

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

LUCIANA DE ABOIM MACHADO

CARLOS EDUARDO DO NASCIMENTO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa, Luciana de Aboim Machado, Carlos Eduardo do Nascimento – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-293-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas IV” reúne pesquisas que refletem a complexidade, a pluralidade e os desafios contemporâneos na construção de políticas públicas orientadas pelos direitos fundamentais. Os estudos apresentados evidenciam não apenas a diversidade temática que atravessa a agenda pública brasileira, mas também a urgência de respostas jurídicas, institucionais e sociais capazes de assegurar dignidade, inclusão e equidade em diferentes contextos.

Nesta edição, o GT contempla reflexões que vão desde os impactos da era digital na liberdade de expressão e no direito da personalidade, até a análise profunda de políticas setoriais voltadas à educação, previdência, mobilidade urbana, direitos das crianças, população em situação de rua, pessoas trans, mulheres deslocadas, pessoas privadas de liberdade e demais grupos historicamente vulnerabilizados.

A diversidade dos trabalhos evidencia uma preocupação transversal: compreender como o Estado formula, implementa e aperfeiçoa políticas públicas em um cenário marcado por transformações tecnológicas, tensões morais, desigualdades estruturais e novos paradigmas internacionais.

Entre os temas apresentados, destacam-se:

- Liberdade de expressão e direito da personalidade na era digital, problematizando limites e desafios no ambiente virtual;
- Garantia de inclusão previdenciária, com análise da sua estrutura constitucional;
- Políticas de alimentação escolar, com enfoque na proteção dos direitos da personalidade da criança;
- Capacitação profissional e empoderamento feminino em comunidades remotas, articulando empreendedorismo, educação itinerante e inclusão econômica;
- Democratização do acesso a práticas esportivas e culturais em comunidades carentes, com estudo do Projeto Movimento Sempre Presente;

- Inclusão digital escolar e sua centralidade para a educação e a cidadania;
- Ética e política em Aristóteles, como marco teórico para avaliar políticas destinadas à população em situação de rua;
- Integridade pública sob a ótica da moralidade kantiana;
- Processo estrutural como solução para a insuficiência de vagas em creches públicas;
- Direito à não tortura no sistema prisional, com análise da ADPF 347;
- Crítica ao conceito censitário de família e seus reflexos nas políticas públicas;
- Políticas públicas de esporte, cultura e lazer, novamente com foco no Movimento Sempre Presente;
- Políticas de mobilidade urbana no Rio de Janeiro, analisadas sob a luz da literatura histórico-ficcional;
- Dignidade humana no fechamento dos manicômios judiciais;
- Risco de captura das agências reguladoras e seus impactos na eficiência estatal;
- Necropolítica do desenvolvimento e os deslocamentos forçados de mulheres no capitalismo global;
- A Corte Interamericana como “policy maker” ambiental, explorando direitos humanos e cooperação climática;
- Responsabilidade civil digital como política de proteção de dados;
- Exclusão da população trans no mercado de trabalho e a necessidade de políticas inclusivas;
- Efetividade dos direitos fundamentais dos transgêneros, com a análise da atuação do STF.

Ao articular abordagens teóricas e empíricas, críticas e propositivas, o GT se consolida como um espaço de diálogo acadêmico comprometido com a construção de um Estado democrático

capaz de promover justiça social. A presente coletânea, portanto, reafirma a importância da pesquisa jurídica e multidisciplinar para transformar realidades, influenciar decisões públicas e fortalecer a proteção dos direitos fundamentais no Brasil e na América Latina.

ÉTICA E POLÍTICA EM ARISTÓTELES: FUNDAMENTOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

ETHICS AND POLITICS IN ARISTOTLE: FOUNDATIONS FOR THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AIMED AT THE HOMELESS POPULATION IN BRAZIL

**Frank Sérgio Pereira
José Antonio de Faria Martos
Emílio José Silva Mendes**

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão crítica sobre as políticas públicas voltadas à população em situação de rua à luz da ética das virtudes, tomando como referência o pensamento de Aristóteles e os princípios contemporâneos de justiça distributiva. A partir da constatação de que intervenções aporofóbicas e práticas de arquitetura hostil comprometem a dignidade humana, argumenta-se pela necessidade de avaliações humanizadas que priorizem o bem comum, a liberdade e o florescimento humano. Destaca-se, ainda, o papel das manifestações de gentileza urbana e da escuta qualificada como estratégias de acolhimento e reconstrução de vínculos sociais. Ao final, propõe-se que a eficácia das políticas públicas seja medida não apenas por sua eficiência técnica, mas por sua capacidade de restaurar a centralidade da vida humana nos espaços urbanos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e exploratório, com base em autores clássicos e contemporâneos. A análise articula fundamentos filosóficos, especialmente de Aristóteles e Amartya Sen, com dados e reflexões sobre políticas públicas voltadas à população em situação de rua no Brasil. O método adotado busca articular os fundamentos filosóficos com os desafios empíricos da formulação e avaliação de políticas públicas, propondo uma reflexão crítica e humanizada sobre o tema.

Palavras-chave: População em situação de rua, Ética das virtudes, Políticas públicas, Gentileza urbana, Justiça social

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes a critical reflection on public policies directed at the homeless population in light of virtue ethics, drawing on the thought of Aristotle and contemporary principles of distributive justice. Based on the understanding that aporphobic interventions and hostile architecture practices undermine human dignity, the paper argues for the need for humanized evaluations that prioritize the common good, freedom, and human flourishing. The role of urban kindness manifestations and qualified listening is highlighted as strategies for fostering inclusion and rebuilding social bonds. Ultimately, it is proposed that the effectiveness of public policies should be measured not only by their technical efficiency, but

by their ability to restore the centrality of human life in urban spaces. The research adopts a qualitative, bibliographic, and exploratory approach, based on classical and contemporary authors. The analysis articulates philosophical foundations, especially those of Aristotle and Amartya Sen, with data and reflections on public policies aimed at the homeless population in Brazil. The chosen method seeks to bridge philosophical theory with the empirical challenges of policy formulation and evaluation, proposing a critical and humanized reflection on the topic.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Homeless population, Virtue ethics, Public policy, Urban kindness, Social justice

INTRODUÇÃO

A situação de rua é uma das expressões mais radicais da exclusão social no Brasil contemporâneo. Pessoas privadas de moradia, sustento e vínculos afetivos estão expostas diariamente a múltiplas formas de violência, preconceito, invisibilidade e abandono institucional. Embora existam políticas públicas voltadas a esse grupo, como a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009), a atuação estatal ainda se revela fragmentada, precária e, muitas vezes, ineficaz diante da complexidade do fenômeno. As ações públicas tendem a oscilar entre abordagens higienistas e paliativas, sem enfrentar estruturalmente as causas da desigualdade e da negação de direitos básicos.

Neste cenário, o presente artigo propõe uma abordagem ética da política pública voltada à população em situação de rua, a partir dos fundamentos filosóficos de Aristóteles. Partindo da premissa de que toda política deve ter como fim o bem humano, propõe-se avaliar a atuação do Estado — em seus níveis federal e estadual — com base na noção de *eudaimonia* (vida boa ou florescimento humano), *phronesis* (sabedoria prática) e *justiça distributiva*. Tais conceitos, centrais à filosofia aristotélica, permitem repensar a função do poder público não apenas como gestor de recursos, mas como agente formador da cidadania e promotor da dignidade.

A escolha de Aristóteles como referencial teórico se justifica por sua visão integrada entre ética e política. Para ele, a cidade existe para que os cidadãos possam viver bem, e não apenas sobreviver. Portanto, a ação política deve estar subordinada à realização do bem comum e à formação da virtude nos indivíduos. Essa perspectiva contrasta com abordagens tecnocráticas e burocráticas que, embora importantes, tendem a reduzir a avaliação de políticas públicas a indicadores de desempenho desvinculados da realidade humana concreta.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar criticamente a política pública voltada à população em situação de rua nos níveis federal e estadual à luz da filosofia aristotélica, propondo critérios de avaliação que considerem não apenas a eficiência, mas principalmente a justiça, a dignidade e a promoção de uma vida boa. Para tanto, além de uma fundamentação teórica, o artigo apresentará dados e exemplos de programas existentes, como o “Moradia Primeiro”, buscando demonstrar como o ideal de *eudaimonia* pode servir de critério normativo para uma avaliação verdadeiramente ética das políticas públicas.

1 REFERENCIAL TEÓRICO: ÉTICA E POLÍTICA EM ARISTÓTELES

A filosofia prática de Aristóteles oferece uma contribuição fundamental para a reflexão sobre o papel do Estado e a qualidade ética de suas políticas públicas. Ao integrar ética e política em um único horizonte normativo, Aristóteles concebe a cidade (*pólis*) como o espaço por excelência da realização do bem humano. Como afirma em sua obra *Política*, “a cidade existe por natureza, pois o homem é por natureza um animal político” (Política, I, 2). Essa natureza política, contudo, não se limita à organização do poder, mas está ligada à capacidade humana de deliberar sobre o justo, o útil e o virtuoso.

Na *Ética a Nicômaco*, Aristóteles identifica a *eudaimonia* como o fim último da vida humana. Traduzida geralmente como “felicidade” ou “florescimento humano”, a *eudaimonia* não corresponde a prazeres efêmeros ou a estados emocionais passageiros, mas à realização plena das potencialidades humanas segundo a virtude. Trata-se de viver bem e agir bem, com excelência moral e racional. Para o filósofo, “o bem do homem é a atividade da alma conforme a virtude, numa vida completa” (Ética a Nicômaco, I, 7). Desse modo, a finalidade da política é criar condições objetivas para que todos os cidadãos possam viver de maneira virtuosa, com dignidade e pertencimento.

Outro conceito central da ética aristotélica é o de *phronesis*, ou sabedoria prática. Trata-se da capacidade de deliberar bem sobre as ações que conduzem ao bem viver, levando em conta tanto os princípios éticos quanto as circunstâncias concretas. Ao contrário da razão puramente técnica (*techné*) ou especulativa (*sophia*), a *phronesis* é um saber situado, que exige sensibilidade moral, experiência e julgamento prudente. É precisamente essa sabedoria que deve orientar o agente público na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Na dimensão política, Aristóteles ressalta que a justiça é a mais elevada das virtudes, pois visa ao bem do outro e da coletividade. Dentre os tipos de justiça descritos por ele, a *justiça distributiva* é a mais diretamente relacionada às decisões estatais, uma vez que trata da repartição equitativa dos bens comuns entre os membros da cidade, segundo critérios de proporcionalidade e mérito. Essa justiça não se confunde com igualdade aritmética, mas com a consideração das necessidades e circunstâncias de cada sujeito na busca do bem comum.

Transpondo esses conceitos para o campo das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à população em situação de rua, verifica-se que uma ação

estatal será justa e virtuosa na medida em que for orientada à promoção da *eudaimonia* de seus beneficiários; que for guiada por *phronesis* em suas decisões; e que respeitar os critérios de *justiça distributiva* ao atender os mais vulneráveis com prioridade e respeito à sua dignidade.

A filosofia de Aristóteles, portanto, oferece critérios que vão além da eficiência administrativa. Ela exige que o Estado se comprometa com a vida boa de todos os cidadãos, especialmente daqueles excluídos das condições básicas de cidadania. Ao adotar esse referencial teórico, a análise das políticas públicas não se limita a verificar se elas foram executadas corretamente, mas questiona se elas realmente promovem justiça, pertencimento e dignidade — valores essenciais para uma sociedade ética.

2 O DESAFIO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

A população em situação de rua representa um dos maiores desafios para a efetivação de políticas públicas baseadas na justiça e na dignidade da pessoa humana. Trata-se de um grupo social marcado por múltiplas vulnerabilidades — econômicas, sociais, subjetivas e institucionais — que o colocam às margens do sistema de direitos. Em vez de destinatários prioritários de políticas de proteção, essas pessoas frequentemente são alvo de ações repressivas, higienistas ou meramente assistencialistas, sem horizonte de emancipação.

A chamada “arquitetura antimendigo”, expressão que abarca práticas como inclinação de bancos, instalação de pedras sob viadutos, pinos metálicos em vãos urbanos e irrigadores automáticos em calçadas, tem sido denunciada como manifestação de aporofobia. Trata-se de uma atitude de aversão aos pobres, que materializa, no espaço urbano, a rejeição à população em situação de rua e sua exclusão das dinâmicas urbanas. Essas práticas transformam a cidade em ambiente hostil à sobrevivência de grupos vulneráveis, ao passo que políticas públicas permanecem inefetivas diante da desigualdade. (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 6)

A sociedade parece ter naturalizado a presença da população em situação de rua como parte da paisagem urbana, o que provoca um processo de desumanização e invisibilidade dessas pessoas, negando-lhes reconhecimento social e ético enquanto sujeitos de direitos. (SÃO PAULO, 2015, p. 7)

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas em situação de rua no Brasil chegou a aproximadamente 281 mil indivíduos em 2022, com tendência de crescimento nos grandes centros urbanos. A pesquisa mostra que o fenômeno é causado por uma combinação de fatores estruturais, como desigualdade de renda, déficit habitacional, problemas de saúde mental, ruptura de vínculos familiares e discriminação institucional, especialmente em relação à população negra, LGBTQIA+ e egressa do sistema prisional.

O marco jurídico que orienta a política pública para esse grupo é o Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). O decreto define essa população como “grupo heterogêneo com vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e que utiliza logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento”. Ele estabelece como diretrizes a centralidade da dignidade humana, o respeito à autonomia, a integração de políticas intersetoriais e a participação popular. Contudo, passados mais de 15 anos de sua promulgação, a política nacional permanece pouco institucionalizada e de difícil execução no plano estadual e municipal.

Entre os principais entraves à efetivação dessa política destacam-se a fragmentação institucional entre diferentes esferas e órgãos do poder público, a ausência de orçamento específico e de instrumentos de gestão eficazes, a prevalência de abordagens punitivas — como remoções forçadas e internações compulsórias — e a invisibilização estatística e política dessa população nas prioridades de governo. Tais obstáculos não são recentes: já eram documentados no relatório do Ministério dos Direitos Humanos desde 2013, o que revela a persistência histórica dessas barreiras (BRASIL, 2013). Mais recentemente, estudos continuam a apontar que a fragmentação institucional, o predomínio de estratégias higienistas e a negligência orçamentária seguem como entraves estruturais nas grandes cidades brasileiras (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 5–7).

Além disso, são recorrentes os relatos de violência institucional, seja por parte das forças de segurança, seja pelo despreparo das equipes técnicas na abordagem e acolhimento. Muitos municípios sequer possuem Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) ou políticas habitacionais específicas, limitando-se à oferta de albergues noturnos e cestas básicas. A ausência de políticas continuadas compromete o processo de reintegração social e reitera a condição de marginalidade.

No âmbito estadual, poucos governos desenvolveram políticas consistentes e intersetoriais para o enfrentamento da situação de rua. O Estado de São Paulo, por exemplo, implantou o programa Reencontro, com foco em habitação social e reinserção produtiva, mas enfrenta críticas pela centralização de decisões e pela ênfase no mérito individual. Já no Estado de Minas Gerais, iniciativas como o Programa Cuidar de Quem Cuida buscam integrar saúde mental, assistência social e trabalho, mas ainda carecem de cobertura territorial e de financiamento adequado.

Esse panorama revela uma profunda dissonância entre o reconhecimento normativo da dignidade dessas pessoas e a prática concreta das políticas públicas, que muitas vezes reforçam a exclusão ao invés de enfrentá-la. O desafio ético, portanto, não é apenas ampliar a oferta de serviços, mas reconhecer a pessoa em situação de rua como sujeito de direitos e integrante pleno da comunidade política. Isso exige uma transformação de paradigma, que só pode ocorrer a partir de uma concepção mais humanizada, ética e integral da ação estatal — como será discutido nas seções seguintes.

3 A ATUAÇÃO DO ESTADO: NÍVEIS FEDERAL E ESTADUAL

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, estabelece como fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e os valores sociais da cidadania (art. 1º, II). No campo das políticas públicas, a Carta Magna define a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde, da assistência social, da moradia, da proteção de grupos vulneráveis e da garantia dos direitos humanos (art. 23, II, IX e X). Assim, cabe a todas essas esferas de governo atuar de forma cooperada, contínua e integrada na formulação e execução de políticas voltadas à população em situação de rua.

Apesar dessa atribuição conjunta, observa-se que o Governo Federal tem papel estratégico na coordenação normativa, financiamento e indução de políticas estruturantes. O principal marco legal federal é o Decreto nº 7.053/2009, que criou a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). Essa política estabelece diretrizes como a intersetorialidade, a participação social, a não discriminação e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Ela prevê, entre outros instrumentos, a criação de comitês gestores, planos estaduais e municipais, centros especializados de atendimento (Centros POP), políticas habitacionais específicas e ações

articuladas com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Entretanto, desde sua criação, a PNPSR tem enfrentado dificuldades de implementação e institucionalização, principalmente pela falta de previsão orçamentária própria e pela descontinuidade política. Embora esteja formalmente prevista no Sistema Nacional de Assistência Social (SNAS), a política permanece frágil do ponto de vista da gestão federativa. A ausência de uma lei nacional que lhe dê caráter vinculante (como ocorre com o SUS e o SUAS) contribui para a instabilidade e fragmentação das ações. A reativação do Comitê Intersetorial da Política Nacional em 2023 é um sinal positivo, mas ainda insuficiente diante da gravidade da situação.

No âmbito estadual, os desafios para enfrentar a situação de rua refletem os mesmos entraves observados no plano federal. A maior parte dos estados brasileiros ainda carece de políticas públicas estruturadas e permanentes voltadas a essa população, limitando-se a iniciativas pontuais de assistência ou acolhimento emergencial. Algumas experiências, contudo, merecem destaque.

Em São Paulo, por exemplo, foi instituído o Programa Reencontro, regulamentado pelo Decreto nº 62.149, de 22 de fevereiro de 2023. O programa articula políticas de moradia, saúde, trabalho e assistência social, inspirado em estratégias de “moradia primeiro” (housing first), e tem como objetivo oferecer atendimento integral, com foco na autonomia e na reintegração das pessoas em situação de rua. No entanto, apesar do avanço conceitual, a implementação ainda enfrenta entraves, como resistência institucional, limitações orçamentárias e a permanência de abordagens higienistas em determinadas frentes da política pública (SÃO PAULO, 2023).

Além disso, levantamento feito por órgãos municipais e relatórios da sociedade civil apontam que a consolidação da lógica de cuidado continuado ainda não foi plenamente incorporada em todas as instâncias da gestão, o que compromete a eficácia do programa e limita seu alcance transformador (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2023).

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social criou o Programa Rede Cuidar, com o objetivo de integrar políticas de assistência, saúde mental e geração de renda, valorizando cuidadores sociais e fortalecendo vínculos familiares. O programa tem sido reconhecido como uma iniciativa importante no fortalecimento da política intersetorial para pessoas em situação de vulnerabilidade (MINAS GERAIS, s.d.).

Em outros estados, como Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, há iniciativas localizadas, mas com escopo limitado, ausência de dados sistematizados e forte dependência de repasses federais. A ausência de planos estaduais articulados dificulta a coordenação entre municípios e compromete a efetividade da resposta pública. Essa realidade revela a necessidade de uma atuação mais integrada entre os entes federativos, com instrumentos legais mais robustos, financiamento estável e participação social efetiva.

A falta de planos estaduais estruturantes também contribui para a dificuldade de coordenação entre os municípios e para a ausência de mecanismos consistentes de avaliação das políticas. A fragmentação institucional, a baixa prioridade política e a escassez de financiamento estável configuram entraves estruturais persistentes, que demandam respostas mais robustas por parte dos entes federativos.

Diante desse panorama, torna-se urgente fortalecer a atuação dos estados por meio da criação de marcos legais próprios, do estabelecimento de linhas orçamentárias específicas, da capacitação intersetorial das equipes e da ampliação dos mecanismos de participação social e controle democrático. À luz da ética das virtudes aristotélica, esse fortalecimento exige um compromisso efetivo com a promoção do bem comum e da vida digna (*eudaimonia*), especialmente dos mais vulneráveis. Como bem destaca a Constituição de 1988, é dever do Estado assegurar os direitos fundamentais de toda a população, incluindo aqueles que foram historicamente excluídos das políticas públicas. Para isso, é essencial que a ação estatal seja guiada pela *phronesis*, ou seja, por uma sabedoria prática sensível à realidade concreta e às singularidades dos sujeitos, e orientada pelos princípios da justiça distributiva.

4 AVALIAÇÃO À LUZ DA ÉTICA DAS VIRTUDES

A análise das políticas públicas tradicionalmente se orienta por critérios técnico-gerenciais: eficiência, economicidade, cobertura e alcance. Embora relevantes, tais indicadores não dão conta de mensurar a capacidade real dessas políticas de promover a vida digna, o pertencimento social e o florescimento humano dos sujeitos por elas atendidos. Quando aplicados à população em situação de rua, esses critérios técnicos frequentemente reforçam a lógica do controle, da exclusão e da resposta emergencial — ao invés de oferecer instrumentos para enfrentar a desigualdade de maneira ética e transformadora.

A filosofia de Aristóteles propõe outro ponto de partida: a ação justa deve visar o bem humano (*eudaimonia*), ser guiada pela razão prudente (*phronesis*) e respeitar os critérios da equidade (*justiça distributiva*). Com base nesses parâmetros, é possível construir um modelo de avaliação qualitativa, capaz de julgar se determinada política pública está ou não comprometida com o ideal de justiça social.

4.1 Eudaimonia como critério de finalidade

A *eudaimonia*, ou vida boa, é o fim último da ação ética e política em Aristóteles. Avaliar se uma política pública está orientada à *eudaimonia* significa perguntar: esta política contribui para que as pessoas em situação de rua tenham condições reais de viver bem, com dignidade e autonomia?

Muitas ações públicas não resistem a esse critério. Programas que oferecem apenas albergues noturnos, sem vínculo continuado; que obrigam a adesão a tratamentos sob pena de exclusão; ou que tratam essas pessoas como problema de segurança urbana, não apenas falham em promover a *eudaimonia*, como reforçam a desumanização. Políticas éticas devem possibilitar reconstrução de vínculos, acesso à moradia estável, reinserção produtiva e, acima de tudo, reconhecimento do sujeito como cidadão.

4.2 Phronesis como guia da deliberação pública

A *phronesis*, ou sabedoria prática, é a virtude do agente que sabe deliberar bem em situações concretas. No caso das políticas públicas, ela corresponde à capacidade do Estado de tomar decisões sensíveis, contextualizadas e eticamente informadas, especialmente diante de populações em extrema vulnerabilidade.

A gestão pública em saúde, quando orientada por valores éticos, deve transcender o modelo burocrático e promover a escuta ativa dos sujeitos — especialmente os mais vulneráveis. (CURSO et al., 2022, p. 1)

Como demonstram Raimundo e Cadete (2012), a escuta qualificada deve ser compreendida como ferramenta de gestão social com potencial transformador na relação entre Estado e cidadãos. Para os autores, "a escuta qualificada mostrou-se como uma ferramenta de gestão para institucionalizar um trabalho de transformação que

possibilite o encaminhamento de soluções mais eficazes na assistência à saúde" (RAIMUNDO; CADETE, 2012, p. 62).

A ausência dessa prudência prática se revela, por exemplo, em ações de remoção compulsória de pessoas em situação de rua sob justificativa de "limpeza urbana"; em programas sem escuta qualificada; ou em abordagens padronizadas que ignoram a singularidade de cada trajetória de vida. Em contrapartida, políticas inspiradas pela *phronesis* se destacam por respeitar a autonomia, ouvir os sujeitos, criar vínculos de confiança e adequar as respostas às reais necessidades da população.

4.3 Justiça distributiva como critério de prioridade

A *justiça distributiva*, segundo Aristóteles, exige que os bens públicos sejam distribuídos de acordo com o mérito e as necessidades de cada cidadão. No caso das pessoas em situação de rua, a aplicação desse princípio implica reconhecer que a desigualdade não pode ser tratada com indiferença formal, mas exige ações compensatórias, reparadoras e prioritárias.

Além da ausência de políticas efetivas, observa-se a presença de ações que visam excluirativamente a população em situação de rua dos espaços urbanos. As chamadas práticas de *defensive design*, arquitetura hostil ou arquitetura antimendigo representam intervenções que não apenas negam o direito à cidade, mas reforçam a estigmatização da pobreza. Tais estratégias urbanísticas criam ambientes projetados para impedir o uso público por pessoas em vulnerabilidade, sob o pretexto de preservar a "ordem" e a "segurança". O termo "apofobia" tem sido utilizado para denunciar essa aversão institucionalizada aos pobres, desnudando o caráter excludente de parte da política urbana brasileira (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 5).

Negar à população em situação de rua o direito ao espaço público equivale a negar sua cidadania, reduzindo essas pessoas à condição de quase inexistência política. (SÃO PAULO, 2015, p. 10)

Políticas públicas orientadas pelos princípios da justiça distributiva devem colocar os mais vulneráveis no centro das prioridades, não como destinatários de ações assistencialistas ou caritativas, mas como sujeitos plenos de direitos. Essa perspectiva demanda, na prática, a alocação de recursos específicos para ações estruturantes, como políticas habitacionais e de saúde mental voltadas à população em situação de rua. Além disso, exige a garantia do acesso facilitado à documentação civil, à renda básica e a

oportunidades educacionais, reconhecendo que tais elementos são pré-condições para o exercício da cidadania. Um exemplo emblemático dessa abordagem é a implementação de programas inspirados no modelo “Moradia Primeiro”, que parte da premissa de que a moradia é um direito incondicional e um ponto de partida para a reintegração social — e não uma recompensa por comportamentos considerados adequados. Trata-se, portanto, de uma forma concreta de traduzir a justiça distributiva em ações estatais capazes de restaurar a dignidade e promover o florescimento humano.

Avaliar políticas com base na justiça distributiva é reconhecer que a equidade exige tratamento diferenciado para situações desiguais — algo que o princípio da isonomia constitucional também prevê.

Essa abordagem da ética das virtudes desloca a lógica da avaliação pública: de um modelo quantitativo e impessoal para uma perspectiva qualitativa e humanizada. Ela exige que o Estado — seja no plano federal, estadual ou municipal — não apenas administre, mas cuide; não apenas regule, mas transforme. A boa política, à luz de Aristóteles, é aquela que cria as condições necessárias para que todos os cidadãos possam realizar plenamente sua humanidade — inclusive (e sobretudo) aqueles que vivem hoje nas calçadas, viadutos e abrigos das cidades brasileiras.

5 ESTUDO DE CASO AMPLIADO: MORADIA PRIMEIRO COMO PARADIGMA

Entre as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, o programa *Moradia Primeiro* (*Housing First*, em sua formulação original) tem se consolidado como um paradigma inovador ao inverter a lógica tradicional das ações assistenciais. Inspirado por experiências exitosas na Finlândia, Estados Unidos e Canadá, esse modelo parte da premissa de que a moradia não deve ser recompensa por condutas esperadas, mas um direito incondicional. A proposta central é clara: garantir moradia estável e individual como ponto de partida para a reconstrução da vida e da cidadania — e não como seu ponto de chegada (LANCETTI; PEDRINELLI, 2022).

No Brasil, algumas capitais vêm adaptando essa lógica. A cidade de São Paulo, por exemplo, incorporou o modelo ao Programa Reencontro, enquanto Porto Alegre, Curitiba e João Pessoa também iniciaram projetos semelhantes. Essas iniciativas compartilham princípios como: oferta de moradia sem exigência prévia de abstinência ou adesão a tratamentos; apoio técnico contínuo e voluntário (médico, psicológico, social);

respeito à autonomia e ao tempo de cada pessoa; e foco na redução de danos (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 6–7).

Essa abordagem se diferencia das práticas convencionais centradas em abrigos coletivos ou estratégias meritocráticas, reconhecendo as pessoas em situação de rua como sujeitos de direitos, e não como objetos passivos de controle. Esse reconhecimento ético se alinha à filosofia de Aristóteles. A *eudaimonia*, entendida como vida boa, depende de condições básicas como segurança, descanso e pertencimento. Sem moradia, tais dimensões são inviabilizadas, e, com elas, a possibilidade de virtudes cívicas e convivência urbana (SEN, 2010; ARISTÓTELES, 2009).

Além disso, a *phronesis* — sabedoria prática — é visível na atuação dos profissionais envolvidos, que exercem escuta ativa e consideração contextualizada diante das vulnerabilidades, evitando decisões padronizadas e insensíveis. Essa postura expressa a ética da deliberação prudente e empática, essencial para a construção de vínculos de confiança e caminhos de superação (RAIMUNDO; CADETE, 2012, p. 64).

A política também realiza um princípio de justiça distributiva ao priorizar os mais vulneráveis no acesso à moradia — não como assistência caritativa, mas como medida reparadora diante da histórica exclusão dessa população do direito à cidade (BRASIL, 2013). O programa, ao alocar um recurso escasso com critério ético e social, contribui para restituir a dignidade e a cidadania de sujeitos que frequentemente foram desconsiderados nas decisões urbanas.

As evidências já disponíveis sobre o modelo demonstram impactos positivos tanto do ponto de vista humanitário quanto econômico. Ao proporcionar estabilidade, ele reduz o uso emergencial de serviços públicos e amplia as possibilidades de inserção social e produtiva (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 7–8). Seu sucesso, no entanto, depende da vontade política de assumir o compromisso com o cuidado, a justiça e a centralidade da vida humana — sobretudo daqueles que vivem nas margens da sociedade.

Assim, o *Moradia Primeiro* não é apenas uma política eficaz, mas um exemplo de como traduzir, na prática, os princípios aristotélicos de *eudaimonia*, *phronesis* e justiça. Trata-se de um modelo alternativo ao paradigma punitivo e tecnocrático ainda dominante, apontando para uma gestão pública mais ética, inclusiva e humanizada.

6 PROPOSTAS PARA UMA AVALIAÇÃO HUMANIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A partir do referencial aristotélico da ética das virtudes e da análise crítica das ações públicas existentes, torna-se possível propor um modelo de avaliação das políticas públicas voltadas à população em situação de rua que vá além dos tradicionais indicadores quantitativos. Em lugar da centralidade em metas, números e produtividade institucional, propõe-se uma abordagem centrada na dignidade da pessoa, na deliberação prudente e na finalidade ética da política: a promoção do bem viver (*eudaimonia*) para todos.

Esse modelo humanizado de avaliação não se opõe à técnica ou à gestão eficiente — mas exige que esses instrumentos estejam subordinados a um projeto ético-político maior. Avaliar com base em Aristóteles significa perguntar, em primeiro lugar, se a política contribui efetivamente para a vida boa daqueles a quem se destina, especialmente os mais vulneráveis. A seguir, propõe-se um conjunto de critérios qualitativos que podem guiar essa avaliação:

6.1 Dignidade e autonomia como indicadores centrais

A avaliação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua deve considerar, prioritariamente, seu impacto concreto na dignidade dos sujeitos atendidos. Isso implica analisar se tais políticas reconhecem essas pessoas como sujeitos de direitos, se garantem condições mínimas de segurança, moradia, saúde e pertencimento, e se respeitam a autonomia e o tempo de cada indivíduo na reconstrução de sua trajetória. Avaliações baseadas unicamente em indicadores quantitativos, como número de atendimentos ou metas executadas, mostram-se insuficientes quando dissociadas de transformações reais na experiência de vida dos beneficiários.

Nesse contexto, a escuta qualificada se configura como elemento estruturante para a criação de espaços de acolhimento e participação. Mais do que uma técnica, trata-se de uma prática ética e política, capaz de fomentar relações horizontais e sensíveis no âmbito da gestão pública. Como destacam Raimundo e Cadete (2012, p. 64), “a escuta qualificada é projetada como uma ferramenta de gestão [...] coletiva e social no interior do processo de trabalho”, constituindo-se como condição indispensável para a

construção de políticas mais justas, responsivas e conectadas às reais necessidades dos sujeitos.

6.2 Participação cidadã como condição ética

A deliberação pública orientada pela *phronesis*, isto é, pela sabedoria prática proposta por Aristóteles, pressupõe escuta ativa, construção coletiva e abertura ao contraditório. Uma política pública verdadeiramente humanizada precisa garantir espaços efetivos de escuta e participação das pessoas em situação de rua, além de envolver entidades da sociedade civil, movimentos sociais e usuários dos serviços em todas as etapas do ciclo de políticas: formulação, execução e avaliação. Decisões unilaterais, tecnocráticas e distantes da realidade concreta dos sujeitos não apenas falham em atender às suas necessidades, como também comprometem a legitimidade e a eficácia da política, tornando-a incapaz de produzir vínculos e transformação social. Nesse sentido, estudos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destacam que a inclusão efetiva da população em situação de rua nos processos deliberativos é fundamental para o fortalecimento de sua cidadania e para a superação de práticas assistencialistas que historicamente invisibilizam esses sujeitos (IPEA, 2023).

6.3 Continuidade e vinculação com o bem comum

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto [...]. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos (SEN, 2010, p. 29).

Aristóteles afirma que a *pólis* existe não apenas para que os homens vivam, mas para que vivam bem. Nesse sentido, políticas públicas voltadas à população em situação de rua devem ser avaliadas não só pela sua capacidade de garantir a sobrevivência, mas também por sua aptidão em promover o bem-estar, a dignidade e a convivência. É fundamental que tais políticas sejam capazes de criar vínculos duradouros entre o poder público e os beneficiários, articulando-se com outras áreas essenciais como habitação, saúde, trabalho e educação, e contando com estabilidade institucional e orçamentária.

Em contraposição às práticas aporofóbicas, o conceito de gentileza urbana tem sido retomado como proposta de resistência simbólica e material. Intervenções como varais solidários, hortas comunitárias, cafés coletivos e instalações artísticas temporárias promovem o acolhimento no espaço público, gerando experiências de pertencimento e vínculo, especialmente para a população em situação de rua. Ainda que efêmeras, essas ações afetam positivamente a subjetividade dos envolvidos e ampliam as possibilidades de reconexão social (GIESE; SILVA; MENEGAT, 2023, p. 8–9).

As liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades que os membros dessa sociedade desfrutam (SEN, 2010, p. 33).

Programas fragmentados, descontinuados ou pontuais não são capazes de produzir as condições necessárias para o florescimento humano. Uma política pública verdadeiramente eficaz é aquela que estrutura redes contínuas de cuidado, pertencimento e cidadania, permitindo que todos, inclusive os mais vulneráveis, possam alcançar uma vida boa.

6.4 A ética como eixo transversal da ação pública

Por fim, a avaliação humanizada deve incorporar a ética como uma dimensão transversal — e não apenas como um discurso formal ou retórico. Isso implica reconhecer que os servidores públicos, para exercerem suas funções com legitimidade, precisam desenvolver competências políticas e éticas, além de refletirem criticamente sobre o sentido e os impactos sociais das atividades que desempenham (CURSO et al., 2022, p. 1 e 10). Nesse contexto, torna-se essencial combater o preconceito institucional e práticas punitivas muitas vezes naturalizadas no trato com a população em situação de rua, ao mesmo tempo em que se reforçam os princípios da igualdade substantiva, da equidade e da justiça distributiva na alocação de recursos e na definição de prioridades políticas.

Conforme apontado por Raimundo e Cadete (2012), a escuta qualificada também representa uma condição fundamental para uma atuação ética e transformadora: "a escuta qualificada é uma condição *sine qua non* para uma atuação ética e política efetiva [...] e para a promoção de cidadania e solidariedade" (p. 67).

Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo — questões centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 2010, p. 33).

Somente uma política orientada por virtudes — e não apenas por regras — pode romper com a reprodução da exclusão e da indignidade que marca a vida de quem está nas ruas. Essa proposta de avaliação não é uma utopia abstrata, mas uma exigência constitucional, social e filosófica. Avaliar políticas públicas pela ótica da ética das virtudes é, em última instância, uma forma de devolver centralidade à vida humana no processo de gestão do bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui desenvolvida permitiu demonstrar que as políticas públicas voltadas à população em situação de rua no Brasil enfrentam desafios que não são apenas operacionais ou técnicos, mas profundamente éticos. A marginalização estrutural, a fragmentação institucional e a ausência de uma atuação estatal articulada revelam uma distância entre os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e a prática cotidiana das ações públicas.

Ao adotar a filosofia de Aristóteles como referencial teórico, o presente artigo procurou oferecer não apenas uma crítica, mas uma proposta: avaliar políticas públicas com base na ética das virtudes, na sabedoria prática (*phronesis*), na justiça distributiva e na finalidade da vida boa (*eudaimonia*). Esses conceitos, embora formulados na antiguidade clássica, mostram-se notavelmente atuais diante de um cenário em que a tecnocracia frequentemente substitui o juízo ético, e a gestão eficiente é confundida com justiça.

O estudo de caso do programa “Moradia Primeiro” reforça a possibilidade concreta de formulação de políticas públicas orientadas por esse ideal. Quando a moradia é reconhecida como direito e não como prêmio; quando o sujeito é acolhido antes de ser corrigido; quando a escuta precede a norma — a política pública se aproxima de sua função original: cuidar da vida comum e garantir o florescimento de todos.

No contexto federativo brasileiro, é imprescindível que a União e os Estados assumam sua responsabilidade não apenas normativa, mas ética e estruturante, promovendo políticas de Estado, e não apenas ações de governo. Para isso, é necessário

financiamento estável, institucionalização dos programas, formação contínua dos profissionais e fortalecimento da participação social.

Por fim, retoma-se o ensinamento central de Aristóteles: a *pólis* existe para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem. Essa máxima deve servir como réguas morais de toda política pública, especialmente aquelas destinadas aos que vivem em condição extrema de exclusão. Avaliar políticas públicas com base na dignidade humana, na virtude e na justiça é, portanto, um imperativo ético, jurídico e político. Trata-se não apenas de uma exigência acadêmica, mas de um compromisso civilizatório.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. Tradução de D. P. Chase. Project Gutenberg, 1911. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/ebooks/8438>. Acesso em: 30 jun. 2025.

ARISTÓTELES. Política. Tradução de Benjamin Jowett. Project Gutenberg, 1905. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/ebooks/6762>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009.

BRASIL. Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacao_dialogos_sobre_a_populacao_em_situacao_de_rua_no_brasil_e_na_europa.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório do Caderno 6: Programa Reencontro. Anexo ao PL 578/2023. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/anexos/PL0578-2023-ANEXO-CADERNO6.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CURSO, Claudinei; GUIMARÃES, Patrícia; FERREIRA, Willian. A ética na gestão pública. Cadernos de Debates. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2022. Disponível em: <https://www.enap.gov.br>. Acesso em: 3 jul. 2025.

GIESE, Jader V.; SILVA, Lívia B.; MENEGAT, Érica M. População em situação de rua e espaço público: manifestações contraditórias de apofobia e gentileza urbana na atualidade. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 15, e20220227, 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/SBMZZC55v5JbfvSNjzfrFDD/?format=pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2025.

HURSTHOUSE, Rosalind. On virtue ethics. Oxford: Oxford University Press, 1999.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Nota Técnica: estimativa da população em situação de rua no Brasil. Brasília: Ipea, 2022.

LANCETTI, A.; PEDRINELLI, A. M. Escuta qualificada e cuidado em liberdade. In: LIMA, N. T. et al. (Orgs.). **A saúde no Brasil em 2030.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

MINAS GERAIS (Estado). *Programa Rede Cuidar*. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/assistencia-social/programas/programa-rede-cuidar>. Acesso em: 3 jul. 2025.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos:** por que a democracia precisa das humanidades. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

RAIMUNDO, Jader Sebastião; CADETE, Matilde Meire Miranda. **Escuta qualificada e gestão social entre os profissionais de saúde.** Acta Paulista de Enfermagem, v. 25, p. 61–67, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ape/a/YJvBX8ShDWhBgh76qpf8Ps/>>. Acesso em: 3 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Decreto nº 62.149, de 22 de fevereiro de 2023.** Regulamenta o Programa Reencontro, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia-social/noticias/?p=341800>. Acesso em: 3 jul. 2025.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.