aporofobia, necropolítica, perpetuando a exclusão e invisibilização desses sujeitos, bem como as violações ao direito à cidade. Sendo notória a precariedade no acesso às políticas públicas municipais de Goiânia/GO voltadas ao acolhimento institucional emergencial e temporário, à luz dos direitos fundamentais e sociais da CF/88, visto que são oferecidas apenas 100 vagas nas Casas de Acolhida Cidadã I e II frente a uma demanda social que supera 4.809 pessoas nesta condição, o que equivale a cobertura de apenas 1,04% deste contingente populacional.

Consequentemente, a sobrecarga em emergências climáticas é uma questão atual que evidencia os desafios do Estado e do município no atendimento e na garantia dos direitos fundamentais dessa população. Exemplo disso foram as ondas de frio de 2025, quando se realizaram cerca de 2.566 acolhimentos de pessoas em situação de rua na CAC I e II, sendo inclusive necessária a abertura de abrigos suplementares para suprir a alta demanda (Monteiro, 2025).

Diante desse cenário, evidencia-se um paradoxo institucional, embora o Brasil possua um arcabouço normativo robusto e avançado, a execução das políticas em Goiânia revela uma cristalização do acolhimento precário em detrimento da emancipação do sujeito. Sendo que a prevalência de uma população majoritariamente masculina, negra e em idade produtiva (92%) indica que a problemática transcende a assistência social, inserindo-se na falha estrutural de absorção dessa força de trabalho e na ausência de políticas de habitação de interesse social (Dias *et al.*, 2023).

Nessa conjuntura, os dados demográficos e habitacionais do estado de Goiás e do município de Goiânia reforçam a dimensão estrutural do problema analisado. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de Goiás alcançou população estimada de aproximadamente 7,42 milhões de habitantes em 2025, enquanto Goiânia, principal centro urbano do estado e município objeto deste estudo, registrou cerca de 1.503.256 habitantes no mesmo período (IBGE, 2025).

Embora a maior parte da população esteja inserida em moradias formais, o persistente crescimento urbano, associado às desigualdades socioeconômicas e à insuficiência de políticas habitacionais, evidencia a permanência de expressivos contingentes populacionais submetidos à precariedade habitacional, circunstância

que amplia fatores de vulnerabilidade e intensifica processos de exclusão social, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Soma-se a isso o fato de que, conforme levantamento do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), o estado de Goiás registrou aproximadamente 171,2 mil famílias em déficit habitacional em 2024, ainda que tenha ocorrido redução em relação ao quantitativo anteriormente registrado, estimado em cerca de 212,3 mil famílias, representando diminuição de aproximadamente 19,3%. Todavia, apesar da retração estatística, o número permanece elevado e demonstra a persistência de obstáculos relacionados ao acesso à moradia digna, especialmente em razão do ônus excessivo com aluguel e das inadequações habitacionais.

Ademais, ao limitar o atendimento à rotatividade compulsória e a abrigos emergenciais, identificou-se que o Estado não apenas falha em romper o ciclo de rua, mas acaba por institucionalizar uma "porta de entrada" sem saída efetiva. Portanto, a transição do modelo assistencialista para uma estratégia de *Housing First* (Moradia Primeiro) e de integração intersetorial real mostra-se urgente, pois a atual fragmentação entre saúde, trabalho e habitação mantém o indivíduo em um estado de "limbo jurídico-existencial", onde o direito à cidade e a dignidade humana permanecem como promessas constitucionais não cumpridas.

Nesse cenário, a realidade de Goiânia assume especial relevância, haja vista concentrar parcela significativa da população em situação de rua do estado, evidenciando a coexistência entre crescimento urbano, déficit habitacional e insuficiência das políticas públicas de acolhimento e habitação de interesse social, fatores que, em conjunto, contribuem para a reprodução de ciclos de pobreza, marginalização e negação do direito à cidade.

Desse modo, constatou-se por meio da investigação realizada que este panorama evidencia não apenas a ineficiência das políticas públicas, mas também potenciais violações a preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988, especialmente aos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da cidadania e aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), além do direito social à moradia (art. 6º), em recorte nacional e regional.

Soma-se a isso o distanciamento em relação a marcos normativos essenciais, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), o Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 12.435/2011), a Política Nacional para a População em

Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), os quais orientam e estabelecem diretrizes voltadas à promoção de cidades inclusivas, à garantia de direitos sociais e à efetivação da justiça social.

De modo complementar ã, foi possível identificar, por meio da investigação realizada, que no município de Goiânia/GO persiste uma profunda desconexão entre o robusto arcabouço jurídico e sua concretização no plano local. Com efeito, a situação analisada também contraria diretrizes estabelecidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992).

Além de comprometer a efetividade de diplomas protetivos internos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), quando aplicáveis a essa população, caracterizando assim a negação simbólica e material do reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direitos e como integrantes plenos da vida social.

Assim, torna-se imprescindível a implementação de ações integradas que articulem o acolhimento ao efetivo acesso à moradia, ao trabalho, à saúde e à reconstrução de vínculos sociais, de modo a superar tais mazelas e promover, de forma substancial, um espaço urbano pautado na inclusão, no pertencimento e na garantia de direitos.

Portanto,, conclui-se que, embora o município disponha de instrumentos institucionais relevantes, como a CAC I, estes se mostram insuficientes frente à magnitude e à complexidade do fenômeno. Mais do que uma limitação administrativa, o cenário revela um processo contínuo de invisibilização social de sujeitos historicamente marginalizados, cuja vulnerabilidade é naturalizada no cotidiano urbano, evidenciando a fragilidade do compromisso coletivo com a efetivação dos direitos humanos. Impondo a ampliação da rede de acolhimento e a reestruturação das políticas públicas em Goiânia-GO, sob uma perspectiva intersetorial e contínua, com ações integradas que articulem acolhimento, moradia, trabalho, saúde e a reconstrução de vínculos sociais, a fim de promover, de forma efetiva, inclusão, pertencimento e garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 5ª ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Daniella. Mais de 335 mil pessoas vivem em situação de rua no Brasil. Agência Brasil, Brasília, 18 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-04/mais-de-335-mil-pessoas-vivem-em-situacao-de-rua-no-brasil>. Acesso em: 4 mar. 2026.

ALT, Bruna dos Santos. População em situação de rua: interferências do olhar da sociedade na forma como esse grupo enfrenta o mundo do trabalho. 2017. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2017. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/BRUNA.ALT_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-Situa%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Interfer%C3%AAs-do-olhas-da-sociedade-na-forma-como-esse-grupo-enfrenta-o-mundo-do-trabalho.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

BATISTA, Pedro Eric Tavares. A garantia constitucional do direito à moradia digna. 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Humanas em Perspectiva, [S. l.], 2025. Disponível em: <https://periodicojs.com.br/index.php/hp/article/view/2515>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BINDER, Christine. Direitos humanos em tempos de emergência: uma perspectiva interamericana com especial foco na defesa do Estado de Direito. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11º, n.º 2, p. 78, ago. 2021. Disponível em: <https://share.google/dRh60zsxHFSqw4Kle>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, 12/11/2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 425, de 11 de outubro de 2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, 12 out. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Guia de atuação ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Guia Inclua: população em situação de rua. Brasília, DF: MMFDH, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/GuiaIncluaPopRua.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Portaria MMFDH nº 2.927, de 26 de agosto de 2021. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-2-927-de-26-de-agosto-de-2021>. Acesso em 27 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível *Housing First* no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004: norma operacional básica - NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS e população em situação de rua: orientações técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro POP. Brasília, DF: MDS, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. População em situação de rua: legislações. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/legislacoes>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria MDHC nº 453, de 29 de maio de 2024. Institui o Projeto Moradia Cidadã. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 maio 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/legislacoes/Portaria_nA___453__de_29_de_maio_de_2024___DOU.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria MDHC nº 933, de 13 de junho de 2025. Institui o Programa Pontos de Apoio à População em Situação de Rua. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jun. 2025. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/533640/1/PORTARIA%20N%20933%2c%20DE%2013%20DE%20JUNHO%20DE%202025%20-%20PORTARIA%20N%20933%2c%20DE%2013%20DE%20JUNHO%20DE%202025%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>. Acesso em: 22/04/2026.

BRASIL. Polícia Federal. População em situação de rua. In: Glossário de direitos humanos. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/glossario-de-direitos-humanos/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília, DF: SDH/PR; Secretaria Nacional de Promoção e

Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em:
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.264.116/RS. Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 18/10/2011. Informativo de Jurisprudência, Brasília, DF, 2011. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=18163280&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF. Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 21/08/2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361207776&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Dicionário jurídico. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/182315962/dicionario-juridico.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. São Paulo: Contracorrente, 2020.

CRUZ, Elaine Patrícia. Estudo aponta mais de 365 mil pessoas em situação de rua no Brasil. Brasil de Fato, São Paulo, 14/01/2026. Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2026/01/14/estudo-aponta-mais-de-365-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil>. Acesso em: 4 mar. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS. Núcleo Especializado de Direitos Humanos. Direitos da população em situação de rua. Goiânia: DPE-GO, 2024.

DIAS, André Luiz Freitas *et al.* Informe técnico: perfil da população em situação de rua no Brasil - dezembro/2023. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2024. ISBN 978-65-86750-38-6. Disponível em:
<https://cnmp.mp.br/portal/informes/informe-tecnico-brasil.html>. Acesso em: 30 set. 2025.

DIAS, André Luiz Freitas *et al.* Informe técnico: perfil da população em situação de rua no estado de Goiás - dezembro/2023. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2024. ISBN 978-65-86750-29-4. Disponível em:
<https://cnmp.mp.br/portal/informes/informe-tecnico-goias.html>. Acesso em: 30 set. 2025.

DIAS, André Luiz Freitas *et al.* Informe técnico: perfil da população em situação de rua no estado de Goiás – dezembro/2024. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2024. ISBN 978-65-86750-48-5. Disponível em:
<https://cnmp.mp.br/portal/informes/2024/informe-tecnico-BRASIL.html>. Acesso em: 30 set. 2025.

DRUMMOND, Patrícia. Ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania participa de lançamento de projeto na Câmara. Câmara Municipal de Goiânia, Goiânia, 13/03/2025. Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/agencia-camara-goiania/Agencia-Camara-Goiania_noticias/ministra-dos-direitos-humanos-e-da-cidadania-participa-de-lancamento-de-projeto-na-camara. Acesso em: 4 mar. 2026.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução de Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FREITAS, Aline; CATTO, André. Brasil tem 213,4 milhões de habitantes, diz IBGE. G1, São Paulo, 28 ago. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/08/28/brasil-tem-2134-milhoes-de-habitantes-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 27 maio 2026.

GOIÂNIA (GO). Prefeitura. Casa de Acolhida Cidadã. Goiânia, [s. d.]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/casa-de-acolhida-cidada/. Acesso em: 11 fev. 2026.

GOIÂNIA (GO). Prefeitura. Gabinete do Prefeito. Decreto nº 4.685, de 29 de novembro de 2024. Regulamenta a Lei nº 10.462, de 11 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a reserva de vagas de trabalho para pessoas em situação de rua, no âmbito do Município de Goiânia. Diário Oficial do Município de Goiânia, Goiânia, 29/11 2024. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2024/do_20241129_000008427.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

GOIÂNIA (GO). Prefeitura. Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS. Goiânia, [s. d.]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/servico-especializado-em-abordagem-social/. Acesso em: 22 abr. 2026.

GOIÂNIA (GO). Prefeitura. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Goiânia, [s. d.]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/centro-de-referencia-especializado-para-a-populacao-em-situacao-de-rua. Acesso em: 22 abr. 2026.

GOIÂNIA (GO). Secretaria Municipal de Assistência Social. Portaria SEMAS nº 30, de 26 de março de 2019. Dispõe sobre o Regulamento Interno das Unidades Casa de Acolhida Cidadã - CAC I e II, da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, do Município de Goiânia. Diário Oficial do Município de Goiânia, Goiânia, n.º 7.028, p. 83, 3 abr. 2019.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Desenvolvimento Social. De Volta Para Casa. Goiânia, [s. d.]. Disponível em: <https://goias.gov.br/social/de-volta-para-casa/>. Acesso em: 22 abr. 2026.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Desenvolvimento Social. Goiás Social. Goiânia, [s. d.]. Disponível em: <https://goiassocial.go.gov.br>. Acesso em: 22 abr. 2026.

GOMES, Letícia Nerys. Abrigo para pessoas em situação de rua. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/8751>. Acesso em: 9 mar. 2026.

GONÇALVES, Elaine Freitas. Kátia lança Projeto Pop Rua Cidadã ao lado da Ministra dos Direitos Humanos e Cidadania. Câmara Municipal de Goiânia, Goiânia, 11/03/2025. Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias-dos-gabinetes/Noticias-dos-Gabinetes_noticias/katia-lanca-projeto-pop-rua-cidada-ao-lado-da-ministra-dos-direitos-humanos-e-cidadania-1. Acesso em: 27 set. 2025.

HUDSON, José Guilherme Barcellos de Garcia. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/jose_hudson_20171.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES; RESOURCE ALLIANCE; FUNDAÇÃO ROCKEFELLER. Filantropia: contexto atual - questões, atores e instrumentos: inovação para os próximos 100 anos. São Paulo, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://org.br/wp-content/uploads/2016/05/publi-Filantropia-Contexto-Atual.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados: Goiânia. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/goiania.html>. Acesso em: 27 mai. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102144.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais 2025: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/71016b2eb0a5feb8f7685271b1233db7.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012–2022). Brasília, DF: IPEA, 2023. (Nota Técnica, n.º 103). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0a73932a-868c-4d64-8a51-1c16c5ffa850/content>. Acesso em: 30 ago. 2025.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Perfil da população em situação de rua a partir do Cadastro

Único de Goiás. Goiânia: IMB, 2020. Disponível em: https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2024/01/repositorio_2020_037_informes_tecnicos_perfil_da_populacao_em_situacao_de_rua_a_partir_do_cadastro_unico_de_goias_2020.pdf. Acesso em: 21 set. 2025.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MATOS, P. D. S.; LIMA, J. K. E.; FILHO, J.P.M. Déficit Habitacional em Goiás (2024). Goiânia-GO: Instituto Mauro Borges de Pesquisa e Política Econômica – IMB, 2025. Disponível em: https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2025/09/Estudo_006_2025_Deficit_habitacional_2.pdf. Acesso em 26 mai. 2026.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direitos humanos. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MENDES, André Pacheco Teixeira (Org.). População em situação de rua: direitos humanos, políticas públicas e programas de *Housing First*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017. v. 9. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/5dad9957-74a1-4023-bbae-a799ce1de350/content>. Acesso em: 6 set. 2025.

MENDONÇA, Adriana Lo Presti; MAMED, Danielle de Ouro; ALMEIDA, Roger Luiz Paz de. Hipervulnerabilidade e interseccionalidades: uma análise sobre a violência contra a mulher na Amazônia. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 38, n. 2, p. 173-192, 2022. Disponível em: <https://share.google/4XSGc9tLpjm1VxOvR>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MONTEIRO, Luan. Prefeitura acolhe quase 2,6 mil pessoas em situação de rua durante ondas de frio, em Goiânia. Jornal Opção, Goiânia, 15 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/secretaria-de-direitos-humanos-de-goiania-acolhe-quase-26-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-durante-ondas-de-frio-716613/>. Acesso em: 28 fev. 2026.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. A população em situação de rua nos números do Cadastro Único. Brasília, DF: IPEA, 2023. (Texto para Discussão; n.º 2944). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2944-port>.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto; CALDEIRA, Mirella D'Angelo. Direito ao mínimo existencial. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes et al. (Coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. v. Direitos Humanos. Coordenação de Wagner Balera; Carolina Alves de

Souza Lima. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/512/edicao-1/direito-ao-minimo-existencial>. Acesso em: 21 nov. 2025.

NUNES, Pedro. Dicionário de tecnologia jurídica. 13ª ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1999.

OLIVEIRA, Lavínia Maria de; *et al.* Acesso à justiça: a hipervulnerabilidade do consumidor idoso frente ao ordenamento jurídico. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Rede de Ensino *Doctum*, Caratinga, MG, 2024. Disponível em: <https://dspace.doctum.edu.br/jspui/handle/123456789/5093>. Acesso em: 12 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 4: o direito à moradia adequada (artigo 11, parágrafo 1). Genebra: ONU, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/53157>. Acesso em: 12 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 11/03/2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relator Especial sobre o direito à moradia adequada. Direitos econômicos, sociais e culturais: relatório do Relator Especial sobre à moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida, Miloon Kothari; adendo missão ao Brasil. E/CN.4/2005/48/Add.2. Genebra: ONU, 2005. Disponível em: https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/08/2004_conjunta_relatorioONU_moradia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. O que é direito à moradia? Genebra, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing>. Acesso em: 21 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Washington, D.C.*: OEA, 1959. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>. Acesso em: 12 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (*Pacto de San José da Costa Rica*). San José, Costa Rica, 22/11/1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>. Acesso em: 12 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. San José, Costa

Rica: Corte IDH, 1979. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/estatutos.cfm>. Acesso em: 12 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Bogotá: OEA, 02/05/1948. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Acesso em: 12 abr. 2026.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. Jurisprudência internacional de direitos humanos. 3^a ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

PEREIRA, Silvio Romeu Leitão *et al.* O direito à cidade e à moradia na perspectiva da regularização de "favelas e comunidades urbanas": os desafios para a ocupação Alto da Boa Vista em Aparecida de Goiânia, Goiás. Revista Jatobá, Goiânia, v. 6, 2024.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

POPULAÇÃO de Goiás (GO) é de 24.071 pessoas, aponta o Censo do IBGE. g1 Goiás, Goiânia, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/censo-2022/noticia/2023/06/28/populacao-de-goias-go-e-de-24071-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml>. Acesso em: 27 maio 2026.

PRADO, Cláudio. Déficit habitacional reflete a desigualdade do país. Fundação 1º de Maio, São Paulo, 20/08/2021. Disponível em: <https://www.fundacao1demaio.org.br/artigo/deficit-habitacional-reflete-a-desigualdade-do-pais/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

RAMALHO, Dimas. Moradia digna é condição para a cidadania. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, 07/08/2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-moradia-digna-e-condicao-para-cidadania-dimas-ramalho>. Acesso em: 21 abr. 2026.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RODRIGUES, Igor. A construção social do morador de rua: o controle simbólico da identidade. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/2199>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ROSSALES, Lucas. As diferenças entre política pública e social no contexto brasileiro. Coisa Pública, Pelotas, 31 out. 2023. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/coisapublica/2023/10/31/as-diferencas-entre-politica-publica-e-social-no-contexto-brasileiro/>. Acesso em: 03/03/2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dimensões da Dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SENRA, Carolina Maria Gurgel. Princípio da proibição da insuficiência: o dever do Estado de proteção mínima aos direitos sociais fundamentais. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7667>. Acesso em: 04/03/2026.

SENRA, Carolina Maria Gurgel. Vedação à proteção insuficiente. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 81, p. 127-153, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Carolina+Maria+Gurgel+Senra.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SILVA, João Rúrick Araújo, *et al.* Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. *Revista Foco*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. e7667, 2025. DOI: 10.54751/revistafoco.v18n2-035. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7667>. Acesso em: 4 mar. 2026.

SILVA, Daniel Gomes da; ALEXANDRE, Sabrina Barbosa. Resenha do artigo intitulado “Breves considerações sobre conceitos de políticas públicas para o desenvolvimento social”. *Revista Processus Multidisciplinar*, [S. l.], v. 5, n. 9, p. e091117, 2024. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/1117>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.º 104, p. 39-46, 1998. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/715>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SOUTO, Ricardo dos Santos. A dignidade da pessoa humana como um valor absoluto no Brasil. *Revista NUFEN*, Belém, v. 11, n. 3, p. 170-186, 2019. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-25912019000300011. Acesso em: 22 set. 2025.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A supersubordinação – invertendo a lógica do jogo. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte. V. 48, n.º 78, p. 157 – 193, jul./dez. 2008.

SOUZA, Rogério de Oliveira. Da hipossuficiência. *Revista do EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, 2004. Disponível em: https://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9-d05e06d3b6ca&groupId=10136. Acesso em: 19 nov. 2025.

TELLES, Vera. Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, 2000. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1100/3/001100.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2025.

TOMAZETI, Rafael. Número cai, mas Goiás ainda tem 171 mil famílias no déficit habitacional. *Diário de Goiás*, 25 maio 2026. Disponível em: <https://diariodegoias.com.br/>. Acesso em: 27 maio 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, 1989. DOI: 10.12660/rda.v177.1989.46113. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46113>. Acesso em: 11 mar. 2026.

VIEGAS, João Ricardo Bet. A hipervulnerabilidade como critério para a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. *Res Severa Verum Gaudium*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 73-91, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/83710>. Acesso em: 24 set. 2025.

WALDRON, Jeremy. *The constitutional conception of democracy*. In: WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 11. Disponível em: https://is.muni.cz/el/law/jaro2018/MX003K/Waldron_on_Democracy.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

WEIS, Carlos. *Direitos humanos contemporâneos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.