

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE:
FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS
PARTICIPATIVOS II**

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 Haydêe Dal Farra Napolini - 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. Edinilson 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 humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daize Fernanda Wagner; Regina Vera Villas Boas. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-152-3

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

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos humanos e efetividade. 3. Fundamentação e processos participativos. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS II

Apresentação

Apresentação

O VIII Encontro Virtual do CONPEDI foi realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2025 de maneira remota e síncrona, congregando pesquisadores de todas as áreas do Direito em nosso país. A partir da temática geral do evento, “Direito, governança e políticas de inclusão”, pesquisadores, professores, estudantes de pós-graduação e graduação em Direito puderam socializar suas pesquisas e participar de discussões avançadas em diferentes grupos de trabalho (GT).

O GT Direitos Humanos e Efetividade: fundamentação e processos participativos II foi coordenado pelos professores Regina Vera Villas Boas (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP), Marcos Leite Garcia (Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI) e Daize Fernanda Wagner (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC). Buscou promover o debate acerca das pesquisas desenvolvidas ou em desenvolvimento nos programas de pós-graduação e na graduação em Direito que abordam, sob diferentes enfoques, a efetividade dos direitos humanos e seus desafios.

Os artigos reunidos neste GT propõem uma reflexão teórico-crítica aprofundada sobre a efetividade dos direitos humanos no direito brasileiro contemporâneo, explorando suas fundamentações e a imperiosa necessidade de processos participativos para a sua concretização. Em um cenário global e nacional marcado por profundas transformações políticas, econômicas, sociais e ambientais, a mera existência de normas protetivas mostra-se

impostos por modelos de governabilidade excludentes e, em contrapartida, analisam o potencial transformador de diversas formas de participação social e jurídica.

Boa leitura!

Regina Vera Villas Bôas, bi-doutora em Direito Privado e em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP). Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos (Universidade de Coimbra). Professora e pesquisadora dos PPG e PPGD da Pontifícia Universidade Católica de SP.

Marcos Leite Garcia, doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Daize Fernanda Wagner, doutora em Direito. Professora no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

O HIATO ESTRUTURAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONCRETIZAÇÃO DA AXIOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS

THE STRUCTURAL GAP IN PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION FOR THE HOMELESS POPULATION: REALIZING THE AXIOLOGY OF HUMAN RIGHTS

**Eloy Pereira Lemos Junior
Fernando José Mendonça Zarzar**

Resumo

O artigo tem por objetivo expor acerca da vulnerabilidade da população em situação de rua no Brasil, marcada pela falta de moradia, acesso limitado a serviços básicos e discriminação social. Essa situação evidencia as desigualdades e falhas no respeito à dignidade humana. A omissão estrutural dos poderes estatais na implementação de políticas públicas para esse grupo perpetua sua marginalização. O STF, no julgamento da ADPF nº 976, destaca a necessidade de intervenção judicial para determinar medidas urgentes necessárias a garantir a dignidade e os direitos fundamentais dessas pessoas, diante do quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucionais. O estudo utiliza abordagem bibliográfica documental e transdisciplinar, buscando compreender a discriminação da administração pública na promoção dos direitos humanos e identificar as razões da exclusão dessa população. As políticas públicas são essenciais para desinstitucionalizar padrões culturais tradicionais e promover igualdade e justiça social.

Palavras-chave: Direitos humanos, Defesa de direitos, Pessoas em situação de rua, Dignidade da pessoa humana, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The paper aims to address the vulnerability of the homeless population in Brazil, marked by lack of housing, limited access to basic services, and social discrimination. This situation highlights inequalities and failures in respecting human dignity. The structural omission of state authorities in implementing public policies for this group perpetuates their

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Defense of rights, Homeless people, Human dignity, Public policies

INTRODUÇÃO

A situação da população em situação de rua no Brasil constitui uma das mais graves expressões da desigualdade social e da violação de direitos fundamentais no país. Marcada por múltiplas vulnerabilidades, essa parcela da população enfrenta diariamente a falta de moradia, o acesso limitado a serviços básicos como saúde, alimentação, higiene e segurança, além da constante discriminação social. Esse cenário não apenas revela a precariedade das condições de vida dessas pessoas, mas também escancara as falhas estruturais do Estado brasileiro na promoção da dignidade humana, como estabelece a Constituição Federal de 1988. Diante desse quadro, o presente artigo tem como objetivo analisar a vulnerabilidade da população em situação de rua sob a perspectiva das omissões do poder público, apontando a urgência da implementação de políticas públicas eficazes e inclusivas, com vistas à promoção da igualdade e da justiça social.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de caráter bibliográfico e documental, com abordagem transdisciplinar, considerando os aspectos jurídicos, sociais, políticos e culturais que envolvem a temática. Foram analisados documentos legais, decisões judiciais, pareceres técnicos, relatórios institucionais e produções acadêmicas voltadas à discussão dos direitos humanos e das políticas públicas destinadas à população em situação de rua. A abordagem transdisciplinar permite compreender a complexidade do fenômeno em sua totalidade, reconhecendo que a exclusão social é resultado de uma série de fatores interligados, que exigem respostas igualmente complexas, integradas e intersetoriais.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, identificou-se que a ausência ou ineficiência das políticas públicas voltadas para essa população não decorre apenas de limitações orçamentárias ou administrativas, mas está profundamente enraizada em padrões culturais tradicionais, que estigmatizam e invisibilizam essas pessoas. Essa discriminação se reflete tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas, o que contribui para a perpetuação do ciclo de marginalização. Nesse contexto, destaca-se o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, em que o Supremo Tribunal Federal - STF reconhece a necessidade de atuação judicial para obrigar os entes federativos a adotarem medidas urgentes e efetivas. A Corte alerta para a existência de um potencial estado de coisas inconstitucional, em razão das reiteradas omissões do poder público, que comprometem a dignidade e os direitos fundamentais dessa população.

A análise conduzida aponta que, além do reconhecimento jurídico da situação de vulnerabilidade, é fundamental repensar as práticas da administração pública para que sejam

capazes de romper com a lógica de exclusão e promover a inclusão social de forma efetiva. As políticas públicas devem ser pensadas como instrumentos de transformação social, capazes de desinstitucionalizar padrões excludentes e consolidar novos paradigmas de cidadania, baseados na igualdade material e na justiça social. Assim, o presente estudo busca contribuir com a reflexão crítica sobre a responsabilidade do Estado na promoção dos direitos das pessoas em situação de rua e reafirma a necessidade de atuação articulada entre os diversos setores da sociedade para enfrentar essa grave violação de direitos humanos.

1 DIREITO, SOCIEDADE E EXCLUSÃO: A OMISSÃO ESTRUTURAL DO ESTADO FRENTE À VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Ulpiano (150-223 d.C) dizia “onde está a sociedade, está o direito”. Essa relação é profunda, mas por vezes questionada, pois o direito como sendo um sistema de normas e regras que regulam o comportamento das pessoas em uma sociedade, faz a todos repensar e questionar valores, crenças e as necessidades dessa sociedade se deveras estão ao alcance de todos.

Está esse direito a manter a ordem, fazer justiça e proteger o homem em sociedade? Quem estaria sendo moldado - o direito molda ou a sociedade onde deveria ser aplicado?

O direito está presente em todos os aspectos da vida em sociedade, desde as normas jurídicas que governam a conduta dos cidadãos até os tribunais que interpretam e aplicam essas leis; o direito permeia a vida em sociedade, destinado a promover a igualdade, a justiça e os direitos humanos.

Nas palavras de Almeida e Almeida (2010, p. 210), a distinção entre direitos individuais e coletivos, conhecida como nova *summa divisio*, coloca os direitos ou interesses coletivos no centro do sistema constitucional, traçando diretrizes principiológicas fundamentais. Dessa forma, os direitos coletivos devem ser interpretados de maneira ampla e aplicados de forma imediata e máxima, considerando sua própria força normativa.

Embora, Paulo Bonevides (2010, p. 327) identifique na combinação da índole democrática e dos valores cristãos do Brasil um potencial para promover a justiça social e a liberdade, superando as desigualdades e fomentando o bem-estar coletivo, diante de uma manifesta descrença, defende a possibilidade da instauração de uma ordem democrática firme, definitiva e estável.

Sem discrepâncias étnicas profundas, sem minorias perseguidas ou espoliadas, sem ressentimento de classe arraigado em privilégios que a ação do tempo, com o progresso das ideias, não possa corrigir e remover. Possuímos em verdade uma índole

nacional democrática, e os valores cristãos podem perfeitamente inclinar-nos ao humanitarismo social, guiando a nação pelos caminhos da justiça e da liberdade, como pede o bem comum". (Bonavides, 2010, p. 327).

Conforme os ensinamentos de Baracho (2006), a proteção dos direitos coletivos e fundamentais é efetivada por meio da jurisdição, utilizando um conjunto de mecanismos e procedimentos constitucionais. Esse "bloco garantista" (Ferrajoli, 2001, p.338) inclui instrumentos que não necessariamente dependem de uma violação real e concreta de um direito fundamental, mas servem como condições e requisitos gerais para a atuação dos poderes públicos, limitando suas ações. Esse sistema visa assegurar a proteção de grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, garantindo que suas necessidades e direitos sejam atendidos, mesmo diante de potenciais abusos de poder ou desigualdades estruturais na sociedade.

Alguns segmentos da sociedade, devido a fatores econômicos, sociais e culturais, encontram-se em desvantagem significativa em relação ao acesso a direitos e recursos básicos, como saúde, educação e moradia. Esses grupos, frequentemente marginalizados, enfrentam barreiras estruturais que perpetuam a desigualdade e a exclusão social. Dentro desse contexto, a população em situação de rua emerge como um exemplo emblemático de vulnerabilidade extrema.

Essa vulnerabilidade social da população de rua torna esse grupo exposto a riscos e a níveis significativos de desagregação social, em situação de fragilidade, exposto a toda sorte de violência, alijados de quaisquer direitos fundamentais, necessitando de uma abordagem jurídica que integre os direitos coletivos e individuais.

Absolutamente, a situação das pessoas em situação de rua no Brasil é uma marca singular das desigualdades e das falhas no respeito à dignidade humana. Essa população enfrenta uma série de desafios diários, incluindo a falta de moradia adequada, acesso limitado a serviços básicos como saúde e saneamento, discriminação social e falta de oportunidades de emprego e educação.

O direito permeia a vida em sociedade e está destinado a promover a igualdade, a justiça e os direitos humanos e fundamentais.

O princípio de que todo poder emana do povo destaca a importância da participação cidadã na formulação e implementação de políticas que afetam a sociedade, incluindo aqueles que são mais vulneráveis e marginalizados.

As desigualdades sociais e a extrema vulnerabilidade afetam diferentes grupos dentro da sociedade brasileira e manifestam-se de várias maneiras, em especial nas famílias e

indivíduos em situação de risco, em especial nas pessoas em situação de rua em todos os rincões deste País.

Nesse contexto, deve-se indagar acerca da existência de normativas destinadas a salvaguardar os direitos desse grupo segregado de tudo e de todos. A resposta é positiva.

Acontece que, a omissão estrutural das três esferas federativas do Executivo e do Legislativo em relação aos direitos da população em situação de rua é uma falha sistemática que perpetua a marginalização e a vulnerabilidade desse grupo social.

O hiato da atuação estatal frente à implementação de políticas públicas autoriza o Poder Judiciário realizar esse controle judicial das políticas públicas diante da omissão do ente público.

Diante do cenário de extrema vulnerabilidade da população em situação de rua, torna-se imperativo o reconhecimento da responsabilidade estatal na efetivação dos direitos fundamentais. A ausência de políticas públicas eficazes e a omissão das esferas governamentais comprometem não apenas a dignidade desses indivíduos, mas também os princípios constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito. A intervenção judicial surge, assim, como instrumento legítimo para suprir essa lacuna, assegurando proteção, igualdade e justiça social. Somente com ações concretas e integradas será possível romper com o ciclo de exclusão e construir uma sociedade verdadeiramente solidária, inclusiva e comprometida com os direitos humanos.

2. DIREITOS HUMANOS E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Os direitos humanos como fundamentos que se vinculam aos documentos de direito internacional, buscando serem válidos universalmente para todas as pessoas e em todas as épocas, transcendendo fronteiras nacionais e adotando um caráter supranacional, representam um ideal de justiça e dignidade universalmente aplicável e estão intimamente correlacionados com os direitos fundamentais, independente dos planos em que estão consagrados.

Os direitos fundamentais podem ser classificados em dimensões que estão intimamente ligadas à evolução da concepção dos direitos humanos ao longo do tempo. Acontece que, como bem registrou o jurista Antônio Augusto Cançado Trindade (1997, p. 24) “Os direitos humanos não se ‘sucodem’ ou ‘substituem’ uns aos outros, mas se expandem, se acumulam e fortalecem, interagindo os direitos individuais e sociais”.

Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 362) enfatiza a importância tanto do Direito Coletivo quanto do Direito Individual no sistema jurídico brasileiro. Embora esses direitos não

estejam explicitamente divididos pela Constituição, ambos são essenciais e interligados por ela, que estabelece suas diretrizes.

De proêmio, é essencial compreender que o Direito dos Direitos Humanos não se destina a regular relações entre pessoas em condições de igualdade, mas sim a proteger os mais vulneráveis. Em contextos de desigualdade, seu objetivo é corrigir disparidades e injustiças, não por meio de acordos de reciprocidade, mas aplicando princípios que promovem a justiça e os direitos fundamentais de maneira equitativa.

O direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa de interesses superiores da realização da justiça. (Piovesan, 2013, p. 57)

Nessa dimensão dos vulneráveis e minorias se concentram os direitos específicos de grupos que enfrentam desvantagens sociais e estruturais. Diante da discriminação de raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade, status socioeconômico, essas pessoas são frequentemente marginalizadas com base em sua condição de sem-teto.

Este termo minoria, por serem mais que vulneráveis, são fragmentos da vulnerabilidade, necessitam de um tratamento diferenciado para que possam ser incluídas no seio da sociedade, como é o caso dos moradores de rua.

A pessoa em situação de rua é juridicamente conceituada na forma do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a política nacional para a população em situação de rua.

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 (Brasil, 2009).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA revelou um aumento significativo na população em situação de rua no Brasil, de 92.515 pessoas em setembro de 2012 para 221.869 pessoas em março de 2020, representando um acréscimo de 140%. (IPEA, 2022).

Lado outro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não registra oficialmente dados dos moradores em situação de rua. São invisíveis.

2.1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 976 MC-REF/DF E A NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A resolução do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 976 MC-REF/DF representa um marco significativo na luta pelos direitos da população em situação de rua no Brasil. Essa ação judicial levanta a questão do “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida” enfrentadas por esse grupo vulnerável. Apesar de extensa, cumpre dispor a ementa que apresenta pontos fulcrais:

CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDACAUTELAR REFERENDADA.

1. O quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucional, viabiliza a atuação desta SUPREMA CORTE para impor medidas urgentes necessárias à preservação da dignidade da pessoa humana e à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária. Precedentes: ADPF 347-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2016; ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/10/2020; ADPF 756-TPI-Ref, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 30/3/2021; ADPF 635-MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022.

2. O Decreto Federal 7.053/2009 materializa um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontra substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal. Plausibilidade do pedido relativo à obrigatoria observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo referido Decreto, independentemente de adesão formal por parte dos entes federativos.

3. Com vistas à efetiva implementação de uma Política Nacional, aidealização de um amplo plano de ação e de monitoramento pela União constitui providência imprescindível para unir a sociedade e o Estado brasileiros na construção de uma solução consensual e coletiva para o problema social da população em situação de rua.

4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos.

5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para

a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar:

I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; (II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes; II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua; II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua; II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Civas de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua; II.10) Disponibilização imediata: II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade; II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua; e (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação. (STF, ADPF 976 MC-REF/DF, 2023)

A decisão do STF obriga os Poderes Executivos Federal, Estaduais/Distrital e Municipais a observarem imediatamente as diretrizes estabelecidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, assim como o cumprimento imediato de várias determinações relacionadas.

A importância desse veredicto reside na sua capacidade de chamar atenção para a omissão política em relação à população em situação de rua, que há muito tempo sofre com a

falta de políticas públicas eficazes para enfrentar suas necessidades básicas e garantir sua dignidade.

A decisão do STF destaca a urgência de ações concretas para lidar com essa situação de vulnerabilidade, exigindo dos poderes públicos uma resposta imediata e efetiva, determinando o prazo a formulação, pelo poder executivo federal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua.

Em suma, a decisão judicial ressalta a necessidade premente de um compromisso sério por parte do Estado em assegurar os direitos e a dignidade da população em situação de rua. É um lembrete contundente de que o direito está presente, influenciando e sendo influenciado pela dinâmica social e cultural do ambiente em que opera.

A proteção do ser humano se opõe a construções teóricas prejudiciais que negam meios eficazes de implementação de direitos e separam o econômico do social e do político. Essas abordagens ignoram a indivisibilidade do ser humano, titular de todos os direitos humanos em todas as áreas de sua atuação. Ao contrário da ideia de sucessão das gerações/dimensões de direitos, os direitos humanos não se substituem, mas se expandem, acumulam e fortalecem, interagindo direitos individuais e sociais.

O Ministro relator em seu voto destacou a omissão estrutural, imputada a todas as esferas de governo, na condução de políticas públicas direcionadas à população em situação de rua no país, em violação aos preceitos expressos nos artigos 1º, III; 3º, I; 5º, caput; 6º; 23, II; 24, XII; 194; 196; 197; 198; 199; 200; 227; e 230 da Constituição de 1988. Pela ordem, tratam dos seguintes itens: Princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; garantias fundamentais, que tratam dos direitos e garantias individuais; direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados; competências comuns e concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que diz respeito à saúde e previdência social; seguridade social, que inclui a saúde, a previdência social e a assistência social; princípios do Sistema Único de Saúde (SUS); direitos da criança e do adolescente; proteção ao idoso.

A transparência na execução dos programas e na aplicação dos recursos é um princípio crucial para garantir a eficácia e a *accountability*, ou seja, o controle e a fiscalização das ações governamentais.

Destaca-se que o STF, a partir de 2020, passou a mapear os processos de classe de controle concentrado e recursais com a aplicação dos 17 Objetivos de desenvolvimento

sustentável - ODS da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas - ONU, que trata de um plano global para atingir em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. O STF tem o objetivo de aprimorar a governança institucional tornando-a mais democrática e humanizada.

Formada por cinco componentes principais: Pessoas, Paz, Parcerias, Prosperidade e Planeta que por sua vez sustentam 17 ODS, destinados ao enfrentamento dos problemas mundiais, com foco na sustentabilidade dividida em 3 categorias principais: (a) crescimento econômico; (b) inclusão social e (c) proteção ambiental, relacionadas entre si, agregadas pelas parcerias e a paz, a Agenda 2030 da ONU nos faz refletir que a paz, a Justiça e instituições sólidas são essenciais para o fortalecimento desses 3 elementos principais.

Dessa feita, o STF, ao julgar a ADPF 976 MC-REF, colaciona por ocasião do acesso à referida lide 6 seis ODS vinculados ao processo e retratados no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Confirma-se:



Tratou a decisão em promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsabilidade das instituições políticas.

Ada Pellegrini Grinover *et al.* (2008, p.16) observam que “É na falta desse trabalho integrado e conjunto que a política nacional para a população em situação de rua sucumbe às boas intenções. E é para sanar essa falta que o Poder Judiciário, devidamente estimulado, pode e deve intervir”.

Como reforço e resposta às exigências do STF, foi sancionada pelo presidente da república e publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 17.01.2024 a Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para

População em Situação de Rua (PNTC PopRua), com o fim de garantir os direitos básicos das pessoas em situação de rua.

Em seu art. 2º foram estabelecidos os princípios da Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua (PNTC PopRua).

Art. 2º São princípios da PNTC PopRua:

- I – respeito à dignidade da pessoa humana;
- II – valorização e respeito à vida e à cidadania;
- III – estabelecimento de condições de trabalho decente;
- IV – articulação entre trabalho, educação e desenvolvimento;
- V – sustentabilidade ambiental;
- VI – atendimento humanizado e universalizado;
- VII – participação e controle sociais;
- VIII – direito à convivência familiar e busca da inserção comunitária;
- IX – transparência na execução dos programas e ações e na aplicação dos recursos a ela destinados;
- X – respeito às condições sociais e às diferenças de origem, de raça, de idade, de nacionalidade e de religião, com atenção especial às pessoas com deficiência ou com comorbidades e às famílias monoparentais com crianças;
- XI – promoção de igualdade de oportunidades e não discriminação. (Brasil, 2024)

A Lei nº 14.821/2004, surge como uma resposta legislativa às diretrizes impostas pelo STF, formalizando e detalhando uma política específica para a inclusão e proteção da população em situação de rua, alinhada com as determinações judiciais.

Portanto, vem unir forças ao Decreto nº 7.053/2009 para que se promovam os direitos humanos dessas pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à saúde, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade, dentre tantos outros apagados das vidas dessas pessoas.

Lado outro, para entender a complexa relação entre os espaços públicos e população em situação de rua, é importante visualizar a origem desse ajuntamento humano que ocupa as vias públicas, e compreender que ele não está ali por vontade própria.

No dizer de Maria Lúcia Lopes da Silva (2009, p. 137), a população em situação de rua não é diretamente responsável pela situação desafortunada em que se encontra. É “uma condição não escolhida pelos que nela se encontram, mas que nela foram colocados”.

A origem de tal fenômeno social remonta ao surgimento das cidades pré-industriais da Europa (capitalismo), e a saída do homem do campo, momento em que a pobreza passou a compor o cenário da vida urbana em várias partes do mundo levando esse grupo a níveis extremos de degradação de vida.

Mesmo sendo limitada e insuficiente a oferta de infraestrutura, atraem a população em situação de rua para os grandes centros urbanos, pois oferecem melhores condições para alimentação, abrigo, higiene e saúde.

O fenômeno da população em situação de rua é complexo e multifacetado. Não é um único fator que leva uma pessoa à rua, mas uma combinação de vários. Fatores estruturais, como a falta de moradia e emprego, mudanças econômicas e sociais contribuem significativamente. Além disso, fatores biográficos, como rupturas familiares, doenças mentais, dependência de substâncias e infortúnios pessoais também desempenham um papel importante.

Essa população enfrenta uma série de desafios diários, incluindo a falta de moradia adequada, acesso limitado a serviços básicos como saúde e saneamento, discriminação social e falta de oportunidades de emprego e educação. Absolutamente, é uma marca singular das desigualdades e das falhas no respeito à dignidade humana.

Afirma José Afonso da Silva (1999, p. 109): “Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais”.

Como fator determinante da exclusão da população em situação de rua temos o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas por esse fenômeno. Nesse sentido é comum ouvir denominações pejorativas e humilhações frequentes.

Diversos conceitos retratam os preconceitos que recaem na análise da situação social desse grupo entre eles a aporofobia e arquitetura hostil.

A aporofobia no campo dos estudos sociais e psicológicos foi desenvolvida pela filósofa espanhola Adela Cortina em 1995, que se refere à rejeição ou antipatia às pessoas pobres ou em condição de pobreza, o foco é o status econômico do indivíduo.

Trata-se de uma doença social que isola e exclui os pobres, baseada em medo, desconhecimento e preconceitos similares. Essa pecha serve como um chamado à reflexão sobre como as sociedades contemporâneas tratam seus membros mais vulneráveis.

É muito comum que as pessoas em situação de rua sejam responsabilizadas pela situação em que se encontram por suas ‘imperfeições’ ou ‘falhas’ de caráter. Muitas vezes também são tratadas como uma ameaça à comunidade. Borin (2003) considera que os moradores em situação de rua são fortemente estigmatizados pelos cidadãos da cidade, despertando medo, nojo e descaso.

Essa falha serve como um chamado à reflexão sobre como as sociedades contemporâneas tratam seus membros mais vulneráveis. Ela aponta para a necessidade urgente

de abordagens mais humanas e inclusivas em políticas sociais e econômicas para combater a discriminação fundamentada na condição econômica das pessoas.

A institucionalização da invisibilidade da população de rua pelo Estado brasileiro é uma realidade, uma espécie de aporofobia estatal.

A Constituição Federal de 1988 adotou uma visão ampla dos direitos fundamentais, abrangendo tanto os direitos individuais quanto os coletivos. Isso reflete a necessidade de construir novos paradigmas e diretrizes para a administração pública, focando na garantia de direitos fundamentais para todos os cidadãos, inclusive os mais vulneráveis, como a população em situação de rua. A nova *summa divisio* constitucionalizada, como discutido por Almeida (2008, p. 382), propõe uma reavaliação das práticas e princípios administrativos para assegurar que esses direitos sejam efetivamente protegidos e promovidos pelo Estado.

No caso dos moradores de rua, o Direito Coletivo é especialmente crucial. Este direito abrange os interesses e necessidades de grupos, como a população em situação de rua, que enfrenta desafios estruturais e biográficos. O Direito Coletivo assegura que esses indivíduos tenham acesso a direitos fundamentais, como moradia, saúde e dignidade, promovendo ações integradas e políticas públicas voltadas para sua proteção e inclusão social.

Nas dimensões dos direitos humanos e da população em situação de rua, a Constituição de 1988 no Brasil, conhecida como Constituição Cidadã, estabeleceu uma estrutura jurídica centrada na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais.

A constituição definiu um novo marco legal que busca proteger e promover direitos que são essenciais para garantir a vida digna de todos os cidadãos, independentemente de sua condição social.

Essa abordagem coletiva é vital para enfrentar as questões complexas que afetam os moradores de rua, garantindo que suas necessidades sejam atendidas de maneira holística e inclusiva, através de medidas que considerem o bem-estar coletivo e promovam a justiça social.

A propósito, aludes Santos:

As pessoas em situação de rua fazem do corpo a própria casa, como uma espécie de casulo em que não há pupa e nem proteção contra os perigos naturais; há apenas metamorfoses, uma ‘(des)volução’ que aos poucos degenera o corpo [...]. Resgatar, recuperar e reinserir os moradores de rua na sociedade são obrigações dos poderes públicos. No entanto, enquanto elas não são cumpridas, tal poder deve garantir proteção e dignidade da pessoa humana” (Santos, 2021, p. 89).

De igual modo, o julgamento da ADPF citada legitima a Lei nº 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe a adoção de técnicas de “arquitetura hostil”, que desencoraja comportamentos específicos da população de rua - como dormir em bancos ou

permanecer por longos períodos em determinados locais, excluindo e marginalizando esse segmento. Ademais, essas técnicas não resolvem as questões subjacentes relacionadas à falta de moradia e vulnerabilidade social.

É imperativo afirmar que todos os cidadãos têm o direito de permanecer nos espaços públicos (ruas, praças e calçadas), sendo vedada qualquer discriminação. Seu direito de ir, vir e permanecer não pode ser desrespeitado. Todos possuem direito a manter consigo documentos e pertences pessoais, desde que lícitos.

Nesse ser assim, a sociedade moderna vivencia a transição da interpretação jurídica tradicional para uma abordagem discursiva, destacando a importância do diálogo e da argumentação na aplicação da Constituição. Isso reflete uma mudança para uma interpretação mais dinâmica e participativa, onde o intérprete considera não apenas a letra da lei, mas também o contexto social e os valores da sociedade.

Essa abordagem é crucial para a proteção dos direitos humanos, pois permite adaptar as normas constitucionais às necessidades concretas, como as da população em situação de rua, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais no contexto específico das pessoas vulneráveis.

Essas dimensões demonstram a complexidade e a abrangência dos direitos humanos que devem ser protegidos e promovidos para a população em situação de rua. A abordagem constitucional e jurídica busca não apenas reconhecer esses direitos, mas também implementar políticas públicas eficazes que garantam sua efetivação na prática, assegurando a dignidade e o bem-estar desses indivíduos.

A decisão do ST em relação à população em situação de rua exemplifica o princípio do Direito dos Direitos Humanos ao reconhecer a imperatividade da proteção integral e indivisível dos direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à dignidade e à segurança das pessoas em situação de vulnerabilidade. Nessa perspectiva, o tribunal reafirma a unidade conceitual dos direitos humanos, enfatizando sua indivisibilidade e a aplicabilidade judiciária, contrapondo-se às tentativas de fragmentação ou adiamento por meio de pretextos diversos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos direitos humanos trouxe uma compreensão mais abrangente da pessoa humana, levando em consideração sua condição em relação a diversas características, como geração, gênero, idade, raça, etnia, capacidade civil, penal e política, entre outras.

Bobbio (1996, p.68) descreve três maneiras pelas quais essa evolução ocorreu: a) aumento da quantidade de bens considerados merecedores de proteção; b) extensão da titularidade de certos direitos a sujeitos diferentes do homem; c) reconhecimento de que o homem não é mais visto como um indivíduo genérico, mas sim em sua especificidade e concreticidade em sociedade, como uma criança, um idoso, um doente ou um morador de rua.

Nesse contexto, a garantia desses direitos para a população em situação de rua exige políticas públicas abrangentes que não apenas abordem as necessidades imediatas, como também promovam a integração social e econômica desses indivíduos, respeitando sua dignidade e direitos fundamentais.

Ações como as determinadas pela ADPF 976 MC-REF são passos importantes para assegurar que esses direitos sejam respeitados e promovidos para que esse grupo possa encontrar em suas vidas a sua medida de paz e dignidade como pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Material Coletivo**: superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. Os Direitos ou interesses coletivos no Estado Democrático de Direito Brasileiro. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; SALIBA, Aziz Tuffi (Orgs.). **Direitos fundamentais e a função do Estado nos planos interno e internacional**. Coleção Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. v. 2. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010, p. 209-245.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte, Fórum, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BORIN, Marisa do Espírito Santo. **Desigualdades e rupturas sociais na metrópole: os moradores de rua em São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC, São Paulo, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.821, 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14821&ano=2024&data=16/01/2024&ato=43bcXRE1ENZpWTcf6>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 976 MC-REF / DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em 15 jul. 2024.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías de la ley del más débil*. Tradução Perfecto Andrés Ibáñez. Madri: Trotta, 2001.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=faa83eb1-f7fb-44d9-ba91-341a7672611d>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PELLEGRINI, Ada; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo César Vicente de; IENNAO, Rodrigo (Orgs.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Juliano Batista dos. **Errantes Urbanos** – funções corporais e táticas de sobrevivência dos moradores de rua em Cuiabá. Curitiba: Editora CRV, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.