

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

Nicolle Patrice Pereira Rocha¹

 <http://lattes.cnpq.br/4252743425020633>

João Medeiros da Silva²

 <http://lattes.cnpq.br/0120082053319103>

Ederson Fontes Tanaka³

 <http://lattes.cnpq.br/5938897541645529>

Cesar Mauricio de Abreu Mello⁴

 <http://lattes.cnpq.br/2079368341132335>

Resumo

A violação dos direitos de grupos em situação extrema de vulnerabilidade é um tema que cresce nos noticiários brasileiros, sendo a população em situação de rua uma classe historicamente alvo. Os problemas que envolvem essa população são estruturais e complexos, enquadrando-se na teoria dos *wicked problems*. Assim, o objetivo do estudo é analisar esse cenário de violência, identificando como essa abordagem teórica pode ser útil e contribuir para o direcionamento de ações mais integradas e eficazes de segurança pública. A metodologia é a de pesquisa descritiva, qualitativa e com pesquisa documental e bibliográfica, com a utilização de materiais como legislações, relatórios governamentais, livros, artigos científicos e jurisprudência. Conclui-se pelo o enquadramento dessa teoria ser necessário para salientar a real dimensão dos problemas estruturais e exigir medidas eficazes dos gestores públicos, que permanecem inertes e indiferentes com as mortes e outros tipos de violência contra essas pessoas, perpetuando o ciclo de violência..

Palavras-chave: situação de rua; violência; wicked problems; segurança pública.

Abstract

The violation of the rights of groups in situations of extreme vulnerability is a growing topic in Brazilian news, with the homeless population historically a targeted group. The problems affecting this population are structural and complex, fitting within the framework of the wicked problems theory. Thus, the objective of this study is to analyze this scenario of violence, identifying how this theoretical approach can be useful and contribute to directing more integrated and effective public safety actions. The methodology is

¹ Mestranda em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela UEA. Advogada. E-mail: nicppr@gmail.com

² Mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela UEA. Advogado. E-mail: joamedeiros.adv@gmail.com.

³ Mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela UEA. Técnico da Secretaria de Segurança Pública do Amazonas. E-mail: edersontanaka@gmail.com.

⁴ Doutor em Ciências pela Universidade Federal do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UFPA e da UEA. Coronel da reserva da PMPA. E-mail: mello.cesar@gmail.com.

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

descriptive, qualitative, and includes documentary and bibliographic research, using materials such as legislation, government reports, books, scientific articles, and case law. The conclusion is that the framework of this theory is necessary to highlight the true extent of the structural problems and demand effective measures from public officials, who remain inactive and indifferent to the deaths and other types of violence against these individuals, perpetuating the cycle of violence.

Keywords: homelessness; violence; wicked problems; public safety.

Introdução

A violência contra a população em situação de rua é generalizada e fruto de problemas estruturais da sociedade, constituindo-se um dos mais complexos desafios para a gestão de políticas públicas no cenário brasileiro, vez que se trata de um grupo historicamente marginalizado e invisibilizado.

Nos quatro primeiros meses de 2024, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos registrou 6.177 violações contra essas pessoas, o que mostrou um aumento de 24% em comparação com o ano anterior (Brasil, 2024).

Nessa perspectiva, a teoria dos *wicked problems*, desenvolvida por Rittel e Webber em 1973, surge como uma possibilidade de reconhecimento da gravidade dessa questão, da intersectorialidade e complexidade, e sua urgência em ser dirimida por ações que atinjam o cerne da questão.

O objetivo do estudo é analisar o cenário de violência contra a população em situação de rua no Brasil sob a ótica dos *wicked problems*, identificando como essa abordagem teórica pode contribuir para o direcionamento de políticas mais integradas e eficazes.

Dessa forma, a problemática da pesquisa é: de que forma a população em situação de rua pode ser compreendida como expressão de um *wicked problem* (ou problema perverso) no campo da segurança pública e dos direitos humanos no Brasil?

A pesquisa se justifica na área das ciências sociais por conta dos altos índices de violência escancarada perpetuadas contra esse segmento, sendo verdadeiros crimes de ódio com o emprego de forças desproporcionais, e em contraposição, a inércia dos gestores em diminuir o problema, incorrendo em verdadeira omissão.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, qualitativa e, quanto aos meios, bibliográfica e documental, com utilização de legislação, doutrina e jurisprudência para dar embasamento teórico e analisar casos concretos de algumas cidades brasileiras.

Primeiramente será trazido o referencial teórico, com tópicos sobre a relação entre segurança pública, direitos humanos e os desafios no atendimento aos grupos vulneráveis. Logo após será trazido a conceituação de população em situação de rua, dados e vulnerabilidades específicas. E depois, a teorização e características dos problemas perversos.

Em seguida nos resultados e discussões será dado ênfase nos desafios da segurança pública no atendimento dessa população, evidenciando as violações de direitos humanos, e como isso se configura como um wicked problem. Por último, as considerações finais e as referências utilizadas.

Metodologia

A pesquisa tem natureza descritiva, pois a finalidade é a descrição das características da segurança pública relacionadas às pessoas em situação de rua, além de descrever a teoria dos *wicked problems*.

Quanto aos fins, o estudo é qualitativo, pois são busca compreender os fenômenos sociais a partir da análise e interpretação de textos científicos. A avaliação dessas políticas sociais é direcionada para compreender como a problemática da população em situação de rua decorre de problemas estruturais e como isso se relaciona com a teoria supramencionada.

Com relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa é documental, pois suas fontes são materiais como legislação e relatórios governamentais, além disso também é bibliográfica, pois foram consultados livros e artigos científicos sobre as temáticas, coletados em bases de dados como o portal de periódicos da Capes e o Google Acadêmico.

Foram utilizadas IAs generativas para estruturar o artigo e indicar possíveis autores para o referencial teórico.

Essa dinâmica permitiu interligar a abordagem conceitual da teoria dos *wicked problems* com o caso concreto da população em situação de rua no Brasil, evidenciando os problemas estruturais e complexos em razão das características desse grupo populacional.

Resultados e discussões:

Segurança pública e direitos humanos

A segurança pública é uma temática que gera longos debates acadêmicos devido à sua relevância e interdisciplinariedade. Recentemente foi apresentada a PEC da Segurança Pública na Câmara dos Deputados, sendo o pontapé inicial para estruturar constitucionalmente o Sistema Único de Segurança Pública.

De acordo com IPEA e FBSP (2025) esta era o único direito social do art. 6º da Constituição Federal que não possuía um marco institucional, em contramão da saúde (SUS) e assistência social (SUAS), por exemplo. Apesar disso, a PEC ainda possui uma longa jornada até sua efetiva implantação no ambiente nacional.

Em âmbito constitucional, a segurança é prevista como direito fundamental (art. 5º) e dever do Estado (art. 144). Neste último, há descrita a competência federal e estadual. No âmbito municipal as responsabilidades aumentaram nos últimos anos, principalmente com o aumento do papel das guardas municipais para zelar pelo patrimônio público.

No país, a relação entre segurança pública e direitos humanos se mostra conflituosa. Na teoria inexistente qualquer confronto entre os institutos, vez que ambos encontram previsão legal.

Os direitos humanos – que nada mais são do que os direitos fundamentais sob a ótica do direito internacional - se consolidam através dos tratados que o Brasil é signatário, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969.

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

Na prática é possível observar alguns embates, pois a ideia de que são conceitos divergentes decorre de uma visão limitada da segurança como sendo mera repressão ao crime. Na visão de Nucci (2016) por vezes ocorrem confrontos entre eles, visto que são encontrados argumentos antagônicos e radicais: de um lado defensores dos direitos humanos acusam órgãos de segurança pública de transgredir esses direitos sob o argumento de garantir a ordem pública. De outro, agentes acusam os defensores dos direitos humanos de opor barreiros ao seu trabalho (Nucci, 2016, p. 69-70).

Deve-se observar que a ideia principal dos direitos humanos é a de que toda pessoa tem direitos mínimos que o Estado não pode tirar e nem deixar de conceder: vida, trabalho, assistência e outros previstos. Ao praticar um crime o homem deve ser processado e julgado, mas não pode ser morto ou espancado, e sua família não pode ser humilhada (Nucci, 2016, p. 70).

No entendimento do autor:

Noutros termos, o embate ideológico e político termina por evidenciar que a segurança pública parece ser inimiga dos direitos humanos e também estes não se coadunariam com o primeiro. Em primeira impressão, não se visualiza ponto de contato amoldável tal conclusão. Somos pelo respeito aos direitos humanos, em primeiro plano, obstando abusos estatais de qualquer ordem. E cremos, enfaticamente, ser visável assegurar a ordem pública dentro desse cenário (Nucci, 2016, p. 71).

A segurança deve garantir a salubridade de pessoas, e do patrimônio. Assim, todos os indivíduos merecem proteção estatal, devendo este garantir a ordem sem ferir direitos fundamentais dos cidadãos.

De acordo com Vasconcelos (2023) a segurança pública como direito social é mais do que a manutenção da ordem pública, e existem várias possibilidades de relação, sendo uma delas o reforço ao assistencialismo, controle moral de comportamentos e populações desviantes e de uma participação social com instrumentos para a legitimação policial. Ou seja, oferecer uma perspectiva ampliada de direitos sociais servirá de horizonte para as discussões em segurança pública (Vasconcelos, 2023, p. 57).

Por outro lado, Rodrigues, Gouveia e Piva (2024) discorrem sobre os desafios de garantir que as políticas de segurança pública sejam implementadas nos padrões internacionais, principalmente devido ao uso excessivo da força pela polícia, especialmente em áreas periféricas, afetando de sobremaneira populações vulneráveis (Rodrigues, Gouveia, Piva, 2024, p. 133).

Estes também chamam atenção para o papel do Estado na perpetuação violência, e como os fatores socioeconômicos são importantes para entender estes índices, vez que essas situações são mais perceptíveis em regiões com piores condições de vida, o que reforça a adoção de políticas mais inclusivas (Rodrigues, Gouveia, Piva, 2024, p. 135).

Dessa forma, é necessário compreender como as políticas de segurança podem garantir e promover os direitos humanos, especialmente de grupos vulneráveis, que são aqueles que necessitam de uma especial atenção dos órgãos devido as suas condições de vida.

Grupos vulneráveis: população em situação de rua

A população em situação de rua é caracterizada por sua condição de miserabilidade e inexistência de moradia convencional regular, além de outros critérios esculpidos no parágrafo único do art. 1º da Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento (Decreto nº 7.053/2009):

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua 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.

Historicamente, esse segmento populacional encontra-se em elevado grau de vulnerabilidade social no Brasil, vez que sempre ficaram a margem da sociedade e invisíveis perante os órgãos responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas.

Apesar da previsão constitucional de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, a desproteção da pop rua somente começou a ganhar notoriedade após reivindicações dos movimentos sociais em decorrência de sucessivos episódios de violência e crimes de ódio contra essa população.

Um dos episódios mais relevantes foi o “Massacre da Praça da Sé”, em agosto de 2004, onde 15 pessoas em situação de rua que estavam dormindo na escadaria da catedral da Sé, na cidade de São Paulo, foram brutalmente espancadas, tendo 7 delas vindo a óbito. Esse fato escancarou ainda mais o problema da violência, estigmatização e as condições desumanas que essas pessoas enfrentavam, tendo repercussão internacional (Machado, 2020, p. 109).

Somente em 2009 houve a criação de uma política nacional específica para esse grupo, que foi implementada de forma descentralizada e de adesão não obrigatória pelos entes federados. O resultado foi uma baixa adesão, tendo em 2023 apenas 18 municípios envolvidos, 6 estados e o Distrito Federal, de acordo com o Plano Nacional Ruas Visíveis, elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Brasil, MDHC, 2023, p. 5).

Em decorrência desse contexto, em agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão em medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976 para os entes federados, independente de adesão formal, observarem a PNPSR, assim como formularem medidas em prol dela, com o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional.

Esse instituto, o ECI, foi primeiramente estabelecido na Corte de Justiça Colombiana, e é proferido quando há alguma ocorrência grave de violações de direitos humanos, que afeta uma grande quantidade de indivíduos.

Sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, os fundamentos da ADPF 976 foram principalmente a omissão estatal em relação a esse segmento:

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

Afirmam, que as citadas omissões possuem caráter regressivo do ponto de vista social, pois reduzem consideravelmente o âmbito de proteção constitucional e normativa dos direitos à dignidade da pessoa, da família e da pessoa idosa, configurando ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso,

Sustentam, ainda, que as políticas públicas adotadas pelo Estado não são capazes de lidar com a situação, implicando no aumento da população de rua, sendo que o Estado costuma gerenciar o espaço público por meio da violência, visando o bem-estar de outros segmentos da sociedade (Brasil, STF, 2023, p. 16).

A ação resultou na elaboração, pelo Governo Federal, do Plano Nacional Ruas Visíveis, que consiste em um documento que traça metas e estratégias de longo e médio prazo para a observância da Política Nacional, além de um alto investimento financeiro. Entretanto, com relação aos demais entes, nem todos aderiram ainda a PNPSR, contribuindo para a baixa efetividade das ações até os dias atuais.

Em 2023 haviam cerca de 221.113 pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico (Brasil, MDHC, 2023, p. 16). O perfil delas é majoritariamente masculino, adulto e de pessoas negras. Dentre os principais motivos para a situação de rua, foram: problemas familiares, seguidos de desemprego, alcoolismo e/ou drogas, e perda de moradia (Brasil, MDHC, 2023, p. 19 e 20).

A Teoria *Wicked Problems*

O conceito de *wicked problems*, traduzido como “problemas perversos” ou “problemas espinhosos”, foi introduzido por Horst Rittel e Melvin Webber em um artigo científico publicado na década de 1970. Segundo os autores, os desafios enfrentados pelo planejamento social diferem radicalmente dos problemas técnicos ou bem estruturados, uma vez que não possuem formulação definitiva e, por isso, cada tentativa de solução altera o entendimento do próprio problema (Rittel; Webber, 1973).

Para eles, tais problemas não podem ser tratados exclusivamente pelos métodos lineares das ciências exatas e da engenharia por não possuírem formulações definitivas e por apresentarem soluções que não podem ser classificadas como verdadeiras ou falsas, mas apenas como melhores ou piores.

A noção emergiu a partir da constatação de que determinados desafios enfrentados pelas sociedades modernas não podiam ser adequadamente resolvidos por métodos tradicionais de planejamento e gestão, próprios das ciências exatas e da engenharia.

Diferentemente dos problemas técnicos ou bem estruturados, que possuem formulações claras, soluções definitivas e critérios objetivos de avaliação, os *wicked problems* se caracterizam por sua complexidade intrínseca, pela multiplicidade de atores envolvidos e pela interdependência de fatores sociais, políticos, econômicos e culturais.

Entre as principais características dos *wicked problems* destacam-se: a dificuldade de definição precisa, dado que se apresentam de forma difusa e sujeita a constantes reformulações; a inexistência de soluções definitivas, sendo estas avaliadas em termos de melhor ou pior, e não de verdadeiro ou falso; o caráter único de cada situação, que inviabiliza a aplicação de soluções

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

universais; e o fato de que toda tentativa de intervenção produz consequências irreversíveis.

Nesse sentido, os *wicked problems* não apenas resistem à simplificação, como também tendem a ser sintomas de outros dilemas mais amplos e interconectados, o que reforça sua interconexão sistêmica e sua resistência a soluções lineares.

Para Rittel e Webber (1973) o conhecimento da arte que envolve um problema simples não é suficiente para solucionar um problema perverso, ainda que exaustivo o conteúdo de informações:

Para qualquer problema simples (*tame problem*), pode-se estabelecer uma formulação exaustiva contendo todas as informações de que o solucionador necessita para compreender e resolver o problema — desde que ele conheça sua “arte”, naturalmente.

Isso não é possível com os *wicked problems*. A informação necessária para compreender o problema depende da ideia de solução que se tem para ele. Em outras palavras: para descrever um *wicked problem* em detalhes suficientes, seria necessário elaborar previamente um inventário exaustivo de todas as soluções concebíveis. A razão disso é que cada questão levantada em busca de informações adicionais depende, naquele momento, da compreensão do problema e de sua resolução. A compreensão e a resolução do problema são concomitantes. Portanto, para antecipar todas as perguntas (isto é, para prever de antemão todas as informações necessárias à resolução), seria necessário já conhecer todas as soluções concebíveis. (Rittel; Webber, 1973, p. 161) (Tradução nossa).

Conklin (2006) ainda ampliou esse debate, destacando que os *wicked problems* são centrais em processos de tomada de decisão coletiva e gestão do conhecimento, justamente porque exigem diálogos interdisciplinares e abordagens colaborativas.

Pessoas em situação de rua e violência como expressão de um problema estrutural

Ao discorrer sobre esse grupo, é quase impossível não pensar em hostilidade, eis que estão inseridos em um ciclo de violência urbana: ao mesmo tempo em que são autores, também são vítimas dos mais variados crimes. Entretanto, a estigmatização associada à sua imagem contribui para o aumento dos casos de arbitrariedades.

Sobre os registros de violência contra essa parcela populacional, é provável que exista subnotificação, vez que só são contabilizadas aquelas que são registradas pelo agente público. Sobre a temática, o Plano Nacional Ruas Visíveis, elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em 2023, informa que:

Além de viver submetida a condições desumanas e insalubres, a população em situação de rua está exposta a situações de maus tratos e violência. Entre 2015 e 2022, foram notificadas 48.608 situações de violência no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, que tiveram como motivação principal a condição de situação de rua da vítima, o que representa uma média de 17 notificações por dia (...) (Brasil, MDHC, 2023, p. 21).

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

Ainda de acordo com o Plano Ruas Visíveis, a maior parte das notificações diziam respeito à violência física (88%), seguida de violência psicológica (14%). Além disso, a maioria dos autores eram pessoas desconhecidas das vítimas, e o local mais frequente das agressões eram as vias públicas (Brasil, MDHC, 2023, p. 22).

O próprio documento elaborado pelo MDHC reconhece que a PSR padece das consequências do preconceito e estigmatização, sendo associada à baderna, criminalidade e ameaça à segurança pública. Por conta disso, estão expostos a violência, institucional, inclusive, como por exemplo despejos forçados, negligência nos serviços público, perda de pertences e outros promovidos por agentes (Brasil, MDHC, 2023, p. 43).

Além do mais, também estão expostos às tentativas de higienização urbana, com sua dispersão de um ponto para outro, na tentativa do poder público em realizar uma faxina social e esconder a pobreza, visto que as PSR são acusadas de poluir visualmente o ambiente urbano.

Nesse sentindo, Nonato e Raiol (2018) entendem que o papel da segurança pública deve ser revisto:

Em geral, a população em situação de rua é vista socialmente como um grupo que oferece ameaça, e não como um segmento que se encontra em risco. Com isso o governo reforça a construção de um imaginário de uma sociedade do medo, que deve ser temida, que necessita ser controlada cada vez mais pela polícia. Principalmente quando confrontada com os interesses econômicos, essas pessoas são percebidas como um problema, quando, na verdade, o problema é a situação de rua (...) (Nonato; Raiol, 2018, p. 96).

Então, nessa esteira, seria necessário alterar a abordagem social desse problema, vez que as políticas públicas existentes são ineficientes e acabam justificando a “criminalização da miséria”, havendo uma repressão na busca por higienização e segregação social já que as ações voltadas para eles não são de proteção, mas sim, em sua maioria das vezes, de criminalização de seus comportamentos (Nonato; Riol, 2018, p. 107).

Um episódio recente e de forte impacto social ocorreu em São Paulo no dia 13 de junho de 2025. Dois policiais militares em uma patrulha, ao avistar uma pessoa em situação de rua, um rapaz de 24 anos, descendo de uma árvore, o abordaram e o levaram para atrás de um pilar, onde permaneceram conversando com ele durante algum tempo.

Um dos policiais utilizava câmera corporal, de forma que pelas imagens divulgadas nos meios digitais, é possível ver que o jovem que morava nas ruas da cidade não ofereceu resistência, pelo contrário. Mesmo assim, depois de conversar e tirar foto do rapaz e mandar para contatos do celular, em determinado momento, um dos policiais põe a mão sobre as câmeras enquanto o rapaz é assassinado com três tiros de fuzil: um na cabeça, no tórax e outro no braço (Tomazela, 2025, s.p.).

A justificativa para a morte foi uma suposta “resistência a abordagem”, quando ele teria tentado tirar a arma do policial. Entretanto, pelas imagens das câmeras, verificou-se que tal fato é inverídico, e que aquele ser humano foi morto arbitrariamente por quem deveria o proteger da violência.

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

O registro em vídeo foi fundamental para a análise deste caso, a ausência desse tipo de prova pode contribuir diariamente para a subnotificação de situações de violências semelhantes, sugerindo que muitos episódios ocorram sem visibilidade pública. A vítima, em situação de rua, teve sua vida ceifada em razão de sua condição social.

Quando se fala da realidade da Pop Rua, verifica-se que não se trata de um fenômeno isolado, mas sim um resultado de inúmeros fatores estruturais, tais como: desigualdade de renda; políticas públicas de habitação ineficientes; exclusão do mercado de trabalho; falta de investimento em educação e outros fatores que produzem uma estrutura social disfuncional.

Tais fatores permeiam a história do país por muito tempo, sem que haja avanços significativos no sentido de efetividade de ações por parte principalmente dos Poderes Executivos, mas também Legislativo, justamente pela invisibilidade que os assombram.

População de rua e *wicked problems*: condicionantes estruturais

De acordo com Figueiras (2020) as ações públicas são resultantes de processos de problematização e de iniciativas destinadas a assegurar visibilidade a situações que se revelem socialmente gravosas, o que demonstra que determinados problemas não são de fácil enfrentamento e solução:

Há quase um século, Dewey (1927), chamou a atenção para a natureza construída e sensível dos problemas sociais, para o fato de que a sua colocação em evidência na sociedade requer um trabalho de atores que formam um público e que interagem em alianças ou disputas em relação à instalação do problema nas agendas política e governamental. As ações públicas resultam de processos de problematização e esforço para dar visibilidade a uma situação incômoda e que envolvem diversos tipos de atores, arenas discursivas e práticas. Examinar a agenda pública requer considerar como o problema é identificado e delimitado, quais “empreendedores de causas” atuam para colocá-lo em evidência e propor formas de tratá-lo (Figueiras, 2020, p. 113).

No contexto dos fenômenos sociais a complexidade se manifesta por meio da concepção de sistemas complexos. Essa abordagem é relevante para o campo da gestão pública, especialmente nos estudos relacionados aos problemas públicos, pois essa ideia é fundamental para identificar problemas intrincados, emaranhados, confusos, chamados de *wicked problems*.

A dificuldade desde fenômeno clama por abordagens teóricas que vão além de perspectivas lineares de formulação de políticas, sendo a teoria em estudo útil para sua compreensão de formulação de estratégias.

Um dos aspectos da teoria de *wicked problems* é justamente a inexistência de solução definitiva. O enfrentamento dessa problemática demanda políticas integradas de habitação, saúde, assistência social, educação, trabalho e outros setores, sendo que nenhum deles será eficiente se aplicado isoladamente.

Os programas de abrigamento, por exemplo, conseguem oferecer uma resposta emergencial, mas não solucionam as causas estruturais. As políticas

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

de transferência de renda - tão criticadas por parte da sociedade - são importantes, mas não garantem a saída definitiva das ruas.

Destaca-se ainda o papel da pandemia de Covid-19 no agravamento dessa problemática, vez que ela alterou o perfil dessa população, no sentido que os trabalhadores que perderam seus empregos no período pandêmico passaram a situação de rua. Assim, famílias inteiras foram vitimadas, aumentando a vulnerabilidade destes indivíduos, já que estavam mais expostos ao vírus do que as demais pessoas (Monteiro, 2021, s.p.)

O fato é que qualquer resposta parcial não diminuirá efetivamente esse contingente populacional. Entretanto, no Brasil essas políticas não são as prioridades dos Poderes Executivos, como se pode ver pela baixa adesão à Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Até 2023, apenas 18 municípios (do total de mais de 5 mil municípios existentes no Brasil) haviam aderido a PNPSR através do termo de compromisso firmado voluntariamente com o governo federal (Brasil, MDHC, 2023, p. 5). Além de seis estados e o Distrito Federal.

Muitas metrópoles, mesmo com a decisão do Supremo Tribunal Federal tornando obrigatória a adesão, não assinaram o termo de compromisso com o Governo Federal, a exemplo de Manaus. A capital, e o próprio estado do Amazonas, não celebraram a adesão e não possuem legislações locais a respeito, apenas contando com algumas ações isoladas de secretarias e outros órgãos (MPF, 2025, s.p.).

Há uma grande concentração dessas pessoas no centro histórico de Manaus, por ser local estratégico com muitas atividades comerciais e atividades de ONGs e entidades religiosas. Porém, esse fato ocasiona também problemas ao comércio local, além de ser ponto de compra e venda de drogas, gerando aumento da criminalidade e violência, nesse sentido, discorre Costa (2019):

Geralmente, por exemplo, comerciantes locais acreditam que a presença das PSR degrada os lugares onde estão, tendo como consequência a diminuição da atividade comercial. Na cabeça dos comerciantes é preciso “limpar a cidade”, por isso muitos aderem à violência para afastar as PSR. Os jornais constantemente mostram casos de PSR sendo mortos de forma bárbara. Portanto, as PSR vivem em estado constante de medo (Costa, 2019, p. 65).

Mesmo as cidades que aderiram formalmente a PNPSR não a cumprem, a exemplo de Belém, no Pará. Segundo a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará na Ação Civil Pública nº 00880309-41.2024.8.14.0301 (Pará, 2025) o estado foi omissivo nas respostas a requisições do Ministério Público.

O Estado do Pará aderiu em 2022 à Política Nacional, quando assumiu o compromisso de instituir o comitê gestor intersetorial com participação da sociedade civil e desenvolver ações concretas para garantir os objetivos da Política Nacional. Todavia o ente permaneceu inerte, tanto à implementação de programas ou serviços quanto na disposição de recursos orçamentários (Pará, 2025, p. 3).

O mesmo possui inclusive legislação específica (Lei Estadual nº 9.306/2021) que também não é efetivada pelo Poder Executivo. Dessa forma, a sentença foi procedente para determinar que o Estado do Pará promova as devidas ações para efetivação das políticas nacional e local (Pará, 2025, p. 5).

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

Assim, possuindo ou não lei específica ou adesão formal à Política Nacional, ela se torna ineficaz, por conta de diversos fatores, e tal análise evidencia a complexidade da questão, cuja natureza remete ao conceito de *wicked problems*.

Outro problema de difícil resolução diz respeito aos dados numéricos sobre o quantitativo de PSR por ente federado, que ainda é subnotificado, pois não existe censo específico para esse segmento.

São apresentados apenas os números dos que estão cadastrados regularmente no Cadastro Único (cadastro para famílias de baixa renda). Como muitas pessoas não possuem documentação ou sequer acesso a informações sobre seus direitos, muitas ficam de fora dessa contagem, o que dificulta ainda mais a formulação de boas políticas. Dessa forma, o MDHC (2023) dispõe que:

Esses dados apresentam apenas uma face do problema. Por ser um cadastro de famílias em situação de pobreza e extrema para acesso aos benefícios socioassistenciais, os dados do Cadastro Único revelam o número de pessoas alcançadas dentro dos limites da ação estatal. Esse registro não foi desenhado para alcançar a contagem de pessoas em situação de rua e, possivelmente, não abarca toda essa população. Um número ainda desconhecido de pessoas pode ter sua vida nas ruas e não estar incluída no CadÚnico. Diante da ausência de informações sobre esse público nos estudos censitários do país, as pesquisas oficiais disponíveis são baseadas em estimativas (Brasil, MDHC, 2023, p. 18).

Por todo o exposto, compreender como um *wicked problems* implica reconhecer que a gestão da segurança pública deve ser adaptativa, e mais do que resposta emergenciais, é necessário estruturas em rede, com ampla participação dos órgãos e da sociedade. Essa teoria, além de oferecer um quadro conceitual, também oferece um horizonte normativo que pode ser capaz de orientar políticas públicas que dialoguem com a complexidade da realidade social.

Considerações finais

A problemática trazida na pesquisa foi a de identificar de qual forma a população em situação de rua poderia ser compreendida como expressão de um problema perverso nas áreas dos direitos humanos e da segurança pública.

Trata-se de uma temática atual e alarmante, na medida em que diariamente são noticiados crimes de ódio, com emprego de meios violentos contra esses indivíduos. Não se pode negar que estes estão inseridos num ciclo infinito de violência: ao mesmo tempo em que são vítimas são também autores dessa violência.

Entretanto, deve-se enquadrar essa questão como um problema estrutural e complexo, resultado de fatores como: grande concentração de renda, falta de políticas de habitação eficazes, educação precária e baixa inserção em mercado de trabalho formal, além da violência sistêmica e associação da imagem deles à baderna, tendo como consequência a criminalização da pobreza.

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

A omissão dos gestores produz consequências a exclusão dessa população da pauta política, por vezes com ações de repressão e tentativas de higienização das cidades, não resolvendo o cerne da questão.

As políticas existentes – nacional e locais - são ineficazes. Assim, ações isoladas de determinadas secretarias, ou campanhas passageiras, não tem o condão de resolver, ou pelo menos diminuir os índices de pessoas vivendo nos logradouros públicos sem a assistência de um Estado Social.

Esses problemas, complexos ou perversos, exigem ações integradas, com diversos setores – saúde, assistência social, segurança pública – e específicas. Essas pessoas precisam ser visíveis, os gestores precisam priorizar a questão da violência contra elas e adotar protocolos de atendimento e acolhimento intersetorial.

Além do que, as pesquisas científicas devem ser fomentadas, garantindo-lhes a visibilidade de sua realidade social.

Assim, o enquadramento dessa teoria é necessário para mostrar a real dimensão dessa questão, fazendo-se um alerta: essas pessoas existem e suas vidas tem valor.

Referências

BRASIL. **Brasil registra mais de 6 mil violações contra pessoas em situação de rua nos primeiros quatro meses de 2024**. MDHC: Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/brasil-registra-mais-de-6-mil-violacoes-contras-pessoas-em-situacao-de-rua-nos-primeiros-quatro-meses-de-2024>. Acesso em 29 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 10 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009: **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 01 jun. 2024.

BRASIL – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis – População em Situação de Rua. Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361207776&ext=.pdf>. Acesso em 03 jun. 2025

CONKLIN, J. **Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems**. New York: Wiley, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM

COSTA, Noélio Martins. **A rua como lar: invisibilidade de pessoas em situação de rua no centro de Manaus** (Tese de Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas / UFAM). Manaus: UFAM, 2019. Disponível em: <https://www.tede.ufam.edu.br/handle/tede/7352>. Acesso em 29 jul. 2025.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Moradores de rua: um problema público invisível e hipervisível nas cidades brasileiras. **Revista Colombiana de Sociologia**, 43(2), 109-127. Disponível em: <https://doi.org/10.15446/rcs.v43n2.82865>. Acesso em: 12 ago. 2025.

IPEA; FBSP. **Atlas da violência 2025**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/05/atlas-violencia-2025.pdf>. Acesso em 28 ago. 2025.

MACHADO, R. W. G. A construção da política nacional para população em situação de rua. **Temporalis**, [S. l.], v. 20, n. 39, p. 102–118, 2020. DOI: [10.22422/temporalis.2020v20n39p102-118](https://doi.org/10.22422/temporalis.2020v20n39p102-118). Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084>. Acesso em: 1 ago. 2025.

MONTEIRO, Danielle. **Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua**. Portal Fio Cruz, 2021. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2021/08/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=%E2%80%9C9C%20Nenhum%20ser%20humano%20nasceu%20para,m%C3%A9todo%20chance%20de%20se%20tratar>. Acesso em 20 ago. 2025.

Ministério Público Federal. **MPF promove reunião para assegurar o cumprimento de direitos da população em situação de rua no Amazonas**. Manaus, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-promove-reuniao-para-assegurar-o-cumprimento-de-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua-no-amazonas>. Acesso em 28 ago. 2025.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E VIOLÊNCIA: Entrelaçados em Nome da Suposta Garantia de Segurança Pública. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 27, n. 49, p. 90–116, 2018. DOI: [10.21527/2176-6622.2018.49.90-116](https://doi.org/10.21527/2176-6622.2018.49.90-116). Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7505>. Acesso em: 1 ago. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos Humanos versus Segurança Pública**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PARA, Tribunal de Justiça do Estado do Pará. 5ª Vara da Fazenda Pública dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da Capital. **Ação Civil Pública 0880309-41.2024.8.14.0301**. Autor: Ministério Público do Estado do Pará. Réu: Estado do Pará. 2025. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/67/77/1C/D8/ADF789109631B689180808FF/SENTENCA%201%20GRAU.pdf>. Acesso em 28 ago. 2025.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. **Dilemmas in a general theory of planning**. Policy Sciences, v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973.

RODRIGUES, E. L. G.; GOUVEIA, V. S.; PIVA, J. C. Segurança Pública e Direitos Humanos no Brasil: Desafios e Conflitos. **JNT Facit Business and Technology**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE
RUA: DILEMAS DE UM WICKED PROBLEM**

Journal. – Ed. 56. Vol. 02, p. 129-150, 2024. Disponível em: <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/3156/2140>. Acesso em 22 ago. 2025.

TOMAZELA, José Maria. **Morador de rua chorou e colocou as mãos na cabeça antes de ser executado por PMS o centro de SP.** Estadão, 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/morador-de-rua-chorou-e-colocou-as-maos-na-cabeca-antes-de-ser-executado-por-pms-no-centro-de-sp-nprm/?srsltid=AfmBOoqJ35ri4yqD5Qc6P9JbFcBwWZn16-2xFsilVljHQMCDa-nFrkQO>. Acesso em 25 ago. 2025.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. **Segurança Pública como direito social [livro eletrônico]: Uma revisão bibliográfica e conceitual (2010-2022)** / coordenação Renato Sérgio de Lima; supervisor David Marques. – 1. Ed. – São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/5ee1c5ed-aabb-432e-9c28-dd7a7db4448b/content>. Acesso em 25 ago. 2025.

*Recebido em: 11/10/2025
Aprovado em: 28/10/2025
Publicado em: 31/10/2025*