

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Igor Siuves Jorge

**Antecedentes históricos, trajetória de vulnerabilização da população em
situação de rua e abordagem pelo Judiciário: estado de coisas
inconstitucional que levou à ADPF 976/2022**

Belo Horizonte

2025

Igor Siuves Jorge

Antecedentes históricos, trajetória de vulnerabilização da população em situação de rua e abordagem pelo Judiciário: estado de coisas inconstitucional que levou à ADPF 976/2022

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de Mestrado em Direito.

Área de concentração: Direito e Justiça.

Linha de pesquisa 2 – Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade.

Área de estudo: D-10 – As Relações na Cidade, a Alteridade, o Usufruto Equitativo e o Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias

Belo Horizonte

2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

J82a Jorge, Igor Siuves
Antecedentes históricos, trajetória de vulnerabilização da população em situação de rua e abordagem pelo Judiciário [manuscrito]: estado de coisas inconstitucional que levou à ADPF 976/2022 / Igor Siuves Jorge. - 2025.
113 f.

Orientador: André Luiz Freitas Dias.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 106-112.

1. Direitos sociais - Teses. 2. Poder judiciário - Brasil - Teses. 3. Pessoas desabrigadas - Teses. 4. Direito à moradia - Teses. I. Dias, André Luiz Freitas. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.7



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO IGOR SIUVES JORGE

Realizou-se, no dia 27 de fevereiro de 2025, às 09:00 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Antecedentes históricos, trajetória de vulnerabilização da população em situação de rua e abordagem pelo Judiciário: estado de coisas inconstitucional que levou à ADPF 976*, apresentada por IGOR SIUVES JORGE, número de registro 2023651586, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). André Luiz Freitas Dias - Orientador (UFMG), Prof(a). Carla Ribeiro Volpini Silva (UFMG), Prof(a). Anhamoná Silva de Brito (Universidade do Estado da Bahia).


A Comissão considerou a dissertação:

(x) Aprovada, tendo obtido a nota 100.

() Reprovada


Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2025.

Documento assinado digitalmente
 ANDRE LUIZ FREITAS DIAS
Data: 06/03/2025 17:29:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. André Luiz Freitas Dias (Doutor) Nota: 100

Profa. Carla Ribeiro Volpini Silva (Doutora) Nota: 100

Documento assinado digitalmente
 ANHAMONA SILVA DE BRITO
Data: 06/03/2025 16:26:05-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Anhamoná Silva de Brito (Doutora) Nota: 100

Dedico esse texto a todos aqueles que
temem o frio e a chuva.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer aqueles que nos apoiaram na trajetória. Nenhum objetivo é conquistado sozinho, sempre é alcançado com o apoio daqueles que nos cercam.

Tive a oportunidade de realizar o objetivo de retornar à UFMG para cursar o Mestrado. Foram dois anos agitados e de múltiplos aprendizados.

Agradeço à UFMG por essa oportunidade. O ensino de excelência da Universidade Pública é um privilégio.

Agradeço a todas as Professoras e todos os Professores dos quais tive a alegria de frequentar as aulas, Carla Ribeiro Volpini Silva, Mônica Sette Lopes, Camila Silva Nicácio, Antônio Gomes de Vasconcelos, Nathalia Lipovetsky, Adriana Campos Silva e Karine Salgado, por todos os conhecimentos compartilhados. Ao Professor André Luiz Freitas Dias, pelas conversas para o direcionamento da pesquisa. Aos Professores Anhamoná Silva de Brito e Daniel Gaio, pela receptividade do convite para a participação na Banca.

Por fim, agradeço à Luana, que bem mereceria todas as minhas dedicatórias, pelo apoio de sempre. E ao Otávio, por renovar a esperança e me fortalecer durante o caminho.

Concluo essa etapa com a alegria de quem atingiu um antigo sonho.

RESUMO

Cresce o número da população em situação de rua, sem que sejam adotadas medidas eficazes e estruturais à garantia dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988, notadamente o direito social à moradia garantido no seu art. 6º. Considerando fatores históricos que contribuíram para a segregação dessa população no Brasil, a pesquisa ressalta as trajetórias de vulnerabilizações que tantas marcas deixaram e continuam deixando em sua existência e a importância de se conhecer os dados que têm sido produzidos no país e propõe a análise das medidas relacionadas à ADPF 976/2022, por meio da qual é requerido o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em relação à população em situação de rua. Examina ainda decisões judiciais sobre o tema, buscando detalhar qual o tratamento conferido pelo Judiciário brasileiro à população em situação de rua. O texto demonstra a necessidade de mudança de paradigma. Além da necessidade de garantia de direitos sociais à população enquanto está em situação de rua, o trabalho defende ser essencial a priorização da busca da saída da situação de rua.

Palavras-chave: população em situação de rua; trajetória de vulnerabilização; judiciário brasileiro; direitos sociais; moradia.

ABSTRACT

The number of the homeless population is growing, without effective and structural measures being adopted to guarantee the rights provided for in the Federal Constitution of 1988, notably the social right to housing guaranteed in its art. 6°. Considering historical factors that contributed to the segregation of this population in Brazil, the research highlights the vulnerability's trajectories that so many brands have left and continue leaving in their existence and the importance of knowing the data that have been produced in the country and proposes the analysis of measures related to ADPF 976/2022, through which the recognition of the unconstitutional state of affairs in relation to the homeless population is required. It also analyzes judicial decisions on the subject, seeking to detail the treatment given by the Brazilian Judiciary to the homeless population. The text demonstrates the need for a paradigm shift. In addition to the need to guarantee social rights to the population while they are homeless, the work argues that it is essential to prioritize the search for a way out of homelessness.

Key-words: homeless population; vulnerability's trajectory; brazilian judiciary; social rights; housing.

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|---|----|
| Figura 1 | Resultado do Censo de 1872 em relação à população livre e ao somatório de toda a população..... | 30 |
| Figura 2 | Resultado do Censo de 1872 em relação à população escravizada..... | 30 |
| Figura 3 | Quadro A Redenção de Cam..... | 31 |
| Figura 4 | Arquitetura hostil..... | 48 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Análise dos julgados encontrados no site do TJMG.....65

Tabela 2: Julgados que buscam a garantia de direitos.....78

Tabela 3: Julgados em que a situação de rua foi utilizada de forma favorável ao jurisdicionado.....79

Tabela 4: Julgados em que a situação de rua foi utilizada de forma desfavorável ao jurisdicionado.....79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------------------------|---|
| ACP | Ação Civil Pública |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| BANRISUL | Banco do Estado do Rio Grande do Sul |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CadÚnico | Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal |
| CF/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CONDEGE | Colégio Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CP | Código Penal |
| DNA | Ácido Desoxirribonucleico |
| DPMG | Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais |
| DUDH | Declaração Universal de Direitos Humanos |
| EC | Emenda Constitucional |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| INFRAERO | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social |
| MNMMR | Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua |
| MNPR | Movimento Nacional da População de Rua |
| MP | Ministério Público |
| OBPopRua / POLOS – UFMG | Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua do Programa Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |

| | |
|--------------|---|
| PGR | Procuradoria-Geral da República |
| PNTC PopRua | Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua |
| POLOS – UFMG | Programa Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais |
| PUC – MG | Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais |
| RMAS | Registros Mensais de Atendimentos Socioassistenciais |
| RFB | República Federativa do Brasil |
| SAGI | Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SESC | Serviço Social do Comércio |
| SIDH | Sistema Interamericano de Direitos Humanos |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TJMG | Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais |
| TJRS | Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul |
| UFES | Universidade Federal do Espírito Santo |
| UFMG | Universidade Federal de Minas Gerais |
| UFRGS | Universidade Federal do Rio Grande do Sul |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| URBEL | Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte |
| USP | Universidade de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2 APRESENTAÇÃO E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS..... | 17 |
| 3 DIREITO À MORADIA..... | 20 |
| 3.1 A proteção normativa ao direito à moradia..... | 20 |
| 3.2 Elementos do direito à moradia: direito à moradia digna e segura..... | 22 |
| 3.3 A prevalência do direito à propriedade em relação ao direito à moradia..... | 24 |
| 4 A INVISIBILIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A INSUFICIÊNCIA DE DADOS..... | 28 |
| 4.1 Os primeiros diagnósticos da população brasileira..... | 28 |
| 4.2 A invisibilização desde o primeiro Censo..... | 33 |
| 4.3 Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.... | 35 |
| 4.4 A necessária contabilização da população em situação de rua..... | 40 |
| 5 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL..... | 43 |
| 5.1 Aporofobia e intolerância: o Mesmo e o Outro..... | 43 |
| 5.2 A trajetória de vulnerabilização das pessoas em situação de rua..... | 50 |
| 5.3 Cumprimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto Federal 7.053/2009..... | 52 |
| 5.4 Parâmetros estabelecidos pelo STF na ADPF 976/2022..... | 55 |
| 6 TRATAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA PELOS TRIBUNAIS..... | 62 |
| 6.1 Jurisprudência do TJMG sobre a população em situação de rua..... | 62 |
| 6.2 Análise individual dos casos encontrados..... | 65 |
| 6.3 A situação de rua utilizada em detrimento da parte processual..... | 80 |
| 6.4 Ampliação das pesquisas..... | 83 |
| 6.5 A retirada de pertences e documentos da população em situação de rua..... | 84 |

| | |
|--|----|
| 6.6 O olhar do Judiciário sobre o acolhimento institucional..... | 86 |
| 6.7 Garantia de direitos à população em situação de rua..... | 88 |
| 6.8 A inviolabilidade de domicílio das pessoas em situação de rua..... | 89 |
| 6.9 A situação de rua como fundamento para a aplicação da prisão preventiva ou para a negativa da aplicação das medidas cautelares diversas da prisão..... | 91 |

7 O OLHAR QUE AINDA FALTA: A NECESSÁRIA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA.....95

| | |
|---|----|
| 7.1 A reserva do possível e o ativismo judicial para garantia dos direitos sociais..... | 95 |
| 7.2 A necessária atuação do Judiciário na garantia do direito à moradia digna e segura..... | 99 |

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....102

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....106

APÊNDICE.....113

Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua / POLOS – UFMG) a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

1. INTRODUÇÃO

Assim, embora seja possível, como visto, impor medidas concretas mais urgentes no intuito de garantir um mínimo de existência digna, também revela-se necessário mobilizar os demais poderes, tanto mais afeitos às especificidades das políticas públicas, na construção de uma solução robusta e duradoura.¹

O excerto da decisão cautelar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976/2022 demonstra a necessidade de uma solução permanente para a situação de rua da população que se encontra desprovida do direito à moradia, constitucionalmente assegurado. Demonstra também que a solução deve envolver vários agentes, não sendo o Judiciário, de forma isolada, apto a resolver a questão da escassez de moradia no país. Isso porque, em que pese o Judiciário se guiar pela inafastabilidade da jurisdição, que lhe impõe agir sempre que provocado, limita-se pela inércia da jurisdição, que restringe sua atuação quando não provocado.

Decisões judiciais que ultrapassam esse limite tangenciam a violação ao princípio da separação dos poderes e, muitas vezes, recebem a crítica de exercerem o ativismo judicial. Contudo, diante da ineficiência dos outros poderes em resolver a sensível demanda da população em situação de rua, a partir da ADPF 976/2022, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de julho de 2023, determinou providências emergenciais para minimizar os danos imediatos.

Determinou também medidas que buscam mapear o problema do estado de coisas inconstitucional com a população em situação de rua no Brasil, para que seja construída uma decisão efetiva e duradoura. Com esse escopo, o STF determinou aos entes federados a observância das diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Estabelece o art. 1º do Decreto Federal 7.053/2009:

¹ STF, Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 584. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

“Art. 1º. Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

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.”²

O mencionado decreto já traz, portanto, diretrizes a serem seguidas no cuidado com a população em situação de rua, além de caracterizar de forma ampla e diversa esse grupo. No entanto, não só o Poder Executivo não vem seguindo as diretrizes apontadas. O desrespeito aos direitos à população em situação de rua é constante. Dessa forma, a decisão cautelar na ADPF 976/2022, calcada nas percepções dos outros atores sociais que podem ajudar na solução da questão, buscou direcionar ações para a busca de uma solução mais definitiva.

Para além dessa decisão, é preciso observar como vem se posicionando o Poder Judiciário em relação à questão. É preciso verificar se as decisões que atingem a população em situação de rua estão considerando as circunstâncias em que estão inseridas essas pessoas. O alinhamento das determinações do STF e das disposições legais já existentes e a concretização desses mandamentos nas decisões judiciais de 1º grau, que efetivamente impactam de forma imediata a população, são medidas urgentes.

Assim, justifica-se a presente pesquisa pela necessidade de analisar como a questão da população em situação de rua vem sendo compreendida pelo Judiciário. É importante averiguar se as decisões estão efetivamente atentando-se à gravidade do problema, enfrentando-o e buscando soluções viáveis.

Dessa forma, a pesquisa buscará definir qual é o tratamento dado pelo Judiciário à população em situação de rua, buscando vulnerabilidades específicas dentro das tantas que a população em situação de rua enfrenta.

Apesar de analisar as decisões judiciais, a pesquisa precisa se basear na perspectiva do outro, porque não há como falar da população em situação de rua sem considerar o prisma dessas pessoas:

² BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

No individualismo metodológico, o conhecimento é construído tomando o outro como objeto, de maneira colonizadora e destruidora das subjetividades e dos modos de existência. Por outro lado, as transformações na forma de produção do conhecimento que aqui propomos colocam a universidade como coautora desse conhecimento, visto como um bem comum. As comunidades são parte integrante e agentes dos métodos utilizados. O que, mais uma vez, coloca a construção do conhecimento como um dever ético-político, do qual o método é sua manifestação superlativa.³

Ainda, antes de buscar essas decisões judiciais, é importante analisar os antecedentes históricos e as causas que levaram essas questões ao Judiciário. Dessa forma, imperioso avaliar inicialmente o arcabouço que trata do direito à moradia, a conquista do direito à moradia como direito social previsto no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e a origem desse grande déficit habitacional que levou aos números atuais de pessoas em situação de rua e aos processos judiciais que essa situação gera. É importante avaliar os dados referentes à população em situação de rua, para verificar se as decisões judiciais têm a real percepção do cenário atual, considerando que a decisão cautelar na ADPF 976/2022 deixou clara a ausência de dados confiáveis sobre a população em situação de rua.

Antes, porém, da pesquisa propriamente dita, importante ponderar como se chegou a ela, explicitando como foi definida a metodologia utilizada. Assim, seguem inicialmente curtos apontamentos sobre a trajetória para se chegar ao presente estudo.

³ DIAS, André Luiz Freitas; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Os desafios éticos da pesquisa social aplicada. In: REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo, VIANA, Igor Campos, BETTONI, Isabela de Araújo (Orgs.) Nas Entranhas do Direito: métodos e escritas do corpo. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022, p. 169.

2. APRESENTAÇÃO E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

O presente estudo começou pelo contato com a realidade da precariedade de moradia em Belo Horizonte que ocorreu na minha atuação profissional. A problemática da escassez de moradia foi tema central de meu trabalho por muitos anos. Ingressei na Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) em 2011 e minha primeira atuação ocorreu junto à Defensoria Pública da Fazenda Pública Municipal. Na primeira semana, ao avistar um grande malote com diversos processos físicos chegando à minha sala, um Defensor mais antigo me alertou para que, em meio a tantos processos de cor parda, eu olhasse com bastante cuidado para aqueles processos menos numerosos de capa verde.

Na cor parda, estavam os inúmeros processos de execução fiscal, abrigando cobranças de impostos e taxas feitas pelo Município em face dos munícipes. Na cor verde, estavam os processos que envolviam demandas de saúde e, também, demandas relacionadas à moradia. A mesma cor verde que representa a Defensoria Pública, instituição com propósito de garantir o acesso à justiça às pessoas em situação de vulnerabilidade, naqueles processos parecia representar a esperança contida em cada uma das demandas, esperança de obtenção de moradia, de dignidade.

Ao longo de doze anos como Defensor Público, atuei nas mais diversas áreas: Defensoria do Consumidor, Defensoria Criminal, Defensoria Cível, Defensoria de Família, Defensoria de Sucessões e Defensoria da Criança e do Adolescente. Contudo, durante a larga maioria do tempo atuei junto à Defensoria Fazendária. Nesse campo, acompanhei todos os processos originados do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública, responsável pela atuação extrajudicial nas questões coletivas de moradia. Observei, portanto, na prática, a atuação do Município de Belo Horizonte em relação à necessidade de implementação do direito à moradia, notadamente por meio da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL.

Acompanhei demandas por reconhecimento do valor da posse e processos de reassentamento. Em Belo Horizonte, ocorreram muitos reassentamentos em edifícios construídos pelo Município. Atendendo essas pessoas, verifiquei os inúmeros desdobramentos causados pelo deslocamento da população de suas comunidades para esses edifícios. Desse movimento, surgiu o projeto de pesquisa sobre as consequências geradas na comunidade pela atuação do Município, analisando como a retirada de algumas famílias da comunidade para

reassentamento nos edifícios, sem posterior amparo da população, tanto da que fica na comunidade, quanto da que é deslocada para os edifícios, gera uma desproteção das pessoas pela perda dos vínculos comunitários e um ambiente propício à tomada do comando pela criminalidade.

Apresentado esse projeto de pesquisa no difícil processo seletivo do Mestrado da UFMG, obtive a tão desejada aprovação e ingressei na pós-graduação sob a orientação do Professor André Luiz Freitas Dias. A atuação do Professor André junto ao Programa Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (POLOS – UFMG) trouxe elementos importantes para a adequação do projeto e a definição do problema de pesquisa.

Ao longo dos dois anos da pós-graduação, o aprendizado junto ao Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua do Programa Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (OBPopRua / POLOS – UFMG), que desempenha papel importante na consolidação de dados referentes à população em situação de rua, levou ao redirecionamento da pesquisa para a população em situação de rua, mantendo a análise da precariedade de moradia no país. Mas outras mudanças ocorreram também ao longo desses dois corridos anos.

Após o ingresso no Mestrado, fui nomeado para exercer o cargo de Magistrado junto ao Tribunal de Justiça da Bahia. Essa nomeação alterou a pesquisa em diversas frentes. Além da visão obtida em relação à precariedade de moradia pela atuação como Defensor Público, foi sugerida na Banca de Qualificação a utilização de uma pesquisa jurisprudencial sobre o tema, para verificar como o tema vem sendo tratado pelo Judiciário.

Ressalta-se que a pesquisa jurisprudencial aponta mais que a visão do Judiciário sobre o tema. Isso porque, considerando o princípio da inércia, somente questões levadas por outros atores ao Judiciário serão tema da jurisprudência. Assim, é possível perceber na pesquisa quais os tipos de demanda estão sendo levadas ao Judiciário pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público, pelos Advogados em demandas individuais e por todas as partes processuais. A análise demonstra se os processos buscam assegurar moradia ou se buscam assegurar direitos constitucionais a quem está em situação de rua, verificando como é a atuação das instituições frente ao problema da precariedade de moradia. A análise da visão do Judiciário, portanto, permite avaliar a visão também das demais instituições.

A assunção do cargo na Magistratura alterou ainda o tipo da pesquisa. Inicialmente seria feita pesquisa de campo, buscando casos de pessoas reassentadas. Contudo, a distância em

relação à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ao OBPopRua / POLOS – UFMG e às comunidades de Belo Horizonte tornou inviável a anteriormente planejada pesquisa de campo.

Dessa forma, a pesquisa baseou-se em estudo teórico sobre as causas que levaram ao cenário atual da população em situação de rua, bem como em pesquisa jurisprudencial, analisando como a questão vem sendo abordado pelo Judiciário, utilizando tipo jurídico-interpretativo:

O tipo jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo utiliza-se do procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis. A decomposição de um problema é própria das pesquisas compreensivas e não somente descritivas, que, pela própria denominação, já mostram seus limites. São pesquisas que investigam objetos de maior complexidade e com maior aprofundamento.⁴

A pesquisa teórica foi essencial para demonstrar a segregação histórica que levou a população em situação de rua ao nível de vulnerabilidade atual. A pesquisa jurisprudencial utilizou casos práticos julgados pelos Tribunais, demonstrando como a questão vem sendo tratada pelo Judiciário. A abordagem pela jurisprudência reflete também o que as partes processuais têm pleiteado. Ademais, com a identificação de cenários completos da realidade estudada é possível a correta análise dos julgados. Por meio de pesquisa jurídico-interpretativa, foi possível analisar essas decisões sob o enfoque das diversas vulnerabilidades da população em situação de rua.

Após todas essas transformações ocorridas durante os dois anos do Mestrado, chegou-se ao problema de pesquisa, consistente em avaliar a compreensão do Judiciário sobre a população em situação de rua, perquirindo o conhecimento do Judiciário sobre a realidade, as vulnerabilidades e as necessidades desses indivíduos, sob a luz das diretrizes já fixadas na ADPF 976/2022.

⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010, p. 28-29.

3. DIREITO À MORADIA

Que os donos não se importavam de abrigar mais gente, queriam apenas que fosse de trabalho e não reclamasse da labuta. Gente que suasse de sol a sol, de domingo a domingo. Queriam gente que aguasse as hortas e transformasse a terra da fazenda em riqueza, e que não temesse ferir as mãos na colheita.

Em troca, poderia se construir uma tapera de barro e taboa, que se desfizesse com o tempo, com a chuva e com o sol forte. Que essa morada nunca fosse um bem durável que atraísse a cobiça dos herdeiros. (Itamar Vieira Júnior, Torto Arado, 2019)

3.1 A proteção normativa ao direito à moradia.

A CF/88 elencou direitos sociais em seu art. 6º, prevendo originalmente direitos como educação, saúde e trabalho.

Na redação original, no art. 6º, a Carta Magna previa que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.⁵ Espantoso observar que o direito à moradia não foi previsto originalmente no texto constitucional. O equívoco agrava-se ao se considerar que a CF/88 foi denominada Constituição Cidadã.

A CF/88 prevê direitos desde o art. 5º, logo no Título II. A própria disposição dos direitos desde o início do texto, antes mesmo da Organização do Estado estabelecida no Título III e da Organização dos Poderes prevista no Título IV, demonstra o caráter democrático da CF/88.

Em sentido material, a norma constitucional é aquela que estabelece direitos e a que organiza poderes. Por esse prisma, as demais disposições constitucionais têm aspecto apenas formalmente constitucional. Dessa forma, sendo denominadas como materialmente constitucionais as normas que estabelecem direitos e as que organizam poderes, a CF/88 demonstra sua intenção de dar relevância à garantia dos direitos dos cidadãos ao regulamentá-los com antecedência à própria organização dos poderes.

Ainda assim, não deu o legislador constituinte a devida importância ao direito à moradia, ignorando-o no rol de direitos sociais originalmente previsto no art. 6º do texto

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

constitucional. Curioso observar que a ausência da previsão do direito à moradia no texto constitucional ocorreu mesmo após já estar previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, da qual o Brasil é signatário.

Prevê a DUDH, sem seu art. 25:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.⁶

Assim, o constituinte não observou a norma internacional, que já garantia o direito à habitação. Contudo, após a promulgação da CF/88, o Poder Constituinte Derivado, por meio da Emenda Constitucional (EC) 26, de 14 de fevereiro de 2000, acrescentou o direito à moradia ao rol dos direitos sociais constitucionalmente assegurados. Na redação atual, entende-se que são “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.⁷

A EC 26/00 alinhou a redação do art. 6º ao art. 7º, IV, da CF, que, ao prever a garantia de salário-mínimo, dispõe que ele deve ser capaz de atender às necessidades vitais do trabalhador, incluindo a moradia:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;⁸

De fato, a moradia é necessidade vital, tal qual a saúde. Não há como conceber dignidade à pessoa humana se lhe é retirada a habitação. Diante de tal constatação, não há como

⁶ Organização das Nações Unidas (ONU), Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>, acesso em 30 nov. 2024.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

conceber uma Constituição que não assegure de forma direta, imediata e integral o direito à moradia. Após as adversidades enfrentadas pela sociedade no período pós-guerras, em que se constatou a inefetividade do Estado Liberal, o texto constitucional, estruturante da sociedade que é, precisa atentar-se para a questão social. Nas palavras de Pontes de Miranda:

No século XX, principalmente após a Grande Guerra, não é possível falar-se de Constituição, sem se lhe procurarem as causas e a função sociológica. Constituição só política, sem preocupações do problema social, que avulta cada dia, agravado por outro, que é o das relações entre os Estados de toda a Terra, é temeridade, sobre ser anacronismo. Ao mesmo tempo que se observa a tendência à fixação dos fins da política, obrigando à nitidez dos programas partidários, ou à própria instalação do unipartidarismo, outra tendência igualmente inevitável exige que o Estado lance as vistas por sobre todos os setores da vida social, quer se trate das forças culturais e religiosas, quer de qualquer outra atividade do homem.⁹

A moradia deve ser assegurada, portanto, dentro do arcabouço do Estado Democrático de Direito e alinhada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, deve ser observada a moradia digna e segura.

3.2 Elementos do direito à moradia: direito à moradia digna e segura.

O direito à moradia vai muito além de assegurar aos indivíduos um teto. Luciano de Souza Godoy define que “um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade necessita de um lar, de uma moradia, de uma sede física e espacial onde irá viver”.¹⁰

A moradia é a condição inicial para que a pessoa consiga se desenvolver. Para tanto, é essencial que essa moradia atenda às condições de habitabilidade e segurança. Moradias precárias, que não fornecem segurança, vulneráveis à ação até mesmo das chuvas, não podem ser consideradas moradias no sentido constitucional:

Não basta que o Estado propicie o simples habitar ao cidadão, devendo estruturar uma moradia que possibilite o desenvolvimento dos atos básicos de higiene pessoal, acesso às redes de esgoto e saneamento, área não isoladas e acessíveis com transporte

⁹ MIRANDA, F. C. Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. v. 1.

¹⁰ GODOY, Luciano de Souza. O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 48.

público, contando com escolas e postos de saúde, como forma de garantir o mínimo existencial.¹¹

Em que pese ser essencial a garantia de moradia digna, segura e com boas condições de habitabilidade, na realidade muitas pessoas não têm qualquer moradia. Para corrigir essa falha, é importante que sejam aprimorados os programas habitacionais. E, para efetivar essa garantia de moradia, com condições de habitabilidade e saneamento básico, dispõe o art. 23, IX, da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;¹²

A Constituição, portanto, prevê a atribuição dos entes federados para dar efetividade a essa garantia de moradia. O direito à moradia não é uma previsão abstrata. O próprio texto constitucional já lança a obrigação aos entes federados de promoção de programas de construção de moradias e de melhoria de suas condições.

Se há uma desproporção entre as pessoas, em que parcela da população é alijada das riquezas geradas por toda a sociedade, é obrigação do Estado recompor esse equilíbrio, garantindo condições de dignidade.

Nesse ponto, podemos estabelecer o confronto entre a igualdade material e a igualdade formal. Alexy, discorrendo sobre o dever de igualdade, diz que:

Ele exige que toda norma jurídica seja aplicada a *todos* os casos que sejam abrangidos por seu suporte fático, e a *nenhum* caso que não o seja, o que nada mais significa que dizer que as normas jurídicas devem ser cumpridas. Mas o dever de obedecer às normas jurídicas é algo que elas mesmas já afirmam, na medida em que expressam um dever-ser. Nesse sentido, o dever de igualdade na aplicação da lei exige apenas aquilo que já é de qualquer forma aplicável se as normas jurídicas são válidas. Ele reforça a vinculação dos órgãos de aplicação do direito às normas criadas pelo legislador, sem estabelecer qualquer requisito substancial para essas normas, ou seja, sem vincular o legislador. O legislador pode discriminar como bem lhe aprouver; desde que suas normas discriminatórias sejam observadas em todos os casos, o dever de igualdade na aplicação da lei terá sido satisfeito.¹³

¹¹ ROGUET, Patrícia; CHOHLI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: rumo à concretização do direito à cidade. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

¹³ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 394.

Para além da igualdade formal apontada por Alexy, o art. 23, IX, da CF/88 prevê medidas necessárias à efetivação da igualdade material, garantindo habitação àqueles que não possuem. Esse déficit habitacional, contraposto ao acúmulo de riquezas e imóveis por poucos, remonta à formação da nossa sociedade.

3.3 A prevalência do direito à propriedade em relação ao direito à moradia.

Apesar da garantia constitucional ao direito à moradia, bem como das disposições que preveem meios para sua efetivação, é possível dizer que, na prática, não há real garantia à moradia no Brasil. Ainda que hoje a legislação tenha sido alterada e que existam ações em busca de garantia de moradia à população, a inexistência da previsão na redação original da CF/88 tem uma motivação real: ela demonstra que o direito à moradia não é algo robusto, garantido, intrínseco em nossa sociedade. Na verdade, é algo conquistado aos poucos pelas lutas da população, com apoio de outros atores, como os movimentos sociais.

A elaboração de uma Constituição busca dar continuidade àquele texto normativo, para que haja estabilidade político-social. A CF/88 foi promulgada após um período de instabilidade política no país. Por isso, foram agregadas ideias plurais na busca da redemocratização e da estabilidade.

Os elementos agregados ao texto têm a intenção de longa vigência. Para que não haja necessidade de alteração, busca-se, portanto, que o texto represente os fatores reais de poder. Nesse sentido, leciona Lassalle:

Quando uma Constituição corresponde aos fatores reais de poder que regem um país, não há necessidade de modificá-la e o respeito a que a ela se tem é natural, não é lema de um ou de outro partido político, porque ela já é respeitada e invulnerável. Se, ao contrário, não corresponder, será modificada.¹⁴

Dessa forma, o esquecimento do direito à moradia no texto original demonstra que tal direito não é respeitado como um fator real de poder. Na verdade, o fator real de poder no Brasil é a propriedade e não a moradia. A sociedade é estabelecida sobre o pilar e para a proteção da

¹⁴ LASSALLE, Ferdinand. A Essência da Constituição. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

propriedade. Não por outro motivo, tem-se ainda hoje a punição penal severa aos crimes contra o patrimônio, mais até que aos crimes contra a vida.¹⁵

Nossa sociedade surgiu a partir da dominação europeia e teve seu território dividido em apenas 15 Capitanias Hereditárias, que se estendiam desde o litoral leste até a linha imaginária estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas. A concentração de terras permeou todo o processo de formação e exploração do país, desde a chegada dos europeus. Após a divisão do território por meio de grandes propriedades, antevendo a abolição da escravidão, como meio de restringir o acesso à propriedade, o legislador editou a Lei de Terras de 1850.

Referida legislação representou mecanismo de concentração de terras nas mãos dos brancos, alijando a população negra do acesso à propriedade. Percebe-se, portanto, que há um processo histórico de bloqueio do acesso da população negra à terra e à moradia, que redundou no cenário atual. Segundo os dados da primeira pesquisa realizada com a população em situação de rua, que será melhor analisada no capítulo seguinte, o perfil dos entrevistados no ano de 2009 era de 82% de homens, 39,1% pardos, 29,5% brancos e 27,9% pretos.¹⁶ O somatório leva ao total de 67% de negros, resultado direto desse processo histórico.

Não há nenhuma coincidência nesses dados. Trata-se de uma atuação direcionada à manutenção da propriedade no poder de quem já as detém. Essa atuação insere-se em uma necropolítica, baseada no racismo estrutural, institucional e cotidiano historicamente praticado em detrimento da população negra.

Alijada da propriedade, a população negra não tem acesso à terra, aos meios de subsistência e à moradia. Dessa forma, engrossa os números da população em situação de rua, sendo a maioria dentro dessa população, por razões, como visto, históricas.

Em todo esse processo histórico, houve uma distribuição arbitrária da propriedade pelo governante. Essa distribuição de terras pelo soberano já havia sido analisada por Hobbes:

Nesta distribuição, a primeira lei diz respeito à distribuição da própria terra, da qual o soberano atribui a todos os homens uma porção, conforme o que ele, não conforme o que qualquer súdito, ou qualquer número deles, considerar compatível com a equidade e com o bem comum.
(...)

¹⁵ Para citar apenas um exemplo, a pena mínima do homicídio é estabelecida em 06 anos pelo art. 121 do Código Penal (CP), enquanto a pena mínima para um roubo cometido com arma de fogo de uso restrito é estabelecida em 08 anos pelo art. 157, § 2º-B, do CP.

¹⁶ Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024, p. 86.

Visto portanto que a introdução da propriedade é um efeito da república, que nada pode fazer a não ser por intermédio da pessoa que a representa, tal propriedade só pode ser um ato do soberano, e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano.¹⁷

Não foi verificada a necessidade dos súditos ou a equidade nessa distribuição. Não foi observada a necessidade de cultivo da terra ou de moradia. Percebe-se, portanto, que o fator real de poder existente na sociedade brasileira sempre foi a propriedade e não a moradia. A propriedade foi cunhada no cerne da nossa sociedade. Nos dizeres de Caio Mário da Silva Pereira:

Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, ou direito fundamental [...], a propriedade mais se sente do que se define, à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã. A ideia de "meu e teu", a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou o *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças tem dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos "sentem" o fenômeno da propriedade.¹⁸

Ocorre que a propriedade não se sustenta se não lhe é dada a função social. Ainda que a imposição do soberano seja a propriedade em si, aquilo que é inato à humanidade é a necessidade de distribuição da propriedade para que ela atenda à população e não o contrário. A justificativa para o direito à propriedade é a função social:

Geralmente, para autorizar o direito de primeiro ocupante em qualquer terreno, são necessárias as seguintes condições: primeiro, que ninguém habite ainda esse terreno; em segundo lugar, que se ocupe só a quantidade necessária à subsistência; em terceiro, que se tome posse dele, não por uma vã cerimônia, mas pelo trabalho e cultura, únicos sinais de propriedade que, em falta de títulos jurídicos, os outros devem respeitar.¹⁹

Hobbes também aponta que só é proprietário aquele que é capaz de conservar:

Outra consequência da mesma condição [guerra de todos os homens contra todos os homens] é que não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de conservar.²⁰

¹⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 211.

¹⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. 4. Posse. Propriedade. Direitos reais de fruição. Garantia e Aquisição. 13ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 70.

¹⁹ ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 36.

²⁰ *Ibidem*, p. 111.

Dessa forma, a propriedade não se sustenta quando o proprietário apenas se assenhora dela por uma vã cerimônia. Conforme Rousseau, a propriedade só se justifica pelo trabalho e cultura,²¹ ou seja, pelo exercício da função social. Essa histórica distribuição desigual da propriedade reflete-se hoje na falta de moradias nos grandes centros. Sem acesso à propriedade, as pessoas lutam pela moradia, crescendo o número de moradias precárias e de pessoas em situação de rua.

²¹ *Ibidem*, p. 36.

4. A INVISIBILIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A INSUFICIÊNCIA DE DADOS

Um dia, meu irmão Zezé perguntou ao nosso pai o que era viver de morada. Por que não éramos também donos daquela terra, se lá havíamos nascido e trabalhado desde sempre. Porque a família Peixoto, que não morava na fazenda, era dita dona. (Itamar Vieira Júnior, Torto Arado, 2019)

4.1 Os primeiros diagnósticos da população brasileira.

Os dados da população são agregados por meio das pesquisas estatísticas, que analisam o número da população, sexo, renda e outras características que permitem mapear a população. Esse diagnóstico é crucial para direcionar as políticas públicas necessárias, atingindo as parcelas da população que mais necessitam.

Ainda durante o Brasil Império, foi constatada a total falta de diagnóstico da população brasileira. Para correção dessa falta de dados, foram editados os Decretos 797²² e 798,²³ ambos de 18 de junho de 1851. Por meio do Decreto 797/1851, foi determinada a realização do Censo Geral do Império. Já o Decreto 798/1851 determinou o registro de todos os nascimentos e óbitos.

Esses Decretos foram editados logo após a Lei 581/1850,²⁴ conhecida como Lei Eusébio de Queirós, em homenagem ao seu autor, Deputado Eusébio de Queirós. Por meio da Lei 581/1850, foi proibido o tráfico de escravos para o Brasil. Referida lei foi editada por pressão da Europa, que percebia a escravidão no Brasil como limitadora ao crescimento do mercado consumidor para seus produtos.

²² BRASIL. Decreto 797, de 18 de junho de 1851. Manda executar o Regulamento para a organização do Censo geral do Imperio. Coleção de Leis do Império do Brasil. 1851, página 161, vol. 1, parte II. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-797-18-junho-1851-559435-publicacaooriginal-81652-pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20para,no%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20Art.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-797-18-junho-1851-559435-publicacaooriginal-81652-pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20para,no%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20Art.,)>, acesso em 20 ago. 2024.

²³ BRASIL. Decreto 798, de 18 de junho de 1851. Manda executar o Regulamento do registro dos nascimentos e obitos. Diário da Câmara dos Deputados. Suplemento 1. 1851, página 168, vol. 1, parte II. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-798-18-junho-1851-559436-publicacaooriginal-81654-pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20do%20registro%20dos%20nascimentos%20e%20obitos.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-798-18-junho-1851-559436-publicacaooriginal-81654-pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20do%20registro%20dos%20nascimentos%20e%20obitos.,)>, acesso em 20 ago. 2024.

²⁴ BRASIL. Lei 581, de 04 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Imperio. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>, acesso em 20 ago. 2024.

A edição da Lei 581/1850 foi um passo inicial no movimento que acabaria gerando a abolição da escravidão no Brasil. Contudo, essa abolição não foi acompanhada de nenhuma medida de inserção dos antes escravos no mercado de trabalho, o que acabou gerando um grande número de miseráveis.

Nesse momento histórico da década de 1850, já havia um número considerável de pessoas pobres, sem qualquer amparo. Havia ainda o receio por parte dessa população do que seria feito após a Lei Eusébio de Queirós, que impediu a entrada de novos escravos no Brasil. Com a escravidão ainda vigente, mas a entrada de novos escravos proibida, essa população empobrecida apavorou-se com a realização de um Censo Demográfico que contabilizasse a população. A finalidade desse Censo não era clara e nada impedia, naquele momento, que fosse voltado à identificação da população marginalizada para que fosse reconduzida à escravidão.

Dessa forma, houve revolta da população, por meio do movimento conhecido como Revolta do Ronco da Abelha.²⁵ Como desdobramento dessa insatisfação, foi editado o Decreto 907, de 24 de abril de 1852, que suspendeu a organização do Censo Geral do Império e o registro de nascimentos e óbitos.²⁶

Com isso, o primeiro Censo Demográfico no Brasil veio a ocorrer duas décadas depois, no ano de 1872. Por meio do primeiro Censo realizado em 1872, foram identificados 8.419.672 de pessoas livres e 1.510.806 de pessoas escravizadas, totalizando 9.930.478 de brasileiros.²⁷

Os resultados foram compilados em dois quadros, abaixo expostos. No primeiro apresentam-se a população livre e o somatório geral.

²⁵ DANTAS, Jorge. O Ronco da Abelha. Disponível em: <<http://cliojorge.blogspot.com.br/2010/06/o-ronco-da-abelha.html>>, acesso em 20 ago. 2024.

²⁶ BRASIL. Decreto 907, de 29 de janeiro de 1852. Suspende a execução dos Regulamentos para a organização do Censo geral do Império, e para o Registro dos nascimentos e obitos. Coleção de Leis do Império do Brasil. 1852, página 19, vol. 1, parte II. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-907-29-janeiro-1852-558904-publicacaooriginal-80611-pe.html>>, acesso em 20 ago. 2024.

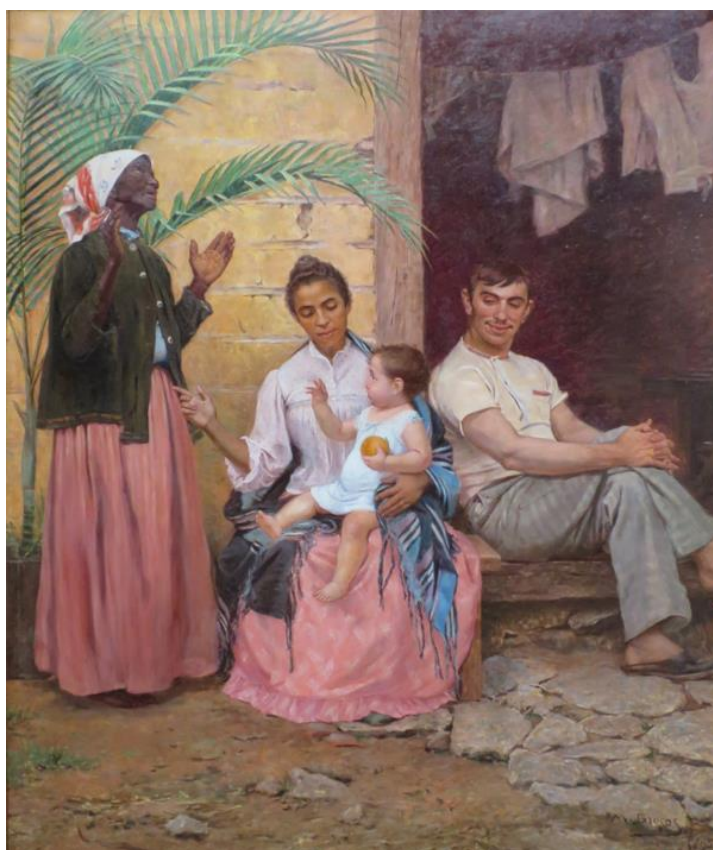
²⁷ IMPERIO DO BRAZIL. Recenseamento do Brazil em 1872. Editor Typ. G. Leuzinger, Rio de Janeiro: 1874. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=225477>>, acesso em 20 ago. 2024.

constatação direcionou as ações nas décadas seguintes após a realização do Censo, em verdadeiro processo de branqueamento da população:

Em 1872, os negros e mulatos constituíam no território paulista 62% da população, em 1923, passaram a ser apenas 16%. De 1919 a 1929, o crescimento vegetativo de São Paulo, foi em percentagem: Brancos 102,9%; Pardos 0,24%; Amarelos 0,21%; Negros teve um saldo negativo de -2,86%.²⁸

As ferramentas para tanto estavam disponíveis para a população dominante, com a invisibilização dos negros, a falta de políticas públicas que atendessem essa população e a massiva entrada de imigrantes europeus, como forma de branquear a população. Muitas dessas ações ou falta de ações hoje se repetem em face da população em situação de rua. O ideal de embranquecimento foi retratado no quadro A Redenção de Cam.²⁹

Figura 3: Quadro A Redenção de Cam



²⁸ ELLIS JR, Alfredo. Populações Paulistas. São Paulo. Cia Ed. Nacional: 1934, p. 100-117.

²⁹ BROCOS, Modesto. A Redenção de Cam. 1895.

A pintura do artista espanhol Modesto Brocos faz referência à anterior maldição de Cam:

Sendo Noé lavrador, passou a plantar uma vinha. Bebendo do vinho, embriagou-se e se pôs nu dentro de sua tenda. Cam, pai de Canaã vendo a nudez do pai, fê-lo saber, fora, a seus dois irmãos. Então Sem e Jafé tomaram uma capa, puseram-na sobre os próprios ombros de ambos e, andando de costas, rostos desviados, cobriram a nudez do pai, sem que a vissem. Despertando Noé do seu vinho, soube o que lhe fizera o filho mais moço e disse: Maldito seja Canaã; seja servo dos servos a seus irmãos.³⁰

A maldição de Cam (ou Cã), associado ao Egito e à África, foi utilizada como fundamento para a escravidão negra. No quadro de Modesto Brocos, a redenção de Cam só viria pelo embranquecimento. A avó preta, mãe da mulher parda, exalta o nascimento da neta branca, filha do imigrante europeu branco, que promoveu a redenção.

O quadro foi exaltado à sua época, fortalecendo a ideia de branqueamento da população, com extinção da população negra. Ocorre que, mascarando as verdadeiras ações para redução da população negra, teorias diversas foram criadas para justificar a redução do número de negros na virada do século XIX para o século XX:

No referente à questão de clarificação das nossas populações, ou da sua europeização, não é somente a imigração que tem agido nesse sentido.

Em São Paulo, o negro vae desaparecendo muitissimo mais rapidamente do que nas demais regiões. Não será tanto, pela mestiçagem, e por consequentemente por absorpção que esse phenomeno se dá [...]. A principal causa do rapido desaparecimento do negro de São Paulo, repousa em outros fatores.

A tendencia notoria do negro para o alcoolismo, é sem dúvida uma força eliminadora e enfraquecedora potente de individuos dessa raça, mas não é ella a principal.

A meu ver a causa primarcial do desaparecimento do negro, sem deixar vestigios de monta, repousa em duas origens que se conjugam, de clima e de altitude, as quaes no Negro, geram a tendência á tuberculose e á outras affecções do aparelho respiratorio, que os elimina rapidamente, a ponto de não poderem ser absorvidos pela mestiçagem, não ficando delles signaes, portanto.³¹

Até é lícito afirmar se há em São Paulo, muito mais acentuada que no resto do Brasil, uma ideologia no tocante à população escura, preta; [...] a tendência é, por conseguinte, a branquificação, fato não só histórico como biológico, concorde ao comportamento tradicional da sociedade brasileira. Há, portanto, um entendimento tácito, de absorção das pequenas minorias raciais e de, por meio de cruzamentos até estimulados, diluir o sangue negro. Em pouco mais de dois séculos, talvez, esteja concluído o processo assimilador [...].³²

³⁰ BÍBLIA SAGRADA. Gênesis, 9,18-29.

³¹ ELLIS JR, Alfredo. Populações Paulistas. São Paulo. Cia Ed. Nacional: 1934, p. 197.

³² AMARAL, Raul Joviano do. Os Pretos do Rosário de São Paulo. João Scortecci Editora, São Paulo: 1991, p. 112.

Dessa forma, verifica-se que as ações voltadas à verdadeira eliminação da população vulnerável, assim como a negação de sua prática, sempre foram utilizadas. Houve aplicação equivocada na utilização dos dados obtidos no primeiro Censo. Contudo, foi instaurada a cultura de recensear a população, essencial para mapear suas necessidades.

Ao final do século XIX, muitos dados relevantes foram perdidos com a medida drástica determinada pelo então Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e Presidente do Tesouro Nacional, Ruy Barbosa, que determinou a destruição de todos os documentos existentes no Ministério da Fazenda que se referiam à escravidão.³³ A medida foi tomada como forma de evitar a exigência de indenização pelo ex-donos de escravos pela perda gerada com a abolição. Contudo, a destruição desses arquivos acabou dificultando também a indenização dos próprios ex-escravos, além de eliminar dados importantes sobre a população, invisibilizando ainda mais a população negra.

A medida foi efetivada em 13 de maio de 1891, nos dois anos da abolição da escravatura. Com isso, dados importantes foram perdidos, dificultando a identificação da população negra. Ainda hoje, a invisibilização da população negra se reflete nas políticas públicas e nas decisões judiciais. Observando esse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 598, de 22 de novembro de 2024, estabelecendo diretrizes para adoção de Perspectiva Racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário.³⁴

4.2 A invisibilização desde o primeiro Censo.

A insuficiência de dados tem se configurado como um entrave ao desenvolvimento de políticas públicas efetivas. Essa falha é injustificável, considerando que a falta de contabilização da população em situação de rua nas pesquisas do Censo decorre de escolha por metodologias excludentes.

Pode-se perceber a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional que se configura principalmente por não haver legislativamente ou legalmente nenhum

³³ BEHS, Edelberto. Há 131 anos, o Rio de Janeiro assistia queima de documentos sobre escravidão. Disponível em: <<https://ihu.unisinos.br/categorias/624849-ha-131-anos-o-rio-de-janeiro-assistia-queima-de-documentos-sobre-escravidao>>, acesso em 12 fev. 2025.

³⁴ CNJ. Resolução 598 de 2024, Estabelece as diretrizes para adoção de Perspectiva Racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, definidas no protocolo elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Presidência nº 73/2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5860>, acesso em 27 fev. 2025.

impedimento para a inclusão da população em situação de rua em nenhuma base de dados, existem escolhas que determinam metodologias excludentes ou uma não integralização dos dados, muitas vezes de uma mesma gestão municipal, que torna inefetiva a busca ativa e as próprias propostas de políticas sociais e públicas. Nesse sentido, compreendeu-se que a ausência de dados quanto à população em situação de rua impede o acesso aos direitos e a uma cidadania plena.³⁵

Após a realização do Censo de 1872, foram realizados outros em 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.³⁶ Ao longo de todos esses anos, a metodologia foi modificada, adaptando-se à sociedade que estava sendo recenseada em cada uma das pesquisas realizadas, além do desenvolvimento de novas tecnologias e procedimentos metodológicos. Alguns elementos foram incluídos, como renda e escolaridade. Contudo, um fator excludente permanece o mesmo: a pesquisa é feita com a coleta dos dados nos domicílios brasileiros. Dessa forma, somente a população domiciliada é contabilizada.

Se a coleta é feita nos domicílios, não há dados nos Censos Nacionais sobre a população em situação de rua, que permanece invisibilizada, mesmo após constatada pelo STF a necessidade de garantia de políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua. Nesse ponto, é importante observar que o Decreto 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, foi editado em 2009. Referido Decreto estabelece objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua, em seu art. 7º. O inciso I do referido art. 7º estabelece ser objetivo da Política Nacional “III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua”.³⁷

Após o Decreto, que estabeleceu especificamente a necessidade de contagem oficial da população em situação de rua, dois Censos foram realizados, em 2010 e 2022, e a exclusão da

³⁵ SILVA, Jéssica de Paula Bueno da. QUEM CONTA O PONTO? Uma análise do Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura de produção de dados relativos à População em Situação de Rua a partir da ADPF 976. 2024. 202 f.. Tese (Doutorado em Direito) – UFMG, Belo Horizonte, 2024. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/78099/4/TESE_Quem%20Conta%20o%20Ponto_J%20c3%a9ssica%20de%20Paula%20Bueno%20da%20Silva-1.pdf>, acesso em 12 fev. 2025.

³⁶ Informações extraídas do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1146-censo-demografico.html>>, acesso em 15 jul. 2024.

³⁷ BRASIL. Decreto Federal 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

população em situação de rua foi mantida. Além da invisibilização da população em situação de rua pela não contabilização, fazendo com que as pessoas não sejam consideradas como integrantes da sociedade, a exclusão do Censo evidencia outro fato. Se somente as pessoas domiciliadas são consideradas e a população em situação de rua é excluída, conclui-se que o local onde essa população é encontrada não é considerado domicílio.

Disso resultam questões como a não proteção da inviolabilidade domiciliar. A Constituição Federal garante, em seu art. 5º, XI, que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.³⁸

O direito à inviolabilidade domiciliar é uma garantia constitucional, que decorre da valorização do domicílio, como o local em que a pessoa está segura, ninguém nele podendo penetrar sem autorização do morador, salvo as limitadas exceções constitucionais. A pessoa em situação de rua, que já tem sua condição de indivíduo desconsiderada pelo Censo, também não tem seu domicílio considerado, estando violável, em completa situação de vulnerabilidade, onde quer que esteja. Dessa forma, a vulnerabilidade resultante dessa invisibilização da população em situação de rua se reflete em várias frentes, atingindo direitos diversos dessa população. A identificação e contagem é o primeiro passo para elaboração de algum plano que efetivamente solucione a questão.

4.3 Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Se o Censo Demográfico exclui a população em situação de rua, outras pesquisas precisam incluí-la. A primeira pesquisa de abrangência nacional que incluiu a população em situação de rua foi realizada em 2009. Os dados foram divulgados por meio da publicação Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.³⁹

Em 2006, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), juntamente com a Organização das Nações Unidas para a

³⁸ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

³⁹ CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024.

Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), lançou edital de licitação para contratação de empresa para realização do Censo da população em situação de rua em um universo de 71 cidades, incluindo 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes.⁴⁰ A empresa Meta Instituto de Pesquisa de Opinião foi contratada, via licitação, para realização da pesquisa.

⁴¹ Segundo informações fornecidas pela própria empresa:

A Meta Instituto de Pesquisa de Opinião foi fundada em 1991 com o objetivo de atender o mercado de pesquisas realizando diagnósticos mercadológicos, sociais e eleitorais. Inicialmente operava em nível regional, passando, em pouco tempo, a realizar trabalhos, de grande porte, de abrangência nacional e internacional.

A empresa destaca-se pela sólida formação acadêmica de sua equipe de técnicos e colaboradores e pelo sistemático aperfeiçoamento dos processos das etapas de execução de pesquisas quantitativas e qualitativas. Possui um sistema nacional de avaliação permanente de entrevistadores, supervisores, críticos, recrutadores e coordenadores de campo e utiliza mecanismos de controle da qualidade de cada fase dos trabalhos realizados.

A Meta está comprometida com o Código de Ética ICC/ESOMAR para Pesquisa de Mercado e Pesquisa Social e aderiu ao Pacto a aderir ao Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção.⁴²

Apesar de apontar vários clientes como referência, o site da empresa não a relaciona a nenhuma instituição de ensino. Alguns dos clientes apontados são Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), República Federativa do Brasil (RFB), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Serviço Social do Comércio (SESC), Siemens, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A equipe total envolvida na realização da pesquisa contou com 1483 pessoas,⁴³ todas nominadas na publicação.⁴⁴ A coordenação-geral da pesquisa ficou a cargo de Flávio Eduardo

⁴⁰ *Ibidem*, p. 229.

⁴¹ *Ibidem*, p. 18.

⁴² Informações extraídas do site da empresa Meta Instituto de Pesquisa de Opinião, Disponível em: <www.metapesquisa.com.br>, acesso em 20 jul. 2024.

⁴³ CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024, p. 49.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 237 e 238.

Silveira, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Sociologia pela UFRGS e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).⁴⁵ Foram formados três grupos principais, formados por pesquisadores profissionais, assistentes sociais e profissionais que trabalham com população em situação de rua.⁴⁶

Em relação à metodologia utilizada na pesquisa, foram realizadas três oficinas com os técnicos do MDS envolvidos na elaboração das metodologias da pesquisa.⁴⁷ Essas oficinas se basearam nas técnicas adotadas nas pesquisas similares ocorridas previamente em Belo Horizonte e São Paulo. Participaram da segunda oficina as pesquisadoras Regina Coeli e Maria Cristina Cesarino, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - MG).

Após as oficinas, foi feito o trabalho de campo,⁴⁸ com o mapeamento dos locais onde havia pessoas em situação de rua e a posterior aplicação dos questionários em todos os locais mapeados. O trabalho de campo ocorreu entre outubro de 2007 e janeiro de 2008. A pesquisa como um todo ocorreu de agosto de 2007 a março de 2008.⁴⁹

Como a população em situação de rua pode se mover,⁵⁰ para garantir a fidedignidade dos dados obtidos por uma pesquisa com a população em situação de rua, é essencial que seja realizada no menor tempo possível para evitar contar alguém em duplicidade. Contudo, os questionários padronizados possibilitaram mecanismos de verificação para identificar se existiam questionários duplicados. Isso permitiu inclusive que os pesquisadores voltassem aos locais para entrevistar alguém que não estava no local de pernoite no primeiro dia em que os pesquisadores passaram. Essa ideia baseou-se na experiência anterior do Censo de População em Situação de Rua de Belo Horizonte de 2006.

O trabalho de campo foi feito em locais de rua e em instituições de pernoite ou albergues.⁵¹ Na pesquisa de campo, atuaram equipes de 04 a 10 entrevistadores e uma pessoa

⁴⁵ Informações obtidas junto ao currículo do coordenador, disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/2148630596111298>>, acesso em 22 jul. 2024.

⁴⁶ CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024, p. 49.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 85.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 42.

⁵¹ *Ibidem*, p. 44.

da equipe de apoio, que auxiliava na abordagem. A pesquisa contou com o auxílio de movimentos sociais, lideranças locais e pessoas que já estiveram em situação de rua, que auxiliaram na abordagem dos entrevistados.⁵² Nos albergues, atuaram equipes de 02 a 27 entrevistadores.

Percebe-se o cuidado com o entrevistado para garantir a veracidade dos resultados. Não se trata aqui de população acostumada à abordagem pacífica. Dessa forma, o auxílio de pessoas capacitadas a demonstrar a intenção da pesquisa é essencial. A abordagem precisa ser informal, cuidadosa, com respeito ao espaço da pessoa que tem aquele espaço não como espaço público, mas como sua casa.

Como visto anteriormente, o primeiro Censo marcado para ser realizado no Brasil ainda durante o Império não foi realizado justamente por receio da população, que desconfiou da intenção da realização do Censo Demográfico. Dessa forma, o cuidado na abordagem é essencial para garantir a efetividade da pesquisa.

A pesquisa foi realizada pelo Instituto Meta, com a participação ativa dos técnicos do MDS. A apresentação pormenorizada do método utilizado pela pesquisa realizada no ano de 2009 é importante para verificar a veracidade dos resultados. A pesquisa representa um marco no cuidado com a população em situação de rua. Foi a primeira pesquisa em nível nacional, representando um primeiro olhar para essa população até então completamente invisibilizada.⁵³

Sem dados, é impossível conhecer o cenário, o número, as características, as diversidades da população e, por consequência, saber suas reais necessidades. Dessa forma, a iniciativa da pesquisa realizada em 2009 representou grande avanço, que acabou contribuindo para a edição do Decreto 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Contudo, ainda que tenha sido um grande marco para a contabilização da população em situação de rua, a análise pormenorizada do método utilizado demonstra que a pesquisa foi apenas um começo. A pesquisa foi feita em 71 cidades, sendo 48 com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais.⁵⁴ Foram excluídas as capitais Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Porto Alegre, que haviam realizado pesquisas semelhantes pouco tempo antes de 2009. Em

⁵² *Ibidem*, p. 48.

⁵³ *Ibidem*, p. 56.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 85.

vários trechos da pesquisa é apontado que essas pesquisas anteriores serviram de base metodológica, inclusive.

Dessa forma, ainda que tenha sido uma pesquisa abrangente, não foi completa e excluiu quatro capitais de grande relevância, notadamente São Paulo, que concentra hoje a maior população em situação de rua, totalizando 93.355 pessoas, conforme números atualizados em janeiro de 2025.⁵⁵

Do total de 329.370 pessoas em situação de rua registradas no CadÚnico no país, 205.539 pessoas estão na região Sudeste, representando 63% do total. Dessa forma, uma pesquisa que não abrange duas capitais das quatro da região Sudeste falha em abrangência e não permite um retrato total da situação, que leve à edição de políticas públicas conscientes da realidade e eficientes para a solução do problema.

Ainda assim, alguns resultados importantes foram obtidos e podem ser analisados por meio do percentual sobre a população total das áreas abrangidas pela pesquisa. A pesquisa identificou 31.992 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua, equivalente a 0,061% da população das cidades abrangidas.⁵⁶

O perfil dos entrevistados era de 82% de homens, 39,1% pardos, 29,5% brancos e 27,9% pretos.⁵⁷ A estimativa do IBGE para a população total do Brasil em 01/07/2024 é de 212.583.750 pessoas.⁵⁸ O total de pessoas em situação de rua, hoje, representa 0,154% da população estimada total.

Assim, comparando os números atuais com a pesquisa de 2009, que apontava 0,061% da população das cidades abrangidas em situação de rua, é possível perceber que esse percentual passou de 0,061% para 0,154%, o que representa um aumento de 152,45% da população em situação de rua de 2009 até 2024, ou seja, em um período de quinze anos.

⁵⁵ OBPopRua / POLOS – UFMG. Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua / POLOS – UFMG) a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2025.

⁵⁶ CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024, p. 85.

⁵⁷ Ibidem, p. 86.

⁵⁸ IBGE. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/POP2024_20241230.pdf>, acesso em 22 jul. 2024.

Esse aumento representa um enorme retrocesso, notadamente quando se verifica que a comparação é feita no período de quinze anos após a edição do Decreto 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. O aumento demonstra a total ineficácia das diretrizes traçadas e das medidas adotadas. Isso torna ainda mais evidente a importância da análise dos dados, para que se tenha a real percepção do estado de coisas inconstitucional e do agravamento do problema.

Ainda na pesquisa de 2009, foram identificados os percentuais por gênero, idade, raça e cor e a distribuição por escolaridade e por tempo de situação de rua. Foi apontado que muitos preferiam a rua ao albergue, que 70,9% exerciam atividade remunerada e 58,6% tinham profissão. Foram obtidos dados sobre alimentação, saúde e higiene, apontando que 79,6% conseguiam pelo menos uma refeição por dia. Foi apontado que 24,8% não tinham qualquer documento e que 88,5% não tinham acesso a qualquer benefício dos programas governamentais.⁵⁹

Por fim, foi apontado o trabalho do MDS para incorporar as pessoas em situação de rua ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), para que acessem os programas sociais.⁶⁰ Passados quinze anos, ainda há defasagem dos dados do CadÚnico.

4.4 A necessária contabilização da população em situação de rua.

Além de estabelecer o objetivo de implantação da contagem oficial da população em situação de rua em seu art. 7º, III, o Decreto 7.053/2009 instituiu diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:
- I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
 - II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
 - III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
 - IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
 - V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;

⁵⁹ CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024, p. 85 a 97 e 159.

⁶⁰ Ibidem, p. 229.

VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e

X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos. ⁶¹

Estabeleceu ainda outros objetivos no art. 7º:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;

III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;

IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;

VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;

IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

⁶¹ BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e

XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.⁶²

São vários objetivos, dentre os quais assegurar o acesso a saúde, educação, assistência social, moradia, segurança e capacitação profissional. Apesar dos nobres objetivos, após quinze anos do Decreto, sequer foi incluída a população em situação de rua na contagem do Censo Demográfico.

Se não se conhece quantas pessoas estão em situação de rua, quais suas características, diferenças, peculiaridades e especificidades, é impossível que haja qualquer ação que possa efetivamente suprir as necessidades da população em situação de rua. Qualquer atividade organizada pressupõe o prévio conhecimento sobre o público-alvo a ser alcançado. Dessa forma, o diagnóstico sobre a população em situação de rua é essencial, com o fortalecimento das bases de dados administrativas, alimentadas e atualizadas pelas Prefeituras em todo o território nacional.

Ademais, o conhecimento sobre a população em situação de rua implica em inclui-la no próprio conceito de sociedade. As pessoas não incluídas no Censo Demográfico ou em qualquer estatística permanecem invisibilizadas. Estão excluídas da sociedade, o que não pode permanecer.

Sem a contabilização da população em situação de rua não há como seguir os princípios (art. 5º), as diretrizes (art. 6º) ou os objetivos (art. 7º) da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Até que essa inviabilização cesse, a Política instituída pelo Decreto 7.053/2009 não passará de letra morta.

⁶² BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

5. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Meu povo seguiu rumando de um canto para outro, procurando trabalho. Buscando terra e morada. Um lugar onde pudesse plantar e colher. Onde tivesse uma tapera para chamar de casa. Os donos já não podiam ter mais escravos, por causa da lei, mas precisavam deles. Então, foi assim que passaram a chamar os escravos de trabalhadores e moradores. Não poderiam arriscar, fingindo que nada mudou, porque os homens da lei poderiam criar caso. Passaram a lembrar para seus trabalhadores como eram bons, porque davam abrigo aos pretos sem casa, que andavam de terra em terra procurando onde morar. Como eram bons, porque não havia mais chicote para castigar o povo. Como eram bons, por permitirem que plantassem seu próprio arroz e feijão, o quiabo e a abóbora. A batata-doce do café da manhã. “Mas vocês precisam pagar esse pedaço de chão onde plantam seu sustento, o prato que comem, porque saco vazio não para em pé. Então, vocês trabalham nas minhas roças e, com o tempo que sobrar, cuidam do que é de vocês. Ah, mas não pode construir casa de tijolo, nem colocar telha de cerâmica. Vocês são trabalhadores, não podem ter casa igual a dono. Podem ir embora quando quiserem, mas pensem bem, está difícil morada em outro canto.” (Itamar Vieira Júnior, Torto Arado, 2019)

5.1 Aporofobia e intolerância: o Mesmo e o Outro

De certo modo, a questão da população em situação de rua decorre do paradigma pelo qual a sociedade observa essa população. A pessoa em situação de rua é vista como o Outro e não o Mesmo. Essa observação do diferente ocorre em muitas situações, como com a percepção em relação ao estrangeiro. Contudo, a questão é mais complexa. Analisando essa visão sobre o estrangeiro, Adela Cortina aponta que a aversão a pessoas que vêm de outro país não ocorre sempre, ou seja, não decorre diretamente da diferença de nacionalidade (xenofobia), mas sim da conjugação com outro fator, a pobreza:

Mas se isso é assim, surge uma pergunta que, curiosamente, ninguém propõe: esses turistas estrangeiros, ao virem para nosso país, despertam um sentimento de xenofobia na população espanhola, essa expressão que, infelizmente, está na moda? Eles se sentem rejeitados, produzem medo ou aversão, que é o que significa em grego o vocábulo *fóbos*?

Poucas vezes uma pergunta teve resposta tão fácil: não despertam a menor rejeição, mas justamente o contrário. As pessoas se esforçam para lhes atender nos hotéis, nas lojas, nos apartamentos, nas praias e nas casas rurais. Não apenas lhes explicam com todo detalhe o trajeto mais adequado quando perguntam um endereço, senão os acompanham até o lugar correto. Interessam-se por fazer com que encontrem o que querem, igual ou melhor do que em sua própria casa. Que voltem é o desejo mais forte. (...) Também não é um sentimento de *xenofobia*, porque o que produz a rejeição e a aversão não é que venham de fora, que sejam de outras raças ou etnias, não incomodam os estrangeiros pelo fato de serem estrangeiros, mas *incomoda, isso sim,*

que sejam pobres, que venham a complicar a vida dos que, bem ou mal, vão se defendendo, que não tragam, aparentemente, recurso, mas sim problemas. ⁶³

A autora aponta que a aversão ao pobre tem relevância no comportamento das pessoas em relação ao estrangeiro, em relação ao diferente. Dessa forma, busca conceituar essa aversão, como modo de identificá-la e combatê-la:

Dessa realidade inegável e cotidiana da aporofobia surge a necessidade de dar um nome para poder reconhecê-la, como também para buscar suas causas e propor alguns caminhos para superá-la.

(...) Isso é importante porque a aporofobia é um atentado diário, quase invisível, contra a dignidade, o bem-estar social e o bem-estar das pessoas concretas que aqui se refere. (...) Foi em 1º de dezembro de 1995 que publiquei uma coluna que levava o título de “Aporofobia”. Referia-me nela a uma conferência euromediterrânea que ocorreria em Barcelona naqueles dias e que pretendia trazer à luz temas candentes dos países da área mediterrânea, temas que hoje ainda seguem pertinentes, como a imigração, o terrorismo ou os processos de paz, e aos quais se deveria somar a crise e o desemprego. Era fácil presumir que especialistas de todo o mundo diriam que o racismo, a xenofobia e os fundamentalismos religiosos são os maiores problemas da área mediterrânea. Mas eu entendia – e sigo entendendo – que, na base de todos esses problemas, estaria como sempre um tipo de rejeição, aversão e medo que tinha por destinatários os pobres, ainda que até aquele momento não fosse reconhecido como um rótulo.

(...) Convencida de que não se rejeita tanto os estrangeiros quanto os pobres, busquei em meu dicionário grego dos tempos do bacharelado um termo para designar o pobre, o sem recursos, e encontrei o vocábulo *áporos*. Contando com ele, me permiti construir o termo “aporofobia”, por analogia com “xenofobia” e com “homofobia”. ⁶⁴

A aporofobia, conceituada como rejeição ao pobre, resulta também da observação do pobre como o Outro e não como o Mesmo. Harris Memel-Fote, ao tratar do conceito de intolerância, faz separação entre o Outro e o Mesmo. O Outro tem alguma diferença em relação ao observador, que pode gerar nele intolerância pela divergência de comportamento e pensamento. O Mesmo tem semelhanças que tornam a convivência mais fácil e a empatia mais forte, gerando menor chance de intolerância. ⁶⁵

A tolerância e a empatia devem ser exercidas não em relação ao Mesmo ou ao Outro, mas sim em relação a todos. As relações humanas dependem dessa prática de tolerância e empatia, em que cada grupo não precisa prevalecer em relação ao outro, precisa apenas

⁶³ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Trad. Daniel Fabre. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 17.

⁶⁴ Ibidem, p. 16-23.

⁶⁵ MEMEL-FOTE, Harris. O outro e o mesmo. In: A intolerância, fórum internacional sobre a intolerância. Publicação organizada por Françoise Barret-Ducrocq. Tradução de Eloa Jacobina. Rio de Janeiro: Bertand Brasil. 2002, p. 46-51.

conviver, coabitar. Uma política higienista, que prejudica de forma inaceitável as pessoas em situação de rua, é fruto da falta de empatia e, também, um projeto de invisibilização, silenciamento, apagamento e eliminação de suas existências, majoritariamente negras no nosso país.

As pessoas em situação de rua, inviabilizadas como cidadãos, são vistas como um problema, um incômodo. Isso porque, na sociedade estruturada sob a propriedade, aquele que não tem capital a oferecer é visto como alguém que não tem nada a oferecer:

É o pobre que incomoda, o sem recursos, o desamparado, o que parece que não pode trazer nada de positivo ao PIB do país em que chega ou em que vive há muito tempo, o que, aparentemente, pelo menos, não trará mais do que complicações.

(...) a *aporofobia*, o desprezo pelo pobre, o rechaço a quem não pode entregar nada em troca, ou, ao menos, parece não poder. E por isso é excluído de um mundo construído sobre o contrato político, econômico ou social desse mundo de dar e receber, no qual só podem entrar os que parecem ter algo de interessante para dar em retorno.

Ante qualquer oferta explícita ou implícita, a pergunta que alguém se faz a si mesmo como destinatário é: “e eu, o que ganho com isso?”. Somos seres de carências e necessitamos supri-las com a educação, mas também com o que os demais podem nos dar. Desta necessidade, nasce o Estado de Direito, que dizem nos assegurar proteção se cumprirmos com nossos deveres e responsabilidades. Dela nascem as grandes instituições do mundo político, econômico e cultural, com o compromisso de cuidar dos cidadãos, que sempre são vulneráveis. Porém, os pobres parecem quebrar esse jogo de dar e receber, porque nossa mente calculadora percebe que não vão trazer mais do que problemas em troca e, por isso, prospera a tendência de excluí-los.⁶⁶

Contudo, não são os pobres que são um problema, mas o cenário urbano é que é um problema para as pessoas que nele não encontram moradia e dignidade mínima para viver. A sociedade organizada sob o prisma da propriedade exclui cada vez mais essas pessoas do capital, da propriedade e da moradia. A especulação desmedida sobre o valor da propriedade é que é o problema para os desprovidos de habitação.

A percepção de repúdio a essas pessoas representa a intolerância, o desrespeito por aquele que é cidadão, que é indivíduo, que é o Mesmo e não o Outro. A Declaração de Princípios sobre a Tolerância traz em seu artigo 1º o conceito de tolerância:

Artigo 1º - Significado da tolerância

1.1 A tolerância é o respeito, a aceitação e o apreço da riqueza e da diversidade das culturas de nosso mundo, de nossos modos de expressão e de nossas maneiras de exprimir nossa qualidade de seres humanos. É fomentada pelo conhecimento, a abertura de espírito, a comunicação e a liberdade de pensamento, de consciência e de

⁶⁶ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Trad. Daniel Fabre. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 20.

crença. A tolerância é a harmonia na diferença. Não só é um dever de ordem ética; é igualmente uma necessidade política e jurídica. A tolerância é uma virtude que torna a paz possível e contribui para substituir uma cultura de guerra por uma cultura de paz.

1.2 A tolerância não é concessão, condescendência, indulgência. A tolerância é, antes de tudo, uma atitude ativa fundada no reconhecimento dos direitos universais da pessoa humana e das liberdades fundamentais do outro. Em nenhum caso a tolerância poderia ser invocada para justificar lesões a esses valores fundamentais. A tolerância deve ser praticada pelos indivíduos, pelos grupos e pelo Estado.

1.3 A tolerância é o sustentáculo dos direitos humanos, do pluralismo (inclusive o pluralismo cultural), da democracia e do Estado de Direito. Implica a rejeição do dogmatismo e do absolutismo e fortalece as normas enunciadas nos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos.

1.4 Em consonância ao respeito aos direitos humanos, praticar a tolerância não significa tolerar a injustiça social, nem renunciar às próprias convicções, nem fazer concessões a respeito. A prática da tolerância significa que toda pessoa tem a livre escolha de suas convicções e aceita que o outro desfrute da mesma liberdade. Significa aceitar o fato de que os seres humanos, que se caracterizam naturalmente pela diversidade de seu aspecto físico, de sua situação, de seu modo de expressar-se, de seus comportamentos e de seus valores, têm o direito de viver em paz e de ser tais como são. Significa também que ninguém deve impor suas opiniões a outrem.⁶⁷

O texto traz um conceito descritivo e abrangente de tolerância, tomando-a como uma aceitação da diversidade para que haja um respeito às posições alheias, sem importar em submissão às mesmas. Tolerar, como a Declaração de Princípios sobre a Tolerância esclarece, não significa abster-se ou calar sua própria posição, mas entender que ela não é única ou soberana e precisa conviver com as posições diversas. Nas recentes palavras de José Alberto Mujica Cordano, “É fácil ter respeito por quem pensa parecido conosco, mas é preciso aprender que o fundamento da democracia é o respeito aos que pensam diferente.”⁶⁸

Na origem, tolerância e empatia compartilham a necessidade de aceitação do outro, de colocar-se no lugar do outro. Somente dessa forma é possível compreender a necessidade do outro: tomando o Outro como o Mesmo.

Nas consequências, a intolerância e a falta de empatia geram desastres semelhantes. Em razão da intolerância, a humanidade produziu vários conflitos, como as duas Guerras Mundiais e o holocausto. O sentimento antissemita não foi criado no século XX. Os judeus já eram vistos como os Outros antes da ascensão de Hitler ao poder na Alemanha. O ódio já existente precisou de pouco estímulo para gerar uma das maiores catástrofes que a humanidade presenciou, com

⁶⁷ UNESCO. Declaração de Princípios sobre a Tolerância. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1995%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Princ%C3%ADpios%20sobre%20a%20Toler%C3%A2ncia%20da%20UNESCO.pdf>>, acesso em: 30 nov. 2024.

⁶⁸ Entrevista de José Alberto Mujica Cordano. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/mundialista/pepe-mujica-esta-morrendo-deixa-algumas-lico-es-que-todos-deveriam-ouvir>>, acesso em: 23 jan. 2025.

a colocação de iguais em campos de concentração, câmaras de gás e fornos, ápice de um longo processo de desumanização e massificação da morte.⁶⁹

Com o domínio da Europa pela Alemanha durante a Segunda Guerra, judeus de vários países foram perseguidos. Nos anos de 1943 e 1944, a Alemanha empreendeu uma busca intensa de judeus pelos países vizinhos para trabalharem nos campos de concentração e serem incinerados nas câmaras de gás. “A guerra, afinal, é tanto um meio de alcançar a soberania como uma forma de exercer o direito de matar.”⁷⁰

Para efetivar esse plano irracional, ferrovias foram construídas ligando os países vizinhos aos campos de concentração. Como exemplo, foi construída uma ferrovia ligando a capital da Hungria, Budapeste, ao campo de concentração de Auschwitz, na Polônia. Por essa ferrovia, foi executado um plano de buscar o maior número possível de judeus em um curto espaço de tempo de cem dias. Esses judeus foram encaminhados ao campo de concentração, sendo muitos deles já levados diretamente para o extermínio quando chegaram a Auschwitz.

Trata-se de forma de dominação em que o soberano se sobrepõe com base em seu poder de matar. A “soberania é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é “descartável” e quem não é.”⁷¹ O poder se impõe no extremismo por meio de necropolítica, que visa eliminar o inimigo.

Essa ação de extermínio demonstra as consequências absurdas a que a intolerância pode levar. Ainda que se considere um período de guerra entre diferentes nações, o oponente na guerra não deixa de ser um humano. Não deixa de ser um Mesmo. Mas isso não prevaleceu no holocausto e não prevalece nas guerras.

Ademais, os alemães buscaram judeus nos países vizinhos, mas não conseguiriam efetivar esse intento sem o auxílio da população dos próprios países invadidos, como no caso da Hungria. A construção de uma ferrovia e a retirada dos judeus só foram possíveis porque a população húngara concordou, aquiesceu ou, ao menos, calou-se. Os próprios húngaros passaram a considerar os judeus como Outros, concordando com a retirada de seus compatriotas para serem levados aos campos de concentração.

As consequências do nazismo foram nefastas. Nos campos de concentração, os prisioneiros, desprovidos de direitos, foram reduzidos a seus corpos biológicos⁷² e tiveram sua

⁶⁹ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Trad. Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018, p. 08.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 02.

⁷¹ *Ibidem*, p. 14.

⁷² *Ibidem*, p. 03.

humanidade eliminada. Hoje, não vivemos um período de guerra, não vivemos um extremismo, mas, ainda assim, temos pessoas em situação de rua, com sua cidadania em risco. A pessoa em situação de rua não pode ser reduzida a seu corpo biológico.

Paralela à intolerância e suas consequências, temos a falta de empatia e suas semelhantes consequências. A população em situação de rua luta para sobreviver diariamente nas portas das casas, nas ruas. Passando fome e frio, necessitando de auxílio, recebem o preconceito. É o medo e o preconceito da sociedade que geram medidas higienistas. Só há espaço para atuação do Estado em medidas que repelem a população em situação de rua para longe dos centros porque essa atuação encontra respaldo na vontade (ainda que manifestada pelo silêncio) da população domiciliada. Não haveria necessidade de lei vedando a arquitetura hostil⁷³ se as pessoas enxergassem a população em situação de rua como o Mesmo e não o Outro, se houvesse maior empatia para enxergar o problema sob a perspectiva de quem o sofre. Não há necessidade de lei para se sensibilizar com a cena abaixo retratada.

Figura 4: Arquitetura hostil⁷⁴



A empatia e a união, contudo, muitas vezes cedem lugar para a segregação. No estudo de caso feito por Norbert Elias e John Scotson em uma pequena cidade da Inglaterra, os pesquisadores observaram que, mesmo com indicadores sociológicos homogêneos entre os indivíduos da comunidade, a percepção dos moradores era diversa. Os moradores, que mais

⁷³ Arquitetura hostil é a utilização de técnicas construtivas para inibir o uso do espaço pela população em situação de rua. A Lei 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti, alterou a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o uso de arquitetura hostil.

⁷⁴ Imagem extraída do site <https://blog.archtrends.com/arquitetura-hostil/>, acesso em 12 fev. 2025.

semelhanças tinham que diferenças, viam-se como uma comunidade dividida entre os moradores estabelecidos e os *outsiders*.

A pesquisa é importante para constatar que, mesmo onde não há diferença relevante que possa gerar a segregação, ela ocorre. Além disso, importante para identificar que a segregação gera o alijamento ou a subordinação de um dos grupos:

Algumas dessas ramificações foram apontadas aqui. A "classificação das famílias" de Winston Parva, como vimos, desempenhava um papel central em todos os setores da vida comunitária. Influenciava o rol de membros das associações religiosas e políticas. Desempenhava um papel no agrupamento das pessoas em bares e clubes. Afetava a reunião dos adolescentes e penetrava nas escolas. A rigor, é possível que "classificação das famílias" e "ordem hierárquica" sejam expressões estreitas demais para o que foi efetivamente observado. Elas podem facilmente fazer-nos esquecer que, para se manter, o status superior exige recursos superiores de poder, condutas e crenças distintas e transmissíveis a terceiros, e que amiúde é preciso lutar por ele; elas nos fazem esquecer que o status inferior, para dizê-lo sem rodeios, pode caminhar de mãos dadas com a degradação e o sofrimento.⁷⁵

Se, mesmo onde não se verificam diferenças relevantes, ocorre a segregação, não é difícil constatar que, entre a população domiciliada e a população em situação de rua, não havendo empatia, poderá ocorrer segregação. Isso porque há uma desigualdade abissal entre quem tem moradia e sua dignidade preservada e quem tem sua cidadania atingida, permanecendo em situação de rua. As violações que esta parcela da população sofre são enormes. Dessa forma, é imprescindível que se tenha um olhar de empatia e de respeito para que seja construída uma solução concreta e duradoura. É essencial se colocar no lugar do Outro. A população em situação de rua não pode sofrer com mais ações segregadoras, como o uso de arquitetura hostil, para citar apenas um dos vários exemplos de ações que agravam a violação de direitos da população em situação de rua.

A falta de empatia gera o questionamento se há realmente uma sociedade civilizada. Civilizado “é quem sabe reconhecer plenamente a humanidade dos outros”.⁷⁶ Não é civilizado aquele que não reconhece plenamente a humanidade da população em situação de rua. “Nenhum povo é definitivamente civilizado; todos podem tornar-se bárbaros ou civilizados. Esse é o caráter próprio da espécie humana”.⁷⁷ O que temos observado em relação ao estado

⁷⁵ ELIAS, Norbert; Scotson, John L. Os Estabelecidos e os Outsiders. Sociologia das relações de poder a parti de uma pequena comunidade. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, p. 168.

⁷⁶ TODOROV, Tzvetan. O medo dos bárbaros: para além do choque das civilizações. Rio de Janeiro: Vozes, 2010, p. 32.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 65.

de coisas inconstitucional da população em situação de rua se aproxima mais da barbárie que da civilização.

A intolerância que gera guerras e a falta de empatia que ignora a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua encontram origens e consequências comuns. Para a solução do problema estrutural das pessoas em situação de rua, é essencial que elas sejam observadas dentro de sua dignidade, conceituada como:

(...) a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.⁷⁸

Ao se ignorar a situação de rua desse enorme número de pessoas que hoje nela se encontram, está sendo ignorada a própria dignidade dessa população. Somente com a empatia, com a colocação no lugar do Outro, com a visibilização dessa população e a implantação de políticas públicas estruturantes, a começar pela moradia, poderá ser construída solução eficaz e duradoura.⁷⁹

5.2 A trajetória de vulnerabilização das pessoas em situação de rua.

Inicialmente, cabe apontar que, além da marginalização provocada pela escravidão e pela falta de políticas públicas para essa população após a suposta abolição da escravidão em 1888, como relatado, o déficit de moradia no Brasil é um problema que remonta também à formação das cidades. Além da escravidão, decorre também da expulsão da população do campo, que, sem amparo, buscou abrigo nos centros urbanos:

As levas de migrantes rurais, “despejados” nos grandes centros – na expressão contundente dos “Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional”, o documento que encaminha a questão no Governo Jânio Quadros –, encontrariam sorte não diversa da que vinham tendo no campo. A cidade grande, para onde se dirigiam,

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010, p. 70.

⁷⁹ KOHARA, Luiz; COMARÚ, Francisco. A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Curitiba: Editora CRV, 2023.

carecia de infraestrutura, de esgotos sanitários, de água tratada, de lotes bem localizados e de preços acessíveis. Faltava, além disso, a essas populações, de acordo com o argumento oficial, as qualificações necessárias para se integrarem ao ambiente urbano. Consequentemente, segundo essa visão, os migrantes seriam marginais em potencial, portadores que eram de uma cultura que não os habilitava à vida urbana e industrial.⁸⁰

Após a expulsão do campo, essa população, que não conseguiu se estabelecer de forma digna na cidade, sofreu com o déficit habitacional e com a retirada das casas que conseguiu formar:

No fim da década de 70, a especulação imobiliária e a execução de obras de melhoria da cidade expulsaram moradores das favelas na via leste-oeste que acabaram por migrar para favelas mais próximas ao centro urbano, o que causou o “inchamento” do Aglomerado da Serra. Esta atuação do poder público na década de 70 traduz o pensamento à época de sanear a cidade e expulsar as famílias de baixa renda. Esconder o indesejado em locais sempre mais afastados da cidade.⁸¹

O processo de higienização das cidades é, portanto, antigo. Além dessa absurda higienização, as pessoas em situação de rua têm longa trajetória de vulnerabilização que as leva para esse cenário. Vários fatores levam as pessoas à situação de rua, mas um fator une as pessoas que se encontram nessa situação:

Existe uma mesma base, um pano de fundo marcado pela violência que congrega experiências negativas nas ruas de todo país. As formas de se impedir acesso tanto àquilo que é público quando privado, a violação sistemática de direitos, a perpetração de violências físicas e simbólicas por parte de diversos agentes, por fim, todos problemas da população de rua são de uma só vez, calcificados sobre uma mesma alcunha e responde pelo nome de ‘sociedade’.⁸²

A vulnerabilização das pessoas que acabam em situação de rua é o traço comum entre elas. A falta de moradia digna acaba por retirar a própria dignidade da pessoa. A sociedade se organiza de modo capitalista, em que as ideias de autorregulação muitas vezes prosperam. Dentro de um ideal de autorregulação da economia, aqueles que não se inserem no mercado de trabalho e acabam em situação de rua são ignorados pela sociedade. “Principalmente quando

⁸⁰ ANDRADE, Luís Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

⁸¹ CORRÊA, Ana Carolina Utsch. *O processo de implementação do Vila Viva no Aglomerado da Serra e os possíveis impactos na criminalidade local*. 2010. 41 f.. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010.

⁸² MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. *A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua*. (Dissertação). Mestrado em Antropologia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

confrontadas com os interesses econômicos, essas pessoas são vistas como um problema, enquanto, na verdade, o problema é a situação de rua.”⁸³

Para cessar o agravamento dessa vulnerabilidade, é essencial que seja cumprida a Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto Federal 7.053/2009.

5.3 Cumprimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto Federal 7.053/2009.

Conforme apontado, mesmo após a determinação de contabilização da população em situação de rua, ela permanece invisibilizada. A exclusão da população em situação de rua dos dados do Censo Demográfico representa uma negativa de cidadania a essa população. O Colégio Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE), no Protocolo de orientações e regras a serem utilizadas pelos Defensores Públicos na atuação em favor da população em situação de rua, aponta que:

A severa exclusão social do País amplia esse segmento vulnerável que, em virtude de inúmeras e multifacetadas razões, é impelido a sobreviver nas ruas em condições indignas e desumanas. As mulheres, as crianças, as pessoas com deficiência, a população LGBT e os idosos, particularmente, sofrem de forma mais gravosa a iniquidade do seu não reconhecimento estatal, social e comunitário como sujeitos de direitos e, na recusa de sua dignidade imanente, são submetidos a humilhações e lhes são negados os serviços básicos. Direito à moradia, à saúde, a condições adequadas de vida não figuram no cardápio jusfundamental desses cidadãos invisíveis e inaudíveis cuja humanidade, é forçoso repisar, alguns tentam minimizar.⁸⁴

O Protocolo do CONDEGE foi elaborado em 2016, quando apontou que os direitos à moradia, à saúde e a condições adequadas de vida não fazem parte do espectro das pessoas em situação de rua. Contudo, o Decreto 7.053/2009 estabelece que:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

⁸³ NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n.º 2, Curitiba, jul/dez 2016, p. 81-101.

⁸⁴ CONDEGE. Protocolo de atuação em favor das pessoas em situação de rua. Disponível em: <https://www.defensoria.ms.def.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudedh/condege/PROTOCOLO_DE_ATUA%C3%87%C3%83O_EM_FAVOR_DAS_PESSOAS_EM_SITUA%C3%87%C3%83O_DE_RUA.pdf>, acesso em 12 set. 2024.

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;⁸⁵

Passados sete anos da edição do Decreto, o CONDEGE apontou a completa ineficácia das suas disposições, ao indicar que a população em situação de rua permanecia invisível e inaudível e com humanidade minimizada. Já em 2023, a decisão cautelar na ADPF 976/2022⁸⁶ apontou a necessidade de tornar obrigatória a observância pelos entes federados do Decreto 7.053/2009, imediata e independentemente de adesão formal. A decisão demonstra que a Política Nacional para a População em Situação de Rua não foi efetivamente implementada.

Constatado esse cenário, permanecendo o abandono da população em situação de rua, a inicial da ADPF 976/2022 requereu o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. O estado de coisas inconstitucional foi reconhecido a primeira vez pela Corte Constitucional Colombiana. No Brasil, já foi reconhecido em relação ao sistema carcerário brasileiro.⁸⁷

O estado de coisas inconstitucional representa uma violação de direitos generalizada, em que se impõe a atuação de todos os Poderes para solucionar a questão. Desde o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema carcerário brasileiro, a discussão sobre as violações estruturais e generalizadas ganhou força, abrindo o campo de observação para outras situações, além do sistema carcerário, como a população em situação de rua, que é também um problema estrutural:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de conformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, e que necessita de reorganização (ou de reestruturação).⁸⁸

⁸⁵ BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

⁸⁶ STF, Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 584. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

⁸⁷ STF, ADPF 347/2015 DF, Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>, acesso em 13 fev. 2025.

⁸⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020, p. 104.

É exatamente o cenário atual que envolve a população em situação de rua: a violação de direitos generalizada, a ineficiência das medidas adotadas e a necessidade de atuação conjunta para solução da questão. Constatada essa situação estrutural, impõe-se a adoção de medidas para reconstrução:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).⁸⁹

Como apontado pelos autores, a reconstrução envolve procedimento bifásico: reconhecimento do problema e definição do projeto de reestruturação. O reconhecimento do problema não é feito sem o conhecimento da população em situação de rua, sem o mapeamento da quantidade de pessoas, das suas características, dos locais onde se encontram e de suas maiores necessidades e vulnerabilidades. Assim, é essencial à solução do problema a pesquisa que mapeie e contabilize a população em situação de rua. Conhecer esses dados é o primeiro passo para elaboração do projeto de reestruturação.

Além dos dados numéricos, é importante estabelecer quem são essas pessoas, de onde vieram e por qual motivo estão em situação de rua. Entender as causas dessa situação é importante para encontrar a solução do estado de coisas inconstitucional historicamente instaurado no país.

Dessa forma, o conhecimento da origem histórica da segregação, da imposição da miséria, da diferenciação entre as pessoas, do preconceito e de todos os fatores que influenciaram e aumentam a vulnerabilidade dessas pessoas também orienta a construção da saída para esse problema estrutural.

Conhecidos esses dados, é urgente a necessidade de atuação conjunta para a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto Federal 7.053/2009. Percebendo essa necessidade, algumas medidas já foram deferidas na decisão cautelar da ADPF 976/2022.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 107-108.

5.4 Parâmetros estabelecidos pelo STF na ADPF 976/2022.

A ADPF 976/2022 foi ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) em face do “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”.⁹⁰

A ação pede, em sede de cautelar, que sejam compelidos os Poderes Executivos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais a efetivarem ações concretas para preservar a saúde e a vida das populações em situação de rua, elencando vinte e nove ações: adesão formal dos entes federados se comprometendo a observar o Decreto Federal 7.053/2009; fornecimento de dados sobre a população em situação de rua; criação de Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua; disponibilização de alertas meteorológicos para prever as ondas de frio; disponibilização de vagas em hotéis; disponibilização de espaços em escolas, estádios e congêneres; disponibilização de barracas; apresentação de planos para zerar a carência em abrigos; garantia de equipamentos de atendimento à população; garantia de segurança das pessoas e dos bens nos abrigos; garantia de abrigo para os animais; disponibilização de itens de higiene básica; contratação de servidores de assistência e serviço social; auxílio de pessoal da defesa civil; auxílio de militares federais; disponibilização de atendimento médico; liberação de recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; identificação das pessoas para reintegração às famílias; inserção das pessoas em programas de educação e profissionalização; incentivos à contratação de pessoas em situação de rua; encaminhamento para imediato tratamento das pessoas nas condições da Lei 10.216/2001;⁹¹ cadastramento das pessoas em situação de rua no Programa Auxílio Brasil,⁹² instituído pela Lei 14.284/2021; dispensa de licitação para os fins da ADPF 976/2022; proibição de

⁹⁰ STF, Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 584. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

⁹¹ A Lei 10.216/2001 dispõe “sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.”

⁹² O Programa Auxílio Brasil, que anteriormente tinha substituído o Programa Bolsa Família, foi substituído pela reedição do Programa Bolsa Família. O Bolsa Família é um programa de transferência de renda, inicialmente criado pela Medida Provisória 132/2003, convertida na Lei 10.836/2004. Foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, por meio da Lei 14.284/2021. Em 2023, a Lei 14.284/2021 teve a maioria de seus artigos revogada pela Lei 14.601/2023, que recriou o Programa Bolsa Família.

recolhimento forçado de bens e de uso de arquitetura hostil; realização de campanhas de doações de mantimentos e vestuário; incentivos fiscais para doações; liberação de recursos para abrigo, alimentação e cuidados médicos; destinação das sobras orçamentárias para financiamento das atividades estabelecidas na ADPF 976/2022; e intimação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a fim de que contribuam com a matéria, sobretudo na conscientização de seus membros para a solução definitiva dos problemas enfrentados.

Em relação às zeladorias urbanas, a ação pede a divulgação das ações para que as pessoas possam recolher seus pertences previamente; definição das ações; informação sobre a destinação de bens apreendidos; responsabilização dos agentes por ações irregulares; abertura de bagageiros para guarda de pertences e envolvimento de agentes de serviço social e saúde para evitar conflitos entre a zeladoria e as pessoas em situação de rua.

No mérito, a ação requer a declaração do estado de coisas inconstitucional, com a adoção de medidas em prol da população em situação de rua. A decisão da medida cautelar foi antecedida de participação de outros órgãos. O Relator da ADPF 976/2022 determinou a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR), nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999,⁹³ que disciplina o procedimento da ADPF. Determinou ainda a realização de audiências públicas, ocorridas em 21 e 22 de novembro de 2022, quando foram colhidos depoimentos de pessoas com vivência em situação de rua, agentes políticos, órgãos e instituições públicas e privadas e pesquisadores.⁹⁴

A decisão da medida cautelar apontou o panorama fático de extrema vulnerabilidade da população em situação de rua, bem como a ausência de medidas estruturantes para solucionar

⁹³ Lei 9.882/1999. “Art. 5º. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.”

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm, acesso em 09 out. 2024.

⁹⁴ STF, Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 584. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

a questão e a falta de dados a respeito da população em situação de rua. A exclusão das pessoas em situação de rua dos Censos Demográficos leva a essa falta de dados.

Diante dessa exclusão, são considerados dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), dos Registros Mensais de Atendimento Socioassistencial (RMAS) e do Censo SUAS. Contudo, ainda não estão incluídos nesses dados uma parcela vulnerável da população, que não se beneficia de qualquer prestação assistencial do Estado ou que não tem qualquer identificação.

Verifica-se, portanto, uma sucessão de violações. A primeira delas é a exclusão das pessoas em situação de rua do Censo Demográfico, responsável por contabilizar e mapear os cidadãos. A exclusão retira a própria condição de cidadão da pessoa em situação de rua. A segunda violação é a inviabilização completa das pessoas que não são beneficiárias de algum programa assistencial. Isso porque elas não aparecem no Censo Demográfico e nem em nenhuma outra pesquisa que considere o CadÚnico, cadastro que deveria ser universal, mas que ainda não abrange a parcela mais vulnerável da população.

A decisão elenca os três eixos que devem nortear as ações voltadas à população em situação de rua: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas. Disserta ainda sobre a aporofobia, definida como aversão, medo ou rejeição aos pobres, que foi apontada por Vânia Maria Rosa, representante do Fórum Permanente Sobre a População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, durante a audiência pública realizada no procedimento da ADPF 976/2022. A aporofobia foi apontada ainda pela Defensora Pública Fernanda Penteadó Balera, Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.⁹⁵

As audiências públicas realizadas na ADPF 976/2022 trouxeram legitimidade para a decisão. Houve engajamento de movimentos como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMNR). A participação desses movimentos trouxe elementos reais da situação de rua no Brasil, trazendo coletividade e pluralidade à decisão.

Conjugando diferentes ideias, a medida cautelar determinou a adesão dos entes

⁹⁵ STF, Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 584, p. 23. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

federados ao Decreto 7.053/2009 de forma imediata e compulsória. Tal documento prevê a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos entes federados que a ela aderirem.⁹⁶ Contudo, a adesão foi baixa, tornando fracos os efeitos práticos do Decreto.

Instado a se manifestar por meio da ADPF 976/2022, o STF considerou que, apesar de se tratar de Decreto Federal e, a princípio, aplicável apenas à União, o Decreto decorre de comandos constitucionais, devendo ser aplicado a todos os entes federados, independentemente de adesão formal.

Além da aplicação do Decreto a todos os entes federados, a decisão que deferiu parcialmente a cautelar determinou ainda que a União formulasse o Plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no prazo de 120 dias, estipulou medidas a serem seguidas pelas zeladorias, buscando o respeito aos direitos das pessoas em situação de rua nas ações das zeladorias, bem como determinou aos Executivos Municipais e Distrital, no prazo de 120 dias, a realização de diagnóstico com quantitativo da população em situação de rua, vagas de abrigo e capacidade de fornecimento de alimentação.

A decisão da medida cautelar foi referendada pelo Plenário do STF, na decisão de 22 de agosto de 2023.⁹⁷ A União apresentou o Plano determinado na petição de 27 de novembro de 2023, onde detalha:

Desde o início de 2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania trabalha em uma série de medidas relativas à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) para fortalecer a atenção, o cuidado e a garantia de direitos para essa parcela da população. A articulação das ações envolve 11 ministérios do governo federal, em parceria com governos estaduais e municipais, em diálogo com os movimentos sociais da população em situação de rua, representantes dos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, a sociedade civil organizada, o setor empresarial, universidades, trabalhadoras e trabalhadores.

(...) Em tempos em que as violências contra o povo da rua foram banalizadas, precisamos sempre reafirmar: as pessoas em situação de rua existem e são valiosas para nós.

Sebastião Lopes, Giovane Ferreira da Silva de Oliveira e a todas as pessoas

⁹⁶ BRASIL. Decreto Federal 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

⁹⁷ STF, Referendo na Medida Cautelar na ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 794. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

covardemente assassinadas pelo ódio ou que sofreram com a violência contra o povo da rua, nós responderemos com mais direitos, mais respeito e mais democracia.

(...) O Plano de Ação e Monitoramento prevê um orçamento inicial de mais de R\$ 982.086.246,22 para a efetivação da PNPSR. Não há política pública sem investimento para garantir programas estruturais com inclusão da população em situação de rua. Não superaremos o grave cenário atual com ações pontuais, superficiais ou esparsas, mas com ações estruturantes, coordenadas, transversais, intersetoriais e implementadas em parceria entre o Governo Federal, estados e municípios.

(...) Entre as ações apresentadas a seguir, retomamos iniciativas da PNPSR voltadas ao acesso à moradia, assistência social, saúde, emprego e renda. Incluímos medidas legislativas importantes, que contarão com o apoio da Frente Parlamentar em Defesa da População de Rua, recentemente relançada na Câmara dos Deputados, como a apresentação de Protocolo para enfrentamento à violência institucional contra a população em situação de rua, além da atualização do Decreto da PNPSR para incorporar as novas soluções que o Plano traz, e a regulamentação da Lei Padre Júlio Lancellotti, que veda o uso da arquitetura hostil que dificulta a presença das pessoas em situação de rua. Destaque do Plano é o Programa Moradia Cidadã, proposta inovadora de política de atenção à população em situação crônica de rua, com promoção do acesso à moradia, com acompanhamento de equipes profissionais para pessoas ou famílias em situação crônica de rua, a fim de que possam construir uma vida autônoma e de consolidação dos seus direitos humanos, com vistas à superação da situação de rua.

O Plano reflete o compromisso político e humano de efetivar a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Seu acompanhamento e monitoramento pelos movimentos sociais da população em situação de rua dará vida às ações propostas e garantirá que coletivamente consigamos superar os desafios para a garantia dos direitos do povo da rua.⁹⁸

O Plano apresentado pela União divide as ações em sete eixos:

- 1) assistência social e segurança alimentar;
- 2) saúde;
- 3) violência institucional;
- 4) cidadania, educação e cultura;
- 5) habitação;
- 6) trabalho e renda; e
- 7) produção e gestão de dados.

Para a realização das 99 ações propostas, foi destinado o orçamento de R\$ 982.086.246,22. Vários Ministérios, Órgãos e Fundações foram incluídos nas ações. As ações vão desde campanha educativa sobre aporofobia a formação de 90.000 Guardas Municipais para prevenção e enfrentamento à violência institucional contra a população em situação de rua.

⁹⁸ STF, ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 914. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

Destacam-se as medidas previstas no eixo da habitação, como revisão das regulamentações do Programa Minha Casa, Minha Vida, como forma de saída da situação de rua, destinação social de bens públicos para políticas de habitação e lançamento do Programa Moradia Cidadã. Este Programa tem como pressuposto que a moradia é o primeiro passo para recuperar a cidadania, invertendo a lógica de que primeiro o cidadão precisa de uma vaga de emprego ou reabilitação antes de obter a moradia. A previsão inicial do Projeto é o oferecimento de 150 casas, distribuídas em 03 Municípios.⁹⁹

Por fim, foi incluído no Plano ação específica de realização de Censo Nacional da População em Situação de Rua, considerando a falha da metodologia do Censo atualmente realizado, que não consegue mapear a população em situação de rua.

Além do Plano, a União editou também a Lei 14.821/2024,¹⁰⁰ que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). A lei estabelece princípios, diretrizes e eixos estratégicos da PNTC PopRua, para que seja atingida a finalidade da lei, de garantia de emprego a essa população.

Considerando o prazo em curso para a realização das ações do Plano e a edição recente da Lei 14.821/2024, ainda deverão ser avaliados os resultados por longo período. Até o momento, os resultados ainda são ínfimos.¹⁰¹ Dessa forma, resta verificar se haverá efetiva aplicação dessas ações.

O reconhecimento da gravidade do atual cenário das pessoas em situação de rua levou o STF a deferir a cautelar e determinar a apresentação de medidas que possam minorar a situação de extrema vulnerabilidade das pessoas enquanto estiverem em situação de rua. Mas o que deve ficar claro é que não há razoabilidade em qualquer Plano que entenda a situação de rua como algo não passageiro. Ainda que na prática muitas pessoas permaneçam nessa situação por longo período, qualquer Plano governamental que pretenda solucionar a questão precisa partir da premissa da transitoriedade da situação de rua e da extrema urgência em fazer cessar

⁹⁹ STF, ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documentos 918 e 919. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

¹⁰⁰ Lei 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm>, acesso em 27 fev. 2025.

¹⁰¹ O não cumprimento pela União das medidas apresentadas no Plano foi objeto de reportagem, disponível em: <<https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/video/governo-so-cumpre-3-das-100-aco-es-anunciadas-para-populacao-de-rua-13235329.ghtml>>. Data da publicação: 06 jan. 2025, acesso em: 10 fev. 2025.

a situação de rua. Dessa forma, as medidas devem levar em conta primordialmente a garantia do direito à moradia.

Considerados os primeiros resultados da decisão cautelar proferida na ADPF 976, cabe analisar o tratamento dado pelo Judiciário, em outras diversas decisões, à população em situação de rua, bem como verificar em quais eixos o Judiciário tem atuado: evitando a entrada nas ruas, garantindo direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua e promovendo condições para a saída das ruas.

6. TRATAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA PELOS TRIBUNAIS

Me embrenhei entre o povo que os donos da terra chamavam de trabalhador e morador. Era o mesmo povo que me carregou nas costas quando eram escravos das minas, das lavouras de cana, ou apenas os escravos de Nosso Senhor Bom Jesus. (Itamar Vieira Júnior, Torto Arado, 2019)

6.1 Jurisprudência do TJMG sobre a população em situação de rua.

Algumas dificuldades são encontradas na pesquisa da jurisprudência acerca da população em situação de rua. A primeira delas decorre do fato de que nosso ordenamento não tem um efetivo acesso à justiça, de modo uniforme e equânime a todos. As dificuldades para o acesso à justiça são maiores para as pessoas mais vulneráveis:

Os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses.¹⁰²

Além disso, como descrito, a nossa sociedade se organiza em torno da propriedade. A proteção ao patrimônio, por muitas vezes, se sobressai à proteção às pessoas. Em decorrência dessa ordem de valores, a abordagem punitiva à população em situação de rua encontra grande incidência nos julgados, em detrimento da abordagem protetiva.¹⁰³

O CONDEGE, no Protocolo de orientações e regras a serem utilizadas pelos Defensores Públicos na atuação em favor da população em situação de rua, aponta que:

A população em situação de rua exibe a pobreza extrema, a interrupção ou a fragilidade dos vínculos familiares e a inexistência de moradia convencional regular como suas notas caracterizadoras. Vítima de discriminação social acerba e da incompetência estatal em desenvolver programas eficazes de proteção social e de garantia de seus direitos, esse grupo profundamente estigmatizado, em vez de receber

¹⁰² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 28.

¹⁰³ BERCLAZ, Márcio Soares; ROLLO, Sandro Cavalcanti. A moradia e o direito das pessoas em situação de rua à espera de instituições sensíveis: o que o Ministério Público e o poder judiciário têm a ver com isso?. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Direitos fundamentais da pessoa em situação de rua. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 699-700.

suporte para a sua reinserção familiar, social e laborativa, conhece do Estado, em regra, somente seu aparato punitivo.¹⁰⁴

Verifica-se que é necessária a alteração da visão dada ao problema enfrentado:

É imperioso, desse modo, com foco nos direitos humanos, alterar a abordagem social do problema enfrentado pela população em situação de rua como um risco à sociedade, para a condição, na verdade, de vítima, muitas vezes, da própria sociedade. Faz-se necessário, portanto, trocar as lentes, mudar de perspectiva, focando na situação de risco e em seus múltiplos fatores e condicionantes, ao invés de focar na ameaça à ordem pública que supostamente as pessoas em situação de rua representam.¹⁰⁵

Em que pese a dificuldade de encontrar decisões que enfrentem da ótica correta o problema crescente da situação de rua, alguns casos foram encontrados e são passíveis de análise, especialmente à luz da ADPF 976/2022.

As primeiras pesquisas foram feitas no site do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), que abrange todo o Estado de Minas Gerais. Foram buscados os julgados com as palavras “população em situação de rua”¹⁰⁶ no site do TJMG. Considerando que os resultados foram numericamente bem menores do que o esperado, foi feita pesquisa menos específica, para ampliar os resultados. Então foi feita pesquisa com as palavras “população” e “situação de rua”. Como os resultados ainda foram poucos, foi feita pesquisa ainda menos específica, apenas com as palavras “situação de rua”. Buscando por “população em situação de rua” no site do TJMG foram encontrados 04 resultados.¹⁰⁷ Pelas palavras “população” e

¹⁰⁴ CONDEGE. Protocolo de atuação em favor das pessoas em situação de rua. Disponível em: https://www.defensoria.ms.def.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudedh/condege/PROTOCOLO_DE_ATUA%C3%87%C3%83O_EM_FAVOR_DAS_PESSOAS_EM_SITUA%C3%87%C3%83O_DE_RUA.pdf, acesso em 12 set. 2024.

¹⁰⁵ NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n.º 2, Curitiba, jul/dez 2016, p. 81-101.

¹⁰⁶ A busca por jurisprudência nos sites dos Tribunais é feita por meio de palavras-chave.

¹⁰⁷

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do;jsessionid=EB2B8FDB232F459B2F9AA2875DA139D8.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&palavras=%22popula%27E3o+em+situa%27E3o+de+rua%22&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&codigoOrgaoJulgador=&codigoCompostoRelator=&classe=&codigoAssunto=&dataPublicacaoInicial=&dataPublicacaoFinal=&dataJulgamentoInicial=&dataJulgamentoFinal=&siglaLegislativa=&referenciaLegislativa=Clique+na+lupa+para+pesquisar+as+refer%27EAn+cias+cadastradas...&numeroRefLegislativa=&anoRefLegislativa=&legislacao=&norma=&descNorma=&complemento_1=&listaPesquisa=&descricaoTextosLegais=&observacoes=&linhasPorPagina=10&pesquisaPalavras=Pesquisar

“situação de rua”, foram encontrados 09 resultados.¹⁰⁸ Pelas palavras “situação de rua”, foram encontrados 66 resultados.¹⁰⁹

A título de exemplo, por outro lado, procurando pelas palavras “reserva de margem consignável” foram encontrados 1.582 resultados.¹¹⁰ A comparação numérica impressiona. Reserva de margem consignável é uma modalidade de empréstimo em que o indivíduo contrata um cartão de crédito e, como garantia do pagamento da fatura, tem parte do seu salário, Benefício Previdenciário ou mesmo Benefício de Prestação Continuada (BPC) reservada para o pagamento das compras efetuadas.¹¹¹ Trata-se de modalidade que garante aos bancos o recebimento dos valores disponibilizados ao mutuário.

Dessa forma, trata-se de tema que afeta as instituições financeiras e os cidadãos que buscam crédito, sendo tema criado por uma sociedade capitalista e que hoje está envolto em discussões no Judiciário brasileiro. Tratando-se de modalidade de empréstimo em uma sociedade organizada em torno da propriedade e do capital, é tema que move a economia e que gera grande interesse dos indivíduos e, por isso, muitas ações no Judiciário.

Mas essa mesma sociedade gera a situação de rua, que coloca parcela considerável da população em situação de miserabilidade. Contudo, o pequeno número de ações no Judiciário

¹⁰⁸

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do;jsessionid=EB2B8FDB232F459B2F9AA2875DA139D8.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&palavras=%22popula%E7%E3o%22+%22situa%E7%E3o+de+rua%22&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&codigoOrgaoJulgador=&codigoCompostoRelator=&classe=&codigoAssunto=&dataPublicacaoInicial=&dataPublicacaoFinal=&dataJulgamentoInicial=&dataJulgamentoFinal=&siglaLegislativa=&referenciaLegislativa=Clique+na+lupa+para+pesquisar+as+refer%EAncias+cadastradas...&numeroRefLegislativa=&anoRefLegislativa=&legislacao=&norma=&descNorma=&complemento_1=&listaPesquisa=&descricaoTextosLegais=&observacoes=&linhasPorPagina=10&pesquisaPalavras=Pesquisar

¹⁰⁹

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do;jsessionid=EB2B8FDB232F459B2F9AA2875DA139D8.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&palavras=%22situa%E7%E3o+de+rua%22&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&codigoOrgaoJulgador=&codigoCompostoRelator=&classe=&codigoAssunto=&dataPublicacaoInicial=&dataPublicacaoFinal=&dataJulgamentoInicial=&dataJulgamentoFinal=&siglaLegislativa=&referenciaLegislativa=Clique+na+lupa+para+pesquisar+as+refer%EAncias+cadastradas...&numeroRefLegislativa=&anoRefLegislativa=&legislacao=&norma=&descNorma=&complemento_1=&listaPesquisa=&descricaoTextosLegais=&observacoes=&linhasPorPagina=10&pesquisaPalavras=Pesquisar

¹¹⁰

https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do;jsessionid=EB2B8FDB232F459B2F9AA2875DA139D8.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&palavras=%22reserva+de+margem+consign%E1vel%22&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&codigoOrgaoJulgador=&codigoCompostoRelator=&classe=&codigoAssunto=&dataPublicacaoInicial=&dataPublicacaoFinal=&dataJulgamentoInicial=&dataJulgamentoFinal=&siglaLegislativa=&referenciaLegislativa=Clique+na+lupa+para+pesquisar+as+refer%EAncias+cadastradas...&numeroRefLegislativa=&anoRefLegislativa=&legislacao=&norma=&descNorma=&complemento_1=&listaPesquisa=&descricaoTextosLegais=&observacoes=&linhasPorPagina=10&pesquisaPalavras=Pesquisar

¹¹¹ Informação extraída de: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-a-reserva-de-margem-consignavel-1618642206>, acesso em 04 nov. 2024.

envolvendo o tema mostra que não é dada a importância devida às necessidades da população que passa por essa situação.

A pesquisa foi feita no site do TJMG, que abrange todo o Estado de Minas Gerais. O número de pessoas em situação de rua no Estado de Minas Gerais hoje é de 30.325.¹¹² Esse número de pessoas em situação de rua evidencia a importância do tema e a necessidade de discussões e ações em prol da garantia de direitos a essa população.

Assim, a comparação entre o número de pessoas em situação de rua em Minas Gerais e o número de ações encontradas com a pesquisa “situação de rua” (66 processos) ou o número de ações encontradas com a pesquisa “população em situação de rua” (04 processos) demonstra um desequilíbrio entre a necessidade e o efetivo cuidado com o tema.

A decisão cautelar na ADPF 976/2022 reconheceu a necessidade de um Plano de ação para o enfrentamento do crescente problema da situação de rua no Brasil e a União apresentou o Plano de ação. As violências contra a população em situação de rua se perpetuam diariamente. Ainda assim, somente 66 processos são encontrados quando se busca pelo tema no site do TJMG. O número é desproporcional ao tamanho do problema. Resta analisar qualitativamente os casos encontrados.

6.2 Análise individual dos casos encontrados.

Considerando que as pesquisas pelas palavras “população em situação de rua” (09 processos) e “população” e “situação de rua” (04 processos) localizaram tão poucos julgados, vamos passar à análise dos 66 processos localizados com a pesquisa mais genérica, feita apenas com os termos “situação de rua”.

Tabela 1: Análise dos julgados encontrados no site do TJMG

| Número do processo | Descrição |
|--|--|
| 1) Processo 5010151-26.2023.8.13.0056 | Determinada a citação por edital diante da notícia de que o réu se encontra em situação de rua e, portanto, em local incerto e não sabido. |

¹¹² OBPpopRua / POLOS – UFMG. Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua / POLOS – UFMG) a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2025.

| | |
|--|---|
| 2) Processo 5018106-83.2019.8.13.0433 | Ação Civil Pública (ACP) movida pelo Ministério Público (MP) por supostas irregularidades na aplicação de verbas públicas oriundas de Convênio firmado para a assistência social a pessoas em situação de rua. |
| 3) Processo 3392792-69.2024.8.13.0000 | Reintegração de posse em que são citadas as ADPFs 828/2021 e 976/2022. |
| 4) Processo 3925120-92.2024.8.13.0000 | “O conjunto probatório evidencia o descumprimento das condições da prisão domiciliar pelo agravante, sem comprovação da justificativa apresentada de situação de rua, demonstrando desrespeito às normas judiciais.” Situação de rua usada como elemento para agravar a situação do réu em processo penal. Julgado punitivo. |
| 5) Processo 4069894-21.2024.8.13.0000 | Situação de rua apontada como elemento para manutenção da preventiva, por não ter endereço fixo. No voto vencido constou que: “Nos termos da Resolução nº 425 do CNJ, é imprescindível que se analise a função e a proporcionalidade da medida diante do contexto de vida da pessoa em situação de rua, de modo a evitar a prisão preventiva apenas em razão das barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social.” Julgado punitivo. |
| 6) Processo 5003223-77.2022.8.13.0223 | Processo cível em que se buscava a aplicação de multa por descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar, o que foi negado, com os seguintes fundamentos: “Sendo a genitora usuária contumaz de drogas, encontrando-se em situação de rua, não é possível afirmar que o descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar em relação à filha se deu por meio de uma vontade livre e consciente de descumprimento.” |

| | |
|---|--|
| | Não trata especificamente sobre o tema da população em situação de rua, mas considera a situação de rua como elemento atenuante para não aplicação da multa. |
| 7) Processo 5070061-46.2024.8.13.0024 | Processo penal em que foram retiradas as medidas incompatíveis com a situação de rua, nos seguintes termos: “Havendo nos autos informações de que o recorrido se encontra em situação de rua, impossível a imposição da monitoração eletrônica, bem como é imperiosa a revogação das medidas de recolhimento domiciliar e compromisso de manter o endereço atualizado por serem inadequadas às condições pessoais do indiciado (art. 282, II do CPP), devendo prevalecer as demais cautelares aplicadas pelo juízo primevo.” |
| 8) Processo 5063301-52.2022.8.13.0024 | Determinada a remessa ao juízo criminal comum para citação por edital do réu em situação de rua. |
| 9) Processo 0005625-73.2023.8.13.0324 | “As circunstâncias que levaram o agente a viver em situação de rua não se inserem nas hipóteses de aplicação da atenuante genérica prevista no art. 66 do Código Penal.” |
| 10) Processo 2855724-45.2024.8.13.0000 | Revogada a prisão preventiva com a utilização da Resolução nº 425/2021 na fundamentação: “Em consonância com a Resolução nº 425/2021, imprescindível um olhar atento a questões sociais atinentes aos réus em situação de rua, com vistas à adoção de medidas pautadas sempre no princípio da legalidade, que não reforcem a invisibilidade desse grupo populacional ou criminalize a pobreza.” |
| 11) Processo 5003050-97.2021.8.13.0349 | Genitora destituída do poder familiar por estar em situação de rua: “A impossibilidade de realização de estudo social e psicológico nos autos em razão de a ré, ora apelante, viver em situação de rua, corrobora a alegação |

| | |
|---|--|
| | de que ela não tem condições de exercer o poder familiar relativamente ao filho.” |
| 12) Processo 5071338-39.2020.8.13.0024 | A ação busca tratamento médico na Capital e pagamento de aluguel na Capital durante o período do tratamento. É citado o termo situação de rua para justificar que o pagamento do aluguel não pode ser dado à parte autora, que não se enquadra nos requisitos para o Bolsa moradia instituído pelo Município de Belo Horizonte. Caso, portanto, não trata da população em situação de rua. |
| 13) Processo 5005666-17.2022.8.13.0056 | Determinada a remessa ao juízo criminal comum para citação por edital do réu em situação de rua: “diante da informação de que ele se encontra em situação de rua, resta exaurida a competência do Juizado Especial, sendo imperiosa a remessa do feito à Justiça comum para citação via edital.” |
| 14) Processo 5017880-69.2019.8.13.0145 | Reconhecida a paternidade com base em outras provas, após ser reconhecida a impossibilidade de realização de exame de Ácido Desoxirribonucleico (DNA), por estar o genitor em situação de rua. |
| 15) Processo 0012286-50.2016.8.13.0183 | “As circunstâncias que levaram o agente a se entregar ao vício do álcool e a viver em situação de rua não se inserem nas hipóteses de aplicação da atenuante genérica prevista no art. 66 do Código Penal. - Descabido o reconhecimento da atenuante genérica prevista no art. 66 do CP se não foi comprovada a presença de circunstância relevante que justifique a redução da pena, devendo tal tese ser analisada com cautela, sob pena de se contribuir para o caos social, impunidade e descrédito da justiça.” |
| 16) Processo 5238682-74.2022.8.13.0024 | Considera inadequada a monitoração eletrônica para réu em situação de rua, em conformidade com a Resolução n. 425 de 2021. |

| | |
|---|--|
| <p>17) Processo 5006881-88.2022.8.13.0521</p> | <p>Reduzida a pensão alimentícia a ser paga pelo réu, em razão de sua possibilidade financeira reduzida, estando em situação de rua. Concedida a gratuidade de justiça em razão da hipossuficiência, mas sem efeitos retroativos, permanecendo a obrigação em relação às custas pretéritas.</p> |
| <p>18) Processo 3190495-10.2023.8.13.0000</p> | <p>Embora tenha constado no voto vencido que “Nos termos da Resolução nº425 do CNJ, é imprescindível que se analise a função e a proporcionalidade da medida diante do contexto de vida da pessoa em situação de rua, de modo a evitar a prisão preventiva apenas em razão das barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social”, a prisão em flagrante foi convertida em preventiva.</p> |
| <p>19) Processo 0118531-73.2019.8.13.0056</p> | <p>“Muito embora já tenha me manifestado por diversas vezes que, em regra, a reiteração criminosa inviabiliza a aplicação do princípio da insignificância, na hipótese dos autos, analisando as peculiaridades do caso concreto (subtração praticada por pessoa em situação de rua, de uma peça de vestuário destinada ao seu uso imediato, motivada certamente pela necessidade de se vestir), entendo que a medida é socialmente recomendável, pois a conduta perpetrada não apresenta grau de lesividade suficiente para atrair a incidência da norma penal.”</p> |
| <p>20) Processo 5022438-31.2020.8.13.0701</p> | <p>Em razão de discussão pela posse de imóvel, a ré permaneceu em situação de rua por certo período, durante o qual sofreu violência. Esse julgado não reconheceu a causalidade adequada entre a ação possessória movida pelo autor que acabou levando a ré à situação de rua e a violência que ela sofreu na rua.</p> |

| | |
|---|--|
| 21) Processo 5060870-45.2022.8.13.0024 | Determinada a competência do juízo criminal comum para julgar réu em situação de rua, autorizada a citação por edital. |
| 22) Processo 0010786-34.2022.8.13.0313 | Não reconhecida a nulidade do processo criminal em que a testemunha em situação de rua não foi ouvida porque, após não ser encontrada, a defesa não insistiu na oitiva. |
| 23) Processo 5157810-38.2023.8.13.0024 | “Conforme disposto no artigo 8º da Resolução nº 412 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em se tratando de pessoa em situação de rua, deverá ser priorizada a aplicação de medidas diversas da monitoração eletrônica.” |
| 24) Processo 2038547-38.2023.8.13.0000 | “Em consonância com a Resolução nº 425/2021, imprescindível um olhar atento a questões sociais atinentes aos réus em situação de rua, com vistas à adoção de medidas pautadas sempre no princípio da legalidade, que não reforcem a invisibilidade desse grupo populacional ou criminalize a pobreza.” |
| 25) Processo 2217406-76.2023.8.13.0000 | “Quando o agente encontra-se em situação de rua, sem endereço residencial fixo, mostra-se inviável a exigência das medidas de recolhimento domiciliar e monitoração eletrônica.” |
| 26) Processo 1845850-87.2023.8.13.0000 | “As medidas cautelares diversas da prisão são adequadas e suficientes, quando as condições pessoais do agente são favoráveis, além de ser ele pessoa em situação de rua, e as circunstâncias dos supostos crimes não ultrapassam a gravidade inerente aos respectivos tipos penais.” |
| 27) Processo 1898638-15.2022.8.13.0000 | “A comprovação de que a menor se encontra sob a guarda de fato da tia materna desde o nascimento, aliado ao fato de ela não ter pai declarado na certidão de nascimento e sua genitora viver em situação de rua, justifica o |

| | |
|---|--|
| | deferimento do pedido de guarda provisória formulado por aquela.” |
| 28) Processo 1280470-77.2023.8.13.0000 | Negada a prisão domiciliar por estar a ré em situação de rua: “A ausência de domicílio certo e o fato de a pessoa se encontrar em situação de rua inviabiliza o cumprimento da medida de prisão domiciliar.” Julgado punitivo. |
| 29) Processo 1313693-21.2023.8.13.0000 | Situação de rua reconhecida como elemento caracterizador de hipossuficiência, suficiente para a concessão da liberdade sem fiança. |
| 30) Processo 1650674-10.2022.8.13.0000 | Negado agravo de instrumento interposto em face de decisão negatória da liminar, por não haver provas nos autos de preenchimento dos requisitos para concessão do benefício habitacional do Município de Belo Horizonte, sendo necessário aguardar a instrução probatória. |
| 31) Processo 2509481-87.2022.8.13.0000 | Apesar do voto vencido mantendo a liminar de reintegração de posse, prevaleceu que “tratando-se de ocupação coletiva, antes de determinar a desocupação do imóvel, impõe-se a designação de audiência de conciliação, com a presença das partes, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Município.” |
| 32) Processo 2131971-71.2022.8.13.0000 | Situação de rua utilizada como fundamento para suspensão do poder familiar. |
| 33) Processo 0141848-35.2023.8.13.0000 | Concedida medida protetiva requerida pelo MP em favor de idoso em situação de rua. |
| 34) Processo 2927964-03.2022.8.13.0000 | Determinada a competência do juízo criminal comum para julgar réu em situação de rua, autorizada a citação por edital. |
| 35) Processo 2032864-54.2022.8.13.0000 | Concedido o Bolsa moradia a família residente em abrigo municipal, considerando que o abrigamento não exclui a trajetória de rua exigida pelo Decreto municipal |

| | |
|---|---|
| | 11.375/2003 de Belo Horizonte, que regulamenta o benefício. |
| 36) Processo 1342397-78.2022.8.13.0000 | Reconhecido o dever do Município de proteger os animais em situação de rua, mas mantida a interdição do canil local em razão das irregularidades reconhecidas pelo próprio Município. |
| 37) Processo 0809693-70.2017.8.13.0024 | Conflito de competência que menciona a expressão situação de rua, mas não a utiliza como fundamento do julgado. |
| 38) Processo 1525991-95.2022.8.13.0000 | Reconhecida a incompatibilidade das medidas de recolhimento domiciliar e monitoração eletrônica a pessoa em situação de rua. Utilizada a equivocada expressão morador de rua. |
| 39) Processo 0973277-55.2021.8.13.0000 | Criação de albergue municipal para adultos e idosos em situação de rua é da competência do Executivo. As emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa reservada são limitadas à pertinência temática com a proposta original, sendo vedada também a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas. |
| 40) Processo 1382203-23.2022.8.13.0000 | Expressão situação de rua é mencionada apenas no voto vencido, que mantinha a preventiva pela falta de residência fixa, nos termos seguintes: “Não comprovou residência fixa (havendo informações de que está em situação de rua) nem ocupação lícita.” |
| 41) Processo 1437650-93.2022.8.13.0000 | Mantida a preventiva por falta de residência fixa, nos seguintes termos: “Não comprovou residência fixa (tendo dito que se encontra em situação de rua) nem ocupação lícita.” |
| 42) Processo 0955041-21.2022.8.13.0000 | Não trata especificamente sobre o tema da população em situação de rua, apenas informa que o réu não está mais em situação de rua. |

| | |
|---|---|
| 43) Processo 1182421-35.2022.8.13.0000 | Consideradas inadequadas as medidas de recolhimento domiciliar e monitoração eletrônica à condição de situação de rua do indiciado, nos termos do artigo 8º, parágrafo único, I, "a", da Resolução nº 412/2021 do CNJ. |
| 44) Processo 0763825-68.2022.8.13.0000 | A defesa solicitou a revogação da medida cautelar de recolhimento domiciliar mediante monitoração eletrônica, alegando estar em situação de rua, mas foi negada sob fundamento de que a paciente apresentou endereço onde pode ser encontrada, sendo viável o monitoramento. |
| 45) Processo 1110349-50.2022.8.13.0000 | Mantida a preventiva por falta de residência fixa, nos seguintes termos: “Não comprovou residência fixa (tendo dito que se encontra em situação de rua) nem ocupação lícita.” |
| 46) Processo 0973277-55.2021.8.13.0000 | Criação de albergue municipal para adultos e idosos em situação de rua é da competência do Executivo. As emendas parlamentares ao projeto de lei de iniciativa reservada são limitadas à pertinência temática com a proposta original, sendo vedada também a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas. Mesmo processo sob o número 39. |
| 47) Processo 1261953-92.2021.8.13.0000 | Idoso em situação de rua tem direito a alimentos. |
| 48) Processo 0107063-16.2016.8.13.0704 | Trata de Convênio e repasse de verbas públicas do Município para associação de acolhimento institucional de pessoas em situação de rua. |
| 49) Processo 0915542-64.2021.8.13.0000 | Reconhecida a validade da citação por edital da genitora, que se encontra em situação de rua, em procedimento de perda do poder familiar. |
| 50) Processo 0085082-12.2018.8.13.0525 | Reconhecida a validade da citação por edital do genitor, que se encontra em situação de rua, em procedimento de perda do poder familiar. |

| | |
|---|--|
| <p>51) Processo 5741242-72.2020.8.13.0000</p> | <p>“Restando comprovado nos autos que a idosa se encontrava em situação de rua e agora está bem cuidada na instituição, não havendo sequer indícios de dilapidação do seu patrimônio, mostra-se medida temerária a modificação da curadora provisória em sede de tutela de urgência.”</p> |
| <p>52) Processo 0589673-08.2018.8.13.0024</p> | <p>“Considerando as circunstâncias do flagrante - em que o réu fora flagrado na posse de 06 (seis) pinos de cocaína e a quantia de R\$120,00 (cento e vinte reais), valor que se revela incompatível para alguém que vive em suposta situação de rua, conforme alegado -, aliada as informações dos investigadores da Polícia Civil, que realizaram levantamento sobre a vida pregressa do réu e concluíram que ele estava envolvido com o tráfico de drogas naquela região, constata-se inequivocamente que o caso em tela trata-se do crime de tráfico de drogas previsto no caput do art. 33 da Lei nº 11.343/06, não havendo que se cogitar em desclassificação da conduta, tampouco em aplicação do princípio <i>in dubio pro reo</i>.”</p> |
| <p>53) Processo 5007788-60.2017.8.13.0223</p> | <p>Ação movida pelo MP em face do Município, buscando medidas de assistência social à população em situação de rua. A sentença foi julgada improcedente por falta de provas e foi cassada por falta de oportunidade ao MP para produção de provas.</p> |
| <p>54) Processo 0252504-35.2018.8.13.0000</p> | <p>Decisão em ACP determinando ao Município a adoção “das medidas necessárias à prevenção da ocorrência de incêndios no imóvel histórico e da invasão por usuários de drogas e pessoas em situação de rua.”</p> |
| <p>55) Processo 0582013-64.2020.8.13.0000</p> | <p>Declarada incompatível a medida cautelar de recolhimento domiciliar com a situação de rua do paciente.</p> |

| | |
|---|---|
| 56) Processo 0602712-76.2020.8.13.0000 | O paciente em situação de rua deve ser dispensado das obrigações de recolhimento noturno e de atualização do endereço residencial. |
| 57) Processo 1452796-82.2019.8.13.0000 | A incapacidade para gerir e reger seus próprios interesses, notadamente os patrimoniais, e os transtornos mentais e comportamentais devido ao uso exacerbado de álcool, não possuindo capacidade para gerir suas próprias finanças e já tendo vivido em situação de rua, justificam a curatela. |
| 58) Processo 0025713-83.2015.8.13.0431 | ACP movida pelo MP para garantir o cumprimento da atribuição do Município de proteger os animais em situação de rua, prestando-lhes serviços adequados de recolhimento e abrigo. |
| 59) Processo 5003320-80.2017.8.13.0699 | É atribuição do Município proteger os animais em situação de rua em seu território, prestando-lhe serviços adequados de recolhimento e abrigo. |
| 60) Processo 0506980-05.2019.8.13.0000 | “O ato administrativo de alocar Centro de Referência Especializado para a População Adulta em Situação de Rua (Centro POP) e a Casa de Passagem para Homens em determinado local, por se apresentar, aprioristicamente, como ato discricionário da Administração, que depende da conveniência e oportunidade, não poderia ter o mérito controlado pelo Judiciário, a quem compete tão-somente o exame da legalidade, o que afastaria a possibilidade de antecipação de tutela, a fim de preservar a independência e harmonia entre os poderes, até a avaliação do mérito da pretensão.” |
| 61) Processo 1355234-45.2012.8.13.0024 | Ação popular ajuizada em face da retirada de documentação da população em situação de rua. “A retirada de documentos de identificação e objetos pessoais dos moradores em situação de rua, sem justa causa e a lavratura do auto correspondente, configura violação aos |

| | |
|---|---|
| | <p>direitos dessa população altamente vulnerável, diminuindo sua possibilidade de sobrevivência, com o mínimo de dignidade, infringindo demais disso os direitos fundamentais da igualdade e propriedade (artigo 5º da CR/88).”</p> |
| <p>62) Processo 1309303-81.2018.8.13.0000</p> | <p>Bolsa moradia concedida a pessoa em situação de rua.</p> |
| <p>63) Processo 0971766-61.2017.8.13.0000</p> | <p>ACP com pedido de garantia de direito à saúde à população em situação de rua. “As políticas sociais voltadas para a população em situação de rua são, em sua maioria, compensatórias e assistencialistas, de modo que não possibilitam a materialização do direito à saúde, havendo desarticulação entre os setores e descontinuidade dos programas implementados, com uma tendência ao exercício de práticas punitivas e de isolamento; 5 - É imprescindível o apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento, mormente porque tal população vive à margem dos processos de inclusão e sofre graus acentuados de vulnerabilidade e marginalidade no acesso aos bens e serviços.”</p> |
| <p>64) Processo 2103599-55.2013.8.13.0024</p> | <p>Admitida a citação por edital da genitora em ação de extinção do poder familiar.</p> |
| <p>65) Processo 0408001-81.2014.8.13.0000</p> | <p>“Nos termos da Lei Federal nº. 10.216/01, é possível que o Poder Judiciário determine a internação compulsória de pessoa portadora de transtorno mental derivado e/ou intensificado pelo uso agudo de álcool, quando amparado em laudo subscrito por médico vinculado ao MPMG que atesta circunstanciadamente que os recursos extra-</p> |

| | |
|---|---|
| | hospitalares (tal como o CAPS-AD e o CERSAM) são insuficientes para atender às necessidades específicas da paciente, a qual, devido à sua forte instabilidade psíquica, abandonou o núcleo familiar para viver nas ruas, onde está sujeita a diversos riscos à sua segurança e saúde.” |
| 66) Processo 1264724-58.2012.8.13.0000 | Ação popular em face de ação fiscalizatória que retirou documentos da população em situação de rua. “Verificando-se do conjunto probatório do instrumento que os agentes dos requeridos afrontaram preceitos éticos em suas condutas de fiscalização, com a apreensão de pertences essenciais para a sobrevivência, com o mínimo de dignidade, da população em situação de rua, e sem a lavratura do correspondente auto, incorrendo em imoralidade, deve ser reformada a decisão que indeferiu a antecipação de tutela nos autos da ação popular.” |

Como detalhado, do total de 66 processos, 09 processos não tratam do tema e foram localizados na busca por apenas fazer referência aos termos da busca. São os julgados identificados com os números 03, 12, 31, 37, 39, 42, 44, 51 e 60. Além deles, outros 03 processos tratam da proteção dos animais em situação de rua. São os julgados identificados com os números 36, 58 e 59. Dessa forma, restam 54 processos.

Restando 54 processos que tratam do tema da população em situação de rua, seria de se presumir que temos 54 processos no TJMG, buscando a proteção da população em situação de rua, a efetividade de seus direitos, a visibilidade dessa população e a garantia de cidadania à população em situação de rua.

Seria de se presumir que esses 54 processos se encaixam em um dos três eixos de atuação em favor da população em situação de rua: evitando a entrada nas ruas, garantindo direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua e promovendo condições para a saída das ruas. Infelizmente, não é o que se constata. Temos apenas 10 processos que, de alguma forma, buscam a proteção de direitos da população em situação de rua. São os julgados identificados pelos números 02, 33, 35, 47, 48, 53, 61, 62, 63 e 66.

Outros 03 grupos utilizaram a situação de rua como elemento que, de alguma forma, foi considerado em favor do jurisdicionado no curso do processo. Esses três grupos totalizaram 14 processos. No primeiro desses grupos, a situação de rua impediu a prisão ou medidas cautelares penais incompatíveis com a situação de rua, o que ocorreu nos julgados 07, 10, 16, 23, 24, 25, 26, 38, 43, 55 e 56. No segundo grupo, composto pelos julgados 19 e 29, a situação de rua foi utilizada como elemento que beneficiou o réu em ação penal. No terceiro grupo, composto apenas pelo julgado 06, a situação de rua foi utilizada como elemento que beneficiou o jurisdicionado em ação cível.

Encerram-se, então, todos os processos em que, ainda que não tenham como objeto a proteção dos direitos da população em situação de rua, essa condição transitória foi utilizada de alguma forma atenuante ou favorável ao jurisdicionado. São 24 processos, dentro do total de 54 processos que tratam da população em situação de rua. Isso significa que, em 30 processos, a situação de rua foi utilizada de forma desfavorável ao jurisdicionado.

A situação de rua foi utilizada como justificativa para a citação por edital nos processos 01, 08, 13, 21 e 34, no total de 05 processos. Em outros 09 processos, o indivíduo em situação de rua foi levado à prisão. São os julgados 04, 05, 18, 28, 40, 41, 45, 46 e 52. Em 02 processos, julgados 09 e 15, foi negada a consideração da situação de rua como atenuante genérica do art. 66 do CP. Em 06 processos, a situação de rua gerou a perda do poder familiar, sendo os processos 11, 27, 32, 49, 50 e 64. Em 02 processos a situação de rua permitiu que o processo seguisse sem a participação do indivíduo, o que ocorreu nos processos 14 e 22. Em outros 03 processos, nos julgados 17, 20 e 30, a situação de rua não foi utilizada como elemento que poderia levar a julgamento benéfico ao indivíduo. Já em 03 processos, a situação de rua foi utilizada como condição pejorativa, o que ocorreu nos julgados 54, 57 e 65.

Dos 66 processos analisados, apenas 10 processos efetivamente buscam a garantia de direitos à população em situação:

Tabela 2: Julgados que buscam a garantia de direitos

| Tema | Julgados | Total de processos |
|--|---|--------------------|
| Buscam a garantia de direitos à população em situação de rua | 02, 33, 35, 47, 48, 53, 61, 62, 63 e 66 | 10 |

| | | |
|--|---|----|
| Não buscam a garantia de direitos, mas se referem à população em situação de rua, sem prejudicá-la | 06, 07, 10, 16, 19, 23, 24, 25, 26, 29, 38, 43, 55 e 56 | 14 |
| Não buscam a garantia de direitos e se referem à população em situação de rua, prejudicando-a | 01, 04, 05, 08, 09, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 27, 28, 30, 32, 34, 40, 41, 45, 46, 49, 50, 52, 54, 57, 64 e 65 | 30 |
| Não tratam do tema da população em situação de rua | 03, 12, 31, 36, 37, 39, 42, 44, 51, 58, 59 e 60 | 12 |

Considerando que 12 processos não tratam do tema da população em situação de rua, dos 54 processos restantes, 24 processos tratam do tema de forma benéfica e 30 processos utilizam a situação de rua de forma prejudicial à população:

Tabela 3: Julgados em que a situação de rua foi utilizada de forma favorável ao jurisdicionado

| Tema | Julgados | Total de processos |
|-------------------------------------|---|--------------------|
| Proteção de algum direito | 02, 33, 35, 47, 48, 53, 61, 62, 63 e 66 | 10 |
| Benefício em ação cível | 06 | 01 |
| Benefício em ação penal | 07, 10, 16, 23, 24, 25, 26, 38, 43, 55 e 56 | 11 |
| Impediu a prisão ou medida cautelar | 19 e 29 | 02 |

Tabela 4: Julgados em que a situação de rua foi utilizada de forma desfavorável ao jurisdicionado

| Tema | Julgados | Total de processos |
|------|----------|--------------------|
|------|----------|--------------------|

| | | |
|---|--|----|
| Citação por edital | 01, 08, 13, 21 e 34 | 05 |
| Prisão | 04, 05, 18, 28, 40, 41, 45, 46 e 52 | 09 |
| Não considerada atenuante genérica do CP | 09 e 15 | 02 |
| Perda do poder familiar | 11, 27, 32, 49, 50 e 64 | 06 |
| Processo seguindo sem a participação do jurisdicionado | 14 e 22 | 02 |
| Não utilizada como elemento que poderia beneficiar o jurisdicionado | 17, 20 e 30 | 03 |
| Condição pejorativa | 54, 57 e 65 | 03 |

A análise qualitativa dos resultados encontrados leva a um resultado assombroso. A situação de rua, na maioria dos julgados, é considerada de forma prejudicial ao indivíduo que, já vulnerabilizado por esta condição, deveria estar sendo protegido.

6.3 A situação de rua utilizada em detrimento da parte processual.

Como apontado, muitos julgados encontrados utilizaram a situação de rua em detrimento da parte. A condição de rua leva uma pessoa a ser citada por edital, por ser considerada em local incerto e não sabido. Contudo, o Decreto Federal 7.053/2009 já prevê, como objetivo da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a contagem oficial da população em situação de rua.¹¹³ Se é obrigação estatal a contagem da população, não há como conceber que esse indivíduo, que teoricamente deveria ter sido contabilizado pelo Estado, seja considerado em local incerto ou não sabido justamente por estar em situação de rua.

¹¹³ BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

O que se percebe é que esses julgados que justificam a determinação de citação por edital no fato da pessoa estar em situação de rua confirmam o completo desrespeito estatal à sua obrigação legal de contagem da população em situação de rua. Em razão da ineficiência do Estado em cumprir com sua obrigação legalmente instituída de contabilizar e proteger a população vulnerável, há um novo ato, agora jurisdicional, que novamente viola os direitos dessa população.

No processo judicial, é garantida a ampla defesa:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;¹¹⁴

Para que seja garantida a ampla defesa, é essencial que a pessoa seja citada para o processo e possa se defender. Se a situação de rua justifica a citação por edital, há o reconhecimento tácito de que a pessoa em situação de rua não tem direito à ampla defesa. Verificada essa situação em processos criminais, observa-se que, sem ampla defesa, o indivíduo poderá ter condenação criminal, sem efetiva participação no processo, por estar em situação de rua.

Em outros processos, conforme apontado, a situação de rua acabou sendo utilizada para a determinação da prisão ou a manutenção da prisão preventiva:

3. O conjunto probatório evidencia o descumprimento das condições da prisão domiciliar pelo agravante, sem comprovação da justificativa apresentada de situação de rua, demonstrando desrespeito às normas judiciais.

4. A prática de falta grave justifica a regressão de regime, conforme o art. 50, inciso V, da Lei de Execução Penal (LEP), sendo vedada a aplicação de sanção mais branda como advertência (LEP, art. 57, p.u.).¹¹⁵

O cumprimento ou descumprimento das condições da prisão domiciliar por uma pessoa em situação de rua precisa avaliar a sua condição. Se o local onde ela se encontra não é

¹¹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

¹¹⁵ TJMG, Agravo de Execução Penal 1.0000.23.187527-9/002, 3925120-92.2024.8.13.0000 (1), Relator Des. Haroldo André Toscano de Oliveira (JD Convocado), Órgão Julgador / Câmara Núcleo da Justiça 4.0 / Câmara Justiça 4.0, Data de Julgamento 09/12/2024, Data da publicação da súmula 09/12/2024.

considerado como domicílio pelo próprio IBGE para contabilização da população domiciliada, resta inviabilizado o cumprimento da permanência em domicílio. A configuração de falta grave pelo descumprimento de medida inviabilizada pela situação fática do réu representa penalização do indivíduo, desprezando as condições em que se encontra.

Outros julgados desconsideram o que é a realidade em situação de rua, ao apontar que a dificuldade na realização do estudo social reforça a justificativa para retirada do poder familiar:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE DESTITUIÇÃO DE PODER FAMILIAR - ESTUDO SOCIAL E PSICOLÓGICO - NÃO REALIZAÇÃO EM RAZÃO DE APELANTE VIVER EM SITUAÇÃO DE RUA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - SENTENÇA MANTIDA.

1 - A impossibilidade de realização de estudo social e psicológico nos autos em razão de a ré, ora apelante, viver em situação de rua, corrobora a alegação de que ela não tem condições de exercer o poder familiar relativamente ao filho.
2 - Recurso não provido.¹¹⁶

A lei é clara ao estabelecer que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.”¹¹⁷ A falta ou a carência de recursos é, em última análise, a causa da situação de rua. A retirada do poder familiar em razão da situação de rua viola o direito à maternidade / paternidade, atribui penalidade em razão da situação de rua e vulnera ainda mais a condição de pessoa já fragilizada.

O cidadão sem moradia, ao invés de receber proteção do Estado em relação a todos os seus direitos e de receber auxílio para saída da situação de rua, tem sua situação agravada por ações que vulneram ainda mais sua cidadania e sua personalidade. A moradia é direito da família. Constatada a inexistência de moradia, as ações precisam ser direcionadas à garantia de moradia adequada, para proteção dos direitos também da criança ou adolescente. As ações precisam ser traçadas a partir da ótica do Outro, a partir da realidade daquele que necessita das ações sociais.

A falta de moradia adequada não dever ser justificativa ou pressuposto para a retirada do poder familiar, mas sim fato que deve ensejar a correta disponibilização de moradia adequada, onde o cidadão exercerá o seu poder familiar, preservados os laços familiares, o direito à moradia, os direitos da criança ou do adolescente e todos as garantias constitucionais.

¹¹⁶ TJMG, Apelação Cível 1.0000.22.161312-8/001, 5003050-97.2021.8.13.0349 (1), Relator: Des. Élitio Batista de Almeida (JD 2G), Data de Julgamento: 08/07/2024, Data da publicação da súmula: 09/07/2024.

¹¹⁷ Art. 23 da Lei 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

6.4 Ampliação das pesquisas.

Como ressaltado, as pesquisas realizadas no site do TJMG utilizando palavras-chave relacionadas à população em situação de rua identificaram poucos resultados. Em muitos deles, a situação de rua acabou por ser utilizada em detrimento do réu. Sendo o tema de grande repercussão prática, os resultados deveriam ser bem maiores, conforme evidenciado pela comparação com a busca realizada sobre o tema da reserva de margem consignável.

Além disso, tratando-se de tema de grande repercussão, há precedentes de violação aos direitos da população em situação de rua inclusive no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), destaca-se o Caso “Villagrán Morales y otros vs. Guatemala”.¹¹⁸ O caso foi levado à Corte IDH em 1997 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em razão do assassinato de cinco jovens em situação de rua por dois policiais.

O caso foi julgado com a participação do mineiro Antônio Augusto Cançado Trindade, enquanto Juiz da Corte IDH. O Estado da Guatemala foi condenado à reparação dos danos dos familiares, bem como a outras medidas, como a nomeação de uma escola com os nomes das vítimas, como forma de manter a memória dos fatos, e a implementação de medidas que impedissem a repetição dos fatos.

A repercussão internacional do tema reforça o equívoco na falta de tratamento adequado pelo TJMG, verificada pelo baixo número de julgados, o que pode ser considerado um retrato do tratamento dado pelo Judiciário brasileiro. Considerando que a busca localizou poucos resultados, para verificar como os temas que tratam das necessidades da população em situação de rua são tratados nos julgados, a busca foi ampliada, buscando-se novos processos por meio de outras palavras-chave, agora relacionadas às necessidades da população em situação de rua.

Dessa forma, foi possível localizar pelo menos um julgado de cada tema que é caro à população em situação de rua, como a retirada de pertences e documentos e a inviolabilidade domiciliar. Considerando que, ainda assim, não foram localizados julgados do TJMG sobre temas relevantes, a busca foi ainda ampliada para outros Tribunais. Assim, foram localizados

¹¹⁸ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Disponível em: <<https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974171>>, acesso em 27 fev. 2025.

julgados esparsos, de diversos Tribunais, que permitem fazer uma análise pontual sobre cada um dos temas.

6.5 A retirada de pertences e documentos da população em situação de rua.

Sem habitação segura, a população em situação de ruas cria espaços de moradia. Por uma reação natural, o ser humano se apega ao seu espaço, aos seus pertences. A retirada de pertences da população em situação de rua é violação de sua dignidade, já tão atacada:

A não-habitação ou habitação das ruas representa não apenas a perda da moradia, mas a perda da própria condição de pessoa. De fato, todo indivíduo, tende naturalmente a delimitar um espaço de ocupação que lhe possa servir de referência à sua própria identidade. Analisando, por exemplo, o comportamento de pacientes de determinado hospital psiquiátrico do Rio de Janeiro, pesquisadores constatam como práticas frequentes entre os internos o “apego físico a bens pessoais” e a “criação de espaços individuais nos quartos coletivos e nas áreas de convívio comum. [...] Também nas populações de rua verifica-se a tendência a guarda de bens pessoais, à construção de abrigos temporários e à delimitação, senão de um espaço individual, de um território de ocupação dos grupos de convívio habitual.¹¹⁹

Além de completo desrespeito à dignidade das pessoas, a retirada de pertences por medidas higienistas gera problema ainda mais específico em razão da retirada da identidade, que representa cidadania. Por meio da identificação, a pessoa acessa vários direitos, como saúde. Sem identificação, há dificuldade para atendimento nas unidades de saúde. A Portaria 1.560/2002 do Ministério da Saúde estabelece que:

Art. 1º Instituir no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Cartão de Nacional de Saúde, instrumento de identificação unívoca dos usuários do SUS e de informação sobre o atendimento individual prestado pelos serviços de saúde.

(...)

Art. 5º A ausência do CARTÃO SUS não poderá impedir o atendimento à pessoa brasileira ou estrangeira, com qualquer tipo de visto de entrada no país, em qualquer unidade de saúde integrante do Sistema Único de Saúde, sob pena do cometimento de crime de omissão de socorro.¹²⁰

¹¹⁹ SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. P. 81-83. *In*: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A. P.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Orgs.). *Diálogos sobre direito civil: Construindo a racionalidade contemporânea*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002, p. 77-98.

¹²⁰ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria 1.560/2002. Disponível em <https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2002/prt1560_29_08_2002_rep.html>, acesso em 30 nov. 2024.

Por meio do regramento transcrito, foi criado instrumento de identificação para ser utilizado nos atendimentos no Sistema Único de Saúde (SUS). O mesmo regramento deixa claro que a falta desse documento não inviabiliza o atendimento. Contudo, não especifica que o atendimento precisa ser prestado mesmo que não haja qualquer identificação.

Sem identidade, o indivíduo não consegue atendimento na prática. Apenas a título de exemplo, podemos localizar facilmente orientações sobre a essencialidade do documento de identidade para atendimento em Cruzília – MG ¹²¹ e Salvador – BA. ¹²² A pessoa em situação de rua já enfrenta vários problemas para o atendimento de saúde, como o próprio preconceito. ¹²³ Vencidos, todos esses problemas, tem inviabilizado o atendimento por falta de documento de identidade. No site do Governo Federal são descritas as vantagens do Cartão Nacional de Saúde como documento de identificação para o atendimento na rede pública, ¹²⁴ sem qualquer menção ao atendimento àqueles que não estão com identificação.

A identidade é documento essencial ao acesso à saúde. Dessa forma, o indivíduo que tem sua identidade recolhida tem sua vulnerabilidade levada ao extremo e a sua cidadania reduzida ainda mais. Dada a importância da identificação, a jurisprudência não admite o recolhimento dos documentos da população em situação de rua, reconhecendo a arbitrariedade de ações nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - APREENSÃO DE PERTENCES PESSOAIS E DOCUMENTOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - VIOLAÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - DIREITO À IGUALDADE E À PROPRIEDADE - VIOLAÇÃO - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - ÔNUS DA PROVA - SENTENÇA MANTIDA. 1. Nos termos da Lei nº 4.717/1965, qualquer cidadão é parte legítima para ajuizar ação popular visando anular ou declarar a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público das pessoas jurídicas elencadas no caput do seu artigo 1º, entendendo-se como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, ao que se acresce que a CR/1988 passou a admitir o cabimento da ação popular também para anular atos que ofendam a moralidade administrativa ou o meio ambiente. 2. A retirada de documentos de identificação e objetos pessoais dos moradores em situação de rua, sem justa causa e a lavratura do auto correspondente, configura violação aos direitos dessa população altamente vulnerável, diminuindo sua possibilidade de sobrevivência, com o mínimo de dignidade, infringindo demais disso

¹²¹ <<https://www.hospitaldecruzilia.com.br/site/index.php/noticias/todas-as-noticias/2130-e-obrigatorio-a-apresentacao-de-documento-de-identificacao-e-cartao-do-sus-para-atendimento-no-pronto-socorro>>, acesso em 30 dez. 2024.

¹²² <<https://mcs-valedaspedrinhas.med.br/documentos-necessarios-atendimento-mcs-vale-das-pedrinhas/>>, acesso em 05 dez. 2024.

¹²³ ANADEP. A população em situação de rua não entra pela porta da frente dos postos de saúde. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=24767>>, acesso em 30 jun. 2024.

¹²⁴ <<https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cns>>, acesso em 30 nov. 2024.

os direitos fundamentais da igualdade e propriedade (artigo 5º da CR/88). 3. Desincumbindo-se o autor de seu ônus probatório, demonstrando a conduta abusiva praticada pelos agentes públicos, ao contrário dos réus, deve ser mantida a sentença de procedência, não podendo o poder de polícia fundado na supremacia do interesse público justificar a prática de excessos, contrariando a dignidade da pessoa humana. 4. Primeiro recurso não conhecido. Segundo recurso não provido.¹²⁵

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - TUTELA ANTECIPADA - OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER - ARTIGO 461 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICADO RECEIO DE INEFICÁCIA DO PROVIMENTO FINAL - REQUISITOS DEMONSTRADOS - APREENSÃO DE PERTENCES PESSOAIS NECESSÁRIOS À SOBREVIVÊNCIA DIGNA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE - DECISÃO REFORMADA.

1. Os requisitos autorizadores do deferimento da tutela específica de urgência em ação cujo objeto seja o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer são a relevância do fundamento e o justificado receio de ineficácia do provimento final, na forma do artigo 461 do Código de Processo Civil, pressupostos esses menos rigorosos do que os exigidos pelo artigo 273 do CPC.

2. Verificando-se do conjunto probatório do instrumento que os agentes dos requeridos afrontaram preceitos éticos em suas condutas de fiscalização, com a apreensão de pertences essenciais para a sobrevivência, com o mínimo de dignidade, da população em situação de rua, e sem a lavratura do correspondente auto, incorrendo em imoralidade, deve ser reformada a decisão que indeferiu a antecipação de tutela nos autos da ação popular.

3. Recurso provido.¹²⁶

A identidade é essencial desde o nascimento até a morte. Para o sepultamento, é exigida a identificação da pessoa, sem o que ela poderá ser sepultada como pessoa não identificada. Dessa forma, a retirada de identidade de uma pessoa pode privá-la de direitos até no momento do falecimento e do sepultamento. Ações de limpeza das cidades, em que pertences e documentos das pessoas em situação de rua são levados de forma arbitrária, podem levar a desfecho absurdo em que um indivíduo pode ser sepultado sem identificação. A pessoa em situação de rua, por meio de ações arbitrárias, acaba por ter seus direitos violados desde o nascimento até a morte.

6.6 O olhar do Judiciário sobre o acolhimento institucional.

¹²⁵ TJMG, Apelação Cível 1.0024.12.135523-4/004, Relatora: Desa. Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª Câmara Cível, julgamento em 25/04/2019, publicação da súmula em 14/05/2019.

¹²⁶ TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.12.135523-4/001, Relatora: Desa. Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª Câmara Cível, julgamento em 11/07/2013, publicação da súmula em 22/07/2013.

Buscando pelo tema do acolhimento institucional, o primeiro julgado localizado traz caso em que a pessoa em situação de rua não conseguiu o acolhimento na primeira instância, mas apresentou recurso:

RECURSO INOMINADO. JUIZADO ESPECIAL DE FAZENDA PÚBLICA. PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL. ADPF 976. VAGA LOCALIZADA. AUSÊNCIA DE INTERESSE. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA. RECURSO INOMINADO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Trata-se de Recurso Inominado interposto contra sentença proferida pelo 3º Juizado Especial da Fazenda Pública do DF que julgou improcedente o pedido do autor a fim de que o réu fosse compelido a promover o seu abrigamento em instituição de acolhimento de pessoa em situação de rua ou, subsidiariamente, o pagamento do valor diário de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) para hospedagem em estabelecimento privado. 2. Recurso próprio, regular e tempestivo. Defiro o benefício da justiça gratuita em favor do Recorrente. Foram ofertadas contrarrazões. 3. O Recorrente sustenta que preenche os requisitos para o abrigamento por meio da assistência social e que cabe ao Poder Judiciário compelir a Administração Pública a prestar de forma eficiente políticas públicas voltadas aos vulneráveis que vivem em situação de rua. Aduz que não pode o Poder Público invocar a cláusula da reserva do possível em casos de evidente comprometimento do núcleo básico do mínimo existencial. Ao final defende que o Recorrido deve ser compelido a promover o seu adequado atendimento em local que respeite sua dignidade e seus direitos fundamentais. 4. O que se põe em julgamento é a possibilidade de condenação do Distrito Federal a promover o abrigamento do Recorrente, morador em situação de rua. 5. O Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios passem a observar, imediatamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como a efetivar medidas para garantir a sua segurança e de seus bens dentro dos abrigos institucionais existentes. 6. O tema relativo à população em situação de rua é delicado e os esforços da Corte Suprema em busca do reconhecimento e preservação dos direitos fundamentais consagrados pela Constituição visam a atuação imediata e a implementação de medidas concretas, no âmbito de competência de cada ente federado, por meio de políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais. 7. No caso em análise, conforme se extrai do documento de ID 60089886, a Administração promoveu o acolhimento institucional do agravante de 01/08/2023 até 21/09/2023. No entanto, o abrigado restou desligado por faltas recorrentes, falas agressivas e comportamento expansivo com os demais acolhidos. Consta, ainda, atendimento ao usuário pelo Centro Pop Taguatinga no mês de Outubro/2023, bem como pagamento do benefício eventual Auxílio Vulnerabilidade no valor de R\$ 408,00 no dia 7/11/2023. Dessa forma, a despeito de limitação de recursos e vagas, a Administração logrou êxito em conseguir nova vaga para o usuário em São Sebastião/DF. Ocorre que, informado quanto à vaga disponibilizada, manteve-se inerte de modo que não se encontra acolhido em instituição pública por opção, bem como por sua culpa exclusiva. 8. Portanto, não se trata de hipótese de recusa injustificada do Poder Público em atender à demanda do cidadão. Ademais, não sobreveio aos autos comprovação de flagrante ilegalidade perpetrada pela Administração. 9. Recurso conhecido e não provido. 10. Condenado o Recorrente vencido ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em 10% do valor corrigido da causa. Suspensa a exigibilidade da verba sucumbencial em razão

da gratuidade de justiça concedida. 11. A súmula de julgamento servirá de acórdão, com fulcro no art. 46 da Lei n.º 9.099/95.¹²⁷

A decisão entendeu que a opção pelo não acolhimento é da parte, que não demonstrou interesse. Contudo, há um recurso da decisão inicial de não concessão do pedido, demonstrando o interesse. Questões processuais não podem se sobrepor ao mérito, que é o direito da população ao abrigo. Essa questão fica ainda mais clara no julgado do TJRJ:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBJETIVANDO COMPELIR O MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO A DAR ABRIGO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. TUTELA DE URGÊNCIA NEGADA EM SEDE DE PLANTÃO, MANTIDA PELO JUÍZO NATURAL AO ARGUMENTO DE PRECLUSÃO PRO JUDICATO. DECISÃO QUE MERECE REFORMA. PROTEÇÃO AMPLA AOS DIREITOS HUMANOS. URGÊNCIA EVIDENTE E PROBABILIDADE DO DIREITO VINDICADO. OMISSÃO DO ENTE MUNICIPAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. VIOLAÇÃO A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRECEDENTES DO STF QUE MILITAM PELA POSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DO CONTROLE JURISDICIONAL SEM QUE HAJA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. TEMPERATURAS FRIAS NA ÉPOCA DO INVERNO. RISCO DE MORTE. PLEITO DE RETOMADA DO SERVIÇO EM CONDIÇÕES MÍNIMAS. PROVIMENTO DO RECURSO.¹²⁸

A proteção ampla aos direitos da população deve levar ao julgamento do mérito. No caso, ainda que inicialmente tenha havido uma barreira processual, prevaleceu a necessidade de intervenção do Judiciário para compelir o Município a dar abrigo à população em situação de rua. O julgado aponta que esse controle jurisdicional não viola a separação dos poderes, constitucionalmente prevista.

6.7 Garantia de direitos à população em situação de rua.

Dentre os 66 processos encontrados na pesquisa no TJMG, apenas 10 tratam diretamente da proteção de direitos à população em situação de rua. Apesar de serem poucos processos, são qualitativamente expressivos.

¹²⁷ TJDF, 07687898720238070016, 1885458, Relator Marco Antônio do Amaral, Data de Julgamento: 01/07/2024, Terceira Turma Recursal, Data de Publicação: 09/07/2024.

¹²⁸ TJRJ, AI 00611743920228190000, 202200283644, Décima Terceira Câmara Cível, Relator: Des. Fernando Fernandy Fernandes, Data de Julgamento: 10/08/2023.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - DIREITO À SAÚDE - GARANTIA CONSTITUCIONAL - DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO - GARANTIA DE ACESSO UNIVERSAL E IGUALITÁRIO COM A DIRETRIZ DE ATENDIMENTO INTEGRAL - SOLIDARIEDADE SISTÊMICA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - FRACIONAMENTO DA SOLIDARIEDADE - DEPENDÊNCIA DE PROVA DA INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM REPARTIÇÃO CLARA DA COMPETÊNCIA - CONTINUIDADE DO TRATAMENTO DE SAÚDE, PÓS-ALTA HOSPITALAR, DE PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA - INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO - PONDERAÇÃO NO PROTAGONISMO PARA AS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE DESCUMPRIMENTO DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE EFICÁCIA PLENA E DE EFEITO CONCRETO. 1- A solidariedade sistêmica da União, Estados e Municípios (CF, art. 23, II) estará fracionada desde que esteja comprovada a construção de uma rede regionalizada e hierarquizada (CF, art. 198); 2- Na falta de clareza das políticas públicas com demonstração da repartição da competência e distribuição e atribuições entre os gestores, além da prova de que aquele ente adotou todas as providências cabíveis, no limite da sua competência dentro da rede, persiste a responsabilidade solidária; 3- A interferência do Poder Judiciário na esfera privativa do Poder Executivo se justifica em situações excepcionais, para a garantia de direitos fundamentais constitucionais de eficácia plena e efeito concreto; 4- As políticas sociais voltadas para a população em situação de rua são, em sua maioria, compensatórias e assistencialistas, de modo que não possibilitam a materialização do direito à saúde, havendo desarticulação entre os setores e descontinuidade dos programas implementados, com uma tendência ao exercício de práticas punitivas e de isolamento; 5- É imprescindível o apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Apoio ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento, mormente porque tal população vive à margem dos processos de inclusão e sofre graus acentuados de vulnerabilidade e marginalidade no acesso aos bens e serviços.¹²⁹

Mais que reforçar a necessidade de garantia do direito à saúde à população em situação de rua, o julgado do TJMG deixa claro que as políticas até então implementadas são majoritariamente compensatórias e assistencialistas. A população em situação de rua é vista como tutelável, o que não leva à emancipação de que necessita. Essa emancipação só será alcançada com medidas efetivas, em todas as frentes, notadamente para garantia do direito à moradia, como ações que busquem a saída da situação de rua.

6.8 A inviolabilidade de domicílio das pessoas em situação de rua.

¹²⁹ TJMG, Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.17.097176-6/001, Relator Des. Renato Dresch, 4ª Câmara Cível, julgamento em 11/10/2018, publicação da súmula em 15/10/2018.

A moradia traz dignidade à pessoa, traz a garantia de que naquele espaço a pessoa está segura. Se não há uma construção que a pessoa possa utilizar como moradia, esse sentimento de lar é passado ao espaço em que a pessoa se estabelece, ainda que na rua:

O viver nas ruas – antítese do tema – demonstra, por si só a importância da moradia para o desenvolvimento e a manutenção da condição humana. Da mera observação das populações de rua já se conclui que a delimitação de um espaço físico de uso pessoal é pressuposto inafastável da dignidade e da própria personalidade humana.¹³⁰

A proteção a esse espaço que a pessoa habita, portanto, é essencial à garantia de sua dignidade. Não por outro motivo, o domicílio tem proteção constitucional e legal. O Código Civil determina que “ter-se-á por domicílio da pessoa natural, que não tenha residência habitual, o lugar onde for encontrada.”¹³¹ Não importa, portanto, onde a pessoa é encontrada, se em ambiente privado ou público. Se o Código Civil não faz essa distinção, o local onde é encontrada é o domicílio da pessoa natural.

Conjugando a disposição do Código Civil acima transcrita e a proteção constitucional à inviolabilidade domiciliar, deve ser garantida a inviolabilidade também à população em situação de rua. Ainda que o reconhecimento do domicílio não importe em propriedade, por disposição legal, deve ser reconhecido o domicílio e, conseqüentemente, a inviolabilidade domiciliar.

Essa conclusão se coaduna com o Decreto 7.053/2009, quando institui como princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua a igualdade, a equidade, o respeito à dignidade e o respeito às condições sociais. Da mesma forma, alinha-se às diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que incluem a promoção dos direitos civis.¹³²

¹³⁰ SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. P. 81-83. In: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A. P.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Orgs.). Diálogos sobre direito civil: Construindo a racionalidade contemporânea. Rio de Janeiro: Renovar: 2002, p. 77-98.

¹³¹ Art. 73 da Lei 10.406/2002, que institui o Código Civil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>, acesso em 24 ago. 2024.

¹³² BRASIL. Decreto Federal 7.053/09, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

Trata-se de tema ainda incipiente e, portanto, pouco tratado na jurisprudência. Ampliando as pesquisas, foi localizado julgado do STJ, onde foi apenas mencionada a possibilidade de reconhecimento da inviolabilidade domiciliar:

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. FURTO QUALIFICADO. CONDENAÇÃO ESTRIBADA EM PROVAS ILÍCITAS. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DO TEMA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Não há dificuldade em reconhecer-se, dependendo do caso concreto, a proteção da inviolabilidade do domicílio em favor de um morador de rua que faz de um determinado logradouro lugar de morada. 2. Todavia, na espécie, enquanto a defesa alega que o paciente, morador de rua, fazia da obra abandonada seu domicílio, o acórdão impugnado atesta que o paciente tinha por residência a casa de sua mãe, sendo forçoso concluir pela impossibilidade de, no âmbito do habeas corpus, infirmar a conclusão da Corte local, ante a ausência de dilação probatória no writ. 3. Ação constitucional de natureza mandamental, o habeas corpus tem como escopo precípua afastar eventual ameaça ao direito de ir e vir, cuja natureza urgente exige prova pré-constituída das alegações, não comportando dilação probatória. É cogente ao impetrante, pois, apresentar elementos documentais suficientes para se permitir a aferição da alegada existência de constrangimento ilegal no ato atacado na impetração. 4. Agravo regimental não provido.¹³³

Apesar de mencionar a garantia de inviolabilidade, a decisão utiliza a equivocada expressão morador de rua. A Política Nacional das Pessoas em Situação de Rua afastou por completo a possibilidade de considerar a pessoa em situação de rua como moradora, tendo em vista o caráter temporário e transitório da situação de rua.¹³⁴

6.9 A situação de rua como fundamento para a aplicação da prisão preventiva ou para a negativa da aplicação das medidas cautelares diversas da prisão.

Foram apontados julgados do TJMG em que a situação de rua foi utilizada para justificar a manutenção da prisão preventiva. Ao serem ampliadas as pesquisas, notou-se a incidência do tema também em outros Tribunais. Cabe colacionar dois julgados, demonstrando a diversa abordagem sobre o tema:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. FURTO QUALIFICADO. PRISÃO PREVENTIVA. CONVENIÊNCIA DA INSTRUÇÃO

¹³³ STJ, AgRg no HC: 587053 SC 2020/0133878-0, Relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Data de Julgamento: 04/08/2020, T6 – Sexta Turma, Data de Publicação: DJe 14/08/2020.

¹³⁴ HEEMANN, Thimotie Aragon. A atuação do Ministério Público na tutela dos direitos das pessoas em situação de rua. In. CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de. 30 anos da Constituição Federal de 1988 e o Ministério Público. Belo Horizonte: Dplacido, 2018, pp. 459–487.

CRIMINAL E APLICAÇÃO DA LEI PENAL. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CARACTERIZADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A prisão preventiva, nos termos do art. 312 do Código de Processo Penal, poderá ser decretada para garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, desde que presentes prova da existência do crime e indícios suficientes de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado. 2. In casu, a custódia cautelar está suficientemente fundamentada na necessidade de assegurar, além da conveniência da instrução criminal, a aplicação da lei penal, pois, conforme consignado no decreto preventivo, o paciente teria descumprido as medidas cautelares anteriormente fixadas, que impunham a ele as obrigações de comparecimento a todos os atos do processo e de comparecer mensalmente perante o Juízo. 3. Ainda que se trate de pessoa em situação de rua, essa condição, por si só, não o exime de cumprir às medidas cautelares impostas em juízo quando da concessão da liberdade provisória, sob pena de se conferir salvo-conduto a qualquer pessoa que se encontre nessa situação para que, a seu critério, descumpra imposições judiciais. No caso em apreço, aliás, o acusado, que tem ciência do processo judicial e das obrigações impostas pelo Juízo de primeiro grau - entre elas, a de comparecimento mensal perante o Juízo -, não se apresenta ao Poder Judiciário há mais de 1 (um) ano. 4. Verificar se houve, de fato, o descumprimento das medidas cautelares - conforme asseverado pelas instâncias ordinárias - demandaria detido e profundo revolvimento fático-probatório, o que é inviável na via do habeas corpus. 5. Agravo regimental não provido.¹³⁵

HABEAS CORPUS. PRISÃO PREVENTIVA. DANO QUALIFICADO. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR ALTERNATIVA. DECRETAÇÃO DA PRISÃO. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. RÉU EM SITUAÇÃO DE RUA. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 425 de 2021, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. No que tange às medidas em procedimentos criminais, no art. 18, recomenda-se especial atenção às demandas das pessoas em situação de rua, com vistas a assegurar a inclusão social delas, observando-se a principiologia e as medidas de proteção de direitos previstas na resolução. 2. Na análise do cabimento da prisão preventiva de pessoas em situação de rua, além dos requisitos legais previstos no Código de Processo Penal, o magistrado deve observar as recomendações constantes da Resolução n. 425 do CNJ, e, caso sejam fixadas medidas cautelares alternativas, aquela que melhor se adequa a realidade da pessoa em situação de rua, em especial quanto à sua hipossuficiência, hipervulnerabilidade, proporcionalidade da medida diante do contexto e trajetória de vida, além das possibilidades de cumprimento. 3. Tal como na prisão, para a fixação de medidas cautelares diversas, previstas no art. 319 do CPP, é preciso fundamentação específica (concreta), a fim de demonstrar a necessidade e a adequação da medida restritiva da liberdade aos fins a que se destina, consoante previsão do art. 282 do CPP. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte Superior não admite restrição à liberdade do agente sem a devida fundamentação concreta que indique a necessidade da custódia cautelar, sob pena de a medida perder a sua natureza excepcional e se transformar em mera resposta punitiva antecipada. 4. No caso dos autos, o réu - pessoa em situação de rua -, teve a prisão preventiva decretada porque descumpriu medida cautelar alternativa fixada anteriormente pelo juízo, consistente no comparecimento para dormir em abrigo municipal. 5. Embora haja afirmado categoricamente a inexistência de elementos suficientes e plausíveis

¹³⁵ STJ, AgRg no HC: 746495 SP 2022/0167551-7, Data de Julgamento: 02/08/2022, T5 – Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 10/08/2022.

para a decretação da custódia cautelar, o Juiz de primeiro grau, na decisão que homologou o flagrante do paciente e concedeu a liberdade provisória, fixou medidas cautelares de proibição de se ausentar da Subseção Judiciária, por mais de dez dias, ou alteração de endereço sem comunicação prévia ao Juízo, e recolhimento noturno em albergue municipal ou outro ponto de acolhida, informando o Juízo de seu endereço. Desse modo, as referidas medidas restritivas foram fixadas tão somente com base na existência da materialidade delitiva e dos indícios de autoria, sem que fosse demonstrada a cautelaridade necessária a qualquer providência desta ordem. 6. Além do mais, o decreto prisional não demonstrou razões concretas indicadoras do periculum libertatis e limitou-se a afirmar que houve o descumprimento da medida alternativa fixada. Contudo, não se pode afirmar, como fez o Tribunal a quo, que o descumprimento das medidas cautelares impostas (recolhimento em abrigo municipal no período noturno) evidencia desrespeito e descaso com a lei, uma vez que nem sequer há certeza sobre a imputabilidade do réu - o que vem sendo apurado em procedimento específico instaurado na origem. 7. A questão referente a pessoas em situação de rua é complexa, demanda atuação conjunta e intersetorial, e o cárcere, em situações como a que se apresenta nos autos, não se mostra como solução adequada. Cabe aos membros do Poder Judiciário, ainda que atuantes somente no âmbito criminal, um olhar atento a questões sociais atinentes aos réus em situação de rua, com vistas à adoção de medidas pautadas sempre no princípio da legalidade, mas sem reforçar a invisibilidade desse grupo populacional. 8. Habeas corpus concedido para tornar sem efeito a prisão e as medidas cautelares, ressalvada a possibilidade de nova decisão devidamente fundamentada e com observância da Resolução n. 425 do CNJ.

136

Em que pese a diversidade das Turmas julgadoras, são dois julgados do STJ, que demonstram a complexidade do tema, ao abordarem-no de forma diversa. O julgado da Sexta Turma demonstra a necessidade do olhar atento a questões sociais que envolvem as pessoas em situação de rua, para que não sejam dadas decisões que reforcem a invisibilidade desse grupo. Reforça ainda a existência da Resolução 213 do CNJ, que assim dispõe:

A situação de vulnerabilidade social das pessoas autuadas e conduzidas à audiência de custódia não pode ser critério de seletividade em seu desfavor na consideração sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Especialmente no caso de moradores de rua, a conveniência para a instrução criminal ou a dificuldade de intimação para comparecimento a atos processuais não é circunstância apta a justificar a prisão processual ou medida cautelar, devendo-se garantir, ainda, os encaminhamentos sociais de forma não obrigatória, sempre que necessários, preservada a liberdade e a autonomia dos sujeitos.¹³⁷

Novamente o equívoco na utilização da expressão moradores de rua, desprezando a transitoriedade da situação de rua. Por outro lado, a Resolução 213 do CNJ reforça que a

¹³⁶ STJ, HC: 772380 SP 2022/0298342-3, Data de Julgamento: 08/11/2022, T6 – Sexta Turma, Data de Publicação: DJe 16/11/2022.

¹³⁷ CNJ. Resolução 213 de 2015, Protocolo I, Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, 2, X. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resolucao-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>>, acesso em 30 dez. 2024.

situação de rua não pode justificar a prisão preventiva. Nesse caso, devem ser aplicadas cautelares alternativas à prisão que guardem correspondência com a situação do réu, viabilizando o seu cumprimento.

7. O OLHAR QUE AINDA FALTA: A NECESSÁRIA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

Fazia algum tempo que os moradores decidiram levantar suas casas com materiais duráveis. Aconteceu antes da morte de Salomão. Era um desejo antigo, sufocado pelos interditos. Queriam ter casas de alvenaria. Queriam moradas que não se desfizessem com o tempo e que demarcassem de forma duradoura a relação deles com Água Negra. (Itamar Vieira Júnior, Torto Arado, 2019)

7.1 A reserva do possível e o ativismo judicial para garantia dos direitos sociais.

Verificada a abordagem pelo Judiciário de temas sensíveis à população em situação de rua, resta observar a necessidade de, para além de garantir os direitos da população enquanto está em situação de rua, focar em medidas que garantam a saída da rua. Para tanto, importante verificar o contraponto entre a alegação de reserva do possível e o ativismo judicial na garantia da efetivação de políticas públicas.

A alegação de reserva do possível é feita pelos entes estatais para justificar a ausência de cumprimento dos mandamentos constitucionais na falta de recursos do Estado para a garantia dos direitos aos cidadãos. Verifica-se a larga utilização dessa justificativa em ações judiciais pleiteando medicamentos ou tratamentos de saúde. Contudo, não se restringe a casos correlatos ao direito à saúde. Em qualquer caso que envolva a prestação positiva pelo Estado de políticas públicas, é passível a utilização da justificativa da reserva do possível.

A ausência de recursos é utilizada, portanto, em ações de saúde, educação, moradia, dentre tantas outras imposições ao Estado que, na prática, não são cumpridas. A reserva do possível consiste no argumento de que o Estado não pode cumprir aquela prestação requerida no processo, sem que haja prejuízo à coletividade. Por falta de recursos para atender toda a população, a prestação de um remédio requerido em uma ação judicial, por exemplo, não poderia ser cumprida, tendo em vista que isso afetaria a prestação coletiva do direito à saúde, violando o plano de prestação à saúde estabelecido pelo Governo. Além dessa reserva do possível em sentido fático, há ainda a alegação no sentido jurídico, da inexistência de autorização orçamentária:

O condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos é que recebe a denominação de Reserva do

Possível. Tem-se falado em duas espécies de reserva do possível, a fática e a jurídica. A reserva do possível fática, como sugere a denominação, diz respeito à inexistência fática de recursos, ou seja, o vazio dos cofres públicos. A jurídica, por sua vez, corresponde à ausência de autorização orçamentária para determinado gasto ser levado a cabo.¹³⁸

A alegação de reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*) foi utilizada pela primeira vez na Alemanha. O caso analisava a restrição à admissão no ensino superior de medicina, em razão da limitação de oferta de vagas. A ação pleiteava a impossibilidade de limitação, considerando que interferiria na liberdade profissional. Contudo, o Tribunal entendeu pela possibilidade da limitação, considerando que os direitos sociais são exigíveis dentro da reserva do possível, dentro daquilo que o cidadão pode racionalmente exigir da coletividade.¹³⁹

A concepção foi adotada em vários ordenamentos, mas sempre sujeita a críticas. A expressão “vem sendo utilizada em Portugal, sem distorções, embora com a discordância dos juristas adeptos da Constituição Dirigente”.¹⁴⁰ No Brasil, a concepção foi incorporada de forma muito atrelada à viabilidade financeira, ligando-se à reserva do possível fática. A reserva do possível acaba por ser um limite à garantia dos direitos sociais, na medida em que “a concretização dos direitos fundamentais sociais ficaria condicionada ao montante de recursos previstos nos orçamentos das respectivas entidades públicas para tal finalidade.”¹⁴¹

Contudo, a reserva do possível não pode impedir a concretização dos direitos constitucionalmente assegurados. Poder-se-ia defender que, em algum caso excepcional, não é razoável a exigência individual de um direito que, para ser atendido e beneficiar um único indivíduo, levaria ao prejuízo coletivo. Mas o escopo dessa alegação é existir de forma excepcional, específica e justificada. A alegação generalizada de reserva do possível, em todo e qualquer processo que busca a efetivação de direitos sociais, gera o completo esvaziamento das garantias constitucionais:

¹³⁸ SALAZAR, Andrea Lazzarini. GROU, Karina Bozola. A defesa da saúde em juízo: teoria e prática. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 93.

¹³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações, p. 29. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

¹⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 104.

¹⁴¹ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. A Cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p. 171.

Rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica.¹⁴²

Considerando que a reserva do possível no Brasil foi incorporada de forma atrelada à possibilidade financeira, a alegação se fundamenta na justificativa de que a prestação não pode ser efetivada, por falta de orçamento, que é encargo do Poder Executivo. A organização das políticas públicas e do direcionamento das verbas públicas para seu cumprimento é tarefa, dentro de nosso regramento, do Poder Executivo. Em uma ação judicial em que o Poder Judiciário acaba por definir atuações do Poder Executivo, discute-se a necessidade de deferência do Judiciário à atuação do Executivo no planejamento orçamentário ou a possibilidade de interferência judicial para exigir o cumprimento das prestações solicitadas.

Nesse contexto, surge a possibilidade de controle do Judiciário sobre o planejamento das políticas públicas:

Essa conceituação jurídica permite que as Instituições Jurídicas e os órgãos e Poderes do Estado possam efetivar as decisões Políticas e sofrer o controle necessário de sua atuação, sobretudo para assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.¹⁴³

Essa possibilidade, contudo, é controversa. O Executivo tem a função precípua de elaboração das políticas públicas. Ainda, é eleito, tem a legitimidade originada do pleito eleitoral. O controle por parte do Poder Judiciário encontra limites, notadamente quando se observa a separação dos poderes constitucionalmente assegurada. Nesse sentido, alguns autores defendem que o controle pelo Judiciário só se justifica em situação excepcionais:

É nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo – impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. Vale dizer: para que seja legítima, a atuação não pode expressar um ato

¹⁴² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004, p. 481.

¹⁴³ SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In* SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 10.

de vontade própria do órgão julgador, precisando reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja da constituição, seja do legislador.¹⁴⁴

Nada impede, contudo, que o controle seja feito em ações individuais. Dessa forma, a negativa de fornecimento de medicamento pelo SUS pode ser revista pelo Judiciário, quando verificada a impropriedade da negativa:

Ainda que essas questões cheguem ao Judiciário por meio de ações individuais, o que deve ser apreciado é se existe uma política pública (objeto primário dos direitos sociais) em curso; se ela é adequada e suficiente; em caso negativo, qual é a razão disso; se os recursos previstos são apropriados para obtenção dos resultados pretendidos e se está havendo correta aplicação dos mesmos. Em caso de falhas ou desvios, ainda que o pedido seja individual, não se trata de fazer realocação irracional e individualista de recursos, mas de aplicar o Direito em um caso concreto de omissão ou desvio de Poder Público, o que, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição, constitui lesão a direito e, como tal, não pode ser excluída da apreciação do Judiciário.¹⁴⁵

O controle pelo Judiciário, portanto, não pode ser desmotivado. Contudo, havendo necessidade de se assegurar um direito social constitucionalmente previsto, que não está sendo efetivado por falta de políticas públicas adequadas, é possível a intervenção do Judiciário, notadamente por estar cumprindo o que determina a própria Constituição.

Quando a CF/88 elenca os direitos sociais em seu art. 6º, atribui a todos os Poderes a obrigação de cumprimento. Dessa forma, a atuação do Judiciário para cumprir o mandamento constitucional não pode ser vista como indevido ativismo judicial, mas como cumprimento de seu dever constitucional.

O ativismo judicial ocorre quando o Judiciário, por meio de sua atuação, acaba por interferir em prestações positivas, originariamente de atribuição de outros poderes. Não há violação à separação dos poderes na postura do Judiciário de implementar um direito social, em verdadeiro ativismo judicial, diante da inércia dos demais poderes.

O argumento do ativismo judicial se contrapõe, em muitas ações, à alegação de reserva do possível. Enquanto o Poder Executivo defende-se sob o argumento de que não pode efetivar o direito social requerido pela parte sem prejudicar a coletividade, dada a escassez orçamentária, o ativismo judicial permite a atuação do Judiciário para implementar o direito

¹⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 882.

¹⁴⁵ DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN P. T. M. (Orgs.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

social constitucionalmente previsto e, no caso prático, negado à parte. Dentro dessa ótica, cabe ao Judiciário, verificada a omissão dos demais poderes no cumprimento do direito à moradia, efetivar esse direito.

7.2 A necessária atuação do Judiciário na garantia do direito à moradia digna e segura.

Se as políticas públicas não garantem o direito constitucional à moradia, é essencial que o Judiciário o faça. “É possível e legítimo que o Poder Judiciário atue na concretização de políticas públicas, sendo também um garantidor da eficácia constitucional”.¹⁴⁶ Além da necessidade de atuação do Judiciário na garantia de direitos sociais à população em situação de rua, cabe apontar a necessidade de levar ao Judiciário o direito primordial que precisa ser buscado: a moradia. Verifica-se pelos processos analisados que a grande maioria deles, mesmo dos positivos, considera a busca de direitos da população em situação de rua enquanto estão em situação de rua e não a busca pela saída da situação de rua.

Não há dúvida de que deve ser buscada a garantia de todos os direitos à população em situação de rua, abrangendo necessidades vitais, que não podem esperar, como saúde e alimentação. Ademais, a garantia dos direitos sociais, de forma integral e imediata, é requisito para a garantia da dignidade:

Com efeito, a realização dos direitos fundamentais sociais constitui a base para a afirmação plena do princípio da dignidade da pessoa humana. Não se pode falar neste sem que as necessidades básicas da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, do lazer, da segurança e da assistência previdenciária e social sejam atendidas.¹⁴⁷

Contudo, não pode ser esquecida a busca incessante por moradia digna e segura. Na falta de políticas públicas adequadas de habitação, cabe ao Judiciário garantir o direito à moradia. Assustadoramente, dos 66 processos encontrados, apenas 02 solicitam efetivamente a garantia de moradia, processos identificados com os números 35 e 62.

Por uma análise crítica, a ausência de pedidos por moradia pode implicar na aceitação tácita da permanência em situação de rua pela sociedade e pelos órgãos e entidades com

¹⁴⁶ MATSUMOTO, Meggie Iara; BARBOSA, Cláudia Maria. A legitimidade do Poder Judiciário na condução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais. *In*: PAMPLONA, Danielle Ane (Org.). Políticas públicas. Elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012.

¹⁴⁷ GOMES, Francisco Donizete. Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. 2005. 147.f.: Dissertação (PPGD – URGs), Porto Alegre, p. 84.

atribuição para assegurar o direito à moradia, bem como legitimidade para pleiteá-lo em juízo. É essencial que sejam buscadas com máxima prioridade a moradia e a saída da situação de rua. A moradia é a base. A partir da garantia da moradia, a pessoa ganha dignidade e consegue alcançar outros direitos:

É, todavia, muito grande a importância que ela assume na vida jurídica da pessoa, pois que da sua determinação positiva ou negativa é que resulta o poderem tornar-se estáveis e regulares muitas das relações jurídicas em que a pessoa intervém, havendo muitas disposições jurídicas, que não é possível aplicar sem essa relação se achar definida e precisada. A pessoa não tem mais ou menos direitos em virtude dessa relação com um determinado lugar, mas a determinação de tal relação é a condição para ela poder exercer certos direitos, podendo inclusivamente, pela falta prolongada desse exercício, dar origem a certas presunções que a prejudicam, beneficiando outros.¹⁴⁸

Baseada nessa concepção de que a moradia permite que o indivíduo busque e atinja outros objetivos, a teoria do *housing first* estipula que a moradia deve ser garantida em primeiro lugar. Após a garantia da moradia, outros direitos serão buscados, como emprego e saúde:

Com efeito, a realização dos direitos fundamentais sociais constitui a base para a afirmação plena do princípio da dignidade da pessoa humana. Não se pode falar neste sem que as necessidades básicas da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, do lazer, da segurança e da assistência previdenciária e social sejam atendidas.¹⁴⁹

Apesar do aparente custo com a inversão da lógica para concessão da moradia antes dos demais direitos, na implantação observa-se que há viabilidade econômica, na medida em que, garantida moradia e consequente dignidade, há viabilidade para obtenção de emprego e há economia com saúde e outros direitos sociais. O sistema de *housing first* vem sendo implementado no Brasil e foi incorporado, ainda que de forma tímida, ao Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, apresentado pela União na ADPF 976/2022, em cumprimento à determinação da decisão da medida cautelar. O Plano prevê a criação do Programa Nacional Moradia Cidadã:

¹⁴⁸ MONCADA, Luís Cabral de Oliveira de. Lições de direito civil: parte geral. Coimbra: Atlântida, 1932, v. 1, p. 288-289.

¹⁴⁹ PAULA, Camila Rocha de. O Modelo *Housing First*: uma abordagem inovadora para a solução do problema da moradia. Conteúdo Jurídico, Brasília – DF, 2023, Disponível em: [https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/61442/o-modelo-housing-first-uma-abordagem-inovadora-para-a-solucao-do-problema-da-moradia.](https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/61442/o-modelo-housing-first-uma-abordagem-inovadora-para-a-solucao-do-problema-da-moradia), acesso em: 01 jan 2025.

O Programa Nacional Moradia Cidadã é uma proposta inovadora de política de atenção à população em situação de rua, baseada na metodologia internacional *housing first*, com objetivo de oferecer acesso à moradia, com acompanhamento de equipes multiprofissionais, para pessoas ou famílias que estão há mais de três anos em situação de rua ou com demandas específicas relacionadas ao uso problemático de álcool e outras drogas, a fim de que possam construir uma vida autônoma e de consolidação dos seus direitos humanos, com vistas à superação da situação de rua. A partir de 2024, o Programa será implementado em caráter experimental, em 3 municípios, com a meta de ofertar até 50 unidades habitacionais às pessoas e famílias atendidas em cada município, alcançando nesta etapa. Terão prioridade no atendimento, famílias com crianças e mulheres gestantes.¹⁵⁰

A priorização da garantia à moradia permite a reconstrução da dignidade da pessoa. Com dignidade, cresce a chance de saída definitiva da situação de rua.

¹⁵⁰ STF, ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, documento 919. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=6410647>, acesso em 17 jun. 2024.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia conta hoje com larga proteção constitucional e legal. Essa proteção normativa foi conquistada, visto que o legislador constituinte originário não previu a moradia no rol dos direitos sociais. Além da previsão do direito à moradia, a CF/88 prevê a obrigação dos entes estatais de promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais, conforme art. 23, IX, da CF/88. Todas as medidas impostas já existentes buscam corrigir um déficit habitacional criado pelo próprio processo de formação da nossa sociedade, que alijou parcela da população de seus direitos e até de sua dignidade.

A sociedade foi construída sob o dogma da propriedade e não da moradia. A função social, que é o fundamento natural do próprio direito à propriedade, não foi priorizada. Dessa forma, acumularem-se propriedades nas mãos de poucos, deixando muitas pessoas sem terra e sem moradia.

A sociedade brasileira conviveu com a escravidão até o fim do século XIX, pouco mais de cem anos atrás. A abolição em 1888 não foi acompanhada de medidas de inserção, o que ampliou a marginalização dessa população. O processo de vulnerabilização e marginalização dos pobres ocorreu de forma sistemática.

Aliado a fatores históricos, diversas trajetórias de vulnerabilização levam as pessoas à situação de rua, criando o elevado número atual. Mesmo elevado, continua invisibilizado, dada a falta de mapeamento da população nessa situação. Os Censos realizados ainda consideram as pessoas domiciliadas, desprezando a população em situação de rua. O CadÚnico, apesar de ser uma grande conquista da sociedade, ainda apresenta defasagem de dados e precisa ser fortalecido. É urgente a necessidade de mapear a população em situação de rua para, conhecendo a dimensão da questão, viabilizar-se a adoção de políticas públicas efetivas.

Além da análise quantitativa, é essencial também a percepção dos fatos que levaram a população à situação de rua. A miserabilidade proveniente da concentração de terras e da escravidão, a expulsão das pessoas do campo, que acabaram por buscar abrigo nas cidades, e as posteriores políticas higienistas que buscam afastar a população dos centros urbanos criaram uma linha do tempo com fatos concatenados e orientados à criação do caos atual. Além dos fatores históricos, a trajetória de vulnerabilização das pessoas em situação de rua explica o

cenário que enfrentamos. A múltipla vulnerabilização, inclusive, mesmo consideradas as diversidades das pessoas, é traço comum nas pessoas em situação de rua.

Diante dessa trajetória de vulnerabilização, o Decreto 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Contudo, a inaplicabilidade de suas disposições levou à ADPF 976/2022, onde foram requeridas várias medidas para garantia dos direitos da população em situação de rua, tendo em vista o estado de coisas inconstitucional vivenciado, com problemas estruturais, ineficácia das medidas adotadas e necessidade de atuação conjunta de todos os Poderes para solução.

A cautelar deferida na ADPF 976/2022 elenca os três eixos que devem nortear as ações voltadas à população em situação de rua, descrevendo que, além de evitar a entrada nas ruas e garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua, devem ser promovidas condições para a saída das ruas. Dessa forma, devem ser garantidas condições para evitar a situação de extrema vulnerabilidade que leva as pessoas às ruas, o que, infelizmente, não tem sido feito de forma eficaz. Ocorrida a situação de rua, devem ser garantidos direitos à população, sem olvidar o fato de que essa situação deve sempre ser vista como transitória, buscando-se sempre a efetivação do direito à moradia para a saída da rua. Um desafio que demanda reestruturação conjunta por todos os Poderes.

Ainda que o problema estrutural resultante em estado de coisas inconstitucional envolvendo a população em situação de rua no Brasil esteja longe de ser solucionado, a decisão cautelar da ADPF 976/2022 apresentou alguns direcionamentos importantes. A determinação da adesão de todos os entes federados à Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo Decreto 7.053/2009 deu possibilidade de concretização à Política. Forçou a União a apresentar o Plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que elencou algumas ações que precisam ser concretizadas e operacionalizadas.

A solução para o problema estrutural demanda ainda a alteração do paradigma pelo qual é observado. A análise dos casos jurisprudenciais localizados a respeito do tema demonstrou que a situação de rua, que deveria demandar cuidado, é, por vezes, utilizada em detrimento da pessoa em situação de rua.

Foram verificados casos em que a situação de rua justificou a citação por edital, retirando da pessoa já vulnerabilizada a ampla defesa. Casos em que foi determinada a prisão, retirando a liberdade da pessoa. Casos em que foi determinada a perda do poder familiar, retirando

o direito a ter filhos. Casos em que o processo seguiu sem a participação da pessoa, retirando a garantia do devido processo legal. Casos em que foram retirados os documentos da pessoa, retirando a cidadania. Casos em que foi negado atendimento à saúde ou o sepultamento do corpo em razão da falta de documento, retirando a dignidade.

Dessa forma, ficou claro que a falta de moradia retira todos os direitos da pessoa em situação de rua. A pessoa em situação de rua, sem moradia e sem identidade, não tem direito à ampla defesa, à liberdade, à maternidade / paternidade, ao devido processo legal, à saúde e ao sepultamento.

É essencial, portanto, a alteração da ótica pela qual é observada a questão, para que a situação de rua seja considerada como fator que evidencia a necessidade de proteção e garantia de direitos. Além disso, considerando a transitoriedade da situação, importante que seja priorizada a garantia da moradia e da busca incessante à saída da situação de rua. A concessão inicial da moradia, antes dos demais direitos sociais, confere cidadania e dignidade e permite que seja construída uma saída efetiva e duradoura da situação de rua. Com moradia assegurada, a pessoa ganha força, dignidade e personalidade. A moradia:

Consubstancia atributo essencial da personalidade, pois é no *locus* doméstico que as pessoas desenvolvem seu caráter, dão seus primeiros passos rumo ao processo de crescimento espiritual, físico e intelectual. Enfim, é, primeiramente, no espaço do lar, concretizado num teto com paredes, portas, janelas e banheiro, que o indivíduo se sente protegido e seguro para iniciar o aprendizado da vida em relação. Enfim, a capacidade de enfrentar o “mundo da vida” com segurança, autoconfiança e dignidade pressupõe a existência de uma moradia com qualidade.¹⁵¹

Dessa forma, a metodologia do *Housing First*, incluída no Plano de Ação e Monitoramento pela Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, tem potencial para auxiliar na reconstrução e superação do estado de coisas inconstitucional existente em relação à população em situação de rua.

É necessária a alteração da forma como a sociedade vê a população em situação de rua. Somente com a superação do preconceito, com o exercício da empatia e com o reconhecimento da dignidade e da cidadania à população em situação de rua será possível mudar esse paradigma e construir uma solução para esse problema estrutural. Sem empatia, a pessoa em situação de rua, sem moradia e sem identidade, continuará sem direito à ampla defesa, à liberdade, à

¹⁵¹ CARLI, Ana Alice. Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

maternidade / paternidade, ao devido processo legal, à saúde e ao sepultamento. Continuará sem direito a viver e a morrer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ANADEP. A população em situação de rua não entra pela porta da frente dos postos de saúde. Disponível em:
< <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=24767>>, acesso em 30 jun. 2024.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BEHS, Edelberto. Há 131 anos, o Rio de Janeiro assistia queima de documentos sobre escravidão. Disponível em: <<https://ihu.unisinos.br/categorias/624849-ha-131-anos-o-rio-de-janeiro-assistia-queima-de-documentos-sobre-escravidao>>, acesso em 12 fev. 2025.
- BERCLAZ, Márcio Soares; ROLLO, Sandro Cavalcanti. A moradia e o direito das pessoas em situação de rua à espera de instituições sensíveis: o que o Ministério Público e o poder judiciário têm a ver com isso?. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Direitos fundamentais da pessoa em situação de rua. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.
- BÍBLIA SAGRADA. Gênesis, 9,18-29.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 15 jul. 2024.
- BRASIL. Decreto 797, de 18 de junho de 1851. Manda executar o Regulamento para a organização do Censo geral do Império. Coleção de Leis do Império do Brasil. 1851, página 161, vol. 1, parte II. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-797-18-junho-1851-559435-publicacaooriginal-81652-pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20para,no%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20Art.>>, acesso em 20 ago. 2024.
- BRASIL. Decreto 798, de 18 de junho de 1851. Manda executar o Regulamento do registro dos nascimentos e obitos. Diário da Câmara dos Deputados. Suplemento 1. 1851, página 168, vol. 1, parte II. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-798-18-junho-1851-559436-publicacaooriginal-81654->

pe.html#:~:text=Manda%20executar%20o%20Regulamento%20do%20registro%20dos%20nascimentos%20e%20obitos.>, acesso em 20 ago. 2024.

BRASIL. Decreto 907, de 29 de janeiro de 1852. Suspende a execução dos Regulamentos para a organização do Censo geral do Imperio, e para o Registro dos nascimentos e obitos. Coleção de Leis do Império do Brasil. 1852, página 19, vol. 1, parte II. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-907-29-janeiro-1852-558904-publicacaooriginal-80611-pe.html>>, acesso em 20 ago. 2024.

BRASIL. Decreto Federal 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 24 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>, acesso em 15 jul. 2024.

BRASIL. Lei 581, de 04 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do trafico de africanos neste Imperio. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>, acesso em 20 ago. 2024.

BRASIL. Lei 8.069/1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>, acesso em 30 nov. 2024.

BRASIL. Lei 9.882/1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm, acesso em 09 out. 2024.

BRASIL. Lei 10.406/2002. Institui o Código Civil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>, acesso em 24 ago. 2024.

BRASIL. Lei 14.821/2024. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm>, acesso em 27 fev. 2025.

BROCOS, Modesto. A Redenção de Cam. 1895.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

CARLI, Ana Alice. Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CNJ. Resolução 213 de 2015, Protocolo I, Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, 2, X. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>>, acesso em 30 dez. 2024.

CNJ. Resolução 598 de 2024, Estabelece as diretrizes para adoção de Perspectiva Racial nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, definidas no protocolo elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Presidência nº 73/2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5860>, acesso em 27 fev. 2025.

CONDEGE. Protocolo de atuação em favor das pessoas em situação de rua. Disponível em: <https://www.defensoria.ms.def.br/images/repositorio-dpgems/conteudo-nucleos/nudedh/condege/PROTOCOLO_DE_ATUA%C3%87%C3%83O_EM_FAVOR_DAS_PESSOAS_EM_SITUA%C3%87%C3%83O_DE_RUA.pdf>, acesso em 12 set. 2024.

CORRÊA, Ana Carolina Utsch. O processo de implementação do Vila Viva no Aglomerado da Serra e os possíveis impactos na criminalidade local. 2010. 41 f.. Monografia (Especialização em Segurança Pública e Justiça Criminal) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Disponível em: <<https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974171>>, acesso em 27 fev. 2025.

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

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Mônica (org.). Rua. Aprendendo a Contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social: 2009. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/livros/rua_aprendendo_a_contar.pdf>, acesso em 20 jul. 2024.

DANTAS, Jorge. O Ronco da Abelha. Disponível em: <<http://cliojorge.blogspot.com.br/2010/06/o-ronco-da-abelha.html>>, acesso em 20 ago. 2024.

DIAS, André Luiz Freitas; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Os desafios éticos da pesquisa social aplicada. In: REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo, VIANA, Igor Campos, BETTONI, Isabela de Araújo (Orgs.) *Nas Entranhas do Direito: métodos e escritas do corpo*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, G. P.; BERTOLIN P. T. M. (Orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

ELIAS, Norbert; Scotson, John L. *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

ELLIS JR, Alfredo. *Populações Paulistas*. São Paulo. Cia Ed. Nacional: 1934.

GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Francisco Donizete. *Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. 2005. 147.f.: Dissertação (PPGD – URGs), Porto Alegre.

HEEMANN, Thimotie Aragon. A atuação do Ministério Público na tutela dos direitos das pessoas em situação de rua. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de. *30 anos da Constituição Federal de 1988 e o Ministério Público*. Belo Horizonte: Dplacido, 2018.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

IMPERIO DO BRAZIL. *Recenseamento do Brasil em 1872*. Editor Typ. G. Leuzinger, Rio de Janeiro: 1874. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=225477>>, acesso em 20 ago. 2024.

KOHARA, Luiz; COMARÚ, Francisco. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua*. Curitiba: Editora CRV, 2023.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

MATSUMOTO, Meggie Iara; BARBOSA, Cláudia Maria. A legitimidade do Poder Judiciário na condução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais. In: PAMPLONA,

Danielle Ane (Org.). Políticas públicas. Elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Trad. Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. (Dissertação). Mestrado em Antropologia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MEMEL-FOTE, Harris. O outro e o mesmo. In: A intolerância, forum internacional sobre a intolerância. Publicação organizada por Françoise Barret-Ducrocq. Tradução de Eloa Jacobina. Rio de Janeiro: Bertand Brasil. 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria 1.560/2002. Disponível em <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt1560_29_08_2002_rep.html>, acesso em 30 dez. 2024.

MIRANDA, F. C. Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. v. 1.

MONCADA, Luís Cabral de Oliveira de. Lições de direito civil: parte geral. Coimbra: Atlântida, 1932, v. 1.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n.º 2, Curitiba, jul/dez 2016.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. A Cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

OBPopRua / POLOS – UFMG. Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua / POLOS – UFMG) a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2025.

ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>, acesso em 30 nov. 2024.

PAULA, Camila Rocha de. O Modelo *Housing First*: uma abordagem inovadora para a solução do problema da moradia Conteúdo Jurídico, Brasília – DF, 2023, Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/61442/o-modelo-housing-first-uma-abordagem-inovadora-para-a-solucao-do-problema-da-moradia>>, acesso em: 01 jan 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol. 4. Posse. Propriedade. Direitos reais de fruição. Garantia e Aquisição. 13ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1998.

ROGUET, Patrícia; CHOIFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: rumo à concretização do direito à cidade. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Turma Martins (Orgs.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SALAZAR, Andrea Lazzarini. GROU, Karina Bozola. A defesa da saúde em juízo: teoria e prática. São Paulo: Verbatim, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010, p. 70.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *In* SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. *In*: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A. P.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Orgs.). Diálogos sobre direito civil: Construindo a racionalidade contemporânea. Rio de Janeiro: Renovar: 2002, p. 77-98.

SILVA, Jéssica de Paula Bueno da. QUEM CONTA O PONTO? Uma análise do Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura de produção de dados relativos à População em Situação de Rua a partir da ADPF 976. 2024. 202 f.. Tese (Doutorado em Direito) – UFMG, Belo Horizonte, 2024. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/78099/4/TESE_Quem%20Conta%20o%20Ponto_J%20c%20a%20ssica%20de%20Paula%20Bueno%20da%20Silva-1.pdf>, acesso em 12 fev. 2025.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In* SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. (Orgs.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

STF, ADPF 347/2015 DF, Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>, acesso em 13 fev. 2025.

STF, ADPF 976/2022 DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>>, acesso em 17 jun. 2024.

TODOROV, Tzvetan. O medo dos bárbaros: para além do choque das civilizações. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNESCO. Declaração de Princípios sobre a Tolerância. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1995%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Princ%C3%A9pios%20sobre%20a%20Toler%C3%A2ncia%20da%20UNESCO.pdf>, acesso em: 30 nov. 2024.

APÊNDICE

Levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua / POLOS – UFMG) a partir de dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

INFORME TÉCNICO

OBPopRua/POLOS-UFMG

Fevereiro – 2025

**QUAIS OS NÚMEROS MAIS
ATUALIZADOS DO CADÚNICO
RELATIVOS À POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL?**

BRASIL

329.370 pessoas em situação de rua

REGIÃO SUDESTE

205.539 pessoas em situação de rua (63%)

REGIÃO NORDESTE

47.646 pessoas em situação de rua (14%)

REGIÃO SUL

41.770 pessoas em situação de rua (13%)

**REGIÃO CENTRO-
OESTE**

18.940 pessoas em situação de rua (6%)

REGIÃO NORTE

15.475 pessoas em situação de rua (4%)

| CAPITAIS BRASILEIRAS | Nº. DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM JANEIRO/2025 | CAPITAIS BRASILEIRAS | Nº. DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM JANEIRO/2025 | CAPITAIS BRASILEIRAS | Nº. DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM JANEIRO/2025 |
|----------------------|---|----------------------|---|----------------------|---|
| 1. SÃO PAULO | 93.355 | 11. RECIFE | 3.603 | 20. ARACAJU | 1.117 |
| 2. RIO DE JANEIRO | 21.688 | 12. MANAUS | 2.406 | 21. CAMPO GRANDE | 1.084 |
| 3. BELO HORIZONTE | 14.361 | 13. SÃO LUÍS | 1.974 | 22. VITÓRIA | 996 |
| 4. FORTALEZA | 9.970 | 14. GOIÂNIA | 1.865 | 23. JOÃO PESSOA | 950 |
| 5. SALVADOR | 9.830 | 15. MACEIÓ | 1.813 | 24. PORTO VELHO | 551 |
| 6. BRASÍLIA | 8.604 | 16. CUIABÁ | 1.550 | 25. RIO BRANCO | 411 |
| 7. BOA VISTA | 7.460 | 17. NATAL | 1.554 | 26. PALMAS | 199 |
| 8. PORTO ALEGRE | 5.430 | 18. BELÉM | 1.534 | 27. MACAPÁ | 143 |
| 9. CURITIBA | 4.207 | 19. TERESINA | 1.238 | | |
| 10. FLORIANÓPOLIS | 3.842 | | | | |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------|
| BRASIL | 22.922 | 138.332 | 261.653 | 327.925 | 329.370 |
| SÃO PAULO (ESTADO) | 10.890 (48% do país) | 63.416 (46% do país) | 106.857 (41% do país) | 139.799 (43% do país) | 140.543 |
| SÃO PAULO (CAPITAL) | 7.883 (72% do Estado) | 38.887 (61% do Estado) | 64.818 (61% do Estado) | 92.556 (66% do Estado) | 93.355 |
| RIO DE JANEIRO (ESTADO) | 672 (3% do país) | 9.218 (7% do país) | 27.222 (10% do país) | 30.801 (10% do país) | 30.830 |
| RIO DE JANEIRO (CAPITAL) | 265 (39% do Estado) | 5.659 (61% do Estado) | 19.451 (71% do Estado) | 21.668 (71% do Estado) | 21.688 |
| MINAS GERAIS | 3.862 (17% do país) | 17.153 (12% do país) | 26.470 (10% do país) | 30.244 (9% do país) | 30.325 |
| BELO HORIZONTE | 3.034 (79% do Estado) | 9.700 (57% do Estado) | 12.916 (49% do Estado) | 14.319 (47% do Estado) | 14.361 |
| BAHIA | 469 (2% do país) | 3.555 (3% do país) | 13.417 (5% do país) | 15.355 (5% do país) | 15.408 |
| SALVADOR | 274 (58% do Estado) | 1.840 (52% do Estado) | 8.739 (65% do Estado) | 9.774 (64% do Estado) | 9.830 |
| DISTRITO FEDERAL | 150 (1% do país) | 3.327 (2% do país) | 7.982 (3% do país) | 8.621 (3% do país) | 8.604 |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------|
| CEARÁ | 846 (4% do país) | 4.503 (3% do país) | 10.550 (4% do país) | 12.520 (4% do país) | 12.526 |
| FORTALEZA | 713 (84% do Estado) | 2.976 (66% do Estado) | 8.222 (78% do Estado) | 9.952 (80% do Estado) | 9.970 |
| RIO GRANDE DO SUL | 1.865 (8% do país) | 7.221 (5% do país) | 11.647 (4% do país) | 14.343 (4% do país) | 14.457 |
| PORTO ALEGRE | 1.125 (60% do Estado) | 2.440 (34% do Estado) | 4.064 (35% do Estado) | 5.373 (37% do Estado) | 5.430 |
| PARANÁ | 1.498 (7% do país) | 7.959 (6% do país) | 13.151 (5% do país) | 15.604 (5% do país) | 15.550 |
| CURITIBA | 792 (53% do Estado) | 2.492 (31% do Estado) | 3.740 (28% do Estado) | 4.244 (27% do Estado) | 4.207 |
| SANTA CATARINA | 535 (2% do país) | 4.368 (3% do país) | 9.989 (4% do país) | 11.765 (4% do país) | 11.763 |
| FLORIANÓPOLIS | 48 (9% do Estado) | 1.131 (26% do Estado) | 2.749 (28% do Estado) | 3.817 (32% do Estado) | 3.842 |
| PERNAMBUCO | 186 (1% do país) | 1.869 (1% do país) | 5.049 (2% do país) | 6.548 (2% do país) | 6.623 |
| RECIFE | 54 (29% do Estado) | 628 (34% do Estado) | 2.697 (53% do Estado) | 3.572 (54% do Estado) | 3.603 |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|-------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------|
| RONDÔNIA | 7 (inferior a 1% do país) | 150 (inferior a 1% do país) | 558 (inferior a 1% do país) | 963 (inferior a 1% do país) | 998 |
| PORTO VELHO | 3 (43% do Estado) | 48 (32% do Estado) | 295 (53% do Estado) | 540 (57% do Estado) | 551 |
| ACRE | 37 (inferior a 1% do país) | 182 (inferior a 1% do país) | 366 (inferior a 1% do país) | 468 (inferior a 1% do país) | 473 |
| RIO BRANCO | 37 (100% do Estado) | 176 (97% do Estado) | 333 (91% do Estado) | 407 (87% do Estado) | 411 |
| AMAZONAS | 66 (inferior a 1% do país) | 520 (inferior a 1% do país) | 1.893 (1% do país) | 2.709 (1% do país) | 2.706 |
| MANAUS | 58 (88% do Estado) | 448 (86% do Estado) | 1.672 (88% do Estado) | 2.407 (88% do Estado) | 2.406 |
| RORAIMA | 15 (inferior a 1% do país) | 1.046 (1% do país) | 2.038 (1% do país) | 7.206 (2% do país) | 7.496 |
| BOA VISTA | 7 (47% do Estado) | 1.029 (98% do Estado) | 1.983 (97% do Estado) | 7.168 (99% do Estado) | 7.460 |
| PARÁ | 117 (inferior a 1% do país) | 1.055 (1% do país) | 2.173 (1% do país) | 3.178 (1% do país) | 3.234 |
| BELÉM | 33 (28% do Estado) | 296 (28% do Estado) | 819 (38% do Estado) | 1.474 (43% do Estado) | 1.534 |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------|
| AMAPÁ | 0 | 43 (inferior a 1% do país) | 147 (inferior a 1% do país) | 186 (inferior a 1% do país) | 188 |
| MACAPÁ | 0 | 29 (67% do Estado) | 120 (82% do Estado) | 141 (76% do Estado) | 143 |
| TOCANTINS | 0 | 220 (inferior a 1% do país) | 296 (inferior a 1% do país) | 375 (inferior a 1% do país) | 380 |
| PALMAS | 0 | 110 (50% do Estado) | 161 (54% do Estado) | 197 (52% do Estado) | 199 |
| MARANHÃO | 58 (inferior a 1% do país) | 982 (1% do país) | 2.571 (1% do país) | 3.283 (1% do país) | 3.281 |
| SÃO LUÍS | 43 (74% do Estado) | 626 (64% do Estado) | 1.544 (60% do Estado) | 1.971 (60% do Estado) | 1.974 |
| PIAUI | 93 (inferior a 1% do país) | 509 (inferior a 1% do país) | 1.325 (1% do país) | 1.672 (1% do país) | 1.674 |
| TERESINA | 35 (38% do Estado) | 355 (70% do Estado) | 1.010 (76% do Estado) | 1.240 (75% do Estado) | 1.238 |
| GOIÁS | 103 (inferior a 1% do país) | 2.079 (2% do país) | 3.755 (1% do país) | 4.809 (2% do país) | 4.820 |
| GOIÂNIA | 61 (59% do Estado) | 1.160 (56% do Estado) | 1.595 (42% do Estado) | 1.860 (39% do Estado) | 1.865 |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|---------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------|
| RIO GRANDE DO NORTE | 0 | 1.184 (1% do país) | 2.117 (1% do país) | 2.599 (1% do país) | 2.609 |
| NATAL | 0 | 750 (63% do Estado) | 1.274 (60% do Estado) | 1.557 (60% do Estado) | 1.554 |
| PARAÍBA | 95 (inferia a 1% do país) | 444 (inferior a 1% do país) | 1.206 (inferior a 1% do país) | 1.733 (1% do país) | 1.760 |
| JOÃO PESSOA | 30 (32% do Estado) | 125 (28% do Estado) | 607 (50% do Estado) | 933 (54% do Estado) | 950 |
| ALAGOAS | 398 (2% do país) | 1.172 (1% do país) | 1.562 (inferior a 1% do país) | 2.270 (1% do país) | 2.308 |
| MACEIÓ | 366 (92% do Estado) | 821 (70% do Estado) | 1.127 (72% do Estado) | 1.781 (79% do Estado) | 1.813 |
| SERGIPE | 253 (1% do país) | 752 (inferior a 1% do país) | 1.267 (inferior a 1% do país) | 1.439 (inferior a 1% do país) | 1.457 |
| ARACAJU | 217 (86% do Estado) | 591 (79% do Estado) | 1.032 (81% do Estado) | 1.101 (77% do Estado) | 1.117 |
| ESPÍRITO SANTO | 327 (1% do país) | 2.158 (2% do país) | 3.308 (1% do país) | 3.870 (1% do país) | 3.841 |
| VITÓRIA | 160 (49% do Estado) | 512 (24% do Estado) | 766 (23% do Estado) | 993 (26% do Estado) | 996 |

| LOCALIDADE | 12/2013 | 12/2018 | 12/2023 | 12/2024 | 01/2025 |
|--------------------|--------------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------|---------|
| MATO GROSSO | 125 (inferior a 1% do país) | 2.311 (2% do país) | 3.025 (1% do país) | 3.603 (1% do país) | 3.554 |
| CUIABÁ | 62 (50% do Estado) | 632 (27% do Estado) | 1.238 (41% do Estado) | 1.561 (43% do Estado) | 1.550 |
| MATO GROSSO DO SUL | 110 (inferior a 1% do país) | 1010 (1% do país) | 1.712 (inferior a 1% do país) | 1.962 (1% do país) | 1.962 |
| CAMPO GRANDE | 33 (30% do Estado) | 503 (50% do Estado) | 997 (58% do Estado) | 1.070 (55% do Estado) | 1.084 |

Estados com aumento na concentração de registros de pessoas em situação de rua no CadÚnico em suas capitais (12 Estados):

Rio de Janeiro, Distrito Federal, Santa Catarina, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá, Piauí, Paraíba, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Estados com diminuição na concentração de registros de pessoas em situação de rua no CadÚnico em suas capitais (09 Estados):

Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Acre, Maranhã, Goiás, Alagoas, Sergipe e Espírito Santo

Estados com estabilidade na porcentagem de registros de pessoas em situação de rua no CadÚnico em suas capitais (06 Estados):

São Paulo, Bahia, Ceará, Amazonas, Rio Grande do Norte e Tocantins

Como temos destacado nas pesquisas que desenvolvemos no *Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua/POLOS-UFMG)*, o crescimento do número de pessoas em situação de rua no Brasil nos últimos 12 anos precisa ser analisado a partir de duas perspectivas: 1) o fortalecimento do CadÚnico como principal instrumento de registro da população em situação de rua e de acesso às políticas públicas sociais no país a partir de 2012; 2) a ausência e/ou a insuficiência histórica de políticas públicas estruturantes, principalmente, de moradia, com a população em situação de rua, majoritariamente negra no país, associadas à pandemia da COVID-19, à perda e à precarização das condições de trabalho e de vida.

Estudos diagnósticos e/ou censitários contratados por Prefeituras são importantes e fundamentais para a elaboração, a implantação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas com a população em situação de rua. Contudo, entendemos que tais estudos devem ser complementares e realizados em diálogo com as bases de dados administrativas já existentes, que precisam ser fortalecidas, atualizadas constantemente e publicizadas com transparência e em linguagem acessível para toda a sociedade, sempre respeitando a centralidade e o protagonismo da população em situação de rua.

**Para mais informações, conheçam os nossos
canais de comunicação em Direitos Humanos:**

<https://www.instagram.com/polosdecidadania/>

<https://obpoprua.direito.ufmg.br/>

<https://polos.direito.ufmg.br/>