



**XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES  
SOCIAIS**  
BRASÍLIA, 31 DE JULHO A 05 DE AGOSTO DE 2010

---

**Autores:** Camila Potyara Pereira, Marcos César Alves Siqueira  
**Instituição:** Universidade de Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas Em Política Social

**CRIMINALIZAÇÃO DA MENDICÂNCIA E A REALIDADE DA POPULAÇÃO DE RUA  
NO BRASIL**

**Resumo**

Este trabalho debate a criminalização da mendicância, preceituada no art. 60 do Decreto-Lei nº.3.688/1941. No entanto, a despeito de sua revogação em 2009, esta continua sendo tratada como crime, e seus praticantes ainda sofrem violências de toda sorte, institucionalizadas ou não. No século XXI prevalece a mesma visão preconceituosa acerca da pobreza que já se observava em Londres do século XVI.

**Palavras-Chave:**

Mendicância, Criminalização, População de Rua, Estado.

**1) Introdução – População de rua brasileira: conceitos e características centrais**

Uma grande polêmica permeia as discussões em torno do que seria o fenômeno população de rua e muitos são os termos empregados para defini-lo. Em regra geral, o que difere um termo de outro são os significados que se desejam transmitir ao empregá-los. Neste sentido, o termo é uma síntese da visão defendida acerca do fenômeno, podendo estabelecer relações com diferentes facetas da vida desta população como: condição de moradia, atividades econômicas, processualidade do fenômeno, entre outras.

Um dos termos mais utilizados é *morador de rua*, já que a residência neste espaço público representa uma particularidade intrínseca ao fenômeno. No entanto, pesquisas realizadas para identificar este grupo populacional<sup>[1]</sup> constataram que muitos indivíduos não residem, de fato, na rua, mas permanecem nestes locais por não terem condições financeiras de retornarem às suas residências, na maioria das vezes localizadas muito distantes do seu local de trabalho.

A terminologia mais largamente empregada atualmente, inclusive em documentos oficiais dos Governos e em seus expedientes, é a de *população em situação de rua*, atribuindo a este fenômeno um caráter processual e transitório, não identificando diretamente o indivíduo com a rua, mas com uma circunstância adversa e possivelmente passageira. Contudo, este termo também possui um calcanhar de Aquiles, qual seja: a falta de estudos que comprovem a reversibilidade deste problema social.

Já a grande mídia e, por conseqüência, a sociedade em geral, costumam defini-los como *mendigos* ou *pedintes*, pois muitos sobrevivem de doações e esmolas. No entanto, tais expressões adquiriram historicamente uma conotação pejorativa, as quais a sociedade associa imediatamente o ato de pedir esmolas a uma “profissão” ou forma primeira de sustento. Neste sentido, a terminologia encerra preconceito e reduz a condição do indivíduo ao simples ato de pedir doações, quando, de acordo com pesquisas recentes<sup>[2]</sup>, apenas 15% destes indivíduos pedem esmolas para sobreviver. E, mesmo que a totalidade destes indivíduos praticasse a mendicância, a expressão e o preconceito nela embutido, obscurecem por inteiro os aspectos econômicos, sociais, familiares e psicológicos que os levam a tal prática. Esta terminologia mascara os motivos e condições que levam o indivíduo a preterir a sua dignidade em nome da sua sobrevivência e da de sua família, arriscando ser humilhado e punido por isso.

### **Caracterização da população de rua brasileira**

Nos últimos sete anos a população de rua, finalmente, entrou no rol das preocupações sociais dos Governos nos três níveis federados e, em especial, do Governo Federal. Tanto, que foram organizados censos deste grupo populacional em capitais brasileiras e um Censo Nacional, realizado em 2008 (BRASIL, 2008a e 2008b). Esta pesquisa identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Entretanto, embora seja fundamental conhecer este fenômeno para em seguida buscar soluções ao seu enfrentamento, ressalvas a este Censo Nacional podem ser elencadas, tais como:

- Embora expressivo, o número de 31.922 indivíduos (sobre)vivendo nas ruas brasileiras não deve ser tomado como o total da população nesta condição. Como ressaltado anteriormente, a pesquisa foi conduzida em um conjunto de municípios brasileiros, e não em sua totalidade. O Brasil possui 5.564 municípios, sendo que 5.493 deles não foram pesquisados, devido ao fato de abarcarem um contingente populacional menor do que o estipulado para a pesquisa: 300 mil habitantes. Em outra mão, grandes capitais como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre também não integraram o Censo por já terem realizado suas próprias pesquisas quantitativas em anos anteriores. Importante ressaltar que cada um desses levantamentos seguiu um procedimento metodológico diferenciado.
- Outro fator que contribui para a subestimação do número de pessoas em situação de rua é a opção metodológica de não contabilizar menores de 18 anos. O argumento apresentado para a exclusão deste contingente é de que a metodologia necessária para se fazer um levantamento que incluísse crianças e adolescentes seria diferente da que foi adotada com os adultos.

Como se pode verificar algumas decisões tomadas em pesquisas, principalmente as de caráter quantitativo, podem resultar em grandes falhas de mensurações quando extrapolados às dimensões brasileiras. Consequentemente, a abrangência e qualidade de políticas governamentais ficam prejudicadas. Suponhamos que em cada um dos municípios que não foi analisado haja apenas uma pessoa em situação de rua; seriam, portanto, 5.493 moradores de rua a mais no resultado encontrado. Somando-se a isto as diferenças cronológicas e metodológicas entre o Censo Nacional e as pesquisas das demais capitais, teremos um resultado cada vez mais distante da realidade.

Entretanto, apesar das ressalvas indicadas, alguns dados merecem destaque, principalmente por desmistificar a imagem que se faz desse grupo. Um primeiro ponto é que a grande maioria da população em situação de rua é composta por trabalhadores, sendo que 70,9% exercem alguma atividade remunerada. Dessas atividades destacam-se: catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Ao contrário do que se supõe, apenas 15,7% das pessoas em situação de rua praticam a mendicância como principal meio para a sobrevivência. Contudo, mesmo possuindo uma atividade profissional, a maior parte dos trabalhos realizados situa-se na chamada economia informal; apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada.

Diante desta realidade, a proteção social via política pública poderia representar um alívio para estes indivíduos; contudo, a grande maioria deles não está incluída em nenhum programa governamental: 88,5% afirmaram não receber qualquer auxílio. Entre os benefícios recebidos destacaram-se a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada (1,3%). Além do desamparo estatal, a população de rua brasileira não conta com o suporte familiar: 82% eram homens sozinhos, 30% estavam nas ruas por problemas familiares e 40% não mantinham contato com nenhum parente.

Apesar de somente uma pequena parcela da população de rua brasileira exercitar a mendicância como principal forma de sobrevivência, este grupo populacional é visto, de maneira freqüente, como o principal praticante desta atividade. Assim, ao se defender uma bandeira de descriminalização de um grupo social, principalmente marginalizado e desamparado, é fundamental demonstrar, antes de mais nada, as diversas visões existentes, bem como traçar o perfil desta população. Daí a importância da primeira parte deste artigo. A seguir serão apresentadas críticas à criminalização da mendicância, que teve início com a promulgação da Lei de Contravenções Penais. Esta se constitui na materialização do problema em questão, mas não a raiz deste, visto que o pobre, historicamente é culpado pela sua condição e sofre violências de toda natureza. No entanto, se no passado o preconceito era mais fruto do medo de seguir o mesmo caminho e de um sentimento velado de culpa, hoje ele é institucionalizado por um sistema no qual cada indivíduo é lançado à própria sorte.

## **2) A mendicância como contravenção: subsídios à crítica**

Em 03 de outubro de 1941, o art. 60 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº. 3.688) incluiu, no rol das infrações relativas à polícia de costumes, a prática da mendicância. De acordo com este dispositivo, quem fosse pego mendigando, por ociosidade ou ganância, estaria sujeito à pena de 15 dias a 3 meses de prisão, podendo esta ser ampliada caso a contravenção fosse praticada “a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento; b) mediante simulação de moléstia ou deformidade e/ou c) em companhia de alienado ou de menor de 18 anos” (DECRETO-LEI 3.688/1941 art.60). Apesar de ter caído em desuso nas últimas décadas, o referido artigo vigorou durante 68 anos, quando somente em 17 de julho de 2009, a Lei 11.983/2009 o revogou, descriminalizando, no plano jurídico, o ato de pedir esmolas.

Mesmo desacompanhada de grandes mudanças na prática legal, a revogação do art. 60 do Decreto-Lei nº. 3.688, reintroduziu, tanto no universo acadêmico quanto

nas esferas governamentais, a discussão em torno da criminalização da miséria e seu *ethos* particular em um país composto por mais de 10 milhões de indigentes<sup>[3]</sup>. E mais do que isso, trouxe à tona uma mentalidade retrógrada e elitista que, embora dominante no país, pretendia-se manter “sob panos quentes”: a de que os problemas sociais devem ser resolvidos com punição. Esta ideologia, que permeia a consciência de massa desde as primeiras sociedades complexas, culpa os pobres pela sua situação de penúria, adquirida graças a fracassos individuais e à incapacidade de adaptação ao sistema vigente. E, já que a causa é individual, a solução também o deve ser: cada miserável deve procurar sair da pobreza por esforço e mérito próprios. Os que falharem nessa empreitada solitária precisam ser punidos já que oneram os cofres públicos, enfeiam as cidades e incomodam a parcela incluída da sociedade. Essas idéias são propagadas, século após século, pela explicação patológica da pobreza<sup>[4]</sup> e pelo “darwinismo social” defendido por Spencer e Malthus: os mais fracos perecem, é a lei da natureza.

De fato, importantes teóricos sociais e pesquisadores demonstram a antiguidade das práticas punitivas contra a pobreza e do incômodo gerado pela mendicância. Bresciani (2004), por exemplo, reproduz o seguinte trecho em seu livro *“Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza”*:

Em cada esquina um moleque maltrapilho arrasta uma vassoura suja na nossa frente e alegremente nos impõe uma taxa; em intervalos pequenos e regulares, encontramos o lamento ininterrupto do robusto irlandês sempre morrendo de fome ou a odiosa menina que está sempre invocando o nome de Deus em vão. Se entramos numa casa de lanches para uma refeição modesta de biscoitos ou bolo, toda uma família de enraivecidos vagabundos se põe a olhar para cada bocado que introduzimos na boca. Antes que tenhamos chegado à metade do passeio teremos sofrido a punição de ser passado pelas varas de todas as formas de pretensas misérias (DR. GUY, THE CURSE OF BEGGARS, APUD BRESCIANI, 2004, p. 39).

Antes mesmo deste período, já no século XVI, o pecado da “vagabundagem”, no qual se incluía a prática de pedir esmolas, era corrigido mediante torturas físicas e pena de morte, como se pode conferir no exemplo denunciado por Marx em seu texto *“A Assim Chamado Acumulação Primitiva”*:

Henrique VIII, 1530: eles [os vagabundos] devem ser amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue corra de seu corpo; em seguida devem prestar juramento de retornarem a sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos 3 anos e serem postos a trabalhar. (...) Aquele que for apanhado pela segunda vez por vagabundagem deverá ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada; na terceira reincidência, porém, o atingido, como criminoso grave e inimigo da comunidade, deverá ser executado (MARX, 1984, p. 275).

Frente aos exemplos citados pode-se argumentar que a punição de mendigos realizada nos dias atuais em nada se assemelha às cruéis práticas passadas. Contudo, a criminalização da miséria não se limita aos castigos físicos empregados pelos poderes coercitivos do Estado, mas inclui as violências de toda sorte, fruto dos preconceitos e repressões da própria sociedade contra os considerados “fracassados

sociais” que habitam o seu interior. A propagação da idéia de miséria como crime, infração ou vício, legitima e perpetua as segregações, os descasos, as desvalias e, em casos extremos, as execuções, espancamentos e ataques verbais ou simbólicos, provenientes de diferentes estratos sociais, contra a população de rua como um todo.

O atraso na revogação do artigo que qualifica a mendicância como contravenção penal contradiz a evidência de que a punição de vítimas sociais, já condenadas à miséria, ao desespero, à fome e à indiferença, revela os traços de uma barbaridade estendida às massas pelo sistema capitalista sob domínio da “seita” neoliberal. Contradiz, ainda, a óbvia conclusão de que quem deve ser punido não é a vítima, mas o agressor. E, neste caso, o agressor é esse sistema que mercadoriza os indivíduos e relações sociais, reduzindo, utilitariamente, a existência humana à capacidade ou incapacidade para o trabalho, mesmo que esse trabalho seja o mais precário e insalubre possível. Wacquant, a esse respeito, afirma que “o trabalho assalariado de miséria deve ser elevado ao nível de um dever cívico (sobretudo reduzindo a possibilidade de subsistir fora do mercado de trabalho desqualificado), sem o que não encontrará quem o aceite” (WACQUANT, 2001, p. 44).

Além disso, punir aqueles que se dedicam à mendicância ou ao ócio, mesmo sendo aptos ao trabalho, é uma ação profundamente insensível à realidade social existente hoje. No Brasil, mesmo profissionais qualificados, formados em Universidades conceituadas e pós-graduados, engrossam as estatísticas oficiais de desemprego. O que dizer dos mais pobres que não tiveram oportunidade de estudo e qualificação profissional? O Censo da População em Situação de Rua, já citado neste pequeno artigo, por exemplo, estimou que 74% da população de rua brasileira, só têm até o primeiro grau completo. Há anos o país não consegue gerar empregos e postos de trabalho para toda a sua população, principalmente para a parcela menos qualificada. Ademais, praticamente inexitem no Brasil políticas sociais amplas, abrangentes, universais e eficazes voltada para a população de rua. Esse segmento social nunca foi prioridade nacional. De acordo com Wacquant (2001) “a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países” (WACQUANT, 2001, p.7).

### **Não dê esmola, dê cidadania - A incoerência no discurso**

É muito comum no Brasil, principalmente em épocas festivas o *slogan* não “dê esmolas, dê cidadania” visto em propagandas veiculadas pelos Governos Estaduais.

Esta expressão pode ser analisada de três formas, e todas contêm incoerências. Primeiramente, os governos falam, mesmo não explicitamente, em tom de orientação à população, para que a doação de esmolas seja evitada a qualquer custo e, se a intenção de ajudar os mais necessitados realmente existe, que os indivíduos solidários procurem outras formas de auxílio, preferencialmente via instituições não-governamentais. Caso este seja o entendimento, fica clara a existência de um Estado com matizes neoliberais, que tira de si responsabilidades sociais e as coloca sobre a sociedade. A primeira parte do *slogan* é auto-explicativa: não dar esmolas. O que os governos esquecem de definir são as vias pelas quais a referida cidadania pode ser distribuída pela população. Em segundo lugar, outra visão que se pode extrair deste discurso, é a propalada pelo receituário neoliberal e já explanada neste trabalho, de que a cidadania somente será plenamente alcançada quando o indivíduo, por méritos e esforços próprios, se tornar vencedor economicamente sendo capaz de, sozinho, sair da sua condição de desvantagem social. É o reinado do mérito contra o direito.

O discurso “não dê esmola” carrega em si um forte preconceito: o de que as pessoas que vivem em situação de extrema pobreza são acomodadas, vagabundas e oportunistas e, mesmo que tivessem chance de melhorar de vida, conseguir um emprego digno e uma habitação, prefeririam viver à custa da solidariedade da população. Isso é um raciocínio completamente irracional e descolado do conhecimento da realidade de vida e das demandas da população pobre. Dar esmolas não resolve o problema da pobreza, é verdade. Contudo, condenar a esmola também não é uma solução. Quando o Estado convoca a sociedade civil a não dar esmola, está implícito nesse discurso que ele fará algo, que ele se responsabilizará pelo presente e futuro dos indigentes brasileiros. Porém, não é isso o que acontece. Na prática, as pessoas param de dar esmolas e doações, o Estado continua omissa e a população de rua é brutalmente penalizada. O Estado peca por omissão.

### **3) Considerações Finais**

Após o exposto, conclui-se que a criminalização da mendicância, seja por parte do Estado seja pela sociedade, é fruto do desconhecimento da realidade de quem pede esmolas, dos fatores que o levaram àquela situação e da realidade econômica e social na qual ele está inserido. Condenar a prática de pedir esmolas em um país extremamente desigual no qual o seu próprio passado o condena, revela a crueldade e insensibilidade que residem por trás deste discurso. Citando Almeida (2007), dos 510 anos que marcaram o chamado “descobrimento” do Brasil, 388 foram de escravidão formal, o que corresponde a 76% de nossa história. Seria impossível

passar por esta experiência sem cicatrizes e marcas e a principal delas é “o ostensivo desprezo e as inúmeras violências institucionalizadas de que rotineiramente padecem os setores sociais mais humildes” (ALMEIDA, 2007, s/p). Segundo este autor,

antes de uma corajosa tomada de ação, a "campanha contra os mendigos" traduz-se numa resposta irracional e medrosa diante das crescentes e incapacitantes imprevisibilidades sociais e econômicas que caracterizam os tempos atuais. Antes de força e de controle, uma demonstração de falta de saídas, de perda de esperança no futuro, de "preocupações intratáveis", diante das quais os "governos não podem seriamente prometer nada exceto 'flexibilidade de mão-de-obra' – isto é, em última análise, mais insegurança e cada vez mais penosa e incapacitante (ALMEIDA, 2007, s/p).

A revogação do art.60 da Lei de Contravenções Penais não modifica a ideologia dominante com relação aos miseráveis e suas formas de sobrevivência, mas representa um primeiro passo para a mudança do atual paradigma social. Isso permitiria a formulação de uma nova postura frente aos mais pobres, o que só traria benefícios para as ações políticas e sociais futuras.

## Referências

ALCOCK, Pete – *Understanding poverty* (2ª ed.). London: Macmillan, 1997.

ALMEIDA, Tales Passos de. *Mendicância Contravencional: a gestão penal do medo*. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10397>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. *Relatório Final. Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua*. Volume I – Metodologia. Brasília: MDS/META, março de 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. *Relatório Final. Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua*. Volume II – Resultados. Brasília: MDS/META, março de 2008b.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Tudo é História, nº. 52).

BURSZTYN, Marcel & ARAÚJO, Carlos Henrique. *Da Utopia à Exclusão: vivendo nas ruas em Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond; Brasília: CODEPLAN, 1997.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984c. Vol. I. Tomo 2. (Os economistas).

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

PEREIRA, Camila Potyara. *Rua sem Saída: um estudo sobre a relação entre o Estado e a população de rua de Brasília*. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2009.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. *Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.



## Legislações

Decreto-Lei nº.3.688/1941.

Lei 11.983/2009.

---

<sup>[1]</sup> Vide PEREIRA (2009), SILVA (2009), BURSZTYN & ARAÚJO (1997).

<sup>[2]</sup> Fonte: Brasil, 2008b.

<sup>[3]</sup> Fonte: IBGE / PNAD, 2007 - Tabulações Especiais. Dados retirados da página virtual do Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (IETS): <http://www.iets.org.br>

<sup>[4]</sup> Vide Alcock (1997)