

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Jéssica de Paula Bueno da Silva

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**

BELO HORIZONTE

2024

Jéssica de Paula Bueno da Silva

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

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – 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* – como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias

BELO HORIZONTE

2024

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

S586q Silva, Jéssica de Paula Bueno da
Quem conta o ponto? [manuscrito]: 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 / Jéssica de Paula Bueno da Silva. - 2024.
201 f.
Orientador: André Luiz Freitas Dias.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 188-201.
1. Direito - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Pessoas desabrigadas - Teses. I. Dias, André Luiz Freitas. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 364



ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA JÉSSICA DE PAULA BUENO DA SILVA

Realizou-se, no dia 30 de agosto de 2024, às 09:00 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada **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 apresentada por JÉSSICA DE PAULA BUENO DA SILVA, número de registro 2020652026, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Andre Luiz Freitas Dias - Orientador (UFMG) Prof(a). Daniel Gaio (UFMG), Prof(a). Maria Fernanda Salcedo Repolês (UFMG), Prof(a). Gonçal Mayos Solsona (Universidade de Barcelona), Prof(a). Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais).

A Comissão considerou a tese:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota **100,0**

() Reprovada

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

Belo Horizonte, 30 de agosto de 2024.

Prof(a). Andre Luiz Freitas Dias (Doutor) Nota: 100,0

Documento assinado digitalmente



DANIEL GAIO

Data: 09/09/2024 12:52:40-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Daniel Gaio (Doutor) Nota: 100,0

Prof(a). Maria Fernanda Salcedo Repolês (Doutora) Nota: 100,0

Documento assinado digitalmente



MARIA FERNANDA SALCEDO REPOLES

Data: 18/09/2024 14:06:09-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Gonçal Mayos Solsona (Doutor) Nota: 100,0

Prof(a). Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Doutor) Nota: 100,0

Documento assinado digitalmente



ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODOSIO

Data: 07/09/2024 19:06:15-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dedicatória

Àqueles que por fé ou outra força qualquer não se resignam e continuam sonhando e lutando.

AGRADECIMENTOS

Me refiz diversas vezes durante os últimos 4 anos. Acho que o mundo se refez.

O doutorado iniciado junto à pandemia da Covid-19 foi, em muitos níveis, uma série de atravessamentos, não só meus, mas do mundo inteiro. Atravessamentos que de maneira exponencial revelaram várias faces da proposta de pesquisa e culminaram até mesmo na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 976 que se tornou o fio condutor do problema a ser discutido. Então, antes de tudo, gostaria de agradecer a todos que estiveram à frente dessa batalha, seja na Saúde, seja na Assistência Social, seja em laboratórios, seja nas ruas ou nos movimentos sociais.

Agradeço, também, às pessoas que continuam na luta, com um destaque especial ao Samuel Rodrigues, que gentilmente emprestou o poema da epígrafe, que ouvi pela primeira vez no Festival Cultural da População de Rua e muito me inspirou, e ao Defensor Público da União, Renan Vinicius Sotto Mayor, que não apenas atua nas ações que este texto traz, como teve a paciência de ler esse trabalho e dialogar sobre os anseios aqui inseridos.

Agradeço ao meu orientador, André Luiz Freitas Dias, que nesses diversos processos não deixou de me incentivar, de me escutar e de me estimular com grandes propostas, incansáveis discussões e um coração enorme, que acolhe sem deixar de direcionar.

À Universidade Federal de Minas Gerais, seus técnicos, analistas e docentes, que fizeram do tempo institucional mais leve e calmo. Com um carinho especial aos professores que me receberam antes mesmo de ser uma discente do programa, e não deixaram de me incentivar, com suas ideias e postura, por todas as etapas da pesquisa. Também aos professores, alunos, técnicos e pesquisadores que compõem o Programa Pólos de Cidadania da UFMG e o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, essa pesquisa é fruto de trabalho coletivo e teve muitas mãos em sua composição, espero que seja um tijolinho a mais para o programa e o Observatório na continuidade da luta.

Agradeço aos meus pais, José e Nair, e ao meu irmão, Rodrigo, e toda a minha família, pela paciência durante a jornada e a compreensão nas ausências, e ao Cael, que chegou nesse último mês reacendendo na vida essa chama de novos começos.

Também não posso deixar de agradecer aos meus amigos, aos que vieram da infância e aos que se formaram ao longo da vida, que me permitem acreditar no caminho e em mim mesma, pelos momentos divididos e o acolhimento constante, principalmente quando as coisas se tornavam difíceis de conciliar.

Com carinho especial, mas sem ter o desejo de apagar outros, cito Amanda, Henrique, Luísa e Márcia Fernanda, que em um afeto de várias existências se fazem suporte quando duvido da existência do chão. E Daniel e Rainer, que além de ser chão, assim como Alexandre e Flávia, sempre se propuseram a ouvir e alinhar comigo os sonhos, pesadelos e devaneios que acompanharam essa pesquisa.

“O direito a ter Direitos,
Não surge de qualquer jeito,
É fruto de mudanças constantes,
Nascidas dentro do peito,
É construção social,
Da nação e do sujeito.

O direito e o não direito,
Andam o mundo lado a lado,
Seja água, seja terra,
Ao pobre sempre é negado,
E entregue em grande escala,
Ao povo mais abastado.

Conhecemos os direitos,
Tratados e Convenções,
Mesmo assim a vida segue,
Trazendo violações,
Mostrando que ainda falta,
Amolecer corações.

Nestes tempos de apartheid,
Pobre preto perde o direito,
Se não mora e não trabalha,
Seu esforço é sem efeito,
Por isso este Povo conclama,
O Direito a ter Direitos.

Direito de ser contado pelo tal do IBGE,
Direito a Almoço e janta e ainda um café,
Direito a buscar o céu com amém ou com Axé,
Direito a tomar vacina e de não perder a fé,
Direito a fazer a luta enquanto força tiver,
Direito a ter Direitos é tudo que a gente quer”¹.

¹Silva, Samuel Rodrigues. Direito a ter direito. Coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua em Minas Gerais.

RESUMO

A produção de dados em relação à População em Situação de Rua é um tema desafiador. Este trabalho é dedicado à partir da ADPF 976 a investigar o Estado de Coisas Inconstitucional - ECI, da conjuntura de produção de dados quanto à População em Situação de Rua, buscando compreender por meio das bases de dados citadas na ação se a insuficiência de produção de dados configura um ECI e como se dá essa lesão de direitos. A partir desse caso de aspecto global, passa-se a abordar com foco no arcabouço legislativo as bases de dados específicas do IBGE, do CadÚnico e dos Diagnósticos Municipais, em uma propositura de investigação local. Tal investigação, norteadas pela metodologia de rede de Bruno Latour, conhecida como Teoria do Ator Rede, permite, através da rede de ações que envolvem atores da Sociedade Civil, Instituições de Justiça, Poder Legislativo e Poder Executivo, Especialistas, entre outros, a seguir o fluxo de uma demanda a muito pleiteada pelo grupo populacional e quais desses atores se configuram mediadores, levando a ação adiante, e quais são apenas intermediários, deixando-a extinguir. Nesse sentido, conclui-se que, mesmo que não haja uma exclusão legislativa da população em situação de rua, quanto a sua inclusão efetiva nas bases de dados, existe uma omissão do executivo, o que agrava severamente o acesso à direitos por criar políticas públicas inefetivas ou ignorar a necessidade das mesmas.

Palavras-Chave: Estado de Coisas Inconstitucional; População em Situação de Rua; Dados; Acesso à Direitos; Teoria do Ator Rede.

ABSTRACT

The production of data in relation to the Homeless Population is a challenging topic. This work is dedicated, based on ADPF 976, to investigate the Unconstitutional State of Affairs - USA of the data production regarding the Homeless Population, seeking to understand through the databases cited in the action whether the insufficiency of data production constitutes an USA and how this violation of rights occurs. From this case with a global aspect, we begin to approach, with a focus on the legislative framework, the specific databases of IBGE, CadÚnico and Municipal Diagnostics, in a local investigation proposal. Such investigation, guided by Bruno Latour's network methodology, known as Actor Network Theory, allows, through the net of actions involving actors from Civil Society, Justice Institutions, Legislative Power and Executive Power, Specialists, among others, to follow the flow of a demand long sought by the population group and which of these actors are mediators, taking the action forward, and which are just intermediaries, letting it extinguish. In this sense, it is concluded that, even if there is no legislative exclusion of the homeless population, regarding their effective inclusion in the databases, there is an omission by the executive, which severely worsens access to rights by creating ineffective public policies or ignore the need for them.

Keywords: Unconstitutional State of Things; Homeless Population; Data; Access to rights; Actor Network Theory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 01	123
Imagem 02	124
Imagem 03	126
Imagem 04	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advogado-Geral da União
ANT	Teoria do Ator-Rede (Actor-Network Theory)
BSB	Proteção Social Básica
CadÚnico	Cadastro Único
CCC	Corte Constitucional Colombiana
CDHLG-FDUSP	Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIAMP	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONDEGE	Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEAS	Conselho Estadual da Assistência Social de São Paulo
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIRPF	Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
DGCAD	Departamento de Gestão do Cadastro Único
DPSE	Departamento de Proteção Social Especial

DPU	Defensoria Pública da União
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
GAETS	Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores
GPTEs	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBDCRIA	Instituto Alana, Instituto Brasileiro de Direito das Crianças e Adolescentes
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
LOAS	Lei de Organização da Assistência Social
MDH	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
MDS	Ministério de Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEPSRSP	Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo
MGI	Ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
MNPR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
MNLDPSR	Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
MUNIC	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONDAS	Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento
PEAS	Pesquisa de Entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos
PGR	Procurador-Geral da República
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

PNPSR	Política Nacional da População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
PR	Presidência da República
PROCAD-SUAS	Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social
RG	Registro Geral
REDE	Rede Sustentabilidade
REsp	Recurso Especial
SAGICAD	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia de Informação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

Sumário

1 INTRODUÇÃO	15
2 A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	20
2.1 Como se iniciar o caminho se não por uma pergunta?	20
2.2 A Trilha de Formigas: Desvendando a pesquisa em rede de Bruno Latour	23
2.2.1 Como descobrir controvérsias sobre o mundo social	23
2.2.1.1 Primeira fonte de incerteza: não há grupos, apenas formação de grupos	24
2.2.1.2 Segunda fonte de incerteza: a ação é assumida	27
2.2.1.3 Terceira fonte de incerteza: objetos também agem	30
2.2.1.4 Quarta fonte de incerteza: questões de fato VS. questões de interesse	32
2.2.1.5 Quinta fonte de incerteza: escrever relatos de risco	35
2.3 Como tornar as associações novamente rastreáveis	37
2.3.1 Primeiro movimento: localizando o global	38
2.3.2 Segundo movimento: redistribuindo o local	41
2.3.3 Terceiro movimento: conectores	42
2.4 Conclusão: o Social pode ser reagregado?	45
2.5 Por que uma combinação entre uma metodologia da pergunta e da pesquisa em rede?	46
3 COMPONDO CONCEITOS	49
3.1 Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR e o conceito da População em Situação de Rua	50
3.2 Racialidade e Racismo Estrutural	53
3.3 O Estado de Coisas Inconstitucional	56
3.4 Instaurando Modos de Existência	61
4 DESDOBRANDO CONTROVÉRSIAS: A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO PRECEITO FUNDAMENTAL 976	67
4.1 O Estado de Coisas Inconstitucional da Conjuntura da População em Situação de Rua	68
4.2 As fontes de incerteza a partir das instituições	75
4.2.1 A Manifestação da Presidência da República	77
4.2.2 Informações prestadas pela prefeitura municipal de São Paulo/SP	79
4.2.3 Informações prestadas pela prefeitura municipal de Belo Horizonte/MG	80
4.3 As fontes de incerteza a partir movimentação da Sociedade Civil	81
4.3.1 Os Amigos da Corte	83
4.3.1.1 Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSP, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos	84
4.3.1.2 Defensoria Pública da União - DPU e Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS	87
4.3.2 As manifestações em Audiência Pública	89
4.3.2.1 Os dados e documentos pertinentes juntados após audiência	96
4.4 Pedidos Reconhecidos em sede de Liminar	97
4.4.1 O Plano Nacional da População em Situação de Rua	100
4.5 Desdobrando a Controvérsia	101
5 A METODOLOGIA DE DOMICÍLIO: um censo de direito?	105
5.1 Discutindo o conceito de domicílio	106

5.1.1 Ação Civil Pública de nº 0019792-38.2018.4.02.5101	106
5.1.2 Recurso ao 2º Tribunal Regional Federal	111
5.1.3 O Recurso Especial 1974492/RJ	115
5.2 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	118
5.2.1 Censo Nacional	119
5.2.1.2 A Metodologia do censo de direito	121
5.3 Ação sem resultados	124
5.3.1 A metodologia baseada em domicílio pensada a partir da racialidade	126
5.3.1.1 Só existe quem tem domicílio?	132
6 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TERRITORIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE DADOS	138
6.1 CadÚnico: Porta de acesso para políticas sociais	139
6.1.1 Desafios do cadastramento único	145
6.1.2 A taxa de atualização do CadÚnico e o IGD	148
6.1.2.1 Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social	151
6.2 Diagnósticos municipais	156
6.3 Interoperabilidade, Cessão de Dados e a falta de comunicação intra esferas	158
7 QUEM CONTA O PONTO?	165
7.1 O Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura da produção de dados	165
7.1.1 A violação massiva de Direitos Fundamentais: dados e políticas públicas	167
7.1.2.1 A não integração dos dados	174
7.2 A necessidade de cessar o Estado de Coisas Inconstitucional	176
7.2.1 Participação Social como meio de instaurar Modos de Existência	180
7.2.1.1 A necessidade de radicalização da Participação Social	182
8 CONSIDERAÇÕES PARA DISCUSSÃO: quem conta um conto aumenta um ponto	185
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	188

1 INTRODUÇÃO

Entender de onde se parte para entender o que se fala, porque se fala e para quem se fala é um dos grandes desafios de um pesquisador. Flexiono essa afirmação sobre minha própria experiência e, conseqüentemente, posso estar absolutamente enganada.

Por algum tempo eu defendi a ideia de uma ponte em que o conhecimento produzido em um dos polos era apresentado no outro por meio de um intermediário, como se o papel de pesquisador, ou até mesmo do profissional do Direito, tivesse alguma similitude com a de um intérprete que faz conhecer as demandas de um grupo marginalizado. Mas hoje acredito que talvez essa visão de mundo, como se existissem dimensões opostas, também é uma maneira de marginalizar. Pois essa visão de neutralidade científica que eu refletia na ilusão de uma ponte, ou até mesmo a ideia de que existe uma neutralidade, é algo que vive se colocando em xeque e, cada vez menos, consegue pagar a conta a que se propõe.

Acho que o lugar epistêmico, mesmo quando se tem a intenção de aprender junto do outro, não nos permite atravessar todas as barreiras que existem nessas múltiplas dimensões de um mesmo mundo. O prisma da existência tem faces demais e, uma hora ou outra, somos expostos a pontos de vista nunca antes explorados, mas capazes de alterar toda nossa percepção das coisas.

Richard Delgado² pontua que quando contamos uma história, por vezes, alteramos os fatos para nos sentirmos melhor em relação a nós mesmos, me fez refletir sobre quem sou dentro da minha pesquisa. Eu sei porque eu pesquiso, e eu me esforço para tentar enxergar ‘os’ indivíduos e, também, ‘como’ os indivíduos que me inspiram na pesquisa percebem esse mundo. Mas enxergar todas as dimensões do outro, e como nossas próprias ações de pesquisadores os atingem, exige um passo além do que muitas vezes é dado e, para isso, também uma nova metodologia.

Me deparei ao final de um vídeo documentário com a seguinte passagem:

“Os dez mandamentos da mulher em situação de rua:

1º Procurar uma família de rua que a proteja;

2º Dormir com um olho fechado e outro aberto;

3º Aprender a ser durona;

4º Juntar um grupo de mulheres para se defender dos estupradores e bater neles se for preciso;

5º Ficar sempre de sobreaviso com qualquer homem, rico, pobre ou miserável, velho, moço, bonito ou feio;

6º Não confiar na polícia;

7º Procurar um companheiro de preferência um pouco amoroso e não muito violento. Mas se não for, evitar provocar a criatura até poder se ver livre dele;

² Delgado, Richard. Storytelling for oppositionists and others: a plea for narrative. Michigan Law Review, Vol. 87, No. 8, Legal Storytelling (Aug., 1989), pp. 2411-2441.

8º Se engravidar, arranjar alguém para buscar no hospital e uma casa – qualquer uma – para morar, se não quiser perder o filho para a assistência;
 9º Nunca dormir sozinha, e;
 10º Não pensar muito no passado nem no futuro³”.

Quando parei para refletir sobre essa passagem percebi uma questão instigante, mesmo ainda sendo afetada por todas as densas e cruéis armadilhas de gênero e sofrendo consequências desde a vida pessoal até a vida profissional, e não tendo a intenção de encobrir o outro ou falar pelo outro, toda vez que eu assumo meu papel de pesquisadora eu sou o outro da pesquisa em relação ao meu sujeito.

Mudar o tipo de pesquisa que eu sei tem sido um dos maiores desafios, para isso abandonar a ideia de um lugar epistêmico e de pontes de conexão confrontam constantemente minha visão de pesquisa e qual caminho seguir para descobrir novas maneiras que sejam mais amplas, híbridas e humanas na construção da pesquisa. Diante disso, surgem novas questões: Qual o nosso lugar dentro da pesquisa? A partir de onde e como devemos atuar? Qual o nosso compromisso? Qual o comprometimento?

Em *Pedagogia da Autonomia*⁴, Paulo Freire reforça a ideia de que os professores têm uma responsabilidade social e democrática perante os alunos, uma obrigação de desfazer de sua ignorância para ouvir os alunos sem limitá-los. Freire⁵ sugere a necessidade de uma mudança de postura dos profissionais para colaborar com a melhoria de condições e qualidade de vida. Da mesma maneira, acredito que esse deva ser um primeiro passo para a postura de pesquisador e, nesse sentido, para o desenvolvimento de uma pesquisa capaz de romper com a discriminação e violência que de certa forma estão imbricados ao próprio mundo acadêmico.

Assim, ao confrontar as vozes da pesquisa, partindo do pressuposto de uma pesquisa ativa, faz-se necessário romper com a ideia de que se permitirá espaço para o outro falar, pois o que na verdade ocorre é se permitir ouvir o que o outro sempre esteve falando, de tantas maneiras diferentes e potentes, como no caso dos próprios dez mandamentos acima apresentados.

A essência desse trabalho desenvolvido por Freire pode ser equiparada aos ensinamentos de Pelbart⁶, um modo de instaurar existências. O autor frisa que instaurar é utilizado para além da ideia de um ato formal, solene ou cerimonial, instaurar existências seria desenvolver em nós mesmos a capacidade de enxergar o outro assim como o é, sem exigir qualquer mudança para que se encaixe em nosso mundo ou nossa perspectiva das coisas.

³ https://www.youtube.com/watch?v=e_xt3oAwOIk&feature=youtu.be

⁴ Freire, P. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 144 p.

⁵ Ibidem.

⁶ Pelbart, Peter Pál. *O avesso do Niilismo: cartografias do esgotamento*. São Paulo: n-1 Edições, 2016

Equiparando ao trabalho que Freire propõe, seria essa capacidade de levar ao patamar de realidade uma existência antes ignorada, ver um mundo singular, norteando-me pelo pluralismo ontológico e existencial.

Voltando ao confronto de vozes, seria enxergar na cotidianidade e resistências um modo de vida singular e revolucionário, uma existência que se divide entre a linha do efêmero e, ao mesmo tempo, que se tem com o perene. Juntar um grupo de mulheres para proteção contra a violência de estupro revela uma potência, uma inteligência, uma união e confiança tão real que é um tapa na cara pelo confronto entre a violência e o próprio modo de tornar realidade alguma ideia de segurança e proteção.

Aqui, assim como o visto em Paulo Freire⁷, não se pretende a imposição de visão sobre o outro, o que pensamos de sua vida ou um conhecimento pré-estipulado do que seria sofrimento ou dificuldade, de acordo com a maioria social, colocando uma parte da população em uma situação degradável e imutável. Percebe-se aí um momento de ação, os pesquisadores têm o dever de exercer grande influência para que haja mudança social. A profissão de pesquisador não deve estar ligada apenas a capacidade de enxergar esse outro mundo que também é nosso, mas vislumbrar as práticas sociais e éticas ligadas a essas condições de fragilidade. Há uma necessidade de se fazer florescer uma nova consciência em nós como pesquisadores e na própria sociedade, um esperar, um agir com o outro.

Paulo Freire⁸ aponta a necessidade de reinvenção do educador, que pode e deve ser aplicada ao pesquisador:

“O professor constantemente deve fazer uma auto avaliação, verificando onde precisa melhorar, fazendo os seguintes questionamentos: em que devo melhorar, por que melhorar. A partir do momento em que o educador faz estes questionamentos, o mesmo buscará novas formas de repensar a sua prática pedagógica, uma vez que, fazendo estes questionamentos, possibilitará o educador a rever as suas metodologias, das quais são necessárias para sua prática pedagógica, assim obtendo um bom êxito no ambiente escolar. Por isso é que, na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática”.

Assim, talvez me colocando como uma voz dentro da minha própria pesquisa, me colocando em contato com os sujeitos que visio conhecer e, estando aberta a população, ouvir e aceitar críticas, ceder espaço e liberdade de opinião a essas pessoas marginalizadas pela sociedade e carentes de recursos, seja a maneira mais preciosa de reinventar minha pesquisa e toda a minha vivência como pesquisadora.

⁷ Freire, P. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 144 p.

⁸ *Ibidem*, p. 39.

Nesse cenário, compreendendo as milhares de imposições que se fazem sobre uma pesquisa e uma tese, utilizei da introdução de cada capítulo para me colocar na pesquisa de maneira mais direta, falar dos meus anseios e desafios, bem como de algumas conclusões. De me comunicar e apresentar meus erros, desculpas e inseguranças, bem como as insistências e teimosias, entendi que não é possível não me inserir na pesquisa de uma forma ou outra, mas que com a ajuda de uma metodologia, torna-se viável realizar as separações e conexões necessárias para que o texto ainda assim cumpra a *forma*.

A pesquisa parte da pesquisa-ação sob a perspectiva de Freire, Faundez e Latour, na qual a escuta-ativa e momentos compartilhados com os movimentos sociais e atores institucionais passam a compor o texto, como direcionamentos para que a visão de pesquisadora não engula os outros actantes que compõem essa rede.

Em março de 2020, quando a pandemia da SARS-Covid-19 atinge o Brasil⁹ e no início dessa pesquisa doutoral, um desses momentos de confronto entre diferentes campos se apresenta e provoca um giro na apreensão cognoscível e um destaque para a luta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Esclareço aqui que esse destaque não é midiático ou que foi midiaticizado em um primeiro plano, mas que as medidas de divulgação de informação e exigência de isolamento social das diversas instâncias estatais encontraram um bloqueio, um público o qual elas não acessavam, ou talvez não tivessem o interesse de acessar, e que paralelamente vivenciavam o drama da pandemia sem ao menos terem a chance de compreender o que acontecia.

Pessoas de máscara e cobertas de álcool em gel tornaram-se imagens corriqueiras e representações do contraste com grupos largados embaixo de marquises e viadutos abandonados à própria sorte. Vários prismas do espetáculo social mergulham no debate: uma minoria social questionando quando o Estado e a sociedade prestar-lhe-á assistência; uma maioria populacional se confrontando entre a recém adquirida consciência de que não é todo mundo que tem como se isolar e proteger, e; aqueles imersos em preconceito e pré-conceitos há muito conhecidos e que sempre recorrem a uma higienização social com vistas a se auto proteger.

Esse cenário, que talvez Latour descrevesse como “quente”, é o pressuposto de início dessa análise, pois é a gênese do projeto de extensão e pesquisa **Incontáveis**, concebido no diálogo com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e a Pastoral Nacional do Povo da Rua. Esse fenômeno sentinela evidenciou uma histórica escassez e qualidade

⁹ Brasil, Portaria nº356, de 11 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>>.

contestável dos dados disponíveis para a elaboração, a implantação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas voltadas à garantia de direitos das pessoas em situação de rua no Brasil.

As intersecções necessárias para continuidade da pesquisa fizeram com que o Incontáveis desse lugar, em dezembro de 2021, ao **Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua**, que objetiva a análise, produção e divulgação sistemática de informações, dados e conhecimentos sobre este fenômeno, de modo a contribuir para a efetivação de direitos de pessoas e famílias historicamente vulnerabilizadas no país. Para isso, tem-se como princípio orientador o respeito à centralidade, autonomia e protagonismo das pessoas em situação de rua.

O Observatório foi então a porta de entrada para a pergunta que essa pesquisa pretende responder, se a insuficiência de dados quanto a população em situação de rua configura um Estado de Coisas Inconstitucional, por possibilitar o contato e participação com os diversos actantes, como movimento social e representantes da sociedade civil, que se voltam a propositura e discussão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 976, que discute o Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura da população em situação de rua.

Entre os pedidos elencados destaca-se a inclusão da população em situação de rua no censo nacional realizado pelo IBGE, o cadastramento da PSR no CadÚnico e a apresentação de dados quanti e qualitativos pelas prefeituras municipais, tanto quanto a população, quanto aos serviços oferecidos. Assim, por meio dessas bases de dados passa-se a investigar o Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura de produção de dados relativos à população em situação.

Para tanto, no capítulo 2 mergulha-se na metodologia que foi adotada para desenvolver essa pesquisa, a Teoria do Ator Rede de Bruno Latour; no capítulo 3 passa-se a apresentar os conceitos que perpassam esse trabalho e atravessam a pesquisadora; no capítulo 4, a partir da ADPF 976, se coloca o quadro de violação de direitos, a posição dos atores e se inicia o percurso na trilha de formigas a ser investigada. A partir de então, os capítulos 5 e 6 são um mergulho no arcabouço legislativo das bases de dados investigadas, bem como na Ação Civil Pública de nº 0019792-38.2018.4.02.5101, que objetiva a inclusão da população em situação de rua no censo do IBGE. Para, então, no capítulo 7, apresentar as conclusões quanto à existência de um Estado de Coisas Inconstitucional na conjuntura dos dados sobre a população em situação de rua.

2 A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

“A escolha da metodologia significa a adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade.”¹⁰. De modo que, para a realização dessa pesquisa buscou-se métodos que se adequem às reais reivindicações e demandas das pessoas as quais contribuem para a construção e realização da pesquisa, assumindo, assim, um compromisso ético, político e social por meio do intenso diálogo com esses grupos.

O *método da construção da pesquisa com base na luta* abraça, nessa proposta, o *método da pergunta*¹¹, que implica em um método para a liberdade, no qual o parâmetro é a própria cotidianidade, uma cotidianidade desses parceiros de pesquisa e luta. Pois a partir do momento em que se conhece o outro, a própria experiência é questionada e problematizada tendo em foco os objetos reais que constituem essa realidade de luta, permeando, aqui, a própria *cartografia das controvérsias* de Latour¹², investigar a “trilha das formigas” e deixar que elas mostrem mais do que o caminho, mas como ele é conteúdo e, a partir dele questionar todo o entorno, seja acadêmico, seja institucional, seja social, para que esse movimento de busca e comunicação, essa relação dialógica, guie a própria pesquisa.

Apresento aqui, mesmo que não conseguindo conter toda a sua dimensão, a metodologia escolhida para a pesquisa, no intuito de que o leitor fique ciente dos desafios e benefícios de uma pesquisa com a ANT e de como ela auxilia ao planificar o global, até que o local possa ser explorados sem distorções, para, só então, termos uma leitura “real” sobre o estado de coisas investigado. Mas ressalto que Bruno Latour foi um desafio, tanto em sua leitura quanto em sua proposta.

Foi um desafio porque a produção de relatórios tirou meu sono, impossibilitando-me de ver um texto fluído e cortando as asas do vício de se inserir no texto. Mas Latour me possibilitou enxergar outros mundos a partir das redes, alinhando diagnósticos e explorando melhor os actantes, sendo mediadores ou intermediários, como a própria ação e os conductos que a levam adiante.

2.1 Como se iniciar o caminho se não por uma pergunta?

A sociedade não é estável, consequentemente, uma metodologia voltada às ciências sociais e ciências sociais aplicadas, precisa adequar-se a essa realidade. A proposta do texto e

¹⁰ Gustin, Miracy Barbosa de Sousa; Dias, Maria Tereza Fonseca; Nicácio, Camila Silva. (Re) Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020. p. 63.

¹¹ Freire, P. Faundez, A. Por uma pedagogia da pergunta. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

¹² Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

das escolhas metodológicas então se volta para pensar concepções não fixas, em que a vivência do fenômeno possa expressar-se sem se limitar as disposições meramente teóricas, mesmo que em algum momento necessite desse apoio.

Consoante a este movimento, entende-se que um facilitador, um meio de encontrar a *trilha de formigas*, seriam as perguntas. Aqui, encontramos na obra *Por uma Pedagogia da Pergunta*¹³, de Paulo Freire e Antonio Faundez, uma orientação para romper com a tradição individualista da produção acadêmica¹⁴, nos aproximando da cotidianidade, o aprender a perguntar e os modos de resistência.

O exercício de perguntar é essencial a capacidade de questionar a realidade, mas também de questionar a nossa própria noção de realidade, tão voltada a trazer respostas para as perguntas que no mundo concreto não tem importância.

A pesquisa com o social não pode se ater a trazer respostas, têm que compreender a como fazer perguntas, porque a partir de então podemos enxergar as controvérsias, e podemos encontrá-las inclusive imbuídas em nossas próprias noções.

“Mas, à medida que encontramos as perguntas essenciais que nos permitirão responder e descobrir novas perguntas, forma-se essa cadeia que possibilitará que a tese se vá construindo. Uma tese em que não só as respostas serão o fundamental, mas também essa cadeia de perguntas, provisórias sempre. Parece-me, no entanto, que, para começar uma tese, o fundamental é aprender a perguntar. A tarefa da filosofia e do conhecimento em geral não é tanto resolver, mas perguntar, e perguntar bem”¹⁵.

Pois esse exercício de criação que a curiosidade e as perguntas proporciona que rompamos com os modelos impostos e com a racionalidade abstrata, que não consegue dialogar com o mundo concreto. Nos permite estarmos próximos ao mundo em que nos inserimos e compreendê-lo para efetivamente atuar nele.

Como colocado pelos autores, as diferentes culturas, aqui podendo ser compreendidas como as próprias dimensões de existência individuais, não são boas nem ruins, são de certa maneira diferentes de nosso contexto inicial, a cultura está sendo e, não deixa de estar vinculada às próprias categorias de classe, o que faz que deva ser compreendida em sua particularidade.

“Se não tentamos, Antônio, uma compreensão crítica do diferente, corremos o risco de, na necessária comparação que fazemos entre as expressões culturais, as de nosso contexto e as do de empréstimo, aplicar rangidos juízos de valor sempre negativos à cultura que nos é estranha”¹⁶.

¹³ Freire, P. Faundez, A. Por uma pedagogia da pergunta. 8ª Ed. Rio de Janeiro/ São Paulo : Paz e Terra, 2017.

¹⁴ Ibidem. p. 14.

¹⁵ Ibidem. p.74.

¹⁶ Ibidem. p.38 e 39.

Para tanto, certificam que não é necessário abrir mão do individual, do que lhe é fundamental, mas exigir uma conduta de respeito perante o outro, que está vinculada a capacidade de não se anular e aceitar a tensão existente, pois, segundo os autores, se cedemos demasiadamente é possível que violemos a própria radicalidade da forma da nossa existência, e se ultrapassamos os limites a cotidianidade “invadida” nos pune¹⁷, pois esse convívio é e deve ser um aprendizado constante.

“No momento, porém, em que deixamos o nosso contexto de origem e passamos para o outro, a nossa experiência na cotidianidade se faz mais dramática. Tudo nela nos provoca ou pode provocar. Os desafios se multiplicam, A tensão se instala”¹⁸.

Ao passar a habitar outros cotidianos, passa-se a viver também um estado de alerta, de constante questionamento sobre o mundo, o seu e este outro. E este contexto é duplamente vivenciado ao longo da pesquisa, porque ao mesmo tempo que se impõe sobre a posição de pesquisadora, ele também existe para aqueles que constroem suas existências nas ruas.

Construir essa pesquisa, como já dito em outros momentos, impõe uma constante necessidade de deslocamento, de ver-se na posição de pesquisadora seguindo a trilha; na posição de entidade construindo essa trilha, e; ao mesmo tempo, não esquecer-se de que se é o outro em frente a própria população em situação de rua, e que ao mesmo tempo que existe essa distância com seus modos de vidas, eles também tem em sua realidade fática uma distância imposta, um exilamento dos modos de existência que são “habituais”.

“Essa sua análise sobre a cotidianidade é fundamental para uma compreensão do exílio, porque o exílio não é simplesmente um problema de ruptura epistemológica, emocional, sentimental ou intelectual ou mesmo política; é também uma ruptura da vida diária, de gestos, palavras, de relações humanas, amorosas, de relações de amizade, de relações com os objetos. Sem dúvida, o exílio não pode ser explicado sem essa forma, digamos pessoal, de relacionar-se com outra realidade, com outro contexto, novo. Aí começa, eu diria, uma alfabetização de nosso ser”¹⁹.

Mas retomando as noções de cotidiano como meio de acesso à própria rede, tem-se, aqui, que a mesma poderia ser entendida como um meio de ligar as ideias às próprias ações, ou seja, o que se defende deve ser refletido em nossas ações e construções, tornando-nos algo para além de revolucionários abstratos. Corroborando com o panorama, colocam-se as rupturas, as fissuras que nos esforçamos para buscar dentro da rede, e que podem ser dimensionadas em um caminho antes não pensado, mas que oferece perguntas e respostas mais reais e concretas para o mundo que é vivenciado, porque é nessa realidade latente que elas têm chances de existir.

¹⁷ Ibidem. p. 42.

¹⁸ Ibidem. p. 44.

¹⁹ Ibidem. p. 45.

Por isso destaca-se a importância dessa relação dialógica com o social, que poderia permitir a construção de políticas que sejam articuladas nas vozes daqueles que se utilizam delas, podendo desembrutecer e construir relações menos burocráticas entre a própria rede.

Nesse anseio compartilhado entre orientador e orientanda, foi apresentada a Teoria do Ator-Rede (Actor-Network Theory ou ANT), desenvolvida por Bruno Latour ²⁰. O autor passa a apresentar o estudo da ciência social de maneira diversa, pois adiciona-a a uma dimensão de rede, que tanto citamos e vamos finalmente explicar, fazendo com que o sentido de “grupo” ou a noção de “homogeneidade” se estilhaça. Aqui, passa-se a encarar o mundo por meio de associações, amplas, múltiplas, e não uma conexão única.

2.2 A Trilha de Formigas: Desvendando a pesquisa em rede de Bruno Latour

A proposta de Latour é mostrar que o social não pode assumir a tarefa de fornecer uma “explicação social” de algum outro estado de coisas, o problema consiste no uso do social como um tipo de material, como um adjetivo, o que extrai o significado da palavra pois ela passa a determinar duas coisas inteiramente diversas: a primeira, um movimento durante um processo de agregação; a segunda, um tipo específico de ingrediente que se supõe diferir de outros materiais.

Assim, seu foco é redefinir a noção de social, remontando a seu significado inicial e capacitando-o a rastrear conexões, analisar mais profundamente aquilo que agrega sob a égide de uma sociedade. Pontua que o Direito não mais pode ser explicado pela “estrutura social”, na verdade o instituto contém em si, na sua lógica interna, traços daquilo que faz uma associação durar mais e estender-se por um espaço maior ²¹. Dessa maneira, se o social se mantém estável e consegue justificar um estado de coisas, não é ANT. ²²

2.2.1 Como descobrir controvérsias sobre o mundo social

Para Latour é sempre a presença paradoxal de algo ao mesmo tempo invisível e tangível, aceito mas surpreendente, mundano, mas de uma sutileza desconcertante que desencadeia a tentativa apaixonada de domar a fera do social ²³. Ele argumenta que embora a compreensão do conceito de sociologia esteja correta, as soluções sugeridas por uma definição restrita do social adulteram tudo quanto era produtivo e científico nela.

²⁰Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

²¹ Ibidem. p.25

²²Ibidem. p.30.

²³ Ibidem. p.41.

Assim, tenciona reexaminar e dissecar cada uma das questões para renovar uma definição do que é uma associação²⁴. Organiza a primeira parte da obra por tipos de controvérsias em torno do que compõem esse universo, trabalha com as principais instituições das ciências sociais para examinar cinco grandes incertezas, sendo elas:

“A natureza dos grupos: Há várias formas contraditórias de atribuir identidade aos atores; A natureza das ações: em cada curso de ação, toda uma variedade de agentes parece imiscuir-se e deslocar os objetos originais; A natureza dos objetos, o tipo de agências que participam das interações permanece, ao que tudo indica, aberto; A natureza dos fatos: os vínculos das ciências naturais com o restante da sociedade parecem ser constante fontes de controvérsias, e; finalmente, sobre os tipos de estudos feitos sob o rótulo das ciências sociais, pois nunca fica claro em que sentido exato se pode dizer que as ciências sociais são empíricas²⁵”.

Latour aponta que as cinco incertezas devem ser empilhadas uma sobre as outras e cada uma torna a anterior ainda mais intrigante, até que no final algum sentido comum seja alcançado. Opta por, ao invés de impor algum senso de ordem, vislumbrar a ordem depois de deixar os atores desdobrarem o leque inteiro de controvérsias nas quais se meteram²⁶. Como se a ANT dissesse “não vamos tentar disciplinar vocês, enquadrá-los em nossas categorias; deixaremos que se atenham a seus próprios mundos e só então pediremos sua explicação sobre o modo como os estabeleceram”. A tarefa de definir e ordenar o social deve ser deixada aos próprios atores e não ao analista²⁷.

Dessa forma, para buscar o senso de ordem opta por rastrear conexões entre as próprias controvérsias e não tentar decidir como resolvê-las, reposicionando a busca por rigor e padrão um passo à frente, sob a forma de abstração.

2.2.1.1 Primeira fonte de incerteza: não há grupos, apenas formação de grupos

O principal postulado da sociologia seria que a qualquer momento os atores podem ser enquadrados em um grupo – às vezes em mais de um. Resume²⁸ que enquanto para os sociólogos o primeiro problema parece ser determinar um grupo privilegiado, a experiência mais comum ensina que existem infinitas formações de grupos e alistamentos em grupos contraditórios – atividade para a qual os cientistas sociais, inquestionavelmente, contribuem de maneira decisiva. Para Latour, a escolha é clara: ou seguem os teóricos sociais e iniciam a jornada determinando de início que tipo de grupo e nível de análise pode-se enfatizar, ou

²⁴ Ibidem. p. 42.

²⁵ Ibidem. p.42.

²⁶ Sobre o assunto: [📺 Qué es una controversia según Bruno Latour](#)

²⁷ Latour, Bruno. *Reagregando o Social*. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 44.

²⁸ Ibidem. p 47.

adota-se os procedimentos dos atores e sai-se pelo mundo rastreado as pistas deixadas pelas atividades deles na formação e desmantelamento de grupos²⁹.

A primeira fonte de incerteza com a qual deve-se aprender, segundo Latour, é que não há grupo relevante ao qual possa ser atribuído o poder de compor agregados sociais e não há componente estabelecido a ser utilizado como ponto de partida incontroverso. Bem ao contrário: seu ponto de partida tem de ser justamente as controvérsias acerca do agrupamento a que alguém pertence, indicando, também, as dos cientistas sociais em torno da composição do mundo social³⁰.

Latour ainda destaca que a ANT prefere o uso da *infralinguagem*, que permitiria o deslocamento de um quadro de referência a outro. A ANT chega à conclusão relativista, isto é, científica, de que estas controvérsias proporcionam aos analistas os recursos necessários para rastrear as conexões sociais. Uma vez acostumados a esses muitos quadros de referência mutáveis chega-se a uma boa compreensão de como o social é gerado, porquanto as posições relativistas entre quadros de referência permitem um julgamento mais objetivo que as posições absolutas (ou seja, arbitrárias) sugeridas pelo senso comum. O dever de estabilizar o social vem dos próprios atores.³¹

Aponta que as formações de grupos deixam muito mais traços em sua esteira do que as conexões já estabelecidas, as quais, por definição, devem permanecer mudas e invisíveis. Assim, devem-se substituir as listas de agrupamentos compostos de agregados sociais – tarefa impossível – pela de elementos sempre presentes em controvérsias a respeito de grupos – tarefa bem mais simples.³² A segunda proposta de lista é muito mais abstrata, pois envolve o trabalho necessário para delinear qualquer agrupamento; ao mesmo tempo, porém, gera muito mais dados, porque toda vez que um novo agrupamento é mencionado, o mecanismo de fabricação responsável por mantê-lo vivo se torna visível e, portanto, passível de ser rastreado.

O que se ganha, ao invés de uma lista fixa, é de certa maneira superado pois os agrupamentos precisam ser feitos e refeitos constantemente e, durante essa criação ou recriação, os construtores deixam para trás inúmeros traços que podem ser usados como dados pelo informante. Uma das maneiras de realçar essa diferença é dizer que os agregados sociais não são objeto de uma definição ostensiva, mas apenas uma **definição performativa**, como

²⁹Ibidem. p.51

³⁰Ibidem. p.52

³¹ Ibidem. p.53 e 54.

³² Ibidem. p.54

agrupamentos que precisam ser mantidos o tempo todo por algum esforço de formação de grupos.

Para os sociólogos de associações, a regra é a *performance* e aquilo que tem de ser explicado, a exceção perturbadora, é qualquer tipo de estabilidade a longo prazo e em larga escala. É como se, nas duas escolas, frente e fundo se invertessem³³. A estabilidade passa a ser exatamente o que deve ser explicado. Consequentemente, a grande vantagem da definição performativa é enfatizar tanto os meios utilizados para estabilizar os grupos por tempo indeterminado, quanto os recursos cedidos pelos próprios analistas.

Assim, os modos práticos para se delinear um grupo e preservar sua existência são compreendidos na sociologia de associações como um ponto de partida, o mundo do social não é considerado como dado, não se aproveita de meios arbitrários para delinear, precisam ser retrçados por meio de todas as alterações que possam ocorrer nas conexões de recursos não sociais, traçando algo novo. Isso se dá pois as associações são insubstituíveis, são específicas e não se reconciliam com as compostas por forças diferentes³⁴.

O mundo social não substitui nada, não expressa nada de maneira mais clara e não pode ser substituído por nada, sob qualquer forma ou disfarce³⁵, tem-se que considerar as diferenças palpáveis pelas quais “realizam o social”. O agrupamento é um movimento que precisa continuar, então as ações que dentro da sociologia do social são compreendidas como apenas manutenção, dentro da sociologia da associação são vitais.

O objeto de uma definição performativa desaparece quando não é mais representado - ou, caso permaneça, isso significa que outros atores entraram em cena. E essa cena, por definição, não pode ser o “mundo social”, pois ele próprio fatalmente precisa de renovação³⁶. Os novos atores podem gerar repercussão dentro da cena, ou podem simplesmente não gerar impactos.

Para Latour, os atores então podem se manifestar de maneiras diferentes, como intermediário ou mediadores. O intermediário é aquele que transporta significado ou força sem transformar: pois definir o que entra já define o que sai. O intermediário é visto como uma unidade, mesmo que internamente seja composto de várias partes. Os mediadores já não poderiam ser contados como apenas um, podem valer por um, por nenhum ou por uma

³³ Ibidem. p. 60

³⁴ O exemplo utilizado por Latour consiste em diferenças de estar em um mundo ordenado por Deus e um mundo dominado pelas forças do mercado, que não se podem explicar pela hegemonia, mesmo que perpassam por esse argumento, devendo ser investigados de maneira específica.

³⁵ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p.62

³⁶ Ibidem. p.63.

infinidade: o que entra neles nunca define o que sai; sua especificidade precisa sempre ser levada em conta, eles transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado dos elementos que teoricamente veiculam³⁷.

O intermediário deve ser considerado uma unidade ou nada, porque é fácil esquecê-lo, o mediador se revela complexo e arrasta-nos em muitas direções que modificaram os relatos contraditórios atribuídos a seu papel. Latour³⁸ constata que é essa constante incerteza quanto à natureza íntima das entidades - elas se comportam como intermediários ou mediadores? - a fonte de todas as outras incertezas.

A verdadeira diferença entre as duas escolas se revela quando os “meios”, “ferramentas”, usados na “construção” são encarados como mediadores e não meros intermediários. A distinção infinitesimal entre mediadores e intermediários é que produzirá, no final, todas as diferenças entre os dois tipos de sociologia. Pois para a ANT não há um tipo preferível de agregados sociais, existem incontáveis mediadores e, quando esses são transformados em fiéis intermediários, não temos aí a regra, mas uma exceção rara que deve ser explicada por um trabalho extra. Como no caso da população em situação de rua não ter dados expressivos produzidos institucionalmente, isso deve ser investigado.

2.2.1.2 Segunda fonte de incerteza: a ação é assumida

Quando questiona-se se é o social um agregado se designa uma espécie de substância cuja característica mais notória são as diferenças em relação a outros tipos de objetos³⁹. Para Latour isso deixa implícito que alguns materiais são compostos de material social e não de blocos físicos, biológicos ou econômicos. Para evitar alguma confusão insere, então, uma segunda fonte de incerteza, essa relativa à natureza heterogênea dos ingredientes que formam os laços sociais.

Latour Provoca:⁴⁰ “Quando agimos, quem mais age? (...) Somos dirigidos por forças estranhas?”⁴¹ Torna-se necessário explorar uma segunda fonte de incerteza, a que vê a ação como algo não transparente. A ação não ocorre sob o pleno controle da consciência, a ação deve ser encarada, antes, como um nó, uma ligadura, um conglomerado de muitos e surpreendentes conjuntos de funções, que só podem ser desemaranhados aos poucos. É essa fonte de incerteza que quer-se restaurar com a expressão ator-rede.

³⁷ Ibidem. p.65

³⁸ Ibidem. p.65

³⁹ Ibidem. p.71.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

Cumpra não fundir todas as funções que assumem a ação numa função única de caráter social - “sociedade”, “cultura”, “estrutura”, “campos”, “indivíduos”, ou qualquer outro nome que lhes dê. Assim propõe que se comece não pela “determinação da ação pela sociedade” das “habilidades de cálculo dos indivíduos” ou do “poder do inconsciente”, mas da *subdeterminação da ação*, das incertezas e controvérsias em torno de quem e o quê está agindo quando “nós” entramos em ação - e não há, é claro, nenhuma maneira de decidir se essa fonte de incerteza reside no analista ou no ator⁴².

O “ator-rede” não é uma fonte de um ato, e sim um alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção. Empregar a palavra “ator” significa jamais saber claramente o que ou quem está atuando, pois no palco a pessoa nunca está sozinha. Destaca Latour que interpretar coloca o indivíduo em um tremendo *imbroglio* onde o problema de quem está desempenhando a ação é insolúvel⁴³. Ao iniciar a peça é impossível saber o que é real ou falso, se a reação do público conta para alguma coisa, se a mensagem é transmitida fielmente ou se é deturpada. Destaca que se optarmos por investigar a metáfora, a própria palavra ator contém em si um desvio da nossa atenção para o deslocamento da ação de maneira total, a ação é sempre não local. Assim, isso significa dizer que se o ator é um *ator-rede* estamos lidando, em primeiro lugar, a principal fonte de incerteza quanto a origem da ação⁴⁴.

Latour⁴⁵ pontua que a incerteza deve se manter como tal, pois não cabe ao cientista determinar que força domina de tal maneira o ator que o impulsiona a algo sem escolha. Para ele conceber algum impulso social oculto seria um meio seguro de reintroduzir o éter do social que tanto se deseja descartar, possibilitando que tanto os cientistas quanto os atores se mantenham intrigados com a identidade dos participantes em qualquer curso de ação, caso queiram reagregá-los.

Latour compreende que o que não se deve fazer é presumir que os atores possuem uma linguagem enquanto o cientista possui uma metalinguagem na qual a primeira é *inserida*⁴⁶. Aos analistas é concedida apenas uma infra linguagem cuja função é alertar sobre a metalinguagem plenamente desenvolvida dos atores, um relato racional daquilo que estão falando⁴⁷. As explicações não podem apenas acrescentar um adendo supérfluo, que dissimula o que foi dito ao invés de expor.

⁴² Ibidem. p.74

⁴³ Ibidem. p.75

⁴⁴ Ibidem. p.76

⁴⁵ Ibidem. p.76

⁴⁶ Ibidem. p.79

⁴⁷ Ibidem. p.79

Latour⁴⁸ pontua que, em primeiro lugar, as ações sempre são apresentadas como algo que afeta um estado de coisas, ou seja, uma ação deve fazer diferença, gerar um relato, causar transformação. Ao mencionar uma ação, deverá trazer um relato sobre ela, deixando mais ou menos estabelecido quantas provas deixaram esse ou outros traços observáveis⁴⁹. Entretanto, não se limita a ‘fala’ o meio de relatar a ação, a presença do social deve ser demonstrado e não só postulada.

Em segundo lugar, aponta que, a ação é uma coisa e sua *figuração* outra. Latour esclarece que se rende ao uso do termo *figuração* pois é necessário destacar que as figuras não se encerram na antropomorfia. Assim, atribuir a ação ao anonimato permite que ela seja *ideomórfica*, e tanto uma quanto a outra exigem roupagens diferentes, um corpo de ação que proíbe ou exige fazer alguma coisa⁵⁰. Destaca que o que difere a figuração não é uma estar contida nas “abstrações estatísticas” ou em um “ator concreto”, ações individuais também precisam de figurações abstratas, a crítica a “hipostatização” deve conviver com a concepção de que atores ou pessoas também são hipóstases, ninguém sabe quantas pessoas agem simultaneamente em um indivíduo⁵¹.

Entretanto, para romper com a “sociologia figurativa”, a ANT emprega o termo *actante*, originário do estudo da literatura⁵² e tomando emprestado seu movimento. Dessa maneira, ao diferenciar ação de *actante*, o norteamo de ações por “chamados de Deus”, “explicado pelo capitalismo”, “movido por interesse próprio” se torna plenamente comparável, pois são formas diferentes de induzir os atores a fazer coisas, sem a presunção de que são todas traduzíveis para o idioma do social ou de separar, antecipadamente, ações “falsas” de “verdadeiras”⁵³.

Em terceiro lugar, segundo Latour, cada ator mapeia, em proveito do analista, a metafísica empírica com que ambos se encontram, mapeando antigrupos que constituem seu mundo social e adicionando entidades *legítimas* ou excluindo as *ilegítimas*⁵⁴. A decisão dos analistas de selecionar movimentos se torna, então, a única coisa capaz de deter mundos. Assim os cientistas se limitam à possibilidade de propor metafísicas vinculada à própria atividade de inserção na construção desse mundo. “O analista apenas repete a descrição do

⁴⁸ Ibidem. p.84

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem. p. 84 e 85

⁵¹ Ibidem. p. 86

⁵² ibidem.

⁵³ Ibidem. p. 87

⁵⁴ Ibidem. p. 89

mundo social tal qual é, os atores simplesmente ignoram o fato de terem sido mencionados no relato do analista”⁵⁵.

Acrescenta que, em quarto lugar, os atores podem ter desenvolvido as próprias teorias da ação para explicar como as mesmas produzem seus efeitos, discutem não apenas qual ação será predominando, mas também como ela faz-se sentir no mundo ⁵⁶⁵⁷, restando a necessidade de distinguir se a ação - existente, figurada e oposta - é intermediária ou medidora ⁵⁸⁵⁹, o que conta para estabelecer uma teoria da ação é a quantidade de mediadores que pode gerar, focando em como as ações são desenvolvidas e não qual será escolhida.

Acatar a segunda fonte de incerteza presume que a sociologia aceita o deslocamento inerente a induzir alguém a fazer alguma coisa. Deixa de ser uma situação de causa e efeito porque os dois termos são tomados como mediadores, ao contrário dos intermediários que não fazem mistério, propondo que não estará no efeito nada que não tenha estado na causa. Para os mediadores a situação é outra, pois as causas não pressupõem os efeitos, propiciando apenas circunstância e precedentes⁶⁰.

O mundo, de acordo com a explicação preferida pela ANT, seria um concatenação de mediadores, em que cada ponto age plenamente, substituindo o amplo número de causas por grupos de atores⁶¹⁶².

2.2.1.3 Terceira fonte de incerteza: objetos também agem

Para a ANT ⁶³, o termo social se identifica como um movimento ou deslocamento ou um registro, é a associação de entidades que inicialmente não se preveria normalmente sociais, exceto pelo curto momento em que se confundem. Dessa maneira, a ANT compreende social como a associação momentânea que tem como característica o modo pelo qual se agrega assumindo novas formas. Designar um força como “social” é repetir uma inferência que não decorre da premissa, assim, ao esquecer a noção de força social permite-se

⁵⁵ Ibidem. p. 90

⁵⁶ Ibidem. p. 90

⁵⁷ a própria pop rua pode ter determinadas quais forças agem sobre o seu devir

⁵⁸ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 90

⁵⁹ Os intermediários são conscientes, enquanto os mediadores entram no relato como retirados, neutros.

⁶⁰ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 92

⁶¹ Ibidem. p. 93

⁶² Latour aponta que o significado de rede derivará dessa lógica.

⁶³ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 99

distinguir no conceito misto de sociedade o que permeia a sua duração e o que pertence a sua substância⁶⁴.

Latour defende que a terceira incerteza da ANT não pode ser compreendida sem a primeira e a segunda, pois sem grupo ou ação ela ficaria reduzida a argumentos redundantes sobre a ação causal de objetos técnicos ⁶⁵. A ação social não é apenas assumida por estranhos como também pode ser delegada - induzida - a diferentes atores, que são capazes de a levar adiante por outros tipos de forças, ou outros moldes de ação. Assim, qualquer coisa que altera um status quo de modo efetivo é um actante e, possuindo figuração, até mesmo um ator. O que faz que prevaleça a pergunta: faz diferença no curso da ação de outro agente ou não? Além de serem um pano de fundo para a ação humana, a ação das coisas também implica em um permitir, um estimular, um interromper, um possibilitar ou um proibir⁶⁶.

A ANT defende, então, que quem ou o que participa da ação deve ser amplamente explorada, ampliando a lista e modificando os participantes, desta maneira delineando um meio de fazê-los agir como um todo estável. Para o sociólogo de associação

“novo é o fato de os objetos surgirem de súbito não apenas como atores completos, mas também como aquilo que explica a paisagem variegada pela qual começamos, os poderes supremos da sociedade, as notórias assimetrias, o rude exercício do poder”⁶⁷.

A *incomensurabilidade* dos modos de ação dos objetos em relação aos laços sociais é exatamente o que atrai a ANT, que vislumbra que a *ação coletiva* é constituída de um arregimento de diversos tipos de forças unidas por não serem iguais, assim a palavra “coletivo” passa a substituir sociedade para os moldes da investigação proposta⁶⁸.

“Sociedade será apenas o conjunto de entidades já reunidas que, segundo os sociólogos do social, foram feitas de material social. Coletivo, por outro lado, designará o projeto de juntar novas entidades ainda não reunidas e que, por esse motivo, obviamente não são feitas de material social”⁶⁹.

Latour destaca que o curso de ação, como um todo, traçará uma trajetória em meio a modos de existência inusitados e que foram agrupados pela heterogeneidade, a continuidade de uma ação intercala entre a interação de humanos e objetos, do coletivo. Dentro dessa lógica obter simetria se torna não impor “uma *assimetria* espúria entre ação humana intencional e mundo material de relações causais” ⁷⁰, pois nem todas as divisões devem ser reduzidas dialeticamente.

⁶⁴Ibidem. p. 100 e 101

⁶⁵Ibidem. p. 107

⁶⁶Ibidem. p. 108 e 109

⁶⁷Ibidem. p. 109

⁶⁸Ibidem. p. 112

⁶⁹Ibidem.

⁷⁰Ibidem. p. 114

Como limite, Latour propõe que os objetos devem ser levados em consideração na medida em que foram *comensuráveis* com os por laços sociais, sem deixar de aceitar sua *incomensurabilidade* básica⁷¹.

Para a ANT tem-se bastante escrúpulo ao se definir se o poder e dominação derivam de uma coletividade, a qual foi atribuída um papel capital e concretizada por veículos empiricamente visíveis, pois não há como se considerar o poder e dominação que por si mesmos, como se encerrasse em si aquilo que movimenta os muitos participantes da ação⁷². Entretanto, o motivo pelo qual Latour acha mais importante a exclusão da visão dos objetos na sociologia do social é o fato de ela esvaziar “o apelo às relações de poder e às desigualdades sociais com algum significado real”⁷³, como se usassem do poder ao invés de explicá-lo. E caso os teóricos de associação desejem adotar a máxima de que *o poder é desigualmente distribuído* terão que explicar o motivo da dominação se tornou tão eficaz e quais os meios improváveis ela usou⁷⁴.

2.2.1.4 Quarta fonte de incerteza: questões de fato VS. questões de interesse

Latour faz um retrospecto⁷⁵ destacando que a formação dos grupos, a investigação das ações e o papel desempenhado pelos objetos, compõem as três primeiras incertezas mas não encerram-nas. Essas três incertezas iniciais são meios de investigar o próprio social, exigindo a ampliação da lista de atores e agências, os estudo dos conflitos em torno da metafísica prática. Mas a própria *logia* também deve ser questionada, possibilitando assim a reutilização da palavra sociologia.

Latour indica que o termo construção passa a ser usado para prescrever, inicialmente, o princípio ideal do que seria perdurar, a apresentar algo que representa robustez. Desta maneira, ao trazer esse ideal para a ciência apostou-se em uma completa *artificialidade* e *objetividade* caminhando em paralelo. Ele conta⁷⁶ que a partir daí passou-se a utilizar a expressão “construção de fatos” para descrever o notável fenômeno da artificialidade e da realidade caminhando no mesmo passo. Ademais, dizer que a ciência era construída dava a mesma emoção proporcionada por todos os outros fazeres (*making of*)⁷⁷.

⁷¹Ibidem. p. 117

⁷²Ibidem. p. 128

⁷³Ibidem. p. 127

⁷⁴Ibidem. p. 128

⁷⁵Ibidem. p. 129

⁷⁶Ibidem. p. 133

⁷⁷Ibidem. p. 133

Dessa forma, pontua que a ciência se torna interessante para o público em geral, mas esse escopo gerou amplo debate, pois para as ciências sociais ou naturais o termo construção tem um significado muito distante, sendo compreendida como falsa, fabricada ou artificial.

Latour⁷⁸ aponta que como resultado desse embate tornou-se necessário, assim como toda a ideia incorporada na teoria que consistia em renovar os conceitos de ator social e o que era um fato, não perder o foco nos locais de construção em que estavam ocorrendo essa dupla metamorfose, que reivindica o construtivismo. Pois na ideia de “construção” pode-se perceber a cena em que os humanos e não-humanos se fundem.

O autor alerta para o fato de que construtivismo e construtivismo social não são sinônimos, sendo o primeiro, a consciência da realidade objetivada pela mobilização de entidades diversas. Já a segunda proposta, de construtivismo social, indica que houve a substituição do que a realidade é feita por um outro material, o social que realmente a constitui. Mas ao pensar o social como associação nos deparamos com a noção de que para ocorrer uma construção deve haver maior agência das entidades não humanas. Latour destaca que

“a substituição do social por outra matéria parece, para cada ator, uma perda catastrófica contra a qual se deve resistir de modo inflexível - e com razão! Se, contudo, a palavra *social* não é usada para substituir um tipo de coisa por outro, mas para dispor as associações que tornaram determinado estado de coisas sólido e duradouro, então outra teoria social poderia tornar-se finalmente inteligível⁷⁹”.

Latour defende que dentro das concepções científicas, as explicações sociais não podem ser “estendidas” à ciência ou qualquer outra coisa, fazendo que, se a sociologia possui a pretensão de ser ciência, ter que enfrentar esse obstáculo⁸⁰. Aponta que quatro conclusões foram tiradas do desenvolvimento da sociologia da ciência tal como é, sendo elas:

1ª - Latour compreende que “os estudos da ciência *tinham que falhar* porque nenhuma explicação social da ciência objetiva pode ser oferecida”⁸¹. Ele questiona se a objetividade científica deve permanecer rocha remota aos interesses humanos e sociais? Afirmando que para muitos, inclusive alguns cientistas sociais, essa é a crença, de que não pode haver uma ciência dos aspectos cognitivos, objetivos e atemporais dos resultados da ciência.

2ª - Para ser respeitada, a sociologia deve se submeter a apenas pontos considerados superficiais pela posição anterior, não devendo, ao máximo, realizar “relações” entre fatores “cognitivos” e dimensões do “social”⁸².

⁷⁸Ibidem. p. 135

⁷⁹Ibidem. p. 137

⁸⁰Ibidem. p. 140

⁸¹Ibidem. p. 140

⁸² Ibidem. p. 141

3ª - Não foram apresentados motivos para que a ciência não possa ser cientificamente estudada, sendo que os aspectos cognitivos e técnicos da ciência, como um conjunto, podem ser estudados pelos sociólogos⁸³.

4ª - A quarta conclusão é inteiramente diferente: aponta que é possível uma sociologia de toda a ciência (a), que não pode se limitar ao contexto superficial e social da ciência (b), para ser decifrada, a prática dura da ciência, deve ser desenvolvida uma nova teoria capaz de lançar luz até sobre os tópicos mais brandos⁸⁴.

Assim, Latour visualiza que o malogro da sociologia em explicar a ciências permite pensar em uma nova teoria social, pois os cientistas sociais não devem apenas se deixar levar pelo hábito de estudar apenas as atividades que *diferem* da posição padrão⁸⁵. A ciência é um desafio inteiramente diferente, foi a única deixada intacta após o modernismo, registrando a adesão a objetividade, universalidade e cientificidade, despertando o questionamento de se a explicação social é válida quando se estuda acima, quando os objetos são mais fortes, mais variados e mais duradouros que a força social que tenta explicá-los? Para Latour, após os estudos de ciência, toda ciência social pode estudar “acima”⁸⁶.

Latour destaca que estudar “acima” não significa submeter-se aos objetivos daquilo que se estuda. Alerta para o risco da prestidigitação, quando uma expressão complexa é substituída por um termo simples e homogêneo, sob o pretexto de que um pode explicar o outro, correndo o risco da ‘causa’ fazer com o que o fenômeno desapareça.

Pontua que “toda vez que se diz que um A está relacionado a um B, é o próprio social que está sendo gerado”⁸⁷, tal premissa confunde a agregação de novas entidades com a mera revisão daquelas já reunidas. Mas como seria possível testar a causalidade rigorosamente? Reintroduz a distinção crucial entre *mediador* e *intermediário* para oferecer uma resposta a essa proposição⁸⁸.

Latour questiona se o elemento que foi provocado por um fator social é tratado como um *mediador* ou se é construído como um *intermediário*. No segundo caso está se discutindo sobre movimento, transporte, e se o fator social é *transportado* através do *intermediário*, o que tem importância é o fator, estes poderiam então ser substituídos sem perda das matizes.

Latour pontua que o social não está em nenhum lugar em especial, como uma entre outras coisas, mas que circula por lugares em um movimento que liga coisas não sociais, o

⁸³ Ibidem. p. 142

⁸⁴ Ibidem. p. 142

⁸⁵ Ibidem. p. 144

⁸⁶ Ibidem. p. 147

⁸⁷ Ibidem. p. 152

⁸⁸ Ibidem. p. 155

social volta como associação ⁸⁹. Não é possível definir onde os atores se encontram, mas no decurso das ações pode-se compreender que eles fazem outros fazerem coisas, por meio de transformações manifestadas pelas numerosas situações inesperadas geradas nos diversos mediadores que se ligam a eles.

Assim, Latour sintetiza o conceito filosófico da ANT: “a concatenação dos mediadores não traça as mesmas ligações e não requer o mesmo tipo de explicações como um séquito de intermediários transportando uma causa” ⁹⁰. A direção da causalidade entre o que fornece uma explicação e o que deve ser explicado é completamente subvertido, o social passa a ser o objeto da explicação ao invés de fornecê-la. Latour propõe que o objetivo da sociologia de associações é que existem apenas traduções entre os mediadores que geram associações rastreáveis, quando parecem ser transportadas de modo previsível é que esses mediadores foram mobilizados de maneira a tornar o deslocamento rotineiro, sendo proposta então desdobrar a série de mediadores.

Superada as dificuldades conceituais, Latour⁹¹ expõe que as agências quando introduzidas nunca são questões de fato, mas questões de interesse com seu próprio modo de fabricação e seus mecanismos estabilizadores claramente visíveis, ficando atentos para que a multiplicidade não seja tomada por uma “flexibilidade interpretativa” ou associada ao enfraquecimento do empirismo, bem como aos procedimentos que distinguem a metafísica (multiplicidade da realidade) da ontologia (sua progressiva unificação).

2.2.1.5 Quinta fonte de incerteza: escrever relatos de risco

A ideia apresentada por Latour consiste em trazer para o primeiro plano o próprio ato de compor relatos. Coloca como perguntas centrais “o que fazemos quando traçamos conexões sociais? Não estaremos na verdade, compondo relatos?” ⁹².

Para evitar que estes relatos não sejam apenas artificiais sugere que como a ANT busca renovar o significado do próprio social, cabe a ela uma reinterpretação do que compõe um relato objetivo ⁹³. Não há que se converter o vocabulário dos informantes em uma metalinguagem para vários fins, assim opta por determinar a escrita da ANT como um *relato textual* que encara em sua proposta o problema da exatidão e da veracidade ⁹⁴. Latour destaca que o relato que aceita apenas “ser uma história” abandonou o projeto de traduzir as 4 fontes

⁸⁹ Ibidem. p. 158

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem. p. 176

⁹² Ibidem. p. 181

⁹³ Ibidem. p.184

⁹⁴ Ibidem. p. 185

de incerteza abordadas, assim a quinta fonte de incerteza é gerada pela escrita do próprio estudo, transmitindo-o ao invés de fixar no papel o mundo, ampliando a exploração das conexões sociais, seguindo as carreiras dos mediadores até o relato final.

O bom relato é o que *tece uma rede* ⁹⁵. Uma proposição ou narração em que todos os atores abordam a condição de observadores e fazem alguma coisa, cada ponto do texto pode ser uma encruzilhada ou uma nova translação, mas não fica transportando efeitos sem os transformar. Assim que tratados como mediadores os atores tornam visível ao leitor o movimento do social ⁹⁶, o texto da ANT logra realizar o social a partir de quantos atores consegue-se encarar como mediadores.

Latour defende que rede é uma expressão que avalia quanta energia, movimento e especificidade nossos próprios relatos conseguem incluir ⁹⁷, **não é algo a ser descrito, mas ferramenta que nos ajuda a descrever**. Defende que a metáfora de ator-rede ainda mantém em si 3 aspectos importantes tencionados na expressão: uma conexão rastreável ponto-a-ponto (a); aquilo que não está conectado resta *vazio* (b); a conexão exige esforço (c). Passa a acrescentar um quarto aspecto, que mesmo que inicialmente inviabilize a metáfora proposta, constata que a rede é o traço deixado pelos atores em movimento, e não uma substância durável, sempre tem que ser traçado pela passagem de novo veículo ⁹⁸.

Por fim, leciona⁹⁹ que para traçar um ator rede é necessário se deparar com muitos traços deixado pelo fluído social, desde que algo aconteça nele. O relato ator-rede tem um número grande de *mediadores* e *intermediários*, mas quanto mais intermediários mais arriscado é o relato, considerando que pode falhar mais facilmente.

Latour defende que a tarefa é desdobrar os atores como redes de mediações ¹⁰⁰, por isso a expressão ator-rede é cunhada. Assim, o relato deve conter em si o movimento e não uma tentativa artificial de fixação da agência, destaca que as redes devem se tornar um estado de coisas desdobráveis.

No entanto, suspeitamos que, caso insistamos no ato de descrever, alguma coisa falte por "não lhe termos acrescentado" a chamada "explicação". Mas a oposição entre descrição e explicação e outra dessas falsas dicotomias a serem postas para dormir - sobretudo quando "explicações sociais" é que são tiradas do asilo.¹⁰¹

⁹⁵ Ibidem. p. 189

⁹⁶ Ibidem. p. 189

⁹⁷ Ibidem. p. 192

⁹⁸ Ibidem. p. 196

⁹⁹ Ibidem. p. 196

¹⁰⁰ Ibidem. p. 198

¹⁰¹ Ibidem. p. 199 e 200

Apenas nos casos em que o estado de coisas é completamente estável, fazendo com os atores atuem como intermediários determinados e plenamente explicáveis, é que vê como viável o uso da explicação, mas seriam casos mais simples e pré-relativistas, de maneira geral pontua que quando uma descrição precisa ser explicada, ela é ruim. Esse cuidado é importante pois o mesmo expõe que quando normalmente as estruturas são explicadas pela sociologia do social é que é fixada a ela uma causa redundante: “Tão logo um lugar é enquadrado numa "estrutura", tudo se torna racional com demasiada rapidez e as explicações começam a fluir muito livremente”¹⁰². Para ele é aí que a sociologia crítica intervém assumindo a explicação e propondo a substituição dos objetos pela agência de “forças sociais”.

“Desdobrar significa simplesmente que, no relato conclusivo da pesquisa o número de atores precisa ser aumentado; o leque de agências que levam os atores a agir, expandido; a quantidade de objetos empenhados em estabilizar grupos e agências, multiplicada; e as controvérsias em torno de questões de interesse, mapeadas. Só aqueles que nunca tentaram escrever sobre mediadores, em vez de intermediários, acharão essa tarefa fácil, parecida com uma mera descrição. Para nós, ao contrário, ela exige tanta inventividade quanto um experimento de laboratório, a cada novo caso em estudo - com taxa de êxito igualmente baixa. Se tivermos sucesso, o que não é automático nem se obtém simplesmente rabiscando "PhD" ao pé da assinatura, um bom relato *realizará* o social no mesmo sentido em que alguns partícipes da ação - pela controvertida mediação do autor - serão *convocados* para poderem ser *reunidos*.

Isso não parece grande coisa, mas não é nada desprezível.”¹⁰³

Apresenta que esse exercício, dos autores e leitores, faz manifestar os 2 mecanismos que explicam a pluralidade de associações que devem ser levadas em conta, bem como a estabilização do mundo em que gostariam de viver reapresentando o social a seus participantes para dar-lhe forma.

2.3 Como tornar as associações novamente rastreáveis

O social só é rastreável enquanto está sendo modificado ¹⁰⁴. Latour argumenta ser ainda mais difícil estabelecer as formas em que as controvérsias podem ser estabilizadas, motivo pelo qual ele propõe que a confusão alimentada desde o início da história da sociologia que une corpo político e o coletivo torna irracional o próprio social. ¹⁰⁵ Isso se dá pois apresenta que somente a ação política seria capaz de rastrear por um movimento contínuo a virtual e total congregação que se diz “público”, correndo sempre o risco de desaparecer por completo.¹⁰⁶

¹⁰² Ibidem. p. 200

¹⁰³ Ibidem. p. 201

¹⁰⁴ Ibidem. p. 229

¹⁰⁵ Ibidem. p. 232

¹⁰⁶ Ibidem. p. 233

Para fugir de tal falha compreenderam que quando o público é deslocado para a ideia de sociedade a fragilidade problemática desaparece, pois esse corpo político mantém sua própria força, independente de atividade política.¹⁰⁷ Latour conclui então que após a natureza, é a sociedade que deve partir, para tornar possível coletar o coletivo¹⁰⁸, defendendo que somente quando acabar a confusão entre resolver as relações políticas dos Muitos e do Um e de como compor o coletivo é que se escapará da escuridão do desaparecimento da sociedade, tornando o social rastreável¹⁰⁹.

Para tanto a tarefa proposta é gerar uma imagem inteiramente diferente para viajar por meio dela¹¹⁰, focando na própria topologia do social. O ator-rede se torna um excelente candidato para um compromisso por considerar ao mesmo tempo rede e ator, uma terceira opção entre oposições que devem ser reconciliadas (interações inundadas por estruturas que compõem sua forma vs. a própria estrutura não é mobilizada tornando-a muito abstrata)¹¹¹. Isso se dá por meio de um movimento outro que Latour anuncia ser mais fácil de seguir, pois se revela principalmente na dificuldade de permanecer nesses pólos de local e contexto de local por muito tempo.¹¹² É necessário ser literalista e propor que se é impossível se manter nesses lugares é porque não podem ser alcançados e, isso se dá pois não existem ou não estão ao alcance da sociologia¹¹³.

Essa terceira dimensão proposta pelos cientistas sociais e que se opõe e sustenta o corpo político, que é a sociedade, deve, segundo Latour¹¹⁴, ser mantida completamente plana, possibilitando ver como as dimensões são geradas e mantidas, para tanto ele propõe a investigação do global para romper o hábito que leva da interação à presunção de contexto,; a redistribuição do local permitindo compreender a abstração da interação e, por fim; conectar os locais revelados destacando os vários veículos que compõem a associação¹¹⁵.

2.3.1 Primeiro movimento: localizando o global

Latour propõe que se tem que estabelecer conexões contínuas entre a interação local e outros lugares, seguir caminho de tempos e agências ou delegação ou transferência por meio

¹⁰⁷ Ibidem. p. 234

¹⁰⁸ Ibidem. p. 236

¹⁰⁹ Ibidem. p. 237

¹¹⁰ Ibidem. p. 239

¹¹¹ Ibidem. p. 245

¹¹² Ibidem. p. 246

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem. p. 248

¹¹⁵ Ibidem. p. 249

dos quais os locais são levados a *fazer* algo¹¹⁶, como mediadores completos, visibilizando a longa trilha de atores que ligam os lugares entre si¹¹⁷.

Para não confundir uma trilha com outra que tenha o mesmo ponto de partida, Latour constrói uma manobra que possibilita que as duas teorias sociais diferenciem-se. Analisa que, no caso das ciências sociais, quando se insere um local “dentro” do quadro de referência mais amplo força um salto, criando um abismo entre tudo que envolve e o que é envolvido, o mais local e o global¹¹⁸. Na proposta de Latour, deixando tudo plano, a ação só pode chegar a outro ator se houver um veículo ou um meio de conduto.

“Para tanto, devemos inventar uma série de *grampos*, para manter a paisagem firmemente plana e forçar, por assim dizer, o candidato com papel mais “global” a sentar-se *ao lado* do “local” que alega explicar, em vez de permitir que salte por cima dele ou fique às suas costas¹¹⁹”.

O autor defende que os termos idiossincráticos que apresenta apenas designam truques para possibilitar que se resista a saltar do local para o global, de forma que, demonstram um *como* se mapear algo que pertence ao território.

Aponta que é necessário realizar a indagação ingênua: ““Onde estão sendo realmente produzidos os efeitos estruturais?””¹²⁰. A descrição faz com que o macro passe a ser conectado a muitos outros por meios que transportam traços específicos¹²¹, assim nenhuma lugar se mantém maior que outro, mas é possível verificar que alguns se beneficiam de conexões bem mais seguras e com mais lugares¹²².

Como coloca Latour, “o que agora se ressalta muito mais vividamente são as conexões, fios, meios de transporte e veículos que ligam lugares¹²³”, destaca que isso dá força mas apresenta também fraquezas, pois o desligamento de um lugar formador de estruturas de suas conexões ele já não forma conexão alguma. Preceitua que a continuidade no caminho permite que outra cadeia de montanhas se erga.

Latour conclui que o contexto pode engolir uma interação, mas nunca uma rede complexa onde ele próprio se envolve, e as pontes de conexão que transportam as ações podem ser entidades de naturezas diversas, devendo ser analisados pela própria pesquisa, possibilitando ao pesquisador o registro na forma de “rede”, ao invés de separações entre o

¹¹⁶ Ibidem. p. 251

¹¹⁷ Ibidem. p. 251

¹¹⁸ Ibidem. p. 252

¹¹⁹ Ibidem. p. 252

¹²⁰ Ibidem. p. 253

¹²¹ Ibidem. p. 255

¹²² Ibidem. p. 256

¹²³ Ibidem. p. 256

local e o global, pois a ANT é exatamente um princípio de projeção abstrata que permite desenhar diferentes formas¹²⁴.

Para Latour¹²⁵ o ator-rede é rastreado sempre que se opta por substituir os atores de qualquer tamanho por locais e conexões, ao invés de um micro e um macro, a primeira parte (ator) explicita os espaços em que as ações são realizadas e, a segunda (rede), as trilhas de informações que são colocadas e transformadas nestes espaços para seguirem para outros.

Assim ele propõe¹²⁶ como terminologia para a primeira categoria de marcos mais abstrata e genérica a palavra *oligóptico*. Para os locais onde há concretude dessas propostas ele opta pela expressão “centros de cálculos”. A topografia correta, plana, permitiria encontrar ambos e os conectar na rede, mas não é tarefa fácil de realizar, motivo pelo qual se deve questionar o básico sobre aquele lugar, encontrando conexões muitas vezes interrompidas que devem ser reencontradas superando as categorias supostas que fragilizam a rede.

Alega que a posição padrão de manter a sociedade como grande em escala é o que torna possível desdobrar qualquer sociologia relativista¹²⁷, essa escala é utilizada como variável anterior ao próprio estudo, enquanto a escala deveria ser o que os atores realizam contextualizando uns aos outros mediante o transporte de condutores específicos, os atores definem as escalas.

Latour entende que enquanto não é possível encenar de maneira convincente “alto”, “baixo”, “total”, “global”, a tentação de se assegurar a um “contexto” não é superada e os atores nunca conseguiram desdobrar a própria noção de escala, cabendo ao analista, quanto as súbitas mudanças, aceitá-las como dados e ver de que “meios práticos a ‘medida absoluta’ pode aumentar¹²⁸”.

Defende que a própria atividade de contextualizar ou emoldurar que deveria ser trazida para o primeiro plano fica atravancada quando se pensa na disposição das escalas, como se um *zoom* impedisse enxergar o todo apresentado. Entretanto, esses ditos panoramas que nos vendem a ideia de uma totalidade e centralidade não devem ser descartados, e sim planejados, pois essa história que é vendida pelos mesmos permite acessar o ideal de unidade, as narrativas mestras que disciplinam o coletivo social¹²⁹.

¹²⁴ Ibidem. p. 257

¹²⁵ Ibidem. p. 260

¹²⁶ Ibidem. p. 262

¹²⁷ Ibidem. p. 265

¹²⁸ Ibidem. p. 267

¹²⁹ Ibidem. p. 273

2.3.2 Segundo movimento: redistribuindo o local

Latour ressalta que de tempos em tempos os contextos são reunidos, sintetizados e transformados em panorama coerentes, que conseguem realizar os seus muitos efeitos estruturais contraditórios aos locais a serem “contextualizados” ou “estruturados”¹³⁰. Entretanto, privilegiar “interações sociais” e localizar o global são apenas passos que ainda precisam ser complementados, inclusive possibilitando explicar o que vem a ser “local”, principalmente quando a ação está deslocada, não leva a lugar nenhum. Consequentemente, “se o global carece de existência concreta - exceto quando levado de volta a seus fins conduites e suas muitas etapas -, o local também carece”¹³¹. Assim, propõe repetir a pergunta anterior, invertendo-a: “*de que modo o local é gerado?*”¹³², a realização de ambos os movimentos corretivos, dentro dessa operação simétrica, destaca um novo fenômeno: passamos a atenção aos “conectores” que passam a circular sem se prender em contextos.

É necessário, para Latour, maiores informações sobre a interação social, apenas dizer que ela é moldada por diversos elementos não informa sobre sua origem¹³³. Assim tudo aquilo que se determina como “interação social” é a soma de todas as interações racionadas pelo tempo e espaço, tornando-se visíveis por outros tantos atores não humanos, essas presenças transportadas pelos lugares é o que Latour determina como *articuladores* ou *localizadores*¹³⁴.

Para ele os locais são *localizados* ou *situados*, fazendo com que seja encarada às interações diretas como um ponto de conclusão de uma gama ações direcionadas, isso decorre da existência de *padrões estruturantes* materializados por técnicas, permitindo uma interobjetividade entre a situação subjetiva que se realiza naquele local no momento e o deslocamento de ações de outra época e lugar, que ainda agem por meio de conexões indiretas, porém, rastreáveis¹³⁵. O papel da interobjetividade, defendido por Latour, é realmente causar um deslocamento fundamental¹³⁶, consequentemente, se compreende que o local vem em segundo lugar, comparado com a circulação que permite que onde se realize.

Para Latour, em primeiro lugar, as interações não podem ser *isotópicas*, aquilo que atua em diversos pontos vem também de vários outros lugares e de muitos outros atores¹³⁷. Em segundo lugar, nenhuma interação é *síncrona*, o tempo é múltiplo, e a ação é

¹³⁰ Ibidem. p. 277

¹³¹ Ibidem. p. 279

¹³² Ibidem. p. 279

¹³³ Ibidem. p. 279

¹³⁴ Ibidem. p. 281

¹³⁵ Ibidem. p. 283 e 284

¹³⁶ Ibidem. p. 293

¹³⁷ Ibidem. p. 289

consequência da transferência de peso da conexão para entidade que podem durar mais ou menos¹³⁸. Em terceiro lugar, aponta que as interação não são *sinóticas*, não é possível enxergar todos os actantes ao mesmo tempo no mesmo ponto¹³⁹. Em quarto lugar, propõe que não são *homogêneas*, a qualidade do material encarregado de levar a interação adiante se altera¹⁴⁰. Em quinto lugar, as interações também não são *isobáricas*, qualquer alteração nos componentes da interação pode sim alterar seu resultado¹⁴¹.

Latour¹⁴² propõe que como foi possível verificar que lugares como o local e o global são constituídos de entidades circulantes, também é necessário questionar se subjetividades, justificações, inconscientes e personalidades também *circulam*. Dispõe que os grampos para essa investigação poderiam ser chamados de *subjetivadores*, *personalizadores* ou *individualizadores*, mas como termo mais neutro opta por *conexão*, a metáfora advém da conexão da internet que vêm em pedaços e preceitua a necessidade de camadas para compor o atores humanos¹⁴³, cada camada deixa para trás um traço que tem origem, veículo, circuito. Essa nova topografia permite uma nova fonte de competência, conexões em circulação possam ser baixadas para se tornar provisoriamente competentes e locais¹⁴⁴, mas ponto crucial é a compreensão de que essa competência mental e cognitiva é mantida apenas enquanto se subscreve o equipamento, sem o mesmo não é possível ser racional.

Latour alega que o desafio em rastrear os “condutores de subjetividade consiste em sua natureza estrangeira que parece conceber em si a coação do contexto ou a determinação da natureza¹⁴⁵, entretanto já foi apreendido dois equívocos da sociologia do social, a definição da causa e o veículo que transporta o efeito, bem como já foram corrigidos dois falsos valores, os mediadores não são causas ou que se não há transformação ou mudança o efeito não é transportado¹⁴⁶.

2.3.3 Terceiro movimento: conectores

Latour destaca que toda vez que uma conexão deve ser estabelecida entre dois locais um novo condutor é instalado para que a entidade possa viajar por ele, essa entidade que

¹³⁸ Ibidem. p. 290

¹³⁹ Ibidem. p. 290

¹⁴⁰ Ibidem. p. 291

¹⁴¹ Ibidem. p. 291

¹⁴² Ibidem. p. 298

¹⁴³ Ibidem. p. 299

¹⁴⁴ Ibidem. p. 302

¹⁴⁵ Ibidem. p. 308

¹⁴⁶ Ibidem. p. 308

circula no tubo é o próprio ato de atribuir uma dimensão a alguma coisa ¹⁴⁷. Os locais, compreendidos como atores-rede passam para o segundo plano e, então, as conexões, veículos e os vínculos tomam o primeiro plano, permitindo enxergar os canais intrincados e múltiplos.

Realizado esse movimento defende que três questões podem ser abordadas dentro do experimento. A primeira consiste em detectar o tipo de conexão que possibilita o transporte de ações em grandes distâncias e, também, sua importância na formatação do social. A segunda, em descobrir a natureza dessas ações e assim poder determinar melhor os mediadores. Por fim, preconiza que a terceira é compreender o que existe entre as conexões ¹⁴⁸.

As primeiras entidades que se destacam quando se concentra naquilo que circula de local são as *formas*, cada local precisa estabelecer conexão com o outro por meio de deslocamento e a forma é aquilo que permite que algo seja transportado entre os lugares ¹⁴⁹. Para Latour o deslocamento do ideal para o material pode compreender a informação, no momento atual o conceito é mais mundano, podendo ser qualquer coisa que transporte um local para dentro de outro sem deformá-la por meio de transformações massivas ¹⁵⁰.

Assim Latour cunhou a expressão “móveis imutáveis” para lidar com essas exigências contraditórias do formalismo proposto. A primeira consequência dessa rastreabilidade material de móveis imutáveis é reduzir à forma, que devem ser seguidas com o mesmo cuidado que se adotou com as controvérsias. As formas nesse contexto não perderam ou ignoram nada, mas mostram dois aspectos sucessivos do agrupamento social ¹⁵¹

Latour aponta que para que se possa observar a estabilização das controvérsias é necessário trazer o primeiro plano a noção de *padrão*. A sociologia do social circula como os padrões físicos, que Latour passa a designar como *metrologia* ¹⁵², que somada aos padrões resolvem a questão da relatividade:

“podemos obter algum tipo de acordo universal? Sem dúvida! Mas desde que encontrássemos uma maneira de ligar o instrumento local a uma das muitas cadeias metrológicas cuja rede física pudesse ser plenamente descrita e cujo custo pudesse ser meticulosamente determinado. E desde que, também não houvesse nenhuma suspensão, nenhuma ruptura, nenhuma lacuna e nenhuma incerteza em qualquer ponto da transmissão¹⁵³”.

Aponta, Latour, que a rastreabilidade é o grande trunfo da meteorologia, que não aceita descontinuidade, se expande localmente por toda parte, englobando tanto o local quanto

¹⁴⁷ Ibidem. p. 316

¹⁴⁸ Ibidem. p. 318

¹⁴⁹ Ibidem. p. 320

¹⁵⁰ Ibidem. p. 321

¹⁵¹ Ibidem. p. 323

¹⁵² Ibidem. p. 324

¹⁵³ Ibidem. p. 325

o universal, sem fechar as portas para as pesquisas empíricas¹⁵⁴. O uso desse ponto de referência também pode ser aplicado para as circulações menores e menos materializadas, pois essa operação consegue compreender que boa parte da coordenação entre os agentes se faz pela difusão de *semi* padrões¹⁵⁵. Assim, ao aprender a traçar a teoria do social pode-se utilizá-la para analisar outros condutos que geram efeitos como os que são continuamente materializados por aparatos estatais e, atividade semelhante, pode-se conquistar com os *enunciados abrangentes*.

“Aprendemos, com a primeira fonte de incerteza, que mesmo uma pequenina alteração nos modos de aludir a grupos pode modificar as atitudes deles. Isso é ainda mais verdadeiro quando o enunciado encerra uma teoria social diferente, como sucede a frase acima, muito instável, que implica, à semelhança do relevo sutil esculpido na superfície de uma pedra preciosa, toda uma interpretação dos vínculos entre teologia e política¹⁵⁶”.

Declara Latour que os enunciados abrangentes não são tão raros, e por meio deles se percebe novos vínculos, bem como teorias novas, e que atuam constantemente dando forma ao social por meios práticas que não tem tamanho, mas deixam medidas em seu caminho, afirma ser esse o poder das “justificativas”, permitir que as pessoas se posicionem tanto quanto os objetos em disputa, pois os enunciados abrangentes oferecem uma segunda instrução de como o social deve ser formatado, possibilitando coletar o coletivo¹⁵⁷.

Latour acrescenta que, ao se defrontar com um objeto é necessário atentar-se primeiros as associações que o constituem e, após, examinar como ele renovou a lógica dos laços sociais¹⁵⁸.

“Tudo ocorre como se nossa primeira reação fosse acolher somente as associações previamente envolvidas num manto de vínculos sociais; como se nunca pudéssemos aceitar o convívio com as personagens em si, mas apenas com as forças sociais que atuam em seu nome¹⁵⁹”.

Em sua proposta, destaca Latour, o foco são todos os mediadores cuja a polulação incide sobre muitas outras entidades, bem como aquilo que denomina quase objetos e quase sujeitos¹⁶⁰. Afirma que coisas, quase objetos e vínculos são o verdadeiro centro do mundo social: a sociedade é consequência e não a causa das associações¹⁶¹, o que faz com que o social não seja um lugar, um tipo de matéria, mas sim o movimento provisório de novas associações, permitindo que novas entidades penetrem o coletivo¹⁶².

¹⁵⁴ Ibidem. p. 326

¹⁵⁵ Ibidem. p. 330

¹⁵⁶ Ibidem. p. 331

¹⁵⁷ Ibidem. p. 332

¹⁵⁸ Ibidem. p. 334

¹⁵⁹ Ibidem. p. 334

¹⁶⁰ Ibidem. p. 339

¹⁶¹ Ibidem. p. 340

¹⁶² Ibidem. p. 341

A sociedade não é um todo capaz de ter em si todas as coisas, na verdade é o que atravessa o tudo, conectando e dando a cada entidade a possibilidade de mensurar-se ¹⁶³. Latour propõe que o que existe fora desse circuito proposto é uma face ampliada do mesmo, o pequeno sustentando o grande, e o nomeia de *plasma*, identificando-o como aquilo que ainda não foi formatado e inserido na cadeia metrológica.

2.4 Conclusão: o Social pode ser reagregado?

Latour¹⁶⁴ acredita que três deveres compõem sua proposta de teoria já foram apresentados: desdobrar controvérsias; acompanhar como os atores estabilizam as incertezas transformando-as em padrões e metrologias, e; por fim, compreender como os grupos renovam a existência do coletivo. Resumindo da seguinte maneira os desafios encarados até o presente momento:

“A alternativa que propus neste livro é tão simples que pode ser resumida numa lista bem curta: a questão do social emerge quando os laços em que estamos enredados começam a se desfazer; o social é depois detectado graças aos surpreendentes movimentos de uma associação a outra; esses movimentos podem ser' suspensos ou retomados; quando são prematuramente suspensos. o social normalmente constituído e agrupado com participantes já aceitos. chamados "atores sociais" que são membros de uma "sociedade"; quando o movimento em direção ao agrupamento é retomado. desenha o social como associações por meio de inúmeras entidades não sociais que. mais tarde. podem se tornar participantes; se conduzido sistematicamente, esse rastreamento às vezes termina numa definição partilhada de um mundo comum. que chamei de um coletivo; entretanto, não havendo procedimentos para torná-lo comum, ele não é agregado; e, por fim. a sociologia é mais bem definida como a disciplina em que os participantes, de maneira explícita, se empenham em reagrupar o coletivo.”¹⁶⁵

Entretanto, compreende existir um último dever, o qual nomeia de epistemologia política. Destaca Latour¹⁶⁶, que se há sociedade nenhuma política real é possível, isso se dá pois apenas quando as forças são constituídas de vínculos menores que podem ter sua resistência testada é que é possível mudar o estado das coisas.

2.5 Por que uma combinação entre uma metodologia da pergunta e da pesquisa em rede?

Acompanhando esse arranjo conceitual fluído, o autor articula a teoria do ator-rede por meio de controvérsias, ou seja, fissuras que se destacam no plano social das grandes narrativas, evidenciando algo tido como dado, ou concreto, que precisam ser alimentadas,

¹⁶³ Ibidem. p. 344

¹⁶⁴ Ibidem. p. 352

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Ibidem. p. 355

achataadas, rediscutidas, que são colocadas e vivenciadas em dimensões de tempo, passado, presente ou futuro, diferentes.

Esse exercício para Latour é, inclusive, modo de reconquistar o senso-comum, impedindo que social e naturalizado sejam sinônimo dentro das investigações e que a realidade se resuma a uma subjetividade do discurso.

Assim, ao questionar os grupos, Latour propõe que os mesmos não são fixos, formando-se e desfazendo-se, de maneira heterogênea, como a própria população em situação de rua. Torna-se mais importante compreender os movimentos associativos e qual meio pode momentaneamente estabilizá-lo para desagregar o mundo social. Nessa perspectiva e como verá-se-á nos próximos capítulos, introduzisse como estabilizadores os processos, ADPF 976 e o REsp 1974492/RJ, bem como a legislação que define conceitos como o que ocorre na Política Nacional para a População em Situação de Rua, e a cisão entre as diferentes dinâmicas de tempo e visibilidade.

Mas tal abordagem não pode ser resumida escapando da investigação o próprio viés político, que fica evidenciado na segunda incerteza, quanto às ações. Não podemos encarar as ações na rede como impulsionadas por uma vontade invisível. Diversas entidades se controvertem fazendo com que o ator surja e atue, como uma consequência das diversas situações que aos poucos se apresentam, criando dessa maneira a própria rede que deriva das ações e controvérsias. Tal visão das ações é para evitar que o investigador defina o “como os atores devem ser levados à ação, [ao invés de] detectar os diferentes mundos que os (próprios) atores elaboram uns para os outros¹⁶⁷”, sem desconsiderar que assumi-se ações nessa rede com o próprio processo de investigação.

Como terceira fonte de incerteza temos a noção de como essas entidades humanas e não humanas se conectam e desconectam, a ANT permite ver o mundo por meio da interação de objetos e coisas e não apenas mediado. A quarta fonte de incerteza se destaca por evidenciar o antagonismo entre questões de fato e questões de interesse, possibilitando que fatos passem a comportar a noção de construção. Ao colocar-se entre essa cisão de sociedade e natureza o autor nos permite que ultrapasse-se a mera causalidade, voltando-nos a uma conexão que induz uma ação assumida e transformada por um agente. Assim, as “questões de fato não descrevem que tipos de agências estão povoando o mundo melhor do que as palavras social, simbólico e discursivo descrevem o que é um ator humano e os alienígenas que os capturam¹⁶⁸”.

¹⁶⁷ Ibidem. p.80.

¹⁶⁸ Ibidem. p. 162.

A última fonte de incerteza proposta concretiza o “trazer para o primeiro plano o próprio ato de compor relatos¹⁶⁹”. O texto passa a ser o laboratório do cientista social, maneira de trazer, ainda de maneira viva e pulsante, todas as entidades mobilizadas na rede, estudos. “O bom texto tece redes de atores quando permite ao escritor estabelecer uma série de relações definidas como outras tantas translações¹⁷⁰”.

O caminho apontado por Latour para realização desse projeto necessita manter a análise em um nível plano, ao que o autor propõe 3 passos, primeiramente, sugere ir do Global ao Local, e em um passo seguinte, torna-se necessário retomar os movimentos do Local para o Global, possibilitando que as associações não deixem de ser rastreáveis, que entidades antes pensadas como inexistentes, surgidas de um outro lugar e de um outro tempo, mas que só eram invisíveis as nossas concepções passem a ser observadas. Intenta-se, por isso nossas lupas, “navegar nesse espaço achatado (dos movimentos e linhas traçadas entre pontos mobilizadores de questões interessantes) para focalizar melhor aquilo que circula, (...) e perceber muitas outras entidades cujo deslocamento mal era visível antes¹⁷¹”.

Por fim, o terceiro passo concerne a voltar-se às conexões existentes, encontrar os localizadores, aqueles elementos que possibilitam definir ou preparar de alguma forma a ação. O que importa são “os veículos, os trajetos, as mudanças e a translação *entre* lugares, não os lugares em si¹⁷²”. Para tanto é necessária uma descrição dos detalhes, tanto humanos e não humanos, que permita que os subjetivadores¹⁷³ ou personalizadores sejam apresentados pelo que eles são, ou seja, externos e, portanto, rastreáveis, transitórios e sujeitos a modificações constantes.

Pois, de toda forma, para Latour o ator-rede é aquilo que “é induzido a agir por uma vasta rede, em forma de estrela, de mediadores que entram e saem¹⁷⁴”, feito para agir e fazer as outras entidades a também se deslocarem.

A proposta de Latour, relativista, permite-nos, então, não plantarmo-nos em uma teoria enquanto se investiga o fenômeno. Mas para investigação desse fenômeno faz-se necessário a fixação de alguns conceitos, para nos permitir rastrear o “lugar invisível”, compreendendo que as associações se fazem múltiplas a todo tempo, dessa forma deixa-se de procurar enquadramentos, mas foca-se em controvérsias, compreendendo que os lugares sem respostas, que antes eram vistos como restos inexplicados por um campo são na verdade associações

¹⁶⁹ Ibidem. p. 180.

¹⁷⁰ Ibidem. p. 189.

¹⁷¹ Ibidem. p. 295.

¹⁷² Ibidem. p. 284.

¹⁷³ Os mesmos são chamados por Latour de *psicomorfos*.

¹⁷⁴ Ibidem. p. 312.

complexas por si só. Como dispõe o próprio autor “a ANT sustenta ser possível rastrear relações mais sólidas e descobrir padrões mais reveladores quando se encontra um meio de registrar os vínculos entre quadros de referência instáveis e mutáveis, em vez de tentar estabilizar um deles¹⁷⁵”.

E não é isso que deseja-se fazer aqui? Encontrar os padrões, não por meio de categorias pré-estabelecidas, não por meio de definições teóricas mesmo que às vezes sim, seja necessário apoiar-se nelas, mas através da prática¹⁷⁶.

“É como se disséssemos aos atores: ‘não vamos tentar disciplinar vocês, enquadrá-los em nossas categorias; deixaremos que se atenham a seus próprios mundos e só então pediremos sua explicação sobre o modo como os estabeleceram’¹⁷⁷”.

Os diversos atores em Latour, são, assim, forma abstrata, sendo os mesmos todos aqueles e tudo aquilo que possa se associar a algo ou a alguém, formando uma rede ou tornando-se parte dela.

¹⁷⁵ Ibidem. p.45.

¹⁷⁶ Aqui pontuo que a prática não é exclusivamente minha, na verdade é muito pouco minha, mas sim daqueles atores e instituições que se encontram na linha de frente, seja a População em Situação de Rua, porque convenhamos, o que tenho eu para dizer sobre eles que eles não dizem melhor? Seja os assistentes sociais e os aplicadores de formulário, os próprios formulários aplicados, sejam aqueles que pensam o desenho da política pública no nosso sistema e a política pública em si.

¹⁷⁷ Latour, Bruno. *Reagregando o Social*. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 44.

3 COMPENDO CONCEITOS

De acordo com a metodologia proposta não se parte de marcos teóricos, depois dos relatórios exigidos esse foi o maior desafio para a redação da pesquisa, pois por mais desafiadora que seja, uma teoria também se torna porto seguro para as inflexões e digressões da pesquisa e do pesquisador.

Nas notas¹⁷⁸ que separam a parte I da parte II de Reagregando o Social, Latour brinca sobre ser nomeado relativista, quando o que se propõe é não se limitar a própria perspectiva¹⁷⁹, assumo que não só o risco mas o desafio dessa proposta muitas vezes me paralisaram. Não apenas por ter um mundo de encruzilhadas pelas quais a pesquisa poderia seguir ou não, mas também pelo constante questionamento de se a proposta realmente seria executada com a rigidez necessária para se ter uma tese.

O interlúdio de Latour me acalentou, muito por seu diálogo traduzir muitas faces ocultas da própria teoria, mas principalmente por permitir saídas defensáveis. Uma delas, compor conceitos, para que mesmo sem uma teoria filosófica que acompanhasse a tese de seu início ao fim, houvesse perspectivas norteadoras que pudessem ser interpeladas ao longo do texto.

Por meio de alguns autores e autoras, que neste capítulo introduzo, segui com alguns pressupostos, que poderiam ser eles mesmos derrubados ao longo da pesquisa, da reflexão ou até mesmo do texto, como a metodologia permite, nem todos os que iniciaram a pesquisa resistiam ao seu ápice e conclusão, mas alguns precisam ser apresentados para que deixe público também de onde eu, como pesquisadora, comecei o jornada da pesquisa, mesmo que por si só possam não ser o objeto da tese.

Ao longo do texto os leitores vão perceber que em diversos momentos os conceitos aqui apresentados não integram a discussão por meio dos autores aqui expostos, atravessam em outras vozes ou discursos, a metodologia permite tal fuga e a pesquisa assim exigiu. Mesmo com o risco de contradição os apresento ao leitor, para que eu pesquisadora seja exposta, e durante a leitura sejam identificadas também minhas dificuldades ou falhas.

¹⁷⁸ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 205.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 212.

3.1 Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR e o conceito da População em Situação de Rua

Ao abordarem a realidade das ruas, em cartilha ¹⁸⁰ elaborada pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, à própria população e seus representantes questionam como é normalizado a atribuição de suas condições às suas escolhas, ignorando os fatores externos como perda de emprego, rompimento dos vínculos familiares e afetivos, impossibilitando a convivência em casa e até mesmo das consequências de vícios em substâncias públicas, confirmando “um processo de perdas, do trabalho, da família, dos amigos e até mesmo da esperança de viver¹⁸¹”.

Afirmam que as pessoas vão às ruas pois, historicamente, a sociedade se estruturou em desigualdades, assim, em um modelo em que a reprodução capitalista inerente ao Estado se pautou em aumentar seu lucro, o modelo de organização econômica reforça a desigualdade, tornando os recursos insuficientes para atender direitos fundamentais e sociais, como saúde e moradia¹⁸².

Tais condições estruturantes refletem de maneira negativa na construção da população em situação de rua como cidadã, ou seja, sujeitos de direitos que devem ser protegidos pelo Estado brasileiro, isso ocorre porque ofusca tanto na autocompreensão, de maneira que não sentem-se dignos dessas proteções e garantias, como da sociedade e Estado que também não estende a eles o mesmo tratamento dos grupos hegemônicos.

Como meio de sobrevivência e de articulação em prol desses direitos e garantias surgiu a necessidade de mobilização e organização, “neste sentido, o MNPR surgiu para enfrentar os riscos na rua. E mais, para repudiar o preconceito, a discriminação, as violações dos direitos humanos, e também reivindicar políticas públicas que assegurem a dignidade desta população¹⁸³”.

Retomando sua história apontam que na década de 1960, a população em situação de rua ganha destaque no início da organização do Movimento da População em Situação de Rua, em algumas cidades brasileiras ¹⁸⁴. Formaram-se inicialmente a partir de associações ou cooperativas de catadores, com a participação da população em situação de rua que trabalhava

¹⁸⁰ Movimento Nacional da População de Rua. Conhecer para lutar: cartilha para formação política. Brasília, 2010.

¹⁸¹ Ibidem, p. 7.

¹⁸² Ibidem, p. 8.

¹⁸³ Ibidem, p. 28.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 28.

recolhendo materiais recicláveis, que depois organizou-se como Movimento dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR¹⁸⁵.

Consolidadas parcerias por meio do fórum de debate, manifestações públicas e participação em conselhos, já apoiados por organizações, as pessoas em situação de rua passam a realizar mobilizações e manifestações por melhores condições de vida e políticas públicas que lhes garantam autonomia¹⁸⁶.

No final dos anos 90 e início do século XXI, inúmeras mobilizações ganham forma apresentando à sociedade e aos poderes públicos as dinâmicas duras dessa condição de existência e resistência. Em 2004, o Brasil é assombrado pela chacina da Praça da Sé, “o episódio vitimou fatalmente sete moradores de rua e foi seguido de outros atos semelhantes em vários pontos do País”¹⁸⁷. Tais crimes uniram grupos da população em situação de rua em Belo Horizonte e São Paulo, iniciando o próprio Movimento Nacional da População em Situação de Rua, que foi consolidado em 2005 no 4º Festival Lixo e Cidadania¹⁸⁸, tendo como objetivo garantir o acesso da população em situação de rua aos serviços, benefícios, programas e projetos públicos.

Apontam¹⁸⁹ como suas principais conquistas até a publicação da Cartilha em 2010, as seguintes:

“Já podemos comemorar muitas conquistas como resultado da nossa organização social e política:

- Pesquisa nacional de contagem da população em situação de rua, realizada entre 2007 e 2008 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.
- Recursos destinados ao IBGE para contagem da população em situação de rua nas principais capitais.
- Decreto presidencial de 2009 que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.
- Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua, parceria entre MDS, Unesco e Instituto Pólis em 2009/2010.
- Estruturação do MNPR em várias cidades brasileiras e fortalecimento da sua capacidade de mobilização¹⁹⁰”.

Juridicamente falando, desde a Constituição Federal de 1988¹⁹¹ já existiam algumas bases legais que reconheciam a necessidade de assistência para a população em situação de rua. Pode-se verificar isso pelo próprio art. 203 da Constituição Federal de 1988, que mesmo não falando diretamente das pessoas em situação de rua dispõe que a assistência social deve ser prestada a todos que necessitarem, mesmo que não contribuam com a seguridade social. Já

¹⁸⁵ Ibidem, p. 29.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 28 e 29.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 29.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 29.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 30.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 31.

¹⁹¹ Brasil, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

a lei nº 11.258/2005¹⁹² alterou a redação do art.23 da lei nº 8742/1993¹⁹³, conhecida como LOAS, para incluir a necessidade de criação de programas de amparo para a população em situação de rua.

É nesse contexto de recém alteração da LOAS que, em 2005, aconteceu o *I Encontro Nacional da População em Situação de Rua*, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O evento foi realizado em Brasília, pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS¹⁹⁴, sendo um momento de destaque por dar início às discussões sobre políticas sociais voltadas à população em situação de rua. Já o *II Encontro* aconteceu em 2009, com foco em dar maior visibilidade às demandas e a necessidade de ações por parte do Estado¹⁹⁵ e sendo predecessor do próprio Decreto nº 7053/2009¹⁹⁶ que consagra a Política Nacional da População em Situação de Rua.

As diversas reivindicações dos movimentos sociais por meio da *Carta Aberta ao Presidente da República*, apresentada no *II Encontro Nacional Sobre a População de Rua*, realizado em Brasília, em maio de 2009, leva o Estado a adotar em sua legislação a definição de população em situação de rua como:

“um 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 provisória¹⁹⁷.

Esse conceito, como apontado por Pereira¹⁹⁸, foi elaborado a partir da pesquisa de Maria Silva¹⁹⁹ que apontou que o fenômeno da população em situação de rua é [...] um fenômeno que tem características gerais, manifestando-se por todo o mundo a partir da postura capitalista dos Estados, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta, de maneira que no Brasil, essas particularidades definem-se pela tendência à

¹⁹² Brasil, Lei nº11.258. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11258.htm>.

¹⁹³ Brasil, Lei nº8.742. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>.

¹⁹⁴ Pereira, F. H. . Política Nacional Para A População Em Situação De Rua: Adesão E Desdobramentos No Contexto Do Distrito Federal. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2019. v. 1. p. 103.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Brasil. Decreto 7.053 - Institui Política Nacional para População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm >

¹⁹⁷ Ibidem, art. 3º.

¹⁹⁸ Pereira, F. H. . Política Nacional Para A População Em Situação De Rua: Adesão E Desdobramentos No Contexto Do Distrito Federal. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2019. v. 1. p. 26.

¹⁹⁹ Silva, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f.

naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da “quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo²⁰⁰”.

A utilização de tal definição no Decreto é resultado da luta constante do movimento nacional da população em situação de rua, que após anos fomentando debates e apresentando demandas conseguiu operacionalizar com os poderes estatais sua visão de um conceito não estático, possibilitando uma não restrição dos atores sociais a um papel único, focando em, como trabalhado em Bruno Latour ²⁰¹, devolver a capacidade de elaborar sua própria constituição do social.

É certo que o conceito operacionalizado pela academia e o movimento disponibiliza ingredientes para investigar e rastrear as conexões sociais controversas que não só os delimita como grupo, mas denuncia que essa heterogeneidade de indivíduos tem mais peculiaridades que os esforços jurídicos e sociais se comprometem a investigar. Porém, mesmo que o conceito contenha em si uma condição não fixa do que seria esse grupo populacional, não deixa de ser uma mobilização cunhada para explicar um fenômeno, contendo em si os próprios obstáculos de uma não definição precisa.

3.2 Racialidade e Racismo Estrutural

Destaca-se na proposta de Sueli Carneiro²⁰², que raça tem uma perspectiva teórica e uma política, é instrumento metodológico para compreender as relações de desigualdade de tratamento e condições sociais entre corpos negros e brancos no Brasil, bem como também é prática discursiva, que visa a modificação dessa relação de assimetrias, devendo-se associá-lo ao próprio movimento político dentro do discurso acadêmico, por propor modelos legítimos de leitura da realidade. Propõe que a racialidade então se institui como dispositivo que atua no campo ontológico, epistemológico e do poder²⁰³,

O racismo não pode ser compreendido como ideologia ou discurso, mas principalmente como uma tecnologia de poder, como pontua Silvio Almeida ²⁰⁴ que dentro da ótica biopolítica o racismo tem duas funções diretamente ligadas com ao poder do Estado. A

²⁰⁰ Ibidem, p. 95.

²⁰¹ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

²⁰² Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 39.

²⁰³ Ibidem, p. 44.

²⁰⁴ Almeida, Silvio Luiz de. Racismo Estrutural. Coleção Feminismos Plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. Editora Jandaíra, 2020.

primeira é a fragmentação, de divisão da espécie humana, introduzindo hierarquias, distinções, classificações e raça²⁰⁵. Dessa maneira estabelece uma linha divisória entre superiores e inferiores, entre grupos que merecem viver e os que merecem morrer, compreendendo a morte como a exposição aos riscos de violência, de morte política, de expulsão e de rejeição²⁰⁶.

Raça se torna demarcador para a apreensão da verdade, por meio dela constata-se o valor do agrupamento humano, mede-se a humanidade. Assim, “é considerado como prática discursiva de diferenciação social segundo a racialidade, que permite a distinção social de cada indivíduo por discursos de raça produzidos no interior de relações de poder²⁰⁷”.

A outra função proposta por Silvio Almeida, corresponde a permitir que seja possível estabelecer uma relação positiva com a morte do outro²⁰⁸. Trata-se de uma lógica de relação do tipo biológico, que compreende o outro a partir de um sistema de exclusão, sendo um degenerado, um anormal, uma “raça ruim”²⁰⁹, justificando sua morte não apenas como uma garantia de segurança do indivíduo ou sua famílias, mas do desenvolvimento e fortalecimento do grupo ao qual pertencem²¹⁰.

Porém, como abordado por Almeida²¹¹, o colonialismo dá ao mundo um novo método de administração que se pauta somente no exercício da morte. Superando a própria biopolítica, que é a aglomeração, por parte do Estado, de diversas formas de controle sobre as populações, sua produção e o escolhas²¹². Assim, a medida que ignora a produção de dados referentes a um grupo social já extremamente vulnerabilizado, confirma uma necropolítica de Estado, uma escolha de quais grupos sociais têm valor por si e, nesse sentido, quais merecem a condição plena de cidadãos e a proteção do Estado e das garantias constitucionais como sujeitos de direitos, sendo não apenas uma regulação sobre a vida da população, mas sobre qual população tem direito à existência.

Silvio Almeida, aprofundando na noção necropolítica dessa dinâmica aponta que:

“Esses imaginários deram sentido à instituição de direitos diferentes, para diferentes categorias de pessoas, para fins diferentes no interior de um mesmo espaço; em resumo, o exercício da soberania. O espaço era, portanto, a matéria-prima da

²⁰⁵ Ibidem, p. 115.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 39.

²⁰⁸ Almeida, Silvio Luiz de. Racismo Estrutural. Coleção Feminismos Plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. Editora Jandaíra, 2020. p. 116.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ Ibidem, p. 117.

²¹² Foucault, Michel. Parte V: Direito de morte e poder sobre a vida. In: FOUCAULT, Michel. História da sexualidade I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, pp. 125-149, 1988.

soberania e da violência que sustentava. Soberania significa ocupação, e ocupação significa relegar o colonizado em uma terceira zona, entre o status de sujeito e objeto”.²¹³

A condição de objeto perpetua-se, é imobilizada e naturalizada, repercute até os dias atuais. Achille Mbembe ²¹⁴ dispõe que esse novo modelo de dominação absoluta que foi iniciada com a colonização é “uma alienação de nascença e uma morte social (que é expulsão fora da humanidade)” ²¹⁵. Assim, o racismo estrutural perpetuado na condição de rua age da mesma maneira, tornando a situação de rua uma morte em vida, um sinônimo de inexistência dentro do sistema social, jurídico e administrativo nacional.

Observa-se que Mbembe ainda traz mais uma chave de observação para a questão em pauta ao pontuar que o indivíduo era “tratado como se não existisse, exceto como mera ferramenta e instrumento de produção (...) ²¹⁶”, ou seja, a condição de inexistência não é só confirmada em sua objetificação, mas multiplicada na condição de instrumento de produção. Percebe-se que essa condição indica que a não vida do escravo apenas é válida enquanto ele produzir, condição confirmada pelas diversas leis que seguiram a falsa abolição da escravatura no Brasil.

Nesse sentido, quando se coloca em perspectiva a população em situação de rua, não só a sua raça confirma a sua condição de inexistente perante o Estado e a sociedade, mas a impossibilidade de acessar o mercado formal ou o estigma que impossibilita que tenham as suas atividades laborais e criativas reconhecidas, o que atravessa novamente os seus corpos-territórios. Dessa maneira, a ineficiência de produção de dados tem uma consequência necro no grupo populacional, uma consequência de morte, não só de seus corpos, mas de sua existência, autonomia, direitos e desejos.

Consequentemente, a inexistência de dados quanto a um grupo populacional, justificada principalmente na “justiça social” e de que todos os cidadãos, independente da raça ou descendência são brasileiros de igual maneira, acaba por criar um homem médio, e, por consequência, uma estrutura de Estado e Jurídica baseadas no reconhecimento, assim, a expressão máxima da soberania é a produção de normas gerais para um povo, composto teoricamente por homens e mulheres iguais e livres, mas que ignora que parte da população sofreu de uma violação tripla de sua autonomia, sendo privados de seu lar, de direitos sobre seu corpo e estatuto político, dando ao próprio Estado um necropoder, ou seja, o poder de

²¹³ Almeida, Silvio Luiz de. Racismo Estrutural. Coleção Feminismos Plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. Editora Jandaíra, 2020. pags.121 e 122.

²¹⁴ Mbembe, Achille. Necropolítica. Biopoder, soberania, estado exceção, política da morte. N1 edições. 5ª reimpressão | Impresso em São Paulo | Fevereiro de 2020.

²¹⁵ Ibidem. p. 27.

²¹⁶ Ibidem. p.30.

violência do Estado sobre os indivíduos. Dentro dessa perspectiva, a Soberania do Estado se configura como a capacidade de definição de quem importa e quem não importa.

3.3 O Estado de Coisas Inconstitucional

O Estado de Coisas Inconstitucional é uma figura ainda ‘pouco’ explorada no Ordenamento Jurídico, possuindo menos de 10 anos de sua primeira proposição ao Supremo Tribunal Federal - STF. Iniciada em 2015, a partir do julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 347 do Distrito Federal, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, e de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, declaração do Estado de Coisas Inconstitucional - ECI, ou a massiva violação de direitos fundamentais no sistema carcerário, advinda da teoria aplicada inicialmente pela Corte Constitucional Colombiana - CCC.

A Corte Colombiana inovou ao reconhecer a vigência de um Estado de Coisas Inconstitucional para proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais diante das graves violações a esses direitos por omissão dos poderes públicos.

“O juiz constitucional depara-se com uma realidade social necessitada de transformação urgente e, ao mesmo tempo, com falhas estruturais e impasses políticos que implicam, além do estado inconstitucional em si mesmo, a improbabilidade de o governo superar esse estágio de coisas contrário ao sistema de direitos fundamentais sem que o seja a partir de uma forte e ampla intervenção judicial²¹⁷”.

Tal proposição exige um compromisso ético-jurídico do aplicador do direito em não permanecer indiferente a essas violações, e assumir o seu papel de “garantidor da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em uma sociedade democrática e pluralista²¹⁸”, pois as situações estruturais se inter-relacionam para lesar de maneira permanente e contínua os direitos inerentes aos seres humanos²¹⁹.

“A doutrina do [estado de coisas inconstitucional] defende a intervenção estrutural da Corte Constitucional naqueles casos em que detecta uma violação massiva e sistemática de direitos. Tal situação é entendida como tendo sido gerada por deficiências dos arranjos institucionais do Estado. [...] quando a Corte detecta um “bloqueio institucional” que gere uma violação de direitos dessa magnitude, ela declara a existência de uma realidade inconstitucional, sendo a principal consequência que a Corte passa a cumprir funções de criar políticas públicas, alocar

²¹⁷ Campos, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 87.

²¹⁸ Hernández, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales Año 1, Nº 1, Universidad de Talca, Chile, 2003, p. 206.

²¹⁹ Ibidem.

recursos, e implementar direitos sociais e econômicos que seriam de competência do poder legislativo em um modelo convencional de separação de poderes²²⁰”.

Dessa maneira, a Corte Constitucional Colombiana tem como o intuito a defesa de uma sistema de direitos fundamentais e não apenas a defesa de um direito fundamental, o que concerne a efetivação do texto constitucional como um todo, o que constitui o estado de coisas inconstitucional como um mecanismo jurídico comprometido com a busca de soluções estruturais, propondo “um juiz constitucional muito mais ativo socialmente, mais comprometido com a busca de soluções profundas aos problemas estruturais²²¹” que “repercutem sobre o desfrute dos direitos fundamentais²²²”. Assim, “assume uma verdadeira dimensão de estadista, destacando-se como um agente de transformação²²³”, cujas decisões exigem “a atuação coordenada de diferentes autoridades públicas²²⁴” dirigida à superação das violações de direitos fundamentais²²⁵.

Tal proposição assegura ao juiz constitucional um papel mais ativo de “formular ou contribuir à formulação de políticas públicas e de assegurar sua implementação e o controle de sua execução²²⁶”, de maneira em que a corte se torna uma supervisora das ações públicas²²⁷.

“Em face de sistemática omissão estatal, incluída a omissão legislativa, a Corte busca estabelecer um modelo coordenado de ação, que alcança diferentes atores, voltado a reverter o quadro de massiva transgressão de direitos fundamentais. A Corte tanto interfere em escolhas políticas quanto procura assegurar que essas escolhas se concretizem e surtam efeitos reais²²⁸”.

Consequentemente, o reconhecimento ECI na Colômbia, a partir do ponto de vista empírico, comprova que a omissão estatal subsiste em uma ofensa ao gozo de direitos

²²⁰ Ariza, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 129.

²²¹ Hernández, Clara Inés Vargas. La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales Año 1, Nº 1, Universidad de Talca, Chile, 2003, p. 206-207.

²²² Ibidem.

²²³ Ibidem.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ Campos, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 88.

²²⁶ Morelli, Sandra. The Colombian Constitutional Court: From Institutional Leadership, to Conceptual Audacity. In: BREWER-CARÍAS, Allan R. Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Study. Op. cit., p. 372-373.

²²⁷ Campos, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 89.

²²⁸ Ibidem.

constitucionalmente previstos, não se limitando a um enunciado específico. A ausência de efetividade desses direitos na realidade social revelam a omissão de um legislador ou administrador, ou seja, a ausência de medidas para remediar tais violações. “São as omissões estatais de um modo geral, desvinculadas a preceitos constitucionais específicos, mas relacionadas ao dever geral de fazer valer o sistema objetivo de direitos fundamentais, que autorizam a intervenção judicial ampla e estruturante²²⁹”.

“Surge a possibilidade de o juiz interferir e determinar a confecção de leis e políticas públicas, voltadas à superação do estado permanente de violação a direitos. Em vez de deixar o Governo livre para decidir se e quando dirigir esforços para enfrentar o quadro de inconstitucionalidades, cortes constitucionais, reconhecendo a inexistência ou deficiência de medidas para reverter essa realidade insuportável, declaram o estado de coisas inconstitucional e chamam para si o impulso e a supervisão do processo de superação da situação inconstitucional. Trata-se, sem dúvida, de postura das mais ambiciosas que cortes constitucionais podem assumir. Inevitavelmente, decisões desse calibre levantam acusações de usurpação de poder e atuação democraticamente ilegítima. Surgem suspeitas de ativismo judicial²³⁰”.

Assim, a CCC dirige-se à omissão estatal e decide agir ativamente para transformar a realidade que contradiz a Constituição. Assume um papel de vanguarda a correção de falhas estruturais, o que em uma democracia pluralista pautada a separação de poderes exige a definição de pressupostos que autorizem o reconhecimento do ECI²³¹.

Carlos Campos, na análise das decisões da Corte Constitucional Colombiana que instituíram o Estado de Coisas Inconstitucional, elencou 4 pressupostos. O primeiro é a constatação de um quadro que não se resume a uma proteção deficiente, mas sim violação massiva de direitos fundamentais que afeta um número amplo de pessoas. Essa violação não se limita ao campo jurídico, de maneira a ter efeitos sociais²³². O segundo se configura pela existência de uma omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas funções, essa “falha estrutural” se vincula a um funcionamento deficiente do Estado, que se mantém omisso em tentar superar esse quadro²³³. O terceiro pressuposto é a necessidade de medidas específicas para a superação do cenário, consistindo na atuação de uma multiplicidade de órgãos, ou seja, um fator estrutural que se faz presente não apenas na gênese do problema mas em sua proposta resolutiva²³⁴. O quarto e último pressuposto elencado é o risco de que a demanda seja tratada individualmente, elevando o número de ações e o consequente congestionamento do judiciário²³⁵.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem, p. 90.

²³¹ Ibidem, p. 130.

²³² Ibidem.

²³³ Ibidem.

²³⁴ Ibidem, p. 131.

²³⁵ Ibidem, p. 132.

Quando em análise os efeitos de tais decisões, o autor ²³⁶ defende que não se resumem ao cumprimento das determinações judiciais, “essas decisões também reequilibram os poderes dos atores em litígio, redefinem os parâmetros do tema, produzem novos focos e argumentos²³⁷”. Assim, desde a maior visibilidade sobre o problema, a decisão é capaz de modificar sua percepção, possuindo também um efeito simbólico, que permite mudança de chaves ontológicas na sociedade.

No Brasil, em razão de sua função de Guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal dispôs-se a engajar em diálogos institucionais, o que pode ser vislumbrado na própria Resolução n.790 do STF ²³⁸, de dezembro de 2022, que considera que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem além de técnicas especiais de efetivação processual, também meios de intervenções jurisdicionais diferenciadas. Em 2023, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 698/STF ²³⁹, determinou que não é uma violação da separação de poderes a intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas voltadas aos Direitos Fundamentais, no caso de deficiência grave ou ausência de serviço, entretanto, a decisão judicial se restringe a apontar as finalidades e solicitar a apresentação de um plano de ação do poder administrativo. De modo que, por meio da via estrutural, preceitos não efetivados por meio de políticas de Estado e políticas públicas podem ser vislumbrados de maneira transinstitucional.

Relevante dizer que os processos estruturais se relacionam com litígios complexos, que tratam de conflitos multipolares ou policêntricos, que visam, entre outras, a reforma estrutural para a concretização de direitos.

“Trata-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas essas pessoas não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Essas situações dão ensejo a conflitos mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio. Exemplifique-se com os conflitos decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica. Se, no início do processo de licenciamento, são discutidos os impactos prospectivos da instalação do empreendimento, em seu aspecto social e ambiental, a fase de obras já muda o cenário da localidade, com a vinda de grandes contingentes de trabalhadores que alteram a dinâmica social. Os problemas passam a ser outros, muitas vezes,

²³⁶ Ibidem, p. 136.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Resolução n.790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022.

²³⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tema 698. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2023.

imprevistos, e os grupos atingidos já não são os mesmos que eram no primeiro momento, em que se decidiam os contornos do projeto.²⁴⁰

Assim, o litígio complexo, deve ser compreendido como aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais de diversos atores, que serão de maneiras diferentes afetados pela decisão e não àqueles que resumem-se à discussão sobre tese jurídica complexa ou que envolva muitas questões de fato. Se evidencia, então, por um estado de desconformidade ou ilicitude estruturada, continuada ou permanente, mas que não assume a forma ideal, a realidade não se exprime pelo dever ser normativo. Mas destaca-se que sua solução também é estrutural, a decisão para reversão do quadro não se efetiva em um único ato, depende da ação de diversos atores. Há a necessidade, então, de intervenção e reorganização, que pode ser duradoura e infere um acompanhamento contínuo.

Ainda, mesmo possuindo uma relação tímida com o campo do Direito, se torna cada vez mais inegável que a multidisciplinariedade das políticas públicas exige um olhar atento do campo jurídico, principalmente quando se pensa na efetividade dos direitos para minorias sociais. Mesmo que os juristas e aplicadores do direito sejam provocados a refletir e discutir sobre as questões da justiça social, um número limitado se propõem a uma educação que os permita “desempenhar o papel-chave que, na prática, cumprem na implementação de políticas públicas – que são, por excelência, os mecanismos pelos quais direitos se efetivam (...)”²⁴¹.

Na decisão da ADPF 347²⁴², em 2023, o STF aceitou a tese de Estado de Coisas Inconstitucional concernente ao sistema carcerário brasileiro, reconhecendo as diversas e massivas violações aos direitos fundamentais de maneira estrutural, compreendendo todo o aparato público e impondo medidas que envolvem a atuação conjunta de diversos órgãos, consubstanciada na seguinte tese:

“Por fim, firmou a seguinte tese de julgamento: “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de

²⁴⁰ Lima, Edilson Vitorelli Diniz. “Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva”. Repercussões do novo CPC – processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (Coord.). Salvador: Editora Jus Podivm, 2015, p. 97-98

²⁴¹ Coutinho, Diogo R. Direito, desigualdade e desenvolvimento. Diogo R. Coutinho – São Paulo: Saraiva, 2013. p. 13.

²⁴² Supremo Tribunal Federal. Decisão de Julgamento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF. Brasília, 03 de outubro de 2023.

execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos”. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator. Plenário, 4.10.2023²⁴³”.

Compreendendo-se que, declarar o Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, a Suprema Corte compreende como seu pressuposto a violação massiva e estrutural de direitos fundamentais, que não se resumem à um artigo mas às proteções e garantias constitucionais como um todo, mas deriva de uma ação deficiente ou omissão sistêmica daqueles responsáveis por sua implementação e, por fim, que para solução exigem a atuação conjunta, com enfoque estrutural, coordenados pelo órgão judiciário, mas definido pelos atores à quem atribuição constitucional recaiu, respeitando a divisão de poderes.

3.4 Instaurando Modos de Existência

Fernanda da Escóssia²⁴⁴ trabalha a partir do conceito de invisíveis a hipótese de que na busca por documentação a dimensão imediata e inegável de utilidade do registro de nascimento não pode ser afastada da busca por direitos, acesso à cidadania e recuperação da própria história familiar, pois é parte de um processo de construção da própria identidade.

A autora aponta como um adulto sem documento está às “margens do Estado”²⁴⁵, ou seja, um local onde as práticas, linguagens e lugares se encontram nos limites de um Estado-Nação regulamentados. E ainda que não regulares e nem ao menos regulamentados, não deixam de estar limitados pelo Estado, pois ele também se faz nas margens, assim “exclusão e desordem convivem com resistência e pluralidade”²⁴⁶.

Ressalta que isso se dá principalmente porque quem não têm registro de nascimento não pode tirar outro documento, não exerce seus direitos políticos ou sociais, não vota ou tem carteira assinada, bem como não possui uma conta no banco ou pode ter bens em seu nome, o registro de nascimento é porta da cidadania em sua expressão mais crua, pois no Brasil você só passa a existir a partir do registro²⁴⁷.

Escancara²⁴⁸, então, que a prática de registrar os indivíduos foi uma atividade constitutiva dos Estados Nacionais, gerando o Estado-sistema, que possui a prática

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Escóssia, Fernanda de Melo da. *Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/* Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021. p.15.

²⁴⁵ Ibidem. p.14

²⁴⁶ Ibidem

²⁴⁷ Ibidem, p.15

²⁴⁸ Ibidem, p.16.

fundamental de identificar as pessoas. O registro passa a ser forma de monitoramento contínuo das populações, pois o Estado, em qualquer lugar do mundo, precisa inventariar os recursos disponíveis na sociedade.

Soma-se a tal, a noção dos documentos como meio de acesso aos direitos. No Brasil²⁴⁹, a cidadania foi historicamente regulada pelo Estado, de modo que o sistema de documentação brasileiro é completamente encadeado, de maneira que para se obter um documento é sempre necessário um anterior, tendo a certidão de nascimento como documento fundador.

Dessa maneira, compreende-se a cidadania brasileira como tecnicamente universal, por sua afiliação includente onde a lei garante o registro de nascimento gratuito para todos, entretanto, mesmo que “ofereça” direitos a todos, sua distribuição é de fato desigual. “Carvalho (2001, 2008) cunha a ideia de “estadania”, entendida como uma relação clientelista do cidadão com o Estado, ou com a cidadania construída de cima para baixo com fortíssima presença do Estado e sem a consequente garantia de direitos de todos”²⁵⁰.

Em sua conclusão a autora traz que a aquisição do documento passa a ser rito de instituição, mas rito arbitrário que engana ao conferir novo ‘status’ e tornar verdade algo já existente. Pois a instituição do registro como via de acesso à diversos direitos, não deixa de ser instituição limites que separam aqueles que passaram por esses ritos daqueles que ainda não os vivenciaram²⁵¹.

Indo além do ato de reconhecer uma existência a partir de seu registro, ancora-se na proposta de Peter Pál Pelbart²⁵² para explorar os novos modos de existência. Pelbart defende que após a falência do antropocentrismo fez-se necessário uma nova chave ontológica, entes invisíveis, protosubjetividades pululam reivindicando meios de expressão próprios²⁵³, enquanto o pensamento contemporâneo tende a admitir múltiplo feixes de experiência ou de sentires, assim como maneiras de ser a partir de múltiplas perspectivas e multiplicidade de mundos²⁵⁴. Não obstante as formas de gestão da biopolítica da vida em escala mundial que se limitam a homogeneizar, não deixam de surgir *modos de existência* únicos²⁵⁵.

Compreende que, em princípio, na lógica ocidental vivenciada, nenhum ser teria subsistência em si, de modo que deva ser *instaurado*, “para que um ser, uma coisa, pessoa, ou

²⁴⁹ Ibidem, p. 17.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Ibidem, p. 128.

²⁵² Pelbart, Peter Pál. O avesso do Niilismo: cartografias do esgotamento. São Paulo: n-1 Edições, 2016.

²⁵³ Ibidem, p. 391.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ Ibidem, p. 392.

obra *conquiste* existência - e não *apenas* exista - , é preciso que ele seja *instaurado* ²⁵⁶”. Não com um ato solene ou institucional, mas um processo que transcende àquela existência a um patamar de realidade próprio, não é o esforço do outro de se configurar dentro de um padrão antes determinado para ser reconhecido a partir dele, mas garantir a “realidade” em seu gênero próprio, havendo múltiplos dispositivos de instauração que constituem um pluralismo ontológico e existencial ²⁵⁷, de modo que o que deve desaparecer é a ideia de uma experiência de realidade única.

“Assim, em cada caso, não se trata de seguir um *projeto dado* que caberia realizar, mas abrir o campo para um *trajeto* a ser percorrido conforme as perguntas, os problemas e os desafios imprevistos aos quais é preciso responder a cada vez, singularmente. O desafio vital que se coloca a cada um de nós, pois, não é “emergir” do nada, numa criação *ex nihilo*, mas atravessar uma espécie de caos o original e “escolher, através de mil e um encontros, proposições do ser, o que assimilamos e o que rejeitamos”.”²⁵⁸

Pressupõe-se, então, que nada é dado ou garantido, tudo parte do confronto, seja o que tenta se instaurar ou aqueles que acompanham o processo, bem como à própria instauração, não por uma insuficiência de ontologia ou falha constitutiva, mas pela necessidade de rasgarem fissuras no *status quo*.

Destaca-se então a autonomia, a premissa necessária que faz urgente defender esse direito à existência, tornar-se advogado do que está por vir ²⁵⁹, pois um ser que eclode ruge por uma existência própria, de modo que o indivíduo deve abdicar-se para que o ser autônomo promova-se de acordo com seu próprio direito de existir. Esse processo de *instauração* implica diversas experimentações únicas - liberdade -, diligências - eficácia - e, uma generosidade equívocos - errabilidade ²⁶⁰, de modo que se veja o modo de existência, ao invés de privilegiar realidades sólidas e desqualificar a pluralidade de perspectivas ²⁶¹.

“Ao invés de sacrificar a positividade existencial de “populações inteiras de seres” no altar de uma Verdade, seria o caso de multiplicar o mundo a fim de as acolher - donde o esforço em mobilizar conceitos diversos para garantir a pluralidade e distinção entre os modos de existência, sem deles fazer etapas de um único processo evolutivo, universal”²⁶².

Pois entre o ser e o não ser existem muitas gradações, inclusive abaixo de um limiar de integridade, o que faz necessário a mudança ontológica que permite que cada existência seja avaliada nela mesma. Provoca²⁶³, então, que para alguns, para seus modos de ser

²⁵⁶ Ibidem, p. 393.

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Ibidem, p. 394.

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Ibidem, p. 395.

²⁶² Ibidem.

²⁶³ Ibidem, p. 396.

existirem, dependem de sua própria força, mas há os que dependem de um movimento do outro, o que não os torna de maneira alguma menos eficazes do que àqueles de quem dependem, o processo permite que todos se recriem.

Dependem do *acontecimento*, da *sináptica*, que constituem reviravoltas do ponto de vista, fazendo-se ver ou criar, “uma nova alma no psiquismo de quem os atravessa!”²⁶⁴, fazendo-as existir verdadeiramente, o indivíduo rompe com o sujeito, no sentido de se criar para além da configuração inicialmente prevista para aquela existência.

Possibilita-se, então, forjarem os seus acordos com matéria própria, onde a “existência mínima” consegue atingir a “patuidade”²⁶⁵ sem abandonar o que lhes é peculiar, seu modo de existência. Trata-se de investir nos entremodos e entremundos de tais modos de existência diversos, local onde algo pode ser gestado ou cuidado²⁶⁶.

O autor destaca o cuidado primordial a ser perseguido ao se analisar outros modos de existência, fazer existir não é julgar²⁶⁷, pois tudo que importa só pode fazer-se e distinguir-se exatamente por desafiar o julgamento, “um mundo grávido de possibilidades, eis o que cotidianamente nos parece confiscado dada a predominância de um modo de existência universal que tende a abortar justamente a emergência de outros modos²⁶⁸”. Compreende que os modos não devem situar-se em local de comparação ou classificação, uma possibilidade de vida só pode ser avaliada nela mesma, sobre um plano de imanência próprio.

“Pois é fácil constatar o predomínio do modelo da classe média, propagado como um imperativo político, econômico, cultural, subjetivo, e a miséria gritante que o caracteriza, misto de gregariedade, blindagem sensorial, rebaixamento intensivo, depauperação vital. O alastramento de uma tal forma de vida genérica, baseada no padrão majoritário branco-macho-razional-europeu-consumidor, bem como o modo de valorização que está na sua base – por exemplo, a teologia da prosperidade que se infiltra por toda parte, ou o capitalismo como religião, como dizia Benjamin – pede instrumentos de análise e de revide inusitados. Como escovar essa hegemonia a contrapelo, revelando as múltiplas formas que resistem, se reinventam ou mesmo se vão forjando à revelia e à contracorrente da hegemonia de um sistema de mercado, por mais democrático que pareça?”²⁶⁹

Para além disso, reflete como os direitos dos homens deixam de espelhar ou dizer sobre os diversos modos de existência, criam-se então existências para o mercado ou outras instituições, ao que Pelbart²⁷⁰ aponta como patologia dessa época, que tem como um de seus efeitos dizimar cotidianamente modos de vida “menores”²⁷¹, não apenas os que são

²⁶⁴ Ibidem, p. 397.

²⁶⁵ Ibidem, p. 400.

²⁶⁶ Ibidem, p. 401.

²⁶⁷ Ibidem, p. 402.

²⁶⁸ Ibidem, p. 403.

²⁶⁹ Ibidem, p. 403.

²⁷⁰ Ibidem, p. 404.

²⁷¹ Ibidem.

minoritários, mas também os mais frágeis e vulneráveis, ou dissidentes e experimentais. Aponta existir uma guerra entre os diferentes modos de vida, que embora indissociável do meio de produção hegemônica não se reduz a ele²⁷².

Tal produção hegemônica que impõe uma vida segunda regras apaga formas de vida que esboçam suas próprias regras²⁷³, nesse sentido, a pobreza como modo de vida pressupõe abrir mão do domínio do mundo, podendo-se observar que não apenas nas existências que acolhem essa premissa, como os franciscanos, mas naquelas que tem a premissa da pobreza imposta, mas que tal não deveria significar a impossibilidade de fazer uso das coisas por delas não deter a propriedade.

A partir de então, por meio do direito de propriedade, considera sobre as implicações de sua negação configura a vida se subtraindo ao direito, tornando o mundo inapropriável²⁷⁴, e como esse dispositivo jurídico próprio ao regime da soberania produz uma *vida nua* por meio da dinâmica de inclusão e exclusão, expondo a relação de domínio entre o direito e vida²⁷⁵. Impõe, então, um passo além, onde uma forma-de-vida jamais pode ser separada de sua forma, que não se decompõem em fatos mas se redefine em potências²⁷⁶.

Isso se dá pois, segundo o autor, é necessário uma interface subjetiva para pensar a mediação entre poder e vida, na qual as técnicas de si incluem uma vida capaz de condutas e direções diferentes²⁷⁷.

“Assim, se a subjetivação é um modalidade de exercício do poder sobre a vida, é na medida em que convoca um trabalho sobre si, entendido esse si não propriamente como uma instância substantiva, personológica ou universal, suporte substantivo existente por trás do sujeito, mas como uma *potencialidade relacional*, uma zona de constituição de subjetividade”²⁷⁸.

Dessa maneira, compreendendo o governo como um poder que se exerce sobre indivíduos ou coletivos, que tem um campo de possibilidades diante de si, a zona de espessura do poder pode ser concebida mais próxima do sujeito que tem para si esse campo de possibilidade do que aqueles que vivem a escassez delas²⁷⁹. Isso revela uma condição complexa, em que o Estado só exerce o poder, compreendido como biopoder, sobre aqueles que se encontram em um mundo de possibilidades visíveis, ignorando àqueles aos quais as existências não foram instauradas, grupos relegados a uma outra face desse poder.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ Ibidem, p. 405.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Ibidem, p. 408.

²⁷⁸ Ibidem, p. 409.

²⁷⁹ Ibidem.

Pois, como Pelbart destaca, a apropriação antecipada imposta no modelo capitalista em que se insere esse governo e poder é, também, de tenuidade da do seres biológicos, que não possuem valor como existentes, apenas como potencial de produção²⁸⁰.

Não há novo modo de existência que não seja uma ruptura com as significações dominantes. Mas para abrir o campo dos possíveis é necessário processo revolucionário, coletivo ou individual²⁸¹, que correspondem a uma mutação subjetiva e coletivizadas, em que o que não era nem ao menos pensável torna-se imaginável, redistribuindo os afetos e redesenhando as fronteiras. Pontua que na atualidade as formas de vida que antes eram tidas como inerentes parecem ter se esgotado²⁸², mas apenas dessa desaderência e descrença é possível pensar a necessidade outro coisa, do que o autor nomeia a “criação de possível”²⁸³.

Por fim, aponta que o direito à existência efetivo seria o que configura “(...) um pluralismo existencial em que diferentes seres, cada qual a sua maneira de existir, em diferente grau e intensidade de existência, podem ser instaurados (...)”²⁸⁴, sendo que, a cada vez que entregamos a um ser uma aposta política “instauramos” um modo de existência, para o autor o ato de instaurar é a capacidade de atribuir realidade em sua própria constituição²⁸⁵, como até mesmo a própria produção de dados quanti e qualitativos em relação à um grupo populacional como a população em situação de rua.

²⁸⁰ Ibidem, p. 411.

²⁸¹ Ibidem, p. 412.

²⁸² Ibidem, p. 413.

²⁸³ Ibidem.

²⁸⁴ Ibidem, p. 417.

²⁸⁵ Ibidem, p. 418.

4 DESDOBRANDO CONTROVÉRSIAS: A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO PRECEITO FUNDAMENTAL 976

A gama de documentos produzidos nos quase dois anos de ação ²⁸⁶ gerou diversos de desafios para composição do relatório, entender o que se deve incluir e até que ponto incluir, se a proposta metodológica estava sendo cumprida e como as minhas dificuldades se limitavam a ser uma metodologia nova para mim e quais eram os erros de execução que poderiam ser prevenidos. Mas como aponta Latour, é necessário dar início para que se entenda o processo.

Neste capítulo, me deparei com o desafio e a necessidade de localizar o global, a partir de então a Arguição de Preceito Fundamental de nº 976 apresentou-se como um norteador, pois, ao me deparar com a controvérsia para desdobrá-la ela se fez quente, permitiu acompanhar a formação de grupos e, também, como as representações desses grupos se manifestaram.

Deixou claro, por parte movimentos sociais, o posicionamento de ausência de cooperação e permitiu seguir a trilha de ações até o entrelaçamento dos autores da ação com os movimentos sociais, e quais os seus limites, e como se reagregaram a partir de tal. Expôs, também, os actantes que não se configuram em sujeitos dentro da nossa realidade social e aqueles que também não o são, de modo a perfilar, no coletivo, a comensurabilidade de seus atos sem apagar a incomensurabilidade de suas composições

Assumiu, ainda, a existência da ação, a ligadura que deve ser desemaranhada a partir dos diferentes conductos da rede, que coloca em cheque o que é um posicionamento fixo e a partir dos actantes os diferentes impactos que o devir, e o é, tem em suas vidas, mostrando as “entidades” e como elas atuam e até onde atuam. Por fim, tirou das sombras, a cada manifestação, os fatos e os interesses, embate necessário para a construção do social.

A partir de tais preceitos de investigação foi-se aprofundando na controvérsia, a fim de identificar qual local deve ser redistribuído para a continuidade da investigação e como a ação transita nos conectores apontados.

²⁸⁶ Destaca-se que em maio a ação completou dois anos, entretanto, para construção da tese, optou-se por um limite temporal de 25 de março de 2024, isso não significa que deixou-se de acompanhar a ação, nem ao menos que se em algum momento posterior alguma nova informação se tornasse indispensável ela deixaria de ser incluída, com as devidas ressalvas, no texto.

4.1 O Estado de Coisas Inconstitucional da Conjuntura da População em Situação de Rua

Em 23 de maio de 2022, foi protocolado no Supremo Tribunal Federal – STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, de nº 976, com pedido de medida cautelar. A mesma tem como origem o Distrito Federal e foi proposta pelos partidos políticos Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, bem como o movimento da sociedade civil Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST. Os requeridos da presente ação são todo o Poder Legislativo, seja federal, seja estadual ou, ainda, municipal, assim como o próprio Poder Executivo, também em seus três níveis federativos.

Inicialmente, elencou como lesões a reparar os preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde ²⁸⁷, ao direito à vida ²⁸⁸, ao direito à igualdade ²⁸⁹, ao direito à moradia ²⁹⁰, ao fundamento federativo de dignidade da pessoa humana ²⁹¹, bem como o objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária ²⁹². A ação foi proposta frente a uma onda de frio, com previsões de que o centro-sul brasileiro atingiria temperaturas inferiores a 10°C, e destacava como população em situação de rua possui “fortes dificuldades estruturais para enfrentar o frio” ²⁹³. Propõe que, com a progressão da crise financeira agravada pela pandemia da SARS-COVID-19, a piora das condições de vida das pessoas mais pobres só poderá ser revertida com alguma intervenção judicial. E aponta que a atual conjuntura já havia sido denunciada pelo Relatório de Situação dos Direitos Humanos no Brasil, com a indicação de diversas recomendações ²⁹⁴.

Ainda, em sua inicial relata que o número de abrigos não comporta a população em situação de rua, principalmente após o vertiginoso aumento em razão da pandemia vivenciada nos últimos anos, fato agravado pela ausência de um censo nacionalmente coordenado que

²⁸⁷ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200.

²⁸⁸ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230.

²⁸⁹ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 5º, *caput* e art. 196.

²⁹⁰ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 6º.

²⁹¹ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 1º, inciso III.

²⁹² BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 3º, inciso I.

²⁹³ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição nº 3777, Brasil. 2022, p. 2.

²⁹⁴ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Situação dos direitos humanos no Brasil. Aprovado pela CIDH em 12 de fevereiro de 2021.

inclua esse grupo populacional. Situação recorrentemente agravada pela falta de moradia, que os expõem as alterações de temperaturas e a violência, que não são de maneira alguma amenizados pela postura dos poderes executivos e legislativos, que se propõem à medidas paliativas mas não enfrentam de maneira alguma o problema ²⁹⁵, sendo, tal situação sistêmica, decorrência direta da invisibilização dessa população.

Depara-se a sociedade, especialmente a das grandes cidades, com um quadro de violação maciça e persistente, bem como de absoluta ineficácia estrutural das políticas públicas de saúde, moradia e assistência social em cenário que impõe urgente atuação dos Poderes Públicos, a demandar a adoção de providências sistêmicas em face de lesões aos mencionados preceitos fundamentais, bem como a adoção de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, constantes dos pedidos desta ação²⁹⁶.

Destaca que a atuação estatal frente às condições das pessoas em situação de rua não só é ineficiente em razão da grande omissão do poder público, mas também em razão da ausência de participação social na construção de políticas eficazes, que realmente observem critérios e normas legais, como o próprio Decreto 7.053 de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Quanto aos impactos da pandemia da Covid-19 sobre a população em situação de rua, reforça a partir de duas pesquisas ²⁹⁷, com teor comparativo, o aumento desregulado do número de pessoas vivendo nas ruas, apontado que na cidade do Rio de Janeiro um estudo elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social verificou que após o início da Pandemia, 752 pessoas passaram a situação de rua, bem como na cidade de São Paulo, em que entre 2019 e 2021, o Censo da População em Situação de Rua realizado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, pode constatar o aumento de 7.540 pessoas que, como apontado por Padre Júlio Lancellotti, pode não ser o número real.

Os autores da ação defendem que a omissão do Estado em matéria da população em situação de rua evidencia-se pela ineficiência da participação social e inobservância de critérios morais e legais, como a própria Política Nacional para a População em Situação de Rua²⁹⁸, que impõe a implantação e gestão de um Plano em prol de garantir os direitos

²⁹⁵ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição nº3777, Brasil. 2022, p. 7.

²⁹⁶ *ibidem*, p. 15.

²⁹⁷ “Pandemia aumenta número de moradores em situação de rua no Rio”. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/pandemia-aumenta-numero-de-moradores-em-situacao-de-rua-no-rio>. Acessado em 22/02/2022. e “População de moradores de rua cresce 31% em São Paulo na pandemia”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/na-pandemia-quase-dobra-o-numero-de-familias-que-vivem-na-s-ruas-de-sao-paulo.shtml?origin=folha>. Acessado em 22.02/2022.

²⁹⁸ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

fundamentais desse segmento populacional. Ressaltam que, a Política Nacional está fundada em ações governamentais, sendo um dever agir com efetividade e eficiência, não podendo-se falar em discricionariedade no exercício de suas competências, “sobre forma e finalidade não há conveniência e oportunidade²⁹⁹”, diagnosticando as omissões como infrações de lesio-futuro para toda a população e humanidade.

Acrescentam a observância obrigatória da cláusula de não retrocesso, que se volta ao legislador ordinário e demais órgãos estatais, que possuem a obrigação permanente de desenvolvimento e concretização desses direitos e do bem comum, através do desempenho de suas competências. Indicam que no período pós pandêmico essa omissão foi agravada, deixando o Estado de cumprir com os preceitos constitucionais relativos à saúde, moradia, vida digna, e bem como princípios com o da eficiência, que deve ser prática cotidiana na administração, preceituando a urgente indicação de políticas públicas que protejam a população, mesmo que minimamente, a fim de garantir direitos ao invés de se pautar em “zeladorias urbanas”, ou seja, na violência contra a população em Situação de Rua a fim de promover a limpeza e manutenção das áreas urbanas.

Frisam que é dever do Estado também, como garantidor de direitos de primeira e segunda geração de direitos, mapear e analisar dados de maneiras eficientes e, para tanto, determina a Constituição Federal em seu art. 23³⁰⁰, competências comuns dos entes federativos, incluindo o cuidado com a saúde, programas de moradia e combater a pobreza e marginalização.

Para corroborar a concessão de medida liminar monocrática pelo relator, argumentam sobre o gravíssimo Estado de Coisas Inconstitucionais em razão da condição desumana da população em situação de rua, agravado pelas condições do frio.

Por fim, determinam como pedidos da referente ação, *ad referendum*, com posterior confirmação pelo pleno do Supremo Tribunal Federal ³⁰¹: a observância das diretrizes contidas na Política Nacional para a População em Situação de Rua e a instauração do “comitê poprua” (a); o fornecimento de dados, em 48 horas, para o diagnóstico dos territórios com indicação de quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e fornecimento de alimentação (b); a criação de Comissão de Enfrentamento à

²⁹⁹ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição nº3777, Brasil. 2022, p. 17.

³⁰⁰ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

³⁰¹ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição nº3777, Brasil. 2022, p. 34.

Emergência da População em Situação de Rua em nível federal, consultando o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e os comitês estaduais e municipais similares sempre que necessário (c); a disponibilização de alertas meteorológicos da Defesa Civil e do Ministério da Agricultura para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência (d); destinação de vagas emergenciais na rede hoteleira onde houver carência de vagas em abrigos (e); que subsidiariamente seja disponibilizados prédios públicos para o acolhimento da população em situação de rua ou montadas barracas pela defesa civil para o acolhimento dessa população (f)(g); a apresentação de planos, no prazo de 15 dias, para zerar a carência de abrigos (h); garantia de equipamentos para atendimento da população em situação de rua, principalmente que não separem núcleos familiares (i); a adoção de medidas que garantam a segurança das pessoas em situação de rua e seus bens nos dos abrigos institucionais (j); a garantia de apoio para o acolhimento dos animais das pessoas em situação de rua (k); a disponibilização de itens de higiene básica (l); a contratação de servidores da assistência social para auxílio da população em situação de rua (m); a realização de ações de enfrentamento com a participação da defesa civil e de militares para atuarem no apoio logístico (n)(o); o atendimento em hospitais públicos, inclusive militares, e privados nos casos de suspeita de hipotermia (p); a disponibilização imediata dos recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil para os fins da presente ação (q); a adoção de medidas e disponibilização de equipe de diferentes áreas que possibilitem a reintegração familiar e social, incluindo custeio de transporte para perto da família (r); a inserção em programas de educação e profissionalização (s); a criação de incentivos para contratação (t); encaminhamento para internação e tratamento, quando for o caso (u); o cadastramento de pessoas em situação de rua no Programa Auxílio Brasil e a disponibilização da primeira parcela (v); a dispensa de licitação para concretização dos pedidos (w); a proibição de recolhimento forçado de bens e pertences, da remoção e transporte compulsório e do uso de técnicas da arquitetura hostil (x); a realização de campanhas institucionais de doação e a concessão de benefícios fiscais para entidades sem fins lucrativos que atuem nessa área (y); o abatimento de 100% do valor de doação de pessoas físicas e jurídicas, que doarem, nos impostos (z); a intimação dos entes federativos para liberarem recursos que possibilitem a realização das demandas referentes a abrigos, saúde e alimentação (aa); a destinação das sobras orçamentárias do legislativo e judiciário para complementar o financiamento (bb); e, a intimação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, a

fim de que contribuam com a matéria da presente ação, sobretudo na conscientização dos membros.

Em relação às zeladorias urbanas, solicitam: a divulgação prévia para que a população em situação de rua possa recolher seus pertences e cumprindo o próprio princípio da transparência da administração pública (a); a definição de limites e procedimentos em conjunto com a sociedade civil (b); a informação sobre bens apreendidos (c); a responsabilização objetiva de agentes do Estado que ofenderem os direitos humanos da população em situação de rua (d); a abertura de bagageiros para a população em situação de rua guardarem o pertences (e); e, que em locais em que possa haver conflito com a população em situação de rua as ações sejam pensadas com assistência social e saúde.

Em 23 de maio de 2022, foi publicada a certidão de distribuição, atribuindo como ministro relator o ministro Alexandre de Moraes. Os autores do pedido aditaram ³⁰², em 24 de maio de 2022, a inicial, incluindo aos pedidos demandas específicas da produção de dados, sendo estes: a ordem para que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realize e apresente pesquisa de dados emergencial para diagnóstico territorial, que determine o quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, a quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação, bem como a inclusão de levantamento da população de rua nos próximos censos demográficos nacionais (i) e; também a determinação direta para que os Municípios assegurem o cadastro de todos os cidadãos que se encontram em situação de rua junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (j).

Com relação aos demais pedidos³⁰³, houve algumas alterações, tanto quanto a forma de realização da demanda quanto em relação à inclusão ou substituição de pedidos anteriormente previstos: quanto a instituição do comitê poprua” solicitaram a adesão formal das cidades e estados (a); quanto a destinação emergencial de vagas nas redes hoteleiras nas localidades onde houver carência de vagas em abrigos institucionais, que os poderes federais, estaduais, distrital e municipais garantam o ressarcimento dos custos ao estabelecimento (b); a destinação emergencial de escolas, estádios, ginásios, alojamentos e prédios da administração pública, nas localidades em que não haja vagas em abrigos e as vagas na rede hoteleiras não sejam suficientes (c); que a defesa civil federal, estaduais, distrital e municipais e/ou militares federais e estaduais armem barracas para abrigo das pessoas em situação de rua com estrutura

³⁰² Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022, p. 3.

³⁰³ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022, pags. 2, 3, 4, 5 e 6.

compatível com a dignidade da pessoa humana (d); a vedação do recolhimento compulsório e arbitrário dos pertences da população em situação de rua, com exceção dos casos em que houver comprometimento à integridade física da pessoa (e); nos casos da exceção anterior, que seja informado a destinação do bem e procedimentos para recuperá-lo (f); a proibição de técnicas de arquitetura hostil (g); a criação de Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua em nível federal, com composição que assegure a paridade entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil, indicados pelo CIAMP Rua Nacional (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua), proposta que deverá ser replicada nos demais níveis federativos, consultando os respectivos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e os comitês estaduais e municipais similares sempre que necessário (h); a disponibilização de alertas meteorológicos pelos entes responsáveis (k); apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos, e a realização de estudos que visem reduzir a demanda habitacional, sobretudo por meio de programas habitacionais, tais como o programa Moradia Primeiro (*housing first*), a fim de viabilizar a superação da situação de rua de modo mais efetivo (l); o treinamento dos agentes responsáveis por atuar com a população em situação de rua, observando-se os direitos humanos (m); a garantia, tanto em serviços permanentes quanto temporários, a qualidade e a diversidade dos equipamentos, respeitando-se as especificidades de cada grupo e, principalmente, não separando os núcleos familiares (n); a adoção de medidas que garantam à segurança dos bens dentro dos abrigos institucionais (o); a garantia de abrigos para os animais de pessoas em situação de rua, com apoio da vigilância sanitária, possibilitando até o contato com clínicas privadas (p); a disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua por todos os entes federativos (q); a garantia à alimentação, acompanhada por profissionais da nutrição e que respeite as peculiaridades de cada pessoa (r); a garantia de acesso à água potável (s); que principalmente os municípios garantam o direito de acesso aos banheiros públicos (t); que os servidores lotados em serviços sociassistenciais informem a população em situação de rua tanto em relação as condições meteorológicas quanto as vagas existentes em equipamentos (u); no caso de não desejarem a utilização dos abrigos institucionais, que os agentes socioassistenciais forneçam roupas e cobertores próprios para períodos de frio intenso (v); a observação do número de profissionais estabelecido por cada tipificação de equipamento prevista no NOB/SUAS, bem como às demandas vivenciadas em cada equipamento para a contratação de servidores de carreiras de assistência e serviço

social, em caráter emergencial (w); a utilização do pessoal de defesa civil federal, estaduais e municipais, para atuarem nas ações de enfrentamento (x); atendimento médico em hospitais públicos, inclusive os hospitais militares, e nos hospitais privados, em caso de qualquer dificuldade na rede pública, em especial nos casos de suspeita de hipotermia (y); a liberação e disponibilização imediata dos recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil para os fins da presente ação (z); a inserção da população em situação de rua em cursos profissionalizantes (aa); incentivos à contratação de pessoas que já estiveram ou estão em situação de rua (bb); o cadastramento da população em situação de rua no Programa Auxílio Brasil, bem como no Programa Renda Básica de Cidadania, com disponibilização imediata da primeira parcela (cc); dispensa de licitação para os fins dessa ação (dd); a execução, por parte dos Poderes Executivos de todos os entes federativos de campanhas institucionais para arrecadação de roupas, alimentos e afins (ee); abatimento de 100% (cem por cento) do valor das doações nos impostos devidos, para fins da presente ação (ff); a intimação do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, e do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais - CONDEGE, para que contribuam com a presente ação (ii), e; a intimação do Conselho Nacional de Direitos Humanos para apresentar as contribuições que entenderem necessárias (jj).

Quantas aos pedidos focados nas questões de zeladorias urbanas³⁰⁴, fazem as seguintes inclusões: a divulgação prévia de dia, horário e local das ações de zeladoria urbana nos sites das prefeituras e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública, de modo a permitir que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos (a); a definição, ouvindo as prefeituras e a sociedade civil que comprovadamente atuem na defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, de limites e procedimentos das ações de zeladoria urbana: trato com a população em situação de rua, limitação de horário e vedações de ações que afetem a população em situação de rua em dias de chuva ou em períodos com baixas temperaturas (b); o respeito às vedações e procedimentos destacados nas alíneas “e” e “f” do item anteriormente citado (c). Tendo-se mantido de maneira integral os demais pedidos deste item.

Mantiveram o pedido da medida cautelar a ser confirmada no mérito, declarando o Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura das pessoas em situação de rua, com impactos e providências no âmbito do legislativo, orçamentário e administrativo, e que não

³⁰⁴ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Petição nº 38725, Brasil, 2022, p 6.

havendo a decisão monocrática positiva, o envio ao plenário do Supremo Tribunal Federal com prioridade.

4.2 As fontes de incerteza a partir das instituições

Em razão da relevância da matéria constitucional suscitada, adotou-se o rito previsto no §2º do art. 5º da lei 9.882 de 1999 ³⁰⁵, que determina que o relator pode optar por ouvir, nos autos, os entes responsáveis pelos atos questionados, motivo pelo qual, mesmo que não integralmente, solicita informações das partes ré nas pessoas do Presidente da República, os Governadores dos Estados e, por viabilidade, os Prefeitos Municipais das capitais dos Estados³⁰⁶, para se manifestarem em 5 dias. Ato contínuo, concede vista para o Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República, para que também se manifestem no prazo de 5 dias³⁰⁷.

Entre os dias 1º e 03 de junho de 2022, as comunicações via sistema foram expedidas, e no dia 04 de junho de 2022, a primeira resposta foi peticionada, sendo a mesma da cidade de Vitória, Espírito Santo - ES.

A Advocacia Geral da União - AGU se manifestou pelo não conhecimento da ação e indeferimento do pedido cautelar ³⁰⁸, quanto ao pedido relativo à produção de dados sobre a população em situação de rua indica apenas, com base no princípio da subsidiariedade, a existência de demanda coletiva, a Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101, ajuizada pela Defensoria Pública da União em face da União e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, junto à 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, cujo objeto consistia em determinar aos requeridos a inclusão da contagem da população de rua no Censo Demográfico³⁰⁹.

A Procuradoria Geral da República - PGR, também se manifestou pelo não conhecimento da ação, não se manifestando em específico sobre nenhum pedido, mas apresentando argumentos sobre a separação de poderes e as escolhas legítimas dos

³⁰⁵ Brasil, Lei nº 9.882 de 1999, Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Presidência da República, 1999.

³⁰⁶ Moraes, Alexandre de. Despacho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 / DF. 30/05/2022. p.3.

³⁰⁷ Moraes, Alexandre de. Despacho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 / DF. 30/05/2022. p.4.

³⁰⁸ Advocacia Geral da União - AGU. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022, p.29.

³⁰⁹ Advocacia Geral da União - AGU. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

legisladores que não podem ser substituídas pela vontade do judiciário e o respeito à lei orçamentária³¹⁰.

Na manifestação da Procuradoria Geral da República - PGR possui o seguinte esquema quanto aos municípios e estados que prestaram informações no processo:

Prestaram informações os Prefeitos dos Municípios de Vitória (doc.68), São Paulo (doc. 88), Recife (doc. 95), Porto Alegre (doc. 126), Rio de Janeiro (doc. 158), Belo Horizonte (doc. 165), Manaus (doc. 177), Belém (doc. 183), Palmas (doc. 193) e Porto Velho (doc. 290), os Governadores dos Estados do Amazonas (doc. 69), Mato Grosso do Sul (doc. 79), Pará (doc. 82), Amapá (docs. 86 e 111), Distrito Federal (doc. 106), Piauí (doc. 114), Goiás (doc. 117), Rio Grande do Norte (doc. 121), Santa Catarina (doc. 156), Acre (doc. 167), Rondônia (doc. 187), Sergipe (doc. 199), Roraima (doc. 214), Minas Gerais (doc. 220), Rio Grande do Sul (doc. 224), São Paulo (doc. 228), Maranhão (docs. 230 e 287), Paraíba (doc. 232), Espírito Santo (doc. 239), Pernambuco (doc. 243), Mato Grosso (doc. 247), Ceará (doc. 251), Paraná (doc. 257) e Alagoas (doc. 296), além do Presidente da República (doc. 174). Embora notificados, não prestaram informações os Governadores dos Estados da Bahia, Rio de Janeiro e Tocantins, bem como os Prefeitos dos Municípios de Rio Branco, Maceió, Macapá, Salvador, Fortaleza, Goiânia, São Luís, Cuiabá, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Boa Vista, Florianópolis, Aracaju e Natal³¹¹.

Após a citada manifestação ser juntada aos autos, o Governo do Estado da Bahia juntou aos autos, ainda em 08 de julho de 2022, as requeridas informações³¹². Ao longo dos da tramitação da ação verifica-se a juntada extemporânea de outros governos e municípios.

Como meio de possibilitar uma análise mais cuidadosa e compreendendo-se que a documentação apresentada, mesmo não totalizando as 54 respostas esperadas, estão para além do possível para esta investigação, propõe-se observar alguns atores específicos, na expectativa que a partir desse recorte possa-se compreender um pouco mais do todo, mesmo sem esgotá-lo. Dessa maneira, passa-se a análise dos documentos apresentados pela Presidência da República, considerando-se o âmbito da Política Nacional da População em Situação de Rua, o Município de Belo Horizonte, considerando-se a inserção da Universidade e da própria pesquisadora, e; o Município de São Paulo, por ser a região com maior concentração da população em situação de rua no Brasil. Destaca-se que, essas escolhas também se justificam pela possibilidade de investigação de outros estudos censitários existentes, proporcionando que a reflexão se aprofunde.

³¹⁰ Procuradoria Geral da União - PGR. Petição 52438. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³¹¹ Ibidem. pags. 11 e 12

³¹² Governo do Estado da Bahia. Documento Eletrônico 307. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

4.2.1 A Manifestação da Presidência da República

A Presidência da República, por meio de consulta à Advocacia Geral da União - AGU, respondeu em 08 de junho de 2022³¹³, e já na ementa de seu relatório afirma que somente o Poder Executivo pode propor política pública para a melhoria da vida da População em Situação de Rua, assim, em razão da observância das separações do poderes a ADPF não deve ser conhecida, no mérito concluiu pela improcedência dos pedidos.

As informações prestadas foram coletadas em consulta à três secretarias, sendo as mesmas:

- “8. A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República prestou os subsídios nos termos da NOTA SAJ nº 158/2022/CGIP/SAJ/SG/PR.
- 9. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos prestou os subsídios nos termos das INFORMAÇÕES nº 00338/2022/GAB/CONJUR-MDH/CGU/AGU.
- 10. Por seu turno, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania prestou os subsídios nos termos das INFORMAÇÕES nº 00352/2022/CONJUR-MC/CGU/AGU.³¹⁴”

Como preliminares de mérito adentrou a separação de poderes e a competência do Poder Executivo para a Definição de Políticas Públicas, apontando que a exceção a essa função típica pode ocorrer apenas em situações excepcionais. No mérito, baseando-se nas consultas citadas, justifica a ausência de excepcionalidade para intervenção do poder judiciário.

“Inicialmente, convém destacar a existência de um arcabouço normativo destinado justamente à defesa dos interesses da população em situação de rua. Podemos citar as seguintes normas: Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, Portaria nº 1.145, de 22 de abril de 2020, Decreto nº 10.883, de 6 de dezembro 2021, e Portaria nº 89, de 10 de janeiro de população em situação de rua. Podemos citar as seguintes normas: Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, Portaria nº 1.145, de 22 de abril de 2020, Decreto nº 10.883, de 6 de dezembro 2021, e Portaria nº 89, de 10 de janeiro de 2022³¹⁵”.

O documento “INFORMAÇÕES nº 00338/2022/GAB/CONJURMDH/CGU/AGU”, apresentado pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos - MDH, aponta uma série de políticas públicas concernentes a efetivação da legislação citada e ao enfrentamento da emergência da população em situação de rua. Entretanto, os pedidos relativos ao IBGE e ao CadÚnico, não foram enfrentados na citada resposta.

³¹³Presidência da República. INFORMAÇÕES n. 00070/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU;NUP: 00692.001396/2022-85. Doc Eletrônico 174. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³¹⁴ Ibidem. p. 5.

³¹⁵ Ibidem. p. 6.

O texto apenas destacou ³¹⁶ a utilização do CadÚnico como porta de entrada em mais de 20 programas sociais do Governo Federal, salientando-se que o Cadastro Único é um registro administrativo e não um programa, o que não garante a concessão de benefícios, mas é requisito irrevogável para a concessão dos mesmos.

O Ministério ainda ressaltou que a Política Nacional para a População em Situação de Rua é implementada de forma descentralizada, e que até o momento, além do Distrito Federal - DF, apenas 6 estados formalizaram sua adesão³¹⁷. O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua - CIAMP-Rua, que é coordenado pelo MDS, realiza junto ao próprio Ministério a coordenação, acompanhamento e monitoramento, em conjunto com a participação da sociedade, e representantes do Movimento da População em Situação de Rua, sendo que no biênio 2020/2022, o CIAMP-Rua realizou 29 reuniões:

- 1) Reunião de Posse e Reabertura das atividades do CIAMP-RUA – 17/12/2020, das 14h às 18h;
- 2) Reunião sobre o Plano de Ações do CIAMP-Rua – 18/02/2021, das 16h às 17h;
- 3) Reunião Ordinária do CIAMP-Rua – 25/02/2021, das 14h às 18h;
- 4) Reunião da Comissão do Planejamento Estratégico do CIAMP-Rua – 22/03/2021, das 15h às 17h;
- 5) Reunião Extraordinária do CIAMP-Rua – 16/04/2021, das 14h às 18h;
- 6) Reunião Ordinária do CIAMP-Rua – 13/05/2021, das 14h às 18h;
- 7) Reunião da Comissão de Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e Plano de Ação – 10/06/2021, das 15h às 17h;
- 8) Reunião da Comissão de Enfrentamento às Violências e Violações dos Direitos da População em Situação de Rua – 11/06/2021, das 15h às 17h;
- 9) Reunião da Comissão de Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e Plano de Ação – 29/06/2021, das 10h às 11h;
- 10) Reunião da Comissão de Enfrentamento às Violências e Violações dos Direitos da População em Situação de Rua – 01/07/2021, das 14h às 15h30;
- 11) Reunião da Comissão do Plano Nacional do CIAMP-Rua – 20/07/2021, das 15h às 17h;
- 12) Reunião da Comissão de Enfrentamento às Violências e Violações dos Direitos da População em Situação de Rua – 22/07/2021, das 15h às 17h;
- 13) Reunião Ordinária do CIAMP-Rua – 29/07/2021, das 14h às 18h;
- 14) Reunião da Comissão do Plano Nacional do CIAMP-Rua – 03/08/2021, das 15h às 17h;
- 15) Reunião da Comissão de Enfrentamento às Violências e Violações dos Direitos da População em Situação de Rua – 16/08/2021, das 11h às 12h30;
- 16) Reunião Extraordinária do CIAMP-Rua - 17/08/2021, das 14h às 15h30;
- 17) Reunião Temática sobre violência estrutural contra a população em situação de rua – 25/08/2021, das 14h às 18h;
- 18) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 16/09/2021 das 15h às 17h30;
- 19) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 30/09/2021, das 14h30 às 17h30;
- 20) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 05/10/2021, das 14h30 às 17h30;
- 21) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 07/10/2021, das 14h às 17h;
- 22) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 14/10/2021, das 14h às 18h;
- 23) Reunião da Comissão do PL 5.740/2016 – 21/10/2021, das 14h30 às 18h;
- 24) Reunião Ordinária do CIAMP-Rua – 09/12/2021, das 14h às 18h;
- 25) Reunião Ordinária do CIAMP-Rua – 24/02/2022, das 14h às 18h;

³¹⁶Ibidem. p. 30.

³¹⁷ Ibidem.p. 9.

- 26) Reunião POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – 22/03/2022, das 14h às 15h30;
 27) Reunião Extraordinária do CIAMP-Rua – 07/04/2022, das 14h às 18h;
 28) Reunião do GT de Moradia – 28/04/2022, das 14h às 15h30;
 29) Reunião GT de Moradia – 05/05/2022, das 14h30 às 16h³¹⁸.

Outro aspecto interessante do referido documento para a presente pesquisa foi a apresentação de trabalho organização pela a Coordenação-Geral do Registro Civil de Nascimento, que destaca que mesmo que o Registro Civil de Nascimento seja um direito humano e o primeiro instrumento de exercício da cidadania e de garantia dos direitos fundamentais, constatou-se a dificuldade de acesso aos programas e concentração de elevados números de caso em populações específicas, como a população em situação de rua, principalmente pela ausência de serviços adequados às realidades e modos de vida³¹⁹.

4.2.2 Informações prestadas pela prefeitura municipal de São Paulo/SP

O Município de São Paulo/SP, apresentou as informações³²⁰ solicitadas por meio de sua procuradoria geral, no dia 07 de junho de 2022. Manifestou-se pelo não conhecimento da ação em razão de (a) possibilidade e maior efetividade das ações civil públicas para análise dos pedidos apresentados³²¹; (b) a ausência de legitimidade ativa do MTST, em razão de ser um movimento social³²²; (c) a possibilidade do judiciário agir como legislador ativo em razão dos pedidos³²³; (d) o princípio da separação de poderes³²⁴; (e) desrespeito à autonomia municipal³²⁵, e; (f) já no mérito, alegam a impossibilidade de problemas complexos serem tratados a partir de respostas prontas, alegando que devem ser trabalhado localmente³²⁶.

Alegam como questão de mérito que não há omissão por parte do Município de São Paulo³²⁷, em razão da maioria dos pedidos apresentados já serem tratados por previsão legal ou política pública.

Quanto à demanda relativa ao cadastro dos cidadãos que se encontram em situação de rua no CadÚnico, já nas preliminares apresentadas, o pedido consta dentre os que foram eleitos como um desrespeito com a autonomia municipal, sob o argumento de que a definição de como lidar com tais tipos de demandas são uma prerrogativa dos poderes locais, tendo em

³¹⁸Ibidem. p. 11.

³¹⁹ Ibidem. p. 22.

³²⁰ Município de São Paulo. Documento Eletrônico 88. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³²¹ Ibidem. p. 4.

³²² Ibidem. p.5

³²³ Ibidem. p.5

³²⁴ Ibidem. p.5

³²⁵Ibidem. p.6

³²⁶ Ibidem. p.10

³²⁷ Ibidem .p.11

vista tanto as particularidades³²⁸, bem como o princípio da legalidade da administração pública³²⁹. No mérito, citam que diversas ações são realizadas no Município para assegurar o cadastro da população em situação de rua no CadÚnico.

Ressalta-se que, em consonância com o Decreto Federal nº 7.053/2009, a cidade São Paulo implementou em 26 de dezembro de 2019, a Política Municipal para a População em Situação de Rua³³⁰, que prevê o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, que se encontra ativo³³¹ e, a cada 4 anos, determina a realização de censo da população em situação de rua, o último, apresentado em 2021, registrou 31.884 pessoas em situação de rua:

sendo que entre estas 19.209 pessoas (60,2%) foram contadas nos logradouros e 12.675 pessoas (39,8%) nos centros de acolhida, sendo incluídas 178 crianças/adolescentes em situação de rua em acolhimento no SAICA – Serviço de Acolhimento institucional para Crianças e Adolescentes³³².

Por fim, entre os pedidos apresentados, à Prefeitura de São Paulo requereu o indeferimento liminar da inicial, a exclusão do MTST do polo ativo da lide, a declaração de impossibilidade de todos os pedidos e consequente extinção sem apreciação de mérito da ADPF, a extinção do feito por falta de interesse agir em razão do já cumprimento de todas as demandas pelo município de São Paulo, e caso o mérito seja apreciado, a improcedência da ação por violar a separação de poderes, a legalidade e a autonomia municipal³³³.

4.2.3 Informações prestadas pela prefeitura municipal de Belo Horizonte/MG

A Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte/MG protocolou em 08 de junho de 2022, as informações³³⁴ requisitadas pelo ministro relator. Por meio da peça, alegaram, preliminarmente, ausência de demonstração de ato lesivo a preceito fundamental, por parte do

³²⁸ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 2º, caput e art. 18.

³²⁹ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 37, caput.

³³⁰ São Paulo. Lei Municipal 17.252/2019 que Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, e dá outras providências. São Paulo/SP. Prefeitura do Município de São Paulo, 2019. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2019/1726/17252/lei-ordinaria-n-17252-2019-consolidada-a-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-institui-o-comite-intersetorial-da-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-da-outras-providencias>.

³³¹ Município de São Paulo. Documento Eletrônico 88. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p.12

³³² Município de São Paulo. Documento Eletrônico 92. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p.12

³³³ Município de São Paulo. Documento Eletrônico 88. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p.22

³³⁴ Município de Belo Horizonte. Documento Eletrônico 165. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

Município de Belo Horizonte ³³⁵, a inobservância do princípio da subsidiariedade³³⁶, a impossibilidade de utilização da ADPF para intervenção na esfera de atribuições dos poderes Executivo e Legislativo³³⁷, alegaram, também, a ilegitimidade ativa do MTST³³⁸.

No mérito, argumentaram sobre o princípio da separação dos poderes e o princípio da reserva do possível ³³⁹, a ausência de demonstração de ato concreto ofensivo à direito fundamental³⁴⁰ e a inexistência de demonstração de omissão específica por parte do município em relação à execução de políticas públicas direcionadas à população em situação de rua ³⁴¹.

Por fim, solicitam o não conhecimento da ação em razão das preliminares arguidas e, caso não acolhidas, o reconhecimento da ilegitimidade ativa do MTST e o indeferimento da inicial³⁴². Quanto aos pedidos da inicial em específico, nenhuma informação foi apresentada.

4.3 As fontes de incerteza a partir movimentação da Sociedade Civil

No dia 25 de maio de 2022, foi criado por representante da defensoria pública do Estado de São Paulo, grupo de *whatsapp* intitulado “ADPF Pop Rua”, do qual a presente pesquisadora pode participar como pesquisadora-extensionista do Observatório Brasileiro de Políticas Pública com a População em Situação de Rua, sendo o grupo inicialmente composto por 29 pessoas de diversos setores, entre eles a Defensoria Pública dos Estados São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Amazonas, Mato Grosso do Sul e Paraná; Movimento Nacional da População de Rua - MNPR, com representantes de Minas Gerais, Rio Grande do Norte, São Paulo e Distrito Federal; Secretaria de Atuação no Sistema Prisional - SASP DPU; Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua; Fórum Cidade; Clínica Luiz Gama; Defensoria Pública da União; Comitê Pop Rua; Centro de Integração Social pela Arte; Trabalho e Educação - CISARTE; Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSSR; Instituto Barba Na Rua; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e Centro de Estudos da Metrópole USP ³⁴³³⁴⁴.

³³⁵ Ibidem. p.3.

³³⁶ Ibidem. p.5

³³⁷ Ibidem. p. 9

³³⁸ Ibidem. p.12

³³⁹ Ibidem. p.13

³⁴⁰ Ibidem. p.15

³⁴¹ Ibidem. p.19

³⁴² Ibidem.p.21

³⁴³ Destaca-se que para a redação da presente lista, optou-se por utilizar de maneira literal como os participantes se apresentaram dentro da dinâmica do grupo, seja em razão do nome, da instituição a qual se vincula ou siglas utilizadas.

³⁴⁴ Ressalta-se que em verificação realizada em 11 de abril de 2024, o grupo possuía 90 membros.

No dia 27 de maio de 2022, após conversa inicial de representantes da Defensoria Pública de São Paulo com os advogados autores da ação, foi ventilada uma reunião virtual, destacando-se como proposta aos representantes dos movimentos da população em situação de rua, um meio de garantir que fossem ouvidos em relação aos pedidos da ADPF e suas necessidades reais. Em um primeiro momento tal possibilidade visava, inclusive, discussão de proposta para o aditamento da inicial, entretanto, o pedido de aditamento foi juntado sem ouvir a população em situação de rua, antes mesmo da criação do grupo de whatsapp, e só posteriormente o aditamento passou a ser de conhecimento dos participantes.

Em meio aos arranjos para tal reunião, ressalta-se que o CNJ publicou, em 31 de maio de 2022, a Portaria nº 180 de 2022 ³⁴⁵, com foco na implementação e aperfeiçoamento da Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua em âmbito nacional, para tanto criou o Comitê Nacional PopRuaJud do Conselho Nacional de Justiça, nomeando como integrantes diversos profissionais e representantes dos movimentos sociais que também se articulavam em relação a ADPF.

O movimento publicitário em torno da ADPF, como a própria notícia de que o Ministro Relator Alexandre de Moraes havia se encontrado com Padre Júlio Lancellotti em 04 de junho de 2022 ³⁴⁶, com a intenção de discussão da ação impetrada, gerou diversas reações dentro do grupo.

Tendo em vista que os representantes de movimentos sociais queriam não apenas serem ouvidos pelas autoridades, mas construir um canal real de diálogo. Como a ADPF não foi elaborada em conjunto com os movimentos sociais da população em situação de rua, mesmo havendo a participação de pequenos nichos que lutam junto desta população, a ansiedade pelo encontro com os requerentes era intensa, gerando diversas manifestações de desconforto pela ausência de participação popular efetiva.

Em razão de tanto, utilizou-se internamente a nomenclatura de “política de atropelo” para a metodologia de atuação dos autores da ação. Assim, se tornou parte da luta dos participantes o reconhecimento da importância dos movimentos sociais e protagonismo da população em situação de rua, que sentia a necessidade e via a oportunidade já que o tema havia chegado ao STF e aos diferentes canais de notícia.

³⁴⁵ Conselho Nacional de Justiça, Portaria nº 180 de 2022, Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Brasil, 2022.

³⁴⁶ Rodrigues, Henrique. Moraes visita padre Julio Lancellotti e ganha imagem de “Jesus morador de rua”. Fórum, 2022. Disponível em <https://revistaforum.com.br/brasil/2022/6/4/moraes-visita-padre-julio-lancellotti-ganha-imagem-de-jesus-morador-de-rua-118344.html> <acessado em 12 de abril de 2024>.

Sem eminente perspectiva de data para o encontro com os advogados representantes dos partidos políticos que ingressaram com a ação, em 05 de julho de 2022, foi realizada uma reunião de articulação interna com a intenção de discutir e propor *amici curiae* dos principais temas, fortalecendo estrategicamente a causa. Em um primeiro momento 5 organizações abordariam 5 diferentes temas, sendo estes, as ações de zeladorias urbanas e retirada de pertences; o Cadúnico e o diagnóstico do IBGE; a vedação de arquitetura hostil; adesão dos municípios ao Decreto da Política Nacional para criação dos Comitês Pop Rua, e; o direito à moradia, tendo em vista que compreenderam a necessidade de endossar o pedido de apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua, mas não deixando de lado a necessidade de estudos que visem reduzir a demanda habitacional, sobretudo por meio de programas habitacionais, tais como o programa Moradia Primeiro, a fim de viabilizar a superação da situação de rua de modo mais efetivo.

Apenas em 12 de julho de 2022, passados mais de um mês da proposição da ação, foi disponibilizada uma agenda de conversa com representantes da parte autora, representantes do movimento da população em situação de rua e demais instituições que integravam esse grupo. A partir de tal encontro, onde houve diversas manifestações de insatisfação pelo modo de construção da ADPF, alguns integrantes da bancada do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, vinculados à proposta da ADPF, passaram a integrar também o grupo de whatsapp, criando um canal direto de diálogo.

4.3.1 Os Amigos da Corte

Como acima referido, no interesse de fortalecer a Arguição e poder se manifestar em relação às demandas e suas experiências, os representantes dos movimentos sociais da população em situação de rua em conjunto com entidades da sociedade civil, como universidades e associações, se articularam para as construções de *amicus curiae*.

No total, entre participantes do grupo e demais entidades, foram juntadas 11 (onze) petições ao processo, somando-se ao trâmite processual as seguintes organizações: Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPDSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (1); Defensoria Pública da União - DPU, Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS (2); Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo e Pastoral do Menor da Arquidiocese de São

Paulo (6); Instituto Alana, Instituto Brasileiro de Direito das Crianças e Adolescentes - IBDCRIA (7); Instituto de Direito Global (8); Instituto Mais Cidadania (9); Frente Nacional de Prefeitos (10), e; Comissão de Defesa dos Direitos Humanos Dom Paulo Evaristo Arns - Comissão ARNS (11).

Entretanto, algumas das petições, principalmente pelo prazo, consubstanciam-se em pedidos de habilitação, solicitando prazo posterior para a apresentação de argumentos, como nos casos da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - CDHLG-FDUSP (3); Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS (4).

Após o pedido de habilitação do ONDAS, o ministro relator, Alexandre de Moraes, despachou convocando, no dia 05 de setembro de 2022, em razão da grave situação vivenciada pela população em situação de rua e, bem como a inegável relevância que deve ser compreendida a partir de conhecimento técnico multifacetado, audiência pública para a provável data de 21 de novembro de 2022, devendo os interessados se habilitarem para participarem³⁴⁷. Após tal despacho, uma manifestação dos autores em conjunto com os movimentos que já haviam pedido sua habilitação como *amicci curiae* solicitaram pela audiência híbrida, possibilitando uma maior participação da população em situação de rua³⁴⁸. O ministro relator, em novo despacho³⁴⁹, apenas se manifestou no sentido de que qualquer pedido de participação online deve ser requerido e justificado junto da habilitação.

4.3.1.1 Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

No dia 29 de julho de 2022, foi juntada a manifestação de *amicus curiae* do Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos³⁵⁰.

³⁴⁷ Moraes, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 347. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. p. 4.

³⁴⁸ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. et al. Doc Eletrônico 351. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2022.

³⁴⁹ Moraes, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 353. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976.

³⁵⁰ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 6

Os autores destacam, já na introdução, a abrangência das violações de direitos sofridas pela população em situação de rua, e a importância das propostas e medidas abordadas na ADPF, entretanto, se comprometem a apresentar alguns pontos específicos, sendo eles:

- “(i) à priorização absoluta da população de rua na formulação e implementação de políticas públicas de moradia (pedido 1.B.I);
- (ii) à imposição de adesão dos entes federativos à Política Nacional de População de Rua (PNPR), com a garantia da participação das pessoas em situação de rua, por meio de comitês, na formulação e no monitoramento de políticas locais sobre o tema (pedido 1.B.a, conforme aditamento);
- (iii) à imposição de limites à atuação das zeladorias urbanas (pedido C); e
- (iv) à inscrição obrigatória pelos poderes públicos de todas as pessoas em situação de rua no Cadastro Único de Programas Sociais – CADÚnico, visando especialmente a assegurar o recebimento de benefícios sociais ligados à garantia do mínimo existencial (pedido 1.B.j)³⁵¹”.

Consoante à proposta da pesquisa, interessantes argumentos foram abordados quanto à Política Nacional da População em Situação de Rua - PNPR e à obrigatoriedade da inscrição da população em situação de rua no CadÚnico.

Destacam já de início a luta dos movimentos sociais e da sociedade civil em prol da garantia de uma Política Nacional para a População em Situação de Rua, que no seu decreto instituinte já dispõe sobre sua forma descentralizada e ainda assim articulada com os demais entes federativos³⁵². Mas que, mesmo que inicialmente pensada com a proposta de adesão opcional, o atual cenário, que para os movimentos sociais se configura em um “Estado de Coisas Inconstitucional”, exige a execução compulsória, ao menos dos preceitos mínimos da Política Nacional pelos estados e municípios³⁵³.

“Em grande medida, a PNPR consiste em um esforço de coordenação intersetorial entre os diversos entes federativos. De início, o Decreto Federal nº 7.053/2009 estabelece os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a referida política pública. Dentro de uma ideia geral de respeito, valorização e atuação humanizada e individualizada, destacam-se os ideais de articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais e integração das políticas públicas em cada nível do governo, além do respeito à participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento de tais programas, contando até mesmo com a atuação direta das próprias populações em situação de rua (art. 6º, III, IV, VI e VII)³⁵⁴.”

Como meio de possibilitar a concretização dessas diretrizes, estipula como objetivos desenvolver políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais, a partir,

³⁵¹ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 6 e 7

³⁵² Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009. art. 2º.

³⁵³ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 23

³⁵⁴Ibidem. p. 23 e 24.

também, da produção e sistematização de dados e indicadores sobre os serviços públicos disponíveis e sobre a própria população em situação de rua.

Ressalta, também, a previsão do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP), que passou a ser regulado pelo Decreto Federal n. 9.894/2019³⁵⁵. instância consultiva de âmbito nacional, com composição paritária³⁵⁶. Segundo os autores³⁵⁷, essas importantes contribuições possibilitam a efetividade, no campo da assistência social, da *democracia participativa*, pois diz respeito à participação e fiscalização da gestão pública.

“Por essa razão, fala-se até mesmo sobre o direito fundamental ao exercício da democracia participativa, que tem lugar sobretudo “quando em causa a proteção e promoção de direitos fundamentais”, como ocorre no presente caso”³⁵⁸.

Apresentam, para fins da ADPF, a previsão do art. 204, II, CF³⁵⁹, sobre a participação popular na assistência social, sendo diretriz das ações de assistência social a participação, por meio de organizações representativas, tanto na formulação quanto no controle das políticas a serem implementadas. Tal dispositivo, para os autores, não possibilita apenas maior legitimidade, mas também eficiência, pois há uma real exposição das vivências e problemas enfrentados pelos grupos sociais.

Complementam o argumento pela impossibilidade de se privilegiar o princípio da discricionariedade frente à gravíssima inconstitucionalidade sistêmica enfrentada pela população em situação de rua, que se assevera com o aumento das pessoas submetidas a uma realidade de negação de direitos e a ausência de interesse estatal para possibilitar o enfrentamento de tal condição, a não ser por truculentas ações de zeladoria urbana³⁶⁰.

Concluem caso a discricionariedade não seja superada, pela possibilidade de aplicação subsidiária da previsão das obrigações de comum competência entre os entes federativos³⁶¹, como assistência social, habitação e combate a pobreza, em conjunto com a própria previsão

³⁵⁵ Brasil. Decreto n. 9.894/2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Distrito Federal, 2019.

³⁵⁶ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 24

³⁵⁷ Ibidem .p. 25

³⁵⁸ Ibidem.p. 25

³⁵⁹ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

³⁶⁰ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 29

³⁶¹ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 23, II, IX,X.

do art. 204, da CF³⁶², que como anteriormente citado dispõe sobre a participação popular na assistência social.

Quanto à inscrição de toda a população em situação de rua no cadastro único para programas sociais, destaca-se a importância de tal dispositivo, regulamentado pelo Decreto Federal n. 11.016/2022³⁶³, à rede de proteção governamental. Incluem ao argumento proposto, a função do CadÚnico como uma base de dados unificada, que possibilita fornecer dados para as políticas públicas nos diferentes entes federativos³⁶⁴. Ainda, compreendem a importância de tal instrumento como via para a emissão dos documentos da população em situação de rua. Constitui, de acordo com o apresentado pelos autores, condição indispensável para a garantia de direitos fundamentais, mas dependente de busca ativa por parte dos poderes públicos em razão das diversas dificuldades pelas quais a população em situação de rua enfrenta somadas às burocracias estatais³⁶⁵.

4.3.1.2 Defensoria Pública da União - DPU e Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS

O *amicus curiae* da Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS³⁶⁶, foi protocolado em 30 de julho de 2022. No pedido, o GAETS representava a instituição de 19 estados e o Distrito Federal, sendo as seguintes defensorias:

Defensoria Pública do Estado de Alagoas; Defensoria Pública do Estado do Amazonas; Defensoria Pública do Estado da Bahia; Defensoria Pública do Estado do Ceará; Defensoria Pública do Distrito Federal; Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Defensoria Pública do Estado de Goiás; Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso; Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul; Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Defensoria Pública do Estado do Pará; Defensoria Pública do Estado do Paraná; Defensoria Pública do Estado de Pernambuco; Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina; Defensoria Pública do Estado de Rondônia; Defensoria Pública do Estado de Roraima e Defensoria Pública do Estado de Tocantins³⁶⁷.

³⁶² Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

³⁶³ Brasil. Decreto Federal n. 11.016/2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Distrito Federal, 2022.

³⁶⁴ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSP, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 43

³⁶⁵ Ibidem.p.48.

³⁶⁶Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS. Documento Eletrônico 320. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³⁶⁷ Ibidem. p 1

Os autores, assim como estipulado em reunião anterior, propuseram-se a analisar especificamente apenas alguns dos pedidos constantes na inicial e aditamento, como a vulnerabilidade social vivenciada pela precariedade habitacional ³⁶⁸, as violações de direito da população em situação de rua nas ações de limpeza urbana e retirada ilegal de pertences ³⁶⁹, a ausência de dados demográficos precisos ³⁷⁰, a baixa adesão dos entes federativos à Política Nacional da População em Situação de Rua ³⁷¹, a utilização de arquitetura hostil ³⁷² e a remoção e interação compulsórias como grave violação de direitos humanos ³⁷³.

Quanto à produção de dados censitários, afirmam que a Política Nacional para a População em Situação de Rua declara entre seus objetivos a necessidade de produção de dados, bem como sua sistematização e disseminação, mas que em quase 13 anos de publicação do referido Decreto Federal ainda não houve uma contagem oficial em nível nacional. Consequentemente, questões centrais para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas são ignoradas pelos gestores ³⁷⁴, assim, afirmam pela impossibilidade de se manter a população em situação de rua excluída do censo nacional realizada pelo IBGE ³⁷⁵.

Em relação a baixa adesão dos entes federativos à PNPSR, trazem dados quanto a adesão dos entes federativos à política proposta:

“nada obstante, em informação prestada em março de 2022 pelo Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da política Nacional - CIAMP-RUA, apenas 5 estados (Bahia, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Pará) e o Distrito Federal haviam aderido à Política Nacional, ao lado de apenas 17 municípios, sendo eles: São Paulo – SP, Goiânia – GO, Curitiba – PR, Maceió – AL, Juiz de Fora – MG, Porto Alegre – RS, Florianópolis – SC, Recife – PE, Uberaba – MG, Rio Branco – AC, Foz do Iguaçu – PR, Passos – MG, Novo Hamburgo – RS, Serra – ES, Fortaleza – CE, Santos/SP e Cuiabá/MT³⁷⁶”.

Alegam que em consequência da ausência de adesão pela maior parte dos estados e municípios tem-se uma não priorização da Política Nacional e, em decorrência, a inexistência de políticas transversais, intergovernamentais e intersetoriais que se proponham a encerrar tal estado de coisa inconstitucional e mantendo essa parte da população em um permanente estado de vulnerabilidade social, que é agravada pela ausência de comitês que possibilitem a participação da população em situação de rua na construção de políticas públicas, o que configura uma falha democrática.

³⁶⁸Ibidem. p 14

³⁶⁹ Ibidem. p 18

³⁷⁰Ibidem. p 27

³⁷¹ Ibidem. p 29

³⁷² Ibidem. p 32

³⁷³ Ibidem. p 37

³⁷⁴Ibidem. p 28

³⁷⁵ Ibidem. p 29

³⁷⁶ Ibidem. p 30 e 31

4.3.2 As manifestações em Audiência Pública

Em 11 de novembro de 2022, o ministro Alexandre de Moraes tornou público os pedidos de habilitação ³⁷⁷, sendo que houveram 63 inscritos com os pedidos aprovados, em razão da quantidade de expositores alterou-se para 5 minutos o tempo máximo de fala ³⁷⁸.

Para realização da audiência, que durou 2 dias, 21 e 22 de novembro de 2022, foram separados 5 grupos de expositores, concentrando-se no grupo 2 os movimentos da população em situação de rua. Na proposta de investigação deste trabalho, focar-se-á nas falas que tratam das questões de dados e participação da população em situação de rua, mas ressaltando-se o marco histórico da participação dos mesmos no plenário do STF.

Na abertura do primeiro dia de audiência, 21 de novembro de 2022, o Ministro Alexandre de Moraes informa que as condições da população em situação de rua não são reversíveis com uma decisão judicial, motivo pelo qual se torna necessário esse momento de diálogo com diversos setores para uma construção coletiva concretizando os direitos fundamentais, que possivelmente ocorrerá por etapas, mas que exige que nesse momento as participações sejam propositivas e não só críticas ou desabafos ³⁷⁹.

No primeiro grupo expositor se concentravam instituições de justiça como representantes de defensorias públicas, do ministério público, entre outros. Entre todos os 9 expositores, relata-se os 4 que tocaram na temática dos dados e da Política Nacional da População em Situação de Rua.

O primeiro expositor, Mário Goulart Maia, representando o Comitê Pop Rua Jud / CNJ destaca em sua fala que, nas ações de mutirões de atendimento da população em situação de rua uma das maiores demandas da população, e grande obstáculo para acesso aos direitos, é a dificuldade de obtenção de documentos civis por parte dessa população. Afirma que os documentos são porta de entrada da cidadania, e destaca que o registro de nascimento é o documento mais burocrático, principalmente para uma população que em grande parte se encontra distante do local de nascimento.

Antônio Vitor Barbosa de Almeida, expositor representante do Conselho Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos-Gerais, aponta o último levantamento, até aquele

³⁷⁷ Moraes, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 363. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³⁷⁸ Moraes, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 364. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³⁷⁹ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 21/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

momento, do CadÚnico, registrando cerca de 213 mil pessoas em situação de rua, citando que tais dados ainda são deficitários, e que o decreto que institui a população de rua não é observado em seu art. 7º, IV, não existindo um censo que possibilite a coleta e sistematização dos dados referentes à população em situação de rua. Aponta que tal se dá, também, pelos critérios metodológicos do IBGE, que é estipulado a partir do domicílio.

A defensora Maria do Carmo Goulart Martins, representou a Defensoria Pública da União na audiência, inicia sua fala com os dados do CadÚnico, levantados pelo Observatório Nacional de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua do Polos de Cidadania - UFMG, que registrou em outubro de 2022, 213.371 mil pessoas inscritas, mas que a realidade é muito maior nas ruas do país. Destaca que embora a Política Nacional estipule o levantamento desses dados, por se constituir em uma metodologia baseada em domicílio, o IBGE se priva de incluir essa parte da população em seus dados, ou seja, “não ter um teto significa não existir aos olhos do poder público”. Destaca a existência de censos municipais, o que afastaria o argumento de impossibilidade metodológica de contagem da população. Maria ainda aborda a ausência de adesão à Política Nacional, ressaltando que apenas 6 Estados e o Distrito Federal aderiram e, mesmo assim, não é possível comprovar o integral cumprimento.

Pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, manifestou-se Samara Yasser Yassine Dalloul, a coordenadora do grupo de trabalho seguridade social e população em situação de rua cita a dificuldade de conseguir dados institucionais sobre a população em situação de rua, apontando a ausência de estatística confiável e um subdimensionamento das políticas públicas existentes. Conta que foram solicitados dados ao ministério da cidadania, recebendo respostas insatisfatórias, induzindo a conclusão da inexistência de dados concretos, não apenas em relação à quantidade, mas uma análise real sobre quem são essas pessoas, porque se encontram na condição da situação de rua e quais equipamentos podem efetivamente atendê-las. Cita, também, o trabalho do Observatório Nacional do Polos de Cidadania da UFMG, com o destaque que o grupo dá a ausência de precisão dos dados do CadÚnico.

Ao encerrar o primeiro bloco, o Ministro Relator chamou atenção para demandas que necessitam de menos gastos evidenciando a questão dos documentos. Quantos aos dados, destacou que é necessário não só um censo quantitativo, mas que avalie as peculiaridades de cada território e de cada pessoa.

Como acima citado, o segundo grupo³⁸⁰ foi composto por representantes dos movimentos da população em situação de rua, sendo um marco de muito destaque, por ser a primeira vez que esse grupo social ocupou o pleno do STF para ser ouvido sobre suas demandas.

No total, 11 representantes se manifestaram, começando por Roseli Kraemer Esquillaro, que representou o Movimento Nacional de Luta para População em Situação de Rua. Roseli relata a partir de sua própria vivência, tanto nas ruas quanto no trabalho, conta que participou de um dos censos da população de rua e que na realização das contagens ainda haviam políticas higienistas retirando a população dos locais em que estavam sendo procuradas.

Pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, falou Marco Antônio da Silva Souza (Markinhos Souza). Conta sobre 2 relatórios, o primeiro o Conhecer para Cuidar (2020), o segundo Subsídios de Orientações Metodológicas para Acolhimentos de Crianças em Situação de Rua (2020), que já traçaram certo perfil das crianças e adolescentes que se encontram nessa situação de rua, que ele brevemente expõe a partir das porcentagens. Relata, ainda, sobre a visita em 15 unidades do IBGE, sempre com o mesmo pedido de inclusão da população em situação de rua no censo, ressaltando que as crianças e adolescentes devem ser incluídas nessas contagens, como é estipulado na resolução n. 40³⁸¹ do CNDH e resolução 425³⁸² de 2021 do CNJ. Conclui observando como os dados são necessários para possibilitar a melhor política de direitos humanos para esse grupo populacional.

Robson César Correia de Mendonça foi o expositor pelo Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo - MEPSRSP, que iniciou sua fala expondo que o poder público é o maior violador dos direitos da população, porque compreende essa população limitada ao serviço social e não de uma prática institucional efetiva. Manifesta que a população em situação de rua não é vista como cidadãos porque o próprio IBGE não os conta e não entende suas demandas.

³⁸⁰ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=JUota5BhXC0&list=PLippyY19Z47uxCwSVoHLJ3SkO7A0FB2OI&index=4>, <acessado em 23 de abril de 2024>.

³⁸¹ Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf>.

³⁸² Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 425 de 11 de outubro de 2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, 2021. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>>.

Alderon Pereira da Costa falou pelo Fórum da Cidade em Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo, lembra que em 2009 foi instituída a Política Nacional da População em Situação de Rua, que estipulou a adesão formal por estados e municípios e a consequente criação de comitês intersetoriais com participação de governo e sociedade civil. Ressalta que é representante do comitê na cidade de São Paulo e mesmo quando há a adesão do ente federativo, o diálogo com a gestão não é efetivo.

Pelo Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro a expositora foi Vânia Maria Rosa, que relatou sobre as ações abusivas da zeladoria urbana, onde retiram os documentos pessoais e ainda usam da violência física e psicológica.

Como representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua de São Paulo, Darcy da Silva Costa contou sobre o seu ingresso nessa situação à qual vivenciou por 3 anos.

Samuel Rodrigues, expôs pelo Movimento Nacional de População de Rua de Minas Gerais. O expositor destacou que o Observatório Nacional faz trabalho que aponta pelo crescimento vertiginoso da população em situação de rua por meio dos dados do CadÚnico e de como esses dados ainda são subnotificados. Relata a violência vivenciada pela população em situação de rua e a ausência de ação estatal, destacando que as políticas, incluindo de produção de dados do IBGE, é apenas pensada para a população domiciliada.

Pelo PopRua Gravataí falou o Sr. Jurandir Mayer Cunha, focando na situação da fome vivenciada pela população em situação de rua, e a necessidade de um processo para saída da rua e como o poder público é responsável por identificar esse processo.

Sidnéia Bueno Marianno, falou pelo Projeto Meninos e Meninas de Rua, destacando a questão da raça, é uma população majoritariamente não branca, e focando em crianças e adolescentes não pode se abster de falar sobre a alimentação. Destaca a capacitação das pessoas que trabalham com esse público, sobre a necessidade de uma qualificação técnica de educadores sociais e que se aproximem e compreendam a população ao invés de impor um poder de polícia e higienista.

Rafael Machado da Silva, pessoa trans, não-binária, representou o Movimento Nacional de População de Rua (Alagoas), concentrando sua fala na questão de orçamento e o desmonte do SUS e SUAS, bem como os Consultórios de Rua. Destacou ainda a necessidade de implantação de comitês nos judiciários estaduais, como meio de possibilitar uma ação judicial mais efetiva na garantia do direito à vida e da dignidade na morte dessas pessoas. Conclui que não adianta criar programas e políticas sem a efetiva participação da população em situação de rua.

Claudio da Rocha Santos, também do Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro, também teve a oportunidade de se manifestar, solicitando a abertura de prazo para que novas demandas possam ser juntadas ao processo a partir de tais depoimentos.

Alexandre de Moraes ressaltou a necessidade de se pensar nas etapas: como evitar que as pessoas entrem na situação de rua; como possibilita que elas saiam dessa situação, e; como respeitar os direitos das pessoas que se encontram em situação de rua.

No terceiro grupo³⁸³ se concentraram a maior parte dos órgãos governamentais.

Pelo Conselho Nacional de Saúde - CNS, falou o Sr. José Vanilson Torres da Silva, representante da sociedade civil, que trouxe reflexões a partir da pandemia da Sars-COVID-19, e das políticas realizadas naquele momento, mas sem continuidade. Reflete sobre o plano de vacinação, onde a população ficou em 16º lugar entre os grupos prioritários, vinculando a posição à ausência de dados, responsabilidade do governo, colocando entre os pedidos um censo demográfico.

Pelo Ministério Da Mulher, Da Família e Dos Direitos Humanos, se manifestaram Marina Reidel e Carlos Alberto Ricardo Júnior, o segundo expositor frisou sobre a necessidade de se mudar a política nacional, focando em primeiro lugar a moradia, como porta de entrada para os demais direitos.

O Defensor Renan Vinicius Sotto Mayor Oliveira representou o Conselho Nacional Dos Direitos Humanos - CNDH, falou a partir do mínimo existencial, pensando-se em seu conteúdo jurídico, para que seja uma realidade para a população em situação de rua. Frisa que se sabe a quantidade de animais domésticos existentes no Brasil, mas que não sabem a quantidade de população em situação de rua, denotando que o direito que essa população tem acesso é o direito penal.

Victória Adele Moriz Schwamborn foi a expositora Departamento de Proteção Social Especial - DPSE, da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, do Amazonas, relata a experiência de acolhimento da população em situação de rua destacando o próprio desconhecimento do município quanto a essa situação, pois havia a expectativa de 500 pessoas em situação de rua mas foram surpreendidos com mais de 800 pessoas.

Luiza Mara da Silva Lima se manifestou pela Coordenadoria Estadual dos Direitos para População em Situação de Rua do Estado de Minas Gerais, falou sobre o protagonismo e necessidade de construção de uma política para a população em situação de rua que envolva

³⁸³ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 3 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=0c_KKOrIpdg, <acessado em 23 de abril de 2024>.

essa população, comentou sobre os comitês e sua importância nos âmbitos municipais e estaduais e sua importância na aplicação e fiscalização de ações desenvolvidas.

Pelo Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, se manifestou Dilma Franclin de Jesus, ressaltou a subnotificação do CadÚnico e, também, estudo do IPEA (2021) que conclui que 70% da população em situação de rua é de homens negros.

Edvaldo Gonçalves de Souza representou o Conselho Estadual da Assistência Social de São Paulo - CONSEAS-SP. Relatou que viveu quase 30 anos em situação de rua, e chamou atenção para o problema do CadÚnico em razão de sua subnotificação e de ser pensando apenas em como meio de se conseguir o bolsa família/ auxílio brasil, quando na verdade deve ser pensado em meio de acesso para diversos direitos.

Ao encerrar o primeiro dia, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, chama atenção para a coincidência das falas, revelando os problemas que merecem atenção. Enfatiza que haverá um momento para juntar documentos e dados, para serem avaliados pelo STF. Destaca que a ação não é a solução, mas é meio para se avançar em relação a esse problema que deve ter um projeto coletivo.

No segundo dia³⁸⁴, 22 de novembro de 2022, os dois grupos restantes se manifestaram, neles se concentraram instituições com conhecimento técnico, especialistas, e demais representantes da sociedade civil.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, foi representado por Marco Antônio Carvalho Natalino, que começou sua apresentação se propondo a fazer uma estimativa da quantidade de pessoas em situação de rua no Brasil, declara que um relatório estimativo foi publicado de 2015, outro em 2020, e para a audiência tem a atualização dessa pesquisa. Explicita a metodologia utilizada, como os censos de 2010 e 2022 só contabilizam a população que se encontra em abrigos improvisados ou domicílios coletivos, assim o IPEA contorna a situação a partir dos dados apresentados pelos municípios. Como não são todos que possuem esses dados, é realizada uma estimativa para os demais a partir do levantamento que deve ser informado todo o ano pelas secretarias municipais de assistência social, ele relembra que a qualidade dos dados apresentados pelo IPEA dependem da qualidade de dados coletados pelos municípios. Assim, estrito senso, os dados apresentados são o contingente de população em situação de rua que o poder público conseguiria enxergar. Expõe que 281.472 mil pessoas em situação de rua foram estimadas até julho de 2022, e antes da pandemia, em

³⁸⁴ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022, <acessado em 23 de abril de 2024>.

2019, a estimativa era de 201.660 mil pessoas, indicando um crescimento de 38%, supondo que esse aumento se deve a pandemia, crise financeira e as restrições de gastos do poder público.

Mariana Albuquerque Zan representou o Instituto Alana, frisou em sua fala que é impossível pensar em políticas públicas para as crianças e adolescentes em situação de rua sem saber quem são e onde se encontram.

O Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da UFMG foi representado pelos professores André Luiz Freitas Dias e Maria Fernanda Salcedo Repolês. O professor André Dias expôs que entre todas as pesquisas realizadas no observatório sobre o tema da população em situação de rua, entretanto, o foco da exposição seria a aplicação do CadÚnico, sendo o principal acesso aos programas governamentais. Aponta que foram encontrados duas graves falhas do CadÚnico, sendo elas, em primeiro lugar, a subnotificação dessa base de dados, ou seja, a população que não é cadastrada dentro desse sistema, e; segundo, a desatualização desses dados, que também coloca em risco a manutenção dos programas sociais. Inclui ao argumento a condição de vulnerabilidade dessa população, em que 7 a cada 10 pessoas é negra, verificando-se, ainda, que realizando um cruzamento entre os dados levantados pelo IPEA e os do Observatório indicariam que 47% da população estava excluída do CadÚnico no pico da pandemia. Acrescenta que entre o período de 2012 e 2020 vinha se firmando a política de cadastramento da população em situação de rua, aumentando-se a cada ano a quantidade de municípios que cadastraram ao menos uma pessoa em situação de rua, mas que de 2020 a 2022 verifica-se que a queda dessa iniciativa, mesmo sendo visível o aumento dessa população nas ruas. A professora Maria Fernanda explicita que 93% das pessoas em situação de rua no país se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e não estão acessando os programas sociais. Analisa que tal situação de violação dos preceitos fundamentais é agravada pela desatualização dos cadastros, tendo em vista que obrigatoriamente a manutenção desses sistemas atualizados implica em investimento governamental focado, especificamente, na própria manutenção e administração do cadastro do CadÚnico, podendo torná-lo mais efetivo.

O quinto grupo ³⁸⁵ e último grupo da audiência pública consistia em instituições de conselhos de justiça, governo e vinculadas à igreja. Bruno Mariani de Souza Azevedo ressaltou o desmonte da informação em relação à população em situação de rua, tanto pela

³⁸⁵STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

inexistência de uma base de dados, quanto pela ausência da população em situação de rua no censo do IBGE e das bases de dados epidemiológicas.

Ao encerrar, o ministro relator agradece a participação de todos, evidenciando a beneficência da participação ampla em audiência, permitindo que o problema possa ser, desde o início da ação, analisado em sua amplitude.

4.3.2.1 Os dados e documentos pertinentes juntados após audiência

Em 25 de novembro de 2022, o ministro relator despachou ³⁸⁶ reafirmando o prazo de 15 dias para a juntada de documentos e dados pertinentes à continuidade da ação.

Após audiência pública nova articulação para um reunião se deu no grupo de whatsapp, e em decorrência da mesma, em petição conjunta ³⁸⁷, protocolada em 12 de dezembro de 2022, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, a Rede Sustentabilidade - REDE, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST, o Movimento Nacional da População de Rua - MNPR, o Movimento Nacional de Luta Em Defesa da População Em Situação de Rua - MNLDPSR, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, a Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - CDHLG/FDUSP, a Associação Rede Rua, o Observatório Nacional dos Direitos à Água e Ao Saneamento - ONDAS, a Defensoria Pública da União - DPU e o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, requereram em juízo, sem prejuízo dos pedidos da inicial e aditamento, a concessão de cautelar conferindo a prioridade absoluta às políticas habitacionais (a); a adesão compulsória à Política Nacional da População em Situação de Rua e criação dos Comitês Pop-Rua (b); a proibição da retirada de pertences (c) e informações sobre a designação do mesmos caso ocorra essa conduta, entre outros (d); a proibição de técnicas de arquitetura hostil (e); a apresentação de plano para o cadastramento no CadÚnico, incluindo cronograma das ações para tal fim (e), e; a instalação de equipamentos permanentes que garanta o acesso à água e higiene para a população em situação de rua (f), entre outros pedidos voltados às questões de zeladoria urbana³⁸⁸.

Tal proposição teve em vista a construção entre os diversos atores, institucionais e de sociedade civil, ao definirem as prioridades em sede liminar que mais beneficiariam a

³⁸⁶ Moraes, Alexandre. Despacho. Doc Eletrônico 365. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

³⁸⁷ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; et al. Doc Eletrônico 375. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2022.

³⁸⁸ Ibidem, págs. 4, 5 e 6.

população em situação de rua e poderiam amenizar o Estado de Coisas Inconstitucional vivenciado pelo grupo. Ainda, argumentaram os requerentes que tais pedidos compreendiam os 3 (três) critérios definidos em audiência pelo Ministro Alexandre Moraes, ou seja, de evitar a entrada nas ruas, possibilitar uma vivência digna enquanto em situação de rua e possibilitar a saída das ruas.

O Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS e a Defensoria Pública da União, apresentaram³⁸⁹, também, plano de ações que envolvessem os três eixos destacados em audiência. A proposta elaborada teve a participação de outros atores, como consta na manifestação³⁹⁰, como representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua/ POLOS UFMG.

Tais direcionamentos e, novas articulações em paralelo, consubstanciaram em uma ação conjunta entre os requerentes e a sociedade civil. Permitindo que as pessoas em situação de rua, seus representantes em movimentos sociais, e técnicos de diversas áreas pudessem integrar de maneira mais diretiva os trâmites da ação de descumprimento de preceito fundamental e, conseqüentemente, que a mesma pudesse refletir as demandas reais deste grupo social.

4.4 Pedidos Reconhecidos em sede de Liminar

Em 12 de abril de 2023, em conjunto, os autores da ação e representantes da sociedade civil, apresentaram o “memorial dos requerentes e interessados³⁹¹”, no documento rogam pela urgência de análise dos pedidos liminares, ressaltando as violação em ações de zeladorias no município de São Paulo.

A decisão monocrática³⁹² foi publicada em 25 de julho de 2023, o ministro relator destacou já no início da peça³⁹³ que o único levantamento oficial realizado pelo governo foi o estudo censitário de 2009, nomeado “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de

³⁸⁹ Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), Defensoria Pública da União. Doc Eletrônico 385. Documento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2022.

³⁹⁰ Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), Defensoria Pública da União. Doc Eletrônico 384. Manifestação. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2022.

³⁹¹ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; et al. Doc Eletrônico 561. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2023.

³⁹² Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

³⁹³ Ibidem, pág 15.

Rua”, e que os censos oficiais ignoram essa população, mesmo que a Política Nacional da População em Situação de Rua determine a produção de dados quanto ao grupo populacional.

O ministro registrou ³⁹⁴ que o IPEA apresenta dados mais concisos sobre a população em situação de rua, e que em análise o instituto constatou que entre 2012 e 2020 houve um aumento de 140% da população em situação de rua em todo o país.

O Instituto destaca que o crescimento dessa população é fenômeno presente nos diversos municípios das cinco Regiões do Brasil, sejam eles de grande ou pequeno porte, todavia, há um aumento ainda mais intenso nos primeiros. É notório o crescimento constante dos números ao longo dos anos, além de uma aceleração no último dado, de março de 2020, o que poderia indicar um efeito da crise sanitária da Covid-19, de acordo com a Nota. Em outro estudo do IPEA, a “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil” (2012-2022), o impacto da pandemia foi confirmado. A pesquisa demonstrou a estimativa de que 281.472 (duzentas e oitenta e um mil, quatrocentos e setenta e duas) pessoas compunham a população em situação de rua, o que representa um aumento de 38%, em relação aos dados de 2019³⁹⁵.

Com o acréscimo da análise dos anos de 2020, 2021 e 2022, o relator indica, através da pesquisa do IPEA, o crescimento de 211% na população em situação de rua, na última década (2012 a 2022), e compara-a com os dados do IBGE sobre a população geral, destacando a porcentagem bastante desproporcional ao aumento de 11% da população brasileira em período similar (2011 a 2021)³⁹⁶.

O ministro ainda ressaltou a defasagem dos dados, tendo em vista que a análise apenas conta com a parte da população que consegue acessar alguma prestação da assistência social, não conseguindo absorver a parte mais marginalizada.

Conclui que, a ausência de um censo oficial impede não apenas um levantamento quantitativo em relação à população em situação de rua, mas também qualitativo, o que ocasiona na impossibilidade de diagnóstico quanto às condições em que essas pessoas sobrevivem, e também nas condições que as levaram a essa situação³⁹⁷.

Em razão dessa impossibilidade de identificação do grupo populacional das pessoas em situação de rua, o ministro aponta ³⁹⁸ que as políticas públicas elaboradas são menos efetivas, não levando em consideração a vulnerabilidade da população para seu estabelecimento, como nos casos que o acesso exige a apresentação de documentos de identificação e registro. Ressalta que o reconhecimento ao direito à identidade e à existência não podem se limitar aos aspectos rígidos da posse de um registro, mas que deve permear toda a compreensão do indivíduo em situação de rua.

³⁹⁴ Ibidem, pág 18.

³⁹⁵ Ibidem, pág 18.

³⁹⁶ Ibidem, pág 18.

³⁹⁷ Ibidem, pág 19.

³⁹⁸ Ibidem, pág 27.

Argumenta³⁹⁹ que a ausência dessa compreensão gera uma padronização que faz com a política pública não reflita a realidade, e que na própria audiência pública realizada, o engajamento dos movimentos sociais como o Movimento Nacional da População de Rua - MNPR e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, representados por pessoas que já vivenciaram ou vivenciam a situação de rua, “demonstram a notória necessidade de entender e valorizar os Movimentos que reúnem pessoas em situação de rua como entes centrais e atores da coprodução de formas de criação e gestão de políticas públicas no Brasil⁴⁰⁰”.

Quanto à adesão ao decreto que institui a Política Nacional da População em Situação de Rua, o ministro Alexandre de Moraes deferiu o pedido para sua implementação integral, sob o argumento⁴⁰¹ que, embora haja a previsão de implementação descentralizada, o decreto pormenoriza preceitos constitucionais fundamentais, que devem ser aplicados de modo plurifederativo, ainda que não haja adesão formal⁴⁰², de forma que a execução das ações e programas ainda é realizada de forma cooperativa em todos os níveis da federação.

Como preceito para a efetivação das normas abstratas do referido decreto acolheu também o pedido para elaboração de um plano de ação e monitoramento, com a convicção de que tal proporciona a construção de uma resposta coletiva e consensual, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional da População em Situação de Rua - CIAMP Rua. Quanto às questões de produção de dados, no dispositivo⁴⁰³, instrui que o plano deve conter a elaboração de um diagnóstico atual com a população em situação de rua, constando a identificação do perfil, da procedência e suas principais necessidades, bem como outros elementos para amparar a produção de políticas públicas (I.1); criação de instrumento de diagnóstico permanente (I.2), e; o desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE (I.3).

Aos poderes executivos distrital e municipais, determinou⁴⁰⁴, no prazo de 120, a realização de um diagnóstico pormenorizado, com indicações quantitativas da população em situação de rua por território, mas também o quantitativo e localização das vagas de abrigos e de capacidade de fornecimento da alimentação.

³⁹⁹ ibidem, pág 29.

⁴⁰⁰ ibidem, pág 29.

⁴⁰¹ ibidem, pág 37

⁴⁰² ibidem, pág 38.

⁴⁰³ Ibidem, pág 45.

⁴⁰⁴ Ibidem, pág 48.

O plenário do STF referendou a decisão em acórdão ⁴⁰⁵ publicado em 22 de agosto de 2023, por unanimidade. No voto-vogal, o ministro André Mendonça, manifestou que considerando o estágio atual do feito, concorda com parcela substancial do teor da decisão, ressaltando a possibilidade de melhor exame da questão em momento oportuno ⁴⁰⁶.

4.4.1 O Plano Nacional da População em Situação de Rua

A Advocacia Geral da União-AGU protocolou, em 27 de novembro de 2023, petição de apresentação e “Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua”, que foi coordenado pelo Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, com a participação de:

“Casa Civil da Presidência da República, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério das Cidades (MCidades), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)”⁴⁰⁷.

O plano foi dividido em sete eixos, sendo que o sétimo voltou-se para a produção e gestão de dados⁴⁰⁸, que dispõe em sua apresentação que:

“Entre as principais ações previstas, destacam-se: a instituição de um Grupo de Trabalho Interinstitucional para definição da metodologia de realização do Censo Nacional Pop Rua; a análise do acesso dessa população aos programas de transferência de renda e do cumprimento de condicionalidades; e o cruzamento dos dados do Censo da população em situação de rua, previsto entre as ações deste Plano, com o CadÚnico para identificar pessoas não atendidas”⁴⁰⁹.

Os requerentes, em conjunto com representantes da sociedade civil, se manifestaram⁴¹⁰, em 14 de dezembro de 2023, sobre o referido plano. Os mesmos ressaltaram a ausência de prazo hábil para uma análise retida do documento, já que foi-lhes concedido o prazo de 5 dias. Ainda, chamaram atenção para a impossibilidade de uma participação efetiva

⁴⁰⁵ Plenário Supremo Tribunal Federal, Extrato de ata de referendo à medida cautelar. Doc Eletrônico 794. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁴⁰⁶ Ibidem, pág 70.

⁴⁰⁷ Advocacia Geral da União-AGU. Doc Eletrônico 914. Petição. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁴⁰⁸ Ministério de Direitos Humanos e Cidadania. Doc Eletrônico 919. Documento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁴⁰⁹ Ibidem, pág 15

⁴¹⁰ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; et al. Doc Eletrônico 928. Petição. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2023.

do Comitê para a elaboração de tal proposta, tendo em vista que a mesma foi protocolada no final de novembro e o comitê foi efetivamente constituído e empossado apenas no início de outubro, realizando apenas duas reuniões antes da entrega do documento e não sendo parte convicta em sua elaboração.⁴¹¹

4.5 Desdobrando a Controvérsia

Como referido em capítulo anterior, para Latour o social não está em nenhum lugar em especial, mas circula por lugares em um movimento que liga coisas não sociais, consequentemente, o social volta como associação⁴¹². No decurso das ações pode-se compreender que eles fazem outros fazerem coisas, por meio de transformações manifestadas pelas numerosas situações inesperadas geradas nos diversos mediadores que se ligam a eles.

Latour sintetiza o conceito filosófico da ANT: “a concatenação dos mediadores não traça as mesmas ligações e não requer o mesmo tipo de explicações como um séquito de intermediários transportando uma causa”⁴¹³. A direção da causalidade entre o que fornece uma explicação e o que deve ser explicado é completamente subvertido, o social passa a ser o objeto da explicação ao invés de fornecê-la.

A partir da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 976, bem como das movimentações da sociedade civil em torno da proposta dos autores da ação e suas reais demandas pode-se observar diversas faces de movimentação dessa rede, que possibilita a identificação não apenas dos intermediários e mediadores, mas também da proposta de tese a ser estudada nos próximos capítulos desta proposta, a insuficiência de dados quanto a conjuntura dos dados da população em situação de rua como uma lesão estrutural que limita ou nega acesso a direitos, configurando um Estado de Coisas Inconstitucional.

De acordo com a petição inicial⁴¹⁴, bem como do aditamento⁴¹⁵, a questão dos dados relativos à população em situação de rua é uma questão sistêmica, que afeta esse grupo nos diferentes entes federativos. Tal é ressaltado quando, o ministro relator, ao demandar a

⁴¹¹ Ibidem, pág 7.

⁴¹² Latour, Bruno. *Reagregando o Social*. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 158

⁴¹³ Ibidem. p. 158

⁴¹⁴ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição nº3777, Brasil. 2022

⁴¹⁵ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022,

apresentação de dados ⁴¹⁶, obteve como resposta da Advocacia Geral da União - AGU ⁴¹⁷ a indicação que já existe Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101, que suscita a inclusão da população em situação de rua no censo nacional realizado pelo IBGE. No que tange ao citado processo, salienta-se que foi interposto Recurso Especial pela Defensoria Pública da União, em razão da extinção sem julgamento do mérito no que tange a União e, ainda, indeferimento do pedido em relação ao IBGE. Percebe-se que, mesmo com a existência da ação, não existe solução ou direcionamento para o problema apresentado, fazendo com que a simples indicação não exime o poder público para uma resposta mais concreta.

No mesmo sentido, a resposta da presidência da república ⁴¹⁸ não enfrenta a questão dos dados, não contendo nenhuma informação sobre o censo nacional realizado pelo IBGE e, no caso do CadÚnico, mesmo que o pedido seja direcionado aos Municípios e não demande a presidência, apenas foi explicitado que é porta de acesso para diversos programas sociais do governo, mas não indicando orientações de ações de busca ativa ou projetos nesse sentido. Na resposta consta a situação do registro civil, sabendo-se da necessidade dos mesmos para o cadastro do CadÚnico, ressaltam a dificuldade de acessar a população em situação de rua.

As respostas apresentadas pelos municípios de São Paulo ⁴¹⁹ e Belo Horizonte ⁴²⁰ também vão ao encontro das demais, Belo Horizonte simplesmente não apresentou as informações requisitadas; quanto à São Paulo, nas preliminares indicou que o pedido ataca a autonomia, no mérito indicou existirem diversas ações para fortalecimento do CadÚnico. Entretanto, o próprio exemplo dado pela professora Maria Fernanda Salcedo Repolês em audiência pública ⁴²¹ indicam o não fortalecimento do CadÚnico e consequente investimento à menor em relação a manutenção e administração do cadastro.

⁴¹⁶ Moraes, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 13. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 / DF. 30/05/2022.

⁴¹⁷ Advocacia Geral da União. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022

⁴¹⁸ Presidência da República. INFORMAÇÕES n. 00070/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU;NUP: 00692.001396/2022-85. Doc Eletrônico 174. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴¹⁹ Município de São Paulo. Documento Eletrônico 88. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022

⁴²⁰ Município de Belo Horizonte. Documento Eletrônico 165. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴²¹ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

Quanto aos impactos pela ausência de dados precisos da população de rua, tanto as manifestações como *amicci curiae*^{422,423}, quanto às manifestações em audiência pública informam as consequências nas construções de políticas públicas, que não podem ser precisas quando a dimensionamento que mais se aproxima da realidade, como o caso do IPEA ⁴²⁴ ainda depende das ações municipais e é, posteriormente, refutado pelo próprio poder público por se basear em estimativas que não conseguem indicar onde e quem é essa população.

Entre as respostas apresentadas aqui, apenas o município de São Paulo ⁴²⁵ trouxe uma estimativa da população em situação de rua a partir de pesquisa censitária de âmbito municipal, entretanto, os dados de 31.884 pessoas em situação de rua no município divergem de dados do mesmo ano a partir do CadÚnico, que segundo o projeto Incontáveis ⁴²⁶ do Programa Pólos de Cidadania da UFMG, previam 36.367 pessoas, ainda considerando que tais dados são defasados em relação à realidade.

Retomando ao método proposto, Latour indica ser necessário gerar uma imagem inteiramente diferente para viajar por meio dela ⁴²⁷, focando na própria topologia do social. Isso seria possível por meio de um novo movimento, uma dita terceira dimensão entre o local e o global, que ao ser mantida completamente plana, possibilitando enxergar como as dimensões são geradas e mantidas.

Para realizar isso, ele propõe a investigação do global para romper o hábito que leva da interação à presunção de contexto, que aqui realizamos ao investigar a própria ação de descumprimento de preceito fundamental; mas para além disso, também torna-se necessário a redistribuição do local permitindo compreender a abstração da interação e, por fim; conectar os locais revelados destacando os vários veículos que compõem a associação ⁴²⁸.

Para tanto, passa-se a seguir a se aprofundar nas discussões das bases de dados do IBGE, CadÚnico e pesquisas censitárias municipais, em prol de planificar a controvérsias de

⁴²² Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSPR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴²³ Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS. Documento Eletrônico 320. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴²⁴ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

⁴²⁵ Município de São Paulo. Documento Eletrônico 88. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022

⁴²⁶ Dias, André Luiz Freitas (org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil** - Relatório técnico-científico – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021. 140 p.

⁴²⁷ Latour, Bruno. *Reagregando o Social*. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 239

⁴²⁸ p. 249

dados e entender mais sobre essa ausência de dados suficientes quanto ao grupo populacional das pessoas em situação de rua.

Durante a investigação sobre essas bases de dados na ADPF 976, destacou-se, também, a ausência de participação da população em situação de rua na construção desses espaços, como um ator que é interpretado como mero mediador, mas que, na verdade, possui força de intermediário na rede de interações da construção política da população em situação de rua, e a violação recorrente de sua autonomia que aqui foi configurada desde a inicial que diz representar esse grupo mas não foi elaborada em conjunto com eles, às articulações dos movimentos sociais para atuação como *amicci curiae* e para serem ouvidos em audiência pública, quanto nas próprias manifestações, como da presidência da república⁴²⁹, da defensoria pública⁴³⁰ como *amicus curiae*, quanto na decisão cautelar⁴³¹, demonstram a baixa adesão dos entes federativos à Política Nacional da População em Situação de Rua⁴³², tendo como consequência a ausência de participação da sociedade civil nas construções de políticas públicas, como roga a própria Constituição Federal em seu artigo 214, inciso II⁴³³.

Assim, ao realizar a investigação das citadas bases de dados e consequência de dados frágeis ao grupo populacional, pretende-se, também, compreender a atuação deste mesmo grupo e suas demandas, e os decorrentes impactos na construção da própria política pública e democracia.

⁴²⁹ Presidência da República. INFORMAÇÕES n. 00070/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU;NUP: 00692.001396/2022-85. Doc Eletrônico 174. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴³⁰ Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS. Documento Eletrônico 320. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁴³¹ Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁴³² Brasil. Decreto 7.053 - Institui Política Nacional para População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm >

⁴³³ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

5 A METODOLOGIA DE DOMICÍLIO: um censo de direito?

A investigação que se inicia com a Ação Civil Pública de nº 0019792-38.2018.4.02.5101, ação com a proposta de inclusão da população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE para uma discussão do conceito legal de domicílio. A metodologia de domicílio exclui parte da população ao impossibilitar a contagem das pessoas que vivem nas ruas, mas a postura institucional lesa direitos ao se isentar da proposição de uma nova metodologia. No intuito de se proceder à planificação indicada, investiga-se a ACP proposta pela defensoria pública da união e a própria legislação do IBGE, para clarificar os reais limites legais e os argumentos apresentados pelos atores.

Para Latour⁴³⁴ o ator-rede é rastreado sempre que se opta por substituir os atores de qualquer tamanho por locais e conexões, ao invés de um micro e um macro, a primeira parte (ator) explicita os espaços em que as ações são realizadas e, a segunda (rede), as trilhas de informações que são colocadas e transformadas nestes espaços para seguirem para outros.

O maior desafio do capítulo se dá com a conclusão de que não há no texto legal qualquer indicação de que a metodologia a ser utilizada deve ser baseada em domicílio, muito menos um conceito de domicílio que viole a própria legislação brasileira.

Aponta, Latour, que a rastreabilidade é o grande trunfo da meteorologia, que não aceita descontinuidade, se expande localmente por toda parte, englobando tanto o local quanto o universal, sem fechar as portas para as pesquisas empíricas⁴³⁵. O uso desse ponto de referência também pode ser aplicado para as circulações menores e menos materializadas, pois essa operação consegue compreender que boa parte da coordenação entre os agentes se faz pela difusão de *semi* padrões⁴³⁶.

Assim, na tentativa de mostrar as implicações dessa escolha para a população em situação de rua, passo a encarar as questões raciais que envolvem o domicílio e a urbanização no Brasil, admito não ter sido possível esmiuçar a problemática como eu mesma gostaria, mas acredito que talvez só uma tese própria para o tema fosse capaz, mas a trilha percorrida demonstra como há uma escolha de não inclusão de parte da população e, consequentemente, como os impactos de não ser incluindo no censo afetam os dados gerados sobre o Brasil e a população, ainda mais quando todo o texto institucional e legal inclui “toda” a população brasileira, e se orgulha disso, e a própria propositura de políticas públicas

⁴³⁴ Latour, Bruno. Reagregando o Social. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 260

⁴³⁵ Ibidem. p. 326

⁴³⁶ Ibidem. p. 330

5.1 Discutindo o conceito de domicílio

O Decreto Lei nº 7.053/2009⁴³⁷, ao instituir meios para se atingir um Estado de Coisas Constitucionais para a população em situação de rua, estipula, em seu art. 7º, III, a contagem oficial da população em situação de rua, prevendo, ainda, a estruturação dos serviços voltados ao grupo populacional com base nesta contagem. Como já apresentado, o IBGE é o responsável por contar a população, bem como identificar e analisar o território, previsão repetida no texto legal da Política Nacional da População em Situação de Rua.

Entretanto, como ver-se-á pela investigação das metodologias, principalmente a aplicada em 2020, não houve, por parte do órgão governamental a inclusão de parte dessa população no censo ou o desenvolvimento de uma metodologia específica para tanto. Essa insuficiência de dados afeta de diferentes maneiras o acesso à direitos pela população em situação de rua e abre uma gigantesca gama de discussões sobre as políticas públicas.

Consequentemente, a Defensoria Pública ajuizou Ação Civil Pública de nº 0019792-38.2018.4.02.5101, para inclusão da população em situação de rua no censo de 2020 do IBGE. A ação, impetrada no início de 2018, aguarda julgamento em sede de Recurso Especial, estando concluso para decisão do Exmo. Ministro Relator Mauro Marques desde abril de 2022⁴³⁸.

5.1.1 Ação Civil Pública de nº 0019792-38.2018.4.02.5101

Na inicial⁴³⁹, protocolada em fevereiro de 2018, a Defensoria Pública da União afirma que a ilegitimidade da população em situação de rua, ou seja, a ausência de informações sobre esse grupo populacional, restringe o acesso ao registro, monitoramento e à própria capacidade de ação do Estado, motivo pelo qual fez-se necessária a Política Nacional da População em Situação de Rua, instituída pelo citado Decreto nº 7.053 de 2009, entretanto, 9 anos após sua implementação constataram a ausência de estatísticas oficiais, restando apenas dados abreviados e pesquisas desatualizadas ou que não conseguem abordar o panorama real.

Assim, como obstáculo a própria implementação de políticas públicas, à época apontaram que 77,3% das cidades brasileiras não apresentavam quaisquer pesquisas

⁴³⁷ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

⁴³⁸ Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Processamento de Feitos. Código de Controle do Documento: 2fd89a14-127f-4c12-9528-99b4769eaba6. Distrito Federal, 2022.

⁴³⁹ Defensoria Pública da União - DPU, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 4.

específicas e o último levantamento nacional ocorreu em 2008, envolvendo apenas 71 cidades com mais 300 mil habitantes e as capitais⁴⁴⁰.

Ressaltam que em 2017, a própria DPU encaminhou ofícios à Presidência do IBGE, solicitando previsão sobre a inclusão da população em situação de rua no censo nacional, entretanto:

“Em réplica, o IBGE se limitou a dizer que a infraestrutura técnico-administrativa da instituição é própria à população domiciliada, não dispondo atualmente de metodologia definida para recenseamento da população de situação de rua (Doc. 3: Ofício IBGE/PR no226)⁴⁴¹”.

E que após o envio de recomendação administrativa para inclusão da população em situação de rua no censo de 2020 enviada pela DPU, o IBGE reforçou o argumento de que não possuíam infraestrutura ou metodologia adequada para tal pesquisa⁴⁴².

Quanto ao direito, a ação se pauta, além da efetivação da Política Nacional da População em Situação de Rua, na Lei Orgânica de Assistência Social⁴⁴³, que estabelece em seu art. 22 a concessão de benefícios para situações de vulnerabilidade temporária. Do mesmo modo, o Decreto nº 6.307 de 2007⁴⁴⁴, que regulamenta o citado art. 22, e caracteriza em seu art. 7º, I, c, a perda de domicílio como situação de vulnerabilidade temporária⁴⁴⁵. Como pedidos solicitam que a parte ré, o IBGE, não faça mais distinção entre pessoas domiciliadas e não domiciliadas⁴⁴⁶.

A decisão⁴⁴⁷ sobre a concessão de tutela de urgência e tutela de evidência da juíza federal Maria Alice Lyard pontuou que a obrigação do IBGE se resume a prestar apoio, como diversos outros órgãos da administração pública, ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito de suas competências, não havendo provas de que o mesmo provocou a atuação do réu.

Em razão de tal, a Defensoria Pública da União - DPU, em março de 2018, juntou documentos comprobatórios dos contatos realizados entre o Comitê Intersetorial e o IBGE,

⁴⁴⁰ Ibidem, p. 10.

⁴⁴¹ Ibidem, p. 11.

⁴⁴² Ibidem, p. 12.

⁴⁴³ Brasil, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

⁴⁴⁴ Brasil, Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2007.

⁴⁴⁵ Defensoria Pública da União - DPU. Petição Inicial, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 25.

⁴⁴⁶ Defensoria Pública da União - DPU. Petição Inicial, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 25.

⁴⁴⁷ Lyard, Maria Alice Paim. Decisão, Doc nº 79142866-8-0-56-4-341370. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 62

com o intuito de desenvolvimento de metodologia e da inclusão da população em situação de rua no censo nacional que deveria ser aplicado em 2020.

“Em julho de 2010, o CIAMP-Rua elaborou, com apoio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e do IBGE, o Relatório Preliminar do Seminário Internacional de Metodologias para Pesquisas sobre População em Situação de Rua, que previa, dentre seus encaminhamentos, (i) o estabelecimento de convênio ou instrumento similar de natureza financeira entre a SDH/PR da Presidência da República e o IBGE, objetivando cobrir as despesas relacionadas às atividades referentes à pesquisa sobre população em situação de rua no Brasil, ainda em 2010, prevendo uma pesquisa de campo em 2012; (ii) a necessidade de inclusão nos orçamentos da SDH/PR e do IBGE, no Plano Plurianual, a previsão de recursos necessários para a realização destas pesquisas, nos anos de 2011 e 2012; (iii) a realização de oficina sobre o conceito técnico e operacional de população em situação de rua, sob organização e responsabilidade da SDH e do IBGE, no segundo semestre de 2010, visando subsidiar as atividades de pesquisa; e (iv) o encaminhamento das apresentações disponibilizados pelos palestrantes aos participantes do evento pelo IBGE”⁴⁴⁸.

Entre os documentos juntados encontra-se, ainda, o Relatório de Avaliação de Teste Piloto de abril de 2014, que resume as tratativas entre SDH/PR, CIAMP-Rua e IBGE ⁴⁴⁹. Entretanto, a MM. Juíza confirmou sua decisão anterior, com o argumento de que os documentos não confirmam a inércia do IBGE ⁴⁵⁰.

A Contestação ⁴⁵¹ se pautou em indicar a ilegitimidade passiva do IBGE, indicando a necessidade de inclusão da União Federal no polo passivo desta demanda, por ser responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos - MDH a Política Nacional voltada à promoção dos direitos da população em situação de rua ⁴⁵². Justifica, ainda, que fosse o pedido deferido, necessário seria a participação do ministério para a construção dos parâmetros para a coleta de dados. Argumentam, que para a aplicação no censo de 2020, por ser tratar de uma mudança complexa de metodologia que, acima de tudo, ainda não foi desenvolvida, tendo em perspectiva que o teste realizado em 2013 indica pela impossibilidade de aplicação em todo território, principalmente pela ausência de uma definição concisa de população em situação de rua, a inclusão do grupo populacional seria inviável ⁴⁵³.

⁴⁴⁸ Defensoria Pública da União - DPU. Petição. Documento No: 79142866-11-0-62-5-944118, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 80.

⁴⁴⁹ Defensoria Pública da União - DPU. Documento comprobatório. Documento No: 79142866-14-0-119-50-682441, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 136.

⁴⁵⁰ Lyard, Maria Alice Paim. Decisão, Doc No: 79142866-20-0-175-2-924040. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 196

⁴⁵¹ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Contestação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 214.

⁴⁵² Ibidem, p. 214.

⁴⁵³ Ibidem, p. 218 e 223.

No mérito explicitam que a abrangência da definição de população em situação de rua impossibilita a segurança de que não haverá uma dupla contagem ⁴⁵⁴, reafirmando que o censo nacional adota o conceito de população residente domiciliada., indicando que “o Censo brasileiro requer o domicílio como unidade de investigação necessária para se ter o controle da cobertura domiciliar e populacional da operação censitária. Trata-se de uma questão metodológica fundamental⁴⁵⁵”.

Ainda, destacaram que nos anos de 2011, 2012 e 2014 realizaram Pesquisas de Informações Básicas Municipais - MUNIC, a fim de rastrear a existência de políticas públicas e infraestrutura para atender a população em situação de rua e, uma nova pesquisa seria realizada em 2018. Por fim, pesquisa realizada pela *Pesquisa de Entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos* - PEAS, em 2015, focou em identificar as entidades que prestam serviços para o grupo populacional⁴⁵⁶.

Em réplica ⁴⁵⁷ à contestação, a DPU argumentou pela legitimidade passiva do IBGE, visto que o mesmo, conforme art. 2º da Lei nº 5.878 de 1973 ⁴⁵⁸, é responsável por assegurar informações e estudos de natureza estatística necessária para o diagnóstico da realidade física, econômica e social do País, para especificar o planejamento econômico e social, bem como a segurança nacional. Também, reafirmam que a própria Política Nacional da População em Situação de Rua ⁴⁵⁹, em seu art. 13 atribui ao IBGE o exercício de suas funções em apoio ao Comitê Intersetorial.

Quanto ao pedido de inclusão da União Federal no polo passivo, manifestam-se pela necessidade de tal inclusão, tendo em vista que o art. 12, do agora revogado Decreto nº 9.122 de 2017, atribuía à Diretoria de Promoção e Educação em Direitos Humanos a competência para coordenar e supervisionar programas referentes à população em situação de rua, bem como o comitê intersectorial.

Quanto ao argumento sobre a metodologia ser baseada no domicílio e a imprecisão do conceito de população em situação de rua, afirmaram a necessidade de modificação metodológica, tendo em vista que a amplitude do conceito se pauta principalmente na impossibilidade de se limitar um grupo populacional tão vulnerável. Portanto, a ausência de

⁴⁵⁴ Ibidem, p. 223.

⁴⁵⁵ Ibidem, p. 224.

⁴⁵⁶ Ibidem, p. 226.

⁴⁵⁷ Defensoria Pública da União - DPU. Réplica, Documento No: 79142866-29-0-199-17-593305. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 242.

⁴⁵⁸ Brasil, Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 1973.

⁴⁵⁹ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

uma metodologia abrangente se confirma como meio de perpetuar a invisibilização do grupo populacional, bem como o argumento resta frustrado quando outros países já obtiveram experiências produtivas quanto a aplicação de uma metodologia para a produção de dados da população de rua⁴⁶⁰.

Após inclusão no polo passivo da lide, em outubro de 2018, a União Federal, por meio da Advocacia Geral da União, juntou aos autos sua contestação⁴⁶¹, que se pauta em sua ilegitimidade passiva. Em primeiro lugar por sua inclusão ser após a citação, mas, também, pela extensão dos pedidos que, por não terem sido aditados, são direcionados ao IBGE, único responsável pela realização dos censos nacionais⁴⁶². Quanto à criação de políticas públicas⁴⁶³, argumentaram que a proposta da DPU não subsiste na efetivação de uma norma anteriormente prevista, mas em razão da legislação apenas indicar o apoio do IBGE e não prever a inclusão da população em situação de rua no censo nacional, configura-se “a criação de uma regra geral e abstrata que resulte em uma política pública de sua preferência, não prevista em lei⁴⁶⁴”.

Argumentam, ainda, que caso transite em julgado tal decisão obrigaria o IBGE a “eternamente” não fazer distinções entre pessoas domiciliadas e não domiciliadas, independente de qualquer impedimento metodológico⁴⁶⁵. A réplica⁴⁶⁶ à contestação da União foi apresentada em 29 de outubro de 2018.

A Procuradoria Geral da República, representada pela procuradora Ana Padilha de Oliveira, apresentou parecer⁴⁶⁷ positivo, manifestando-se pela inclusão da população em situação de rua no censo de 2020.

Em sentença⁴⁶⁸, a juíza Maria Alice Lyard, destacou a legitimidade passiva do IBGE⁴⁶⁹, sendo o mesmo o responsável pela aplicação do censo nacional, independente da

⁴⁶⁰ Defensoria Pública da União - DPU. Réplica, Documento No: 79142866-29-0-199-17-593305. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 256.

⁴⁶¹ União. Contestação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, Documento No: 79142866-43-0-263-13-980125. Rio de Janeiro, 2018.

⁴⁶² Brasil. Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991, Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Distrito Federal, 1991. art. 2º.

⁴⁶³ União. Contestação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, Documento No: 79142866-43-0-263-13-980125. Rio de Janeiro, 2018, p. 337

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ Ibidem, p. 340.

⁴⁶⁶ Defensoria Pública da União - DPU. Réplica, Documento No: 79142866-51-0-285-18-650115. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018.

⁴⁶⁷ Procuradoria Geral da República. Parecer. Documento No: 79142866-54-0-305-6-975932. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018.

⁴⁶⁸ Lyard, Maria Alice Paim. Sentença. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 450.

⁴⁶⁹ Ibidem, p. 402.

responsabilidade de desenvolver a Política Nacional da População em Situação de Rua seja do Ministério de Direitos Humanos. Quanto à preliminar de ilegitimidade passiva alegada pela União, a MM. juíza aduziu que qualquer obrigação imposta ao IBGE demandaria uma ação conjunta com a União, motivo pelo qual caracteriza-se a hipótese de litisconsórcio passivo⁴⁷⁰.

Em sede de mérito, Maria Alice Lyard afirmou que a ausência de um conceito preciso não é justificativa para a inércia da efetivação da Política Nacional⁴⁷¹, ainda, compreende que o desenvolvimento de metodologia para a contagem da população em situação de rua permitiria o esclarecimento do conceito, levando em consideração que elucidaria as características dessa população, considerando as diversidades dos sujeitos. Ressalta que, a inclusão da população de rua no censo não garante a fruição dos direitos, mas configura um passo para a “inclusão social e reafirmação dessas pessoas como sujeitos de direito⁴⁷²”. Compreendeu que restou configurada, principalmente pelo decurso do tempo desde a implementação do decreto, a inércia e omissão dos réus, que afetam a efetivação das políticas públicas para população em situação de rua, dando provimento à ação.

O IBGE apresentou embargos de declaração⁴⁷³ alegando que a sentença não determina o meio como a obrigação deverá ser cumprida, principalmente em razão da obrigação ser do CIAMPRua, bem como não existir indicativo legal de que os dados devam ser colhidos em sede de censo nacional e a ausência de orientação quanto ao orçamento e de tempo hábil, o que foi ignorado em sentença⁴⁷⁴ pela MM. juíza.

5.1.2 Recurso ao 2º Tribunal Regional Federal

Em sede de apelação⁴⁷⁵, a União alegou que a sentença é genérica e incerta por não determinar as medidas necessárias para a execução das obrigações, fundamentando seu argumento na insegurança jurídica pela não ciência do conteúdo ou limites da condenação, o que justificaria a nulidade da sentença, bem como na necessidade de avaliação das dificuldades para execução do determinado.

Reiterou sua ilegitimidade passiva⁴⁷⁶ para compor a lide, em razão do pedido formulado se pautar na inclusão da população em situação de rua no censo de 2020, e no

⁴⁷⁰ Ibidem, p. 403.

⁴⁷¹ Ibidem, p. 406.

⁴⁷² Ibidem, p.407.

⁴⁷³ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Embargos de Declaração nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 417.

⁴⁷⁴ Lyard, Maria Alice Paim. Sentença. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 451

⁴⁷⁵ União Federal. Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 463.

⁴⁷⁶ Ibidem, p.470

desenvolvimento de uma metodologia que não faça distinção entre pessoas domiciliadas e não domiciliadas, não havendo alteração dos pedidos da inicial.

Destaca que, mesmo com atribuições relacionadas ao Decreto nº 7.053 de 2009, o censo é uma atribuição específica do IBGE, tal é disposto nas já citadas Leis nº 5.878 de 1973⁴⁷⁷ e nº 8.184 de 1991⁴⁷⁸, que atribuem ao IBGE o objetivo de assegurar informações e estudos necessários ao conhecimento da realidade brasileira, bem como a atribuição de realização do censo demográfico (população e domicílio) e censo econômico (agropecuário, industrial e de serviços). Portanto, a obrigação de realização do censo só pode ser cumprida pelo IBGE⁴⁷⁹.

Já o IBGE, em sua peça⁴⁸⁰, apresentou fato novo com base no art. 493 do Código de Processo Civil⁴⁸¹, sob a argumentação de que o Decreto nº 9.759⁴⁸² de 2019 determinou a extinção de todos os colegiados da administração pública federal, não havendo mais a possibilidade de o IBGE prestar apoio, tendo em vista que a sentença dispõe que a obrigação deveria ser cumprida em conjunto e sob coordenação do CIAMPRua.

O IBGE ainda declara que, a essência⁴⁸³ do censo demográfico é obter informações sobre as pessoas domiciliadas e as características das unidades de habitação, “a população recenseada é, por conseguinte, a de moradores em domicílios particulares (permanentes e improvisados) e coletivos, na data de referência”⁴⁸⁴.

“a metodologia aplicada na coleta das informações censitárias é a do “censo de direito” com coleta majoritariamente assistida e sem integração com registros administrativos, ou seja, toda coleta é operada ao longo de meses por um recenseador que vai em cada um dos 71 milhões de domicílios do país e conduz a pesquisa com base em uma data de referência”⁴⁸⁵.

Afirmaram que os dados colhidos são base de diversas políticas, de maneira que possibilita a verificação de áreas prioritárias pela administração pública e a base para definição de cotas do Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, além de distribuição orçamentária para a Saúde, Infraestrutura, Cultura e

⁴⁷⁷ Brasil. Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 1973.

⁴⁷⁸ Brasil. Lei nº 8.184 de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Brasília, 1991.

⁴⁷⁹ União Federal. Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 472.

⁴⁸⁰ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 492.

⁴⁸¹ Brasil, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, 2015.

⁴⁸² Brasil, Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019.

⁴⁸³ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 501.

⁴⁸⁴ Ibidem.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 502.

Educação, bem como a estimativa populacional pela qual é determinado o número de representantes da democracia indireta⁴⁸⁶.

Esses motivos, entre outros, justificam a necessidade de que o censo seja fidedigno, evitando uma duplicidade de dados, de forma a não refletir a realidade do país e descreditando os resultados. Ainda, prevêm que como uma das características principais da população em situação de rua é a transitoriedade, o censo decenal não garantiria os objetivos pretendidos, impossibilitando a elaboração de políticas públicas prementes ou o ajuste das políticas em tempo hábil.⁴⁸⁷ Verifica-se, ainda, que em apelação, tanto a União quanto o IBGE se manifestaram reafirmando ser a criação de Políticas Públicas uma atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Quanto à inclusão da população em situação primária de rua, àquela que vive sem qualquer abrigo, no censo de direito⁴⁸⁸, apontam a necessidade de uma metodologia diversa, em razão da aplicação se dar ao longo de meses por um recenseador, que vai a cada domicílio, não havendo meios de manter um controle de coleta eficaz quando não há um mínimo de fixação no território. Assim, ao adotar a unidade de coleta “pessoa” implicaria em um novo modelo censitário, como o “censo de fato”, que realizaria a mesma cobertura territorial em um único dia.

Afirmam que parte da população em situação de rua já é entrevistada no censo demográfico como população residente, por se tratar de população em situação de exclusão habitacional secundária, ou seja, abrigada em domicílios improvisados e coletivos que são investigados pelo censo demográfico.

Indicam⁴⁸⁹ que, o “censo” do Sistema Único de Assistência Social - CENSO SUAS⁴⁹⁰ possui o potencial para levantar dados da população em situação de rua, que deve ocorrer anualmente:

“no âmbito das unidades públicas de assistência social, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante coleta descentralizada de dados.

Ele é um ferramenta de orientação para as ações de planejamento e gestão do Sistema Único de Assistência Social em todo o país, subsidiando não apenas ações do Governo Federal, mas também ações no âmbito dos estados e municípios”⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Ibidem, p. 512.

⁴⁸⁸ Ibidem, p. 508

⁴⁸⁹ Ibidem, p. 510

⁴⁹⁰ Brasil, Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Brasília, 2010.

⁴⁹¹ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 509.

O CENSO SUAS atua, como apontado pela parte ré, com equipe multidisciplinar, no intento de elaborar políticas públicas, destacando-se por ser um registro administrativo com potencial de atender as necessidades de informação da população em situação de rua, sendo necessário apenas readequar o sistema para a produção precisa de dados.

Por fim, confirmam a impossibilidade de estimativa do custeio, “vez que não há um parâmetro adequado sobre o quantitativo e a sua distribuição no espaço ⁴⁹²”, não cabendo aplicar as técnicas de estima necessárias para prever o número de recenseadores e de setores censitários, fazendo com que o trabalho se torne inexecutável ⁴⁹³.

Em contrarrazões ⁴⁹⁴, a Defensoria Pública da União destacou a extrema relevância social da questão tratada, ressaltando que com as pesquisas realizadas pelo IBGE é possível saber quantas cabeças de gados existem no Brasil, bem como quantos domicílios possuem algum cachorro ou gato vacinado contra raiva, mas não há dados precisos em relação à população em situação de rua.

“A demanda, em verdade, coloca-se a priori da efetivação do mínimo existencial, na medida em que o reconhecimento como sujeito de direito se coloca como fator fundamental ao reconhecimento de seu direito ao mínimo existencial. Uma vez que o Censo se torna instrumento indispensável à formulação de políticas públicas, a ausência desta contagem se transformará em verdadeiro óbice à formulação de políticas públicas efetivas para este contingente populacional, perpetuando uma herança de descaso e criminalização por parte do Poder Público”⁴⁹⁵.

Ao abordar a finalidade do censo, a DPU aponta que ao limitar a metodologia ao domicílio particular ou coletivo o censo do IBGE desconsidera a população em situação de rua como integrante da população brasileira. Tal condição de exclusão amplia a situação de vulnerabilidade dessa parcela da sociedade, e impõe novas violações de direitos constitucionalmente previstos e dos objetivos da própria Constituição de 1988, como a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Afirmam que a finalidade do censo está sendo invertida, pois colabora com a discriminação, criminalização, vulnerabilização e estigmatização do grupo social. Resta necessário a coleta de dados e estatísticas geradas pelo censo para conhecer as especificações de tal grupo, permitindo implementar a Política Nacional da População em Situação de Rua. Ao que concerne a duplicidade de dados, afirmam que a exclusão de mais 100 mil pessoas do censo nacional impossibilita que os dados reflitam a realidade brasileira.

⁴⁹² Ibidem, p. 514

⁴⁹³ Ibidem, p. 515.

⁴⁹⁴ Defensoria Pública da União - DPU. Contrarrazões de Apelação. Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 537.

⁴⁹⁵ Ibidem

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento e desprovimento dos recursos, e afirmou que a decisão em conteúdo não apenas examinou adequadamente a realidade fática, quanto aplicou corretamente a legislação nacional ⁴⁹⁶.

Em acórdão ⁴⁹⁷, a 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal decidiu, por unanimidade, dar provimento aos recursos de apelação. Acolheram a preliminar de ilegitimidade passiva apresentada pela União Federal em razão do conteúdo do requerimento inicial, bem como a obrigação de realização do censo ser exclusiva do IBGE. No mérito, compreenderam que em razão do censo demográfico partir de metodologia baseada em domicílio, a parcela da população que se encontra em situação de exclusão habitacional primária deveria ser contabilizada por outro instrumento, sob pena de que a imposição de incluí-los no censo ser uma intromissão indevida da discricionariedade da instituição.

5.1.3 O Recurso Especial 1974492/RJ

Em março de 2021, a DPU interpôs Recurso Especial ⁴⁹⁸, onde defende que a exclusão do União do pólo passivo da demanda impossibilita o direcionamento da obrigação em conteúdo, pois mesmo sem a ampliação dos pedidos previstos em inicial, a sua concretização, depende da coordenação e manifestação do Ministério da Mulher, da família e dos Direitos Humanos, cuja representação jurídica é da União Federal, configurando um litisconsórcio necessário ⁴⁹⁹. Tal premissa é reforçada pela previsão da própria Política Nacional para a População em Situação de Rua, que dispõe sobre a obrigação e competência do órgão governamental para coordenar ações referentes à política nacional da população em situação de rua.

Apontam ⁵⁰⁰ o desencontro da decisão por reconhecer a existência do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional da População em Situação de Rua, que compõe a estrutura da União Federal, bem como sua função de monitorar e catalogar informações para coordenar a política nacional, mas exclui a União do pólo passivo de uma ação que visa exatamente discutir e executar os indicadores de

⁴⁹⁶ Ministério Público Federal. Parecer. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Tribunal Regional Federal, 2ª Região. Rio de Janeiro, 2019.

⁴⁹⁷ Schwaitzer, Sergio. Acórdão. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Tribunal Regional Federal, 2ª Região. Rio de Janeiro, 2020. p. 627.

⁴⁹⁸ Defensoria Pública da União. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 697.

⁴⁹⁹ Previsto no artigo 114 do CPC, e nos artigos 26, X e 28, V do Decreto nº 10.174/2017.

⁵⁰⁰ Defensoria Pública da União. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 702

monitoramento e catálogo de informações da população em situação de rua através do censo do território nacional.

Quanto ao disposto na Política Nacional da População em Situação de rua, reforçam, ainda, o art. 7º, III⁵⁰¹, que determina expressamente como seus objetivos a contagem oficial da População em Situação de Rua. Questionam⁵⁰², portanto, que se tal obrigação não vincula a União Federal, bem como não deve ser exigida do IBGE, a quem deveria ser atribuída, a fim de instaurar efetivamente a Política Nacional?

“Assim, tendo em vista que a pesquisa é a base do planejamento, da formulação e da avaliação de políticas públicas, consoante reconhecido pela Resolução 40/33, de 29/11/1985, da Assembléia Geral das Nações Unidas, a decisão judicial que desobriga o Estado Brasileiro de realizar a contagem da população em situação de rua, ao arrepio da legislação infraconstitucional citada, inviabiliza a coleta de dados essencial para o planejamento, a formulação e a avaliação das políticas públicas de moradia, saúde e integração social da população em situação de rua, em afronta direta tanto à legislação infraconstitucional de regência (artigos 26, X e 28, V do Decreto 10.174/2017, artigos 2º, III e VI do Decreto 9.894/2019, e artigo 7º, III do Decreto 7.053/2009), quanto à própria Constituição da República”⁵⁰³

Quanto à questão da metodologia utilizada pelo IBGE, a DPU aponta a incoerência da definição adotada de domicílio, quando a própria legislação brasileira determina que “ter-se-á por domicílio da pessoa natural, que não tenha residência habitual, o lugar onde for encontrada”⁵⁰⁴. Tal premissa é reiterada pela LINDB⁵⁰⁵, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que afirma que quando a pessoa não tiver domicílio, o mesmo será o local de sua residência ou o local em que se encontre.

Em contrapartida, em suas contrarrazões recursais⁵⁰⁶, a União volta a alegar que ainda que ela tenha atribuições importantes relacionadas à população em situação de rua, a realização do censo é exclusiva do IBGE. Dessa maneira, a formulação inicial que consiste na inclusão da população em situação de rua no censo de 2020 não pode ser direcionada à União.

Reiteram que a inclusão da população em situação de rua no censo seria uma política pública inteiramente nova⁵⁰⁷ imposta à Administração Pública, sendo que não há no Decreto nº 7.053 de 2009 qualquer previsão para que o IBGE ou a União incluam esse grupo

⁵⁰¹ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

⁵⁰² Defensoria Pública da União. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 703

⁵⁰³ Ibidem, p. 704.

⁵⁰⁴ Brasil, Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. art. 73.

⁵⁰⁵ Brasil. Decreto nº 4.657 de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942. art. 7º, §8º.

⁵⁰⁶ União Federal, Contrarrazões de Recurso Especial. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 726

⁵⁰⁷ Ibidem, p. 727

populacional nos censos demográficos. Assim, configura-se a criação de uma norma inteiramente nova e não a concretização de uma previsão legal imposta a estes atores.

“Em primeiro lugar, porque não se trata de políticas públicas previstas na Constituição, como exigem os precedentes do STF. As obrigações solicitadas na petição inicial, muito específicas e direcionadas, não constam sequer em legislação ordinária (o que traz à memória a regra constitucional segundo a qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei – artigo 5º, II, CF). A pretensão, da maneira em que foi proposta, está muito mais próxima da administração pública do que da efetivação de regras constitucionais. Afinal, criar programas públicos e estabelecer suas regras são atribuições próprias e clássicas da Administração Pública (artigo 84, VI, ‘a’, CF), não se justificando, sob qualquer ponto de vista, a interferência da Defensoria Pública neste ponto”⁵⁰⁸.

Concluem que a procedência da pretensão apresentada pela DPU seria irrazoável por vincular a Administração Pública de maneira intransponível à coisa julgada⁵⁰⁹, consequentemente, ao transitar em julgado se tornarão imutáveis, gerando ao IBGE a obrigação de não realizar mais distinção entre pessoas domiciliadas e não domiciliadas em seus assentamentos, sem considerar as graves oposições metodológicas já apresentadas.

Por fim, o IBGE, em suas contrarrazões de recurso especial ⁵¹⁰, frisa não ser objeto do Censo a pessoa em situação de exclusão habitacional primária. Afirma que a realização de tal inversão metodológica necessita, indubitavelmente, de envolver a municipalidade e demandaria um tempo de treinamento maior. Ressaltam que, parte da população em situação de rua é sim incluída nos censos já realizados, por envolverem pessoas que utilizam de domicílios coletivos ou moradias temporárias.

Quanto ao conceito de domicílio utilizado, defendem que a tecnicidade do critério e o fato de ser internacionalmente adotado⁵¹¹ afastam a aplicação da previsão nacional, encontrada no art. 73 do Código Civil e art. 7º, §8º da LINDB.

O desembargador Guilherme Calmon Nogueira da Gama, admitiu o recurso especial e determinou sua imediata remessa ao Superior Tribunal de Justiça. Após parecer do Ministério Público Federal que assenta a legitimidade passiva da União e pelo provimento da ação, os autos estão conclusos para o ministro relator, Mauro Campbell Marques⁵¹².

⁵⁰⁸ Ibidem, p. 727 e 728.

⁵⁰⁹ Ibidem, p. 728

⁵¹⁰ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, Contrarrazões de Recurso Especial. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 738

⁵¹¹ Ibidem, p. 739.

⁵¹² A conclusão se deu em 08 de abril de 2022.

5.2 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, segundo o próprio site ⁵¹³, tem como missão identificar e analisar território, contar a população e mostrar como a economia evolui através do trabalho e da produção das pessoas, indicando, ainda, como elas vivem.

É entidade da administração pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO⁵¹⁴, e surge em razão da carência de órgão capacitado para articular e coordenar as pesquisas estatísticas após a extinção do Departamento Nacional de Estatísticas em 1934 ⁵¹⁵, mesmo ano em que foi criado o Instituto Nacional de Estatística - INE. Na sequência, em 1937 é instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, que foi incorporado ao INE, e passou a, em 1938, ser nomeado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ⁵¹⁶.

Afirmam que o compromisso principal da fundação é produzir e difundir informação, de maneira a atender às necessidades da sociedade, da administração pública, das empresas e dos cidadãos, para fundamentar suas decisões em informações concretas. Para tanto seus principais valores são a ética (1), ou seja, manter a confiança nas informações oficiais por meio de uma produção profissional baseada em princípios científicos e com a garantia do sigilo das informações individualizadas; a transparência (2), garantindo o direito à informação e a publicidade; a responsabilidade (3), o dever de prestar informações de qualidade para o governo e a sociedade; a imparcialidade (4), garantir o direito de todos à informação, e; a excelência (5). Assim, pretendem um retrato objetivo do país, provendo a sociedade e o governo com informações e estatísticas confiáveis⁵¹⁷.

De acordo com a Lei nº 5.878 de 1973 ⁵¹⁸, “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional ⁵¹⁹” é o objetivo básico do IBGE. Para tanto sua atuação consistiria na “produção direta de informações, bem como a coordenação, orientação e desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais ⁵²⁰”.

Para realização de tal atividade, o art 3º prenuncia:

⁵¹³Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Institucional. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/o-ibge.html>>.

⁵¹⁴ Ibidem.

⁵¹⁵ Ibidem.

⁵¹⁶ Ibidem.

⁵¹⁷ Ibidem, p. 14.

⁵¹⁸ Brasil, Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 1973.

⁵¹⁹ Ibidem, art. 2º

⁵²⁰ Ibidem, §1º, art.2º.

“Art. 3º Para consecução do objetivo básico enunciado, no artigo 2º, o IBGE atuará principalmente nas seguintes áreas de competência:
 I - estatísticas primárias (contínuas e censitárias);
 II - estatísticas derivadas (indicadores econômico e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas);
 III - pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos.
 IV - Levantamentos geodésicos e topográficos, mapeamento e outras atividades cartográficas;
 V - sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência a sua ocorrência, distribuição e frequência”⁵²¹.

A legislação também prevê que, os recursos necessários para a execução das atividades de “Recenseamentos Gerais e Censos previstos no artigo 2º itens I e II, da Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965, constarão de dotações específicas consignadas ao IBGE no orçamento da União”⁵²².

O Decreto-lei nº 969/1938⁵²³, ainda em vigor, estipulou a realização decenal dos recenseamentos que deverá abranger em censos distintos os aspectos demográficos, econômicos e sociais do País ⁵²⁴. Salienta-se que, todo aquele que exercer função pública federal, estadual ou municipal fica obrigado a prestar as informações e auxílios regularmente solicitados para a operação censitária ⁵²⁵, bem como, todos os indivíduos civilmente capazes, que sejam domiciliados, residentes ou em trânsito no território nacional, são obrigados a prestar informações para fins de recenseamento ⁵²⁶.

Prevê, também, o sigilo das informações, ressalvadas aquelas destinadas expressamente para cadastro, não podendo ser objeto de divulgação que individualize ou identifique⁵²⁷. Atribui, ainda, a responsabilidade do governo para que, na época dos recenseamentos não haja deslocamento em massa⁵²⁸.

5.2.1 Censo Nacional

Segundo o IBGE ⁵²⁹, a palavra censo deriva da palavra *census*, originada do latim, e significa o conjunto de dados estatísticos dos habitantes de um local, seja ele uma cidade, um

⁵²¹ Ibidem, art. 3º

⁵²² ibidem, art. 15.

⁵²³ Brasil. Decreto-lei nº 969 de 21 de dezembro de 1938. Dispõe sobre os recenseamentos gerais do Brasil. Brasília, 1938

⁵²⁴ Ibidem, art.1º, §1º.

⁵²⁵ Ibidem, art.2º.

⁵²⁶ Ibidem, art. 4º.

⁵²⁷ Ibidem, art. 5º.

⁵²⁸ Ibidem, art. 6º.

⁵²⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Histórico dos Censos. Memória IBGE. Introdução. Disponível em:<<https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/panorama-introdutorio.html>>.

estado, uma nação. Devido a importância dessas informações para o futuro do Brasil, como acima citado, há obrigatoriedade do dever de responder o recenseamento, pois:

“O censo possibilita conhecer o país, os estados e os municípios. Com as informações do censo o Governo pode identificar os locais onde é mais importante investir em saúde, educação etc.; descobrir lugares que necessitam de programas de incentivo ao crescimento econômico; distribuir melhor o dinheiro público. A sociedade em geral, também usa as informações dos censos para pedir atenção dos governos para problemas específicos”⁵³⁰.

Até 1872 os censos realizados no Brasil não tinham o objetivo estrito de coletar dados sobre a população, sendo que o levantamento dos habitantes ocorria de maneira indireta ⁵³¹.

“As fontes de dados eram relatórios preparados com outras finalidades, como os relatórios de autoridades eclesiásticas, sobre os fiéis que freqüentavam a igreja, e os relatórios de funcionários da Colônia, enviados para as autoridades da Metrópole. Usava-se, também, como fonte de informação, as estimativas da população fornecidas pelos Ouvidores, ou outras autoridades, à Intendência Geral da Polícia”⁵³².

Apenas em 1750, a Coroa Portuguesa decidiu realizar levantamentos, de forma direta sobre a população adulta e não-escrava, apta a ser convocada para fins militares de defesa do território⁵³³. O primeiro regulamento censitário nacional foi em 1846, definindo o caráter periódico do censo para cada 8 anos, como a autorização para utilizar os recursos necessários se deu apenas em 1850, o primeiro censo foi programado para 1852 ⁵³⁴. Entretanto, a operação não foi realizada em razão da desconfiança da população de que o Decreto nº 797, de junho de 1851, então conhecido como a "lei do cativo", acreditando-se que era uma medida governamental para a escravização de homens livres de cor, adiando a realização do censo em 20 anos⁵³⁵.

No ano de 1870, nova legislação determina a realização de censo em todo o território nacional, e determinando a periodicidade de cada 10 anos ⁵³⁶. O primeiro censo nacional foi então realizado em 1872, e recebeu o nome de Recenseamento da População do Império do Brasil⁵³⁷, apenas em 1910 e 1930 o recenseamento não foi realizado ⁵³⁸.

Com a criação do IBGE, em 1936, iniciou-se uma moderna fase censitária no Brasil, que ampliou a abrangência temática do questionário “com introdução de quesitos de interesse

⁵³⁰ Ibidem.

⁵³¹ Ibidem.

⁵³² Ibidem.

⁵³³ Ibidem.

⁵³⁴ Ibidem.

⁵³⁵ Ibidem.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Ibidem.

⁵³⁸ Ibidem.

econômico e social, tais como os de mão-de-obra, emprego, desemprego, rendimento, fecundidade, migrações internas, dentre outros temas”⁵³⁹.

O primeiro Censo Demográfico do IBGE foi realizado em 1940, compreendendo-se que “dos resultados do Censo Demográfico e das Contagens Populacionais são obtidas as tendências e parâmetros indispensáveis à elaboração de projeções e estimativas populacionais”⁵⁴⁰. A primeira contagem da população realizada pelo IBGE se deu em 1996 ⁵⁴¹, um dos motivos dessa especificidade se deu em razão do surgimento de cerca de 1.500 municípios após o censo demográfico de 1991 ⁵⁴².

“Continuam fortes as demandas pelas atualizações dos dados populacionais no período entre um censo e outro, como forma de reduzir os efeitos das distorções nas estimativas municipais provocadas pelo afastamento da data do último recenseamento. Tais distorções afetam bastante os menores municípios, que são também os mais dependentes dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. A segunda Contagem da População levada a cabo pelo IBGE ocorreu em 2007, já com a introdução dos computadores de mão (*PDAs* - assistentes pessoais digitais)”⁵⁴³.

Os censos nacionais mais recentes foram realizados em 2010 e, posteriormente, em 2022. Observa-se que a periodicidade de 10 anos não pode ser respeitada em razão da Pandemia mundial da Sars-COVID-19, no ano de 2020, bem como os cortes orçamentários no ano de 2021⁵⁴⁴.

5.2.1.2 A Metodologia do censo de direito

O censo brasileiro parte do conceito de “censo de direito”, ou seja, de população residente, onde a população é enumerada no seu local de residência habitual ⁵⁴⁵. Ressaltam que em outros países é utilizado o levantamento da população “de fato”, ou seja, no local em que se encontram na data de realização do censo. “Dadas as características continentais do Brasil e a forma de utilização da informação censitária, a escolha vem recaindo em todos os últimos censos sobre o uso da primeira alternativa”⁵⁴⁶.

⁵³⁹ Ibidem.

⁵⁴⁰ Ibidem.

⁵⁴¹ Ibidem.

⁵⁴² Ibidem.

⁵⁴³ Ibidem.

⁵⁴⁴ Teixeira, Carol. IBGE divulga primeiros dados do Censo Demográfico de 2022. Rádio Senado. Senado Federal. Brasília, 29 de junho de 2023. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/06/29/ibge-divulga-primeiros-dados-do-censo-demografico-de-2022>>.

⁵⁴⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Metodologia do censo demográfico 2010 / IBGE. - Rio de Janeiro : IBGE, 2013, 712 p. - (Relatórios metodológicos, ISSN 0101-2843 ; v. 41) Rio de Janeiro, 2013. p. 276.

⁵⁴⁶ Ibidem.

É, portanto, fixada uma data de referência, a partir da qual se estabelece o número de moradores, os nascidos após a data não são incluídos na contagem do censo, bem como os falecidos após essa data continuam fazendo parte dos dados coletados.

No documento de metodologia do censo de 2010⁵⁴⁷, justificam a opção de não incluir a população que vive exclusivamente na rua com base nos seguintes argumentos, sendo os mesmos já apresentados para a realização do censo de 2000:

- “• Necessidade de ser estabelecido um questionário próprio para este tipo de levantamento;
- Necessidade de concentrar a coleta de dados em apenas um fim de semana, visto a grande mobilidade dessa população; a escolha do fim de semana deve-se à constatação de que existem aparentes “moradores de rua” que, nos fins de semana, retornam ao domicílio familiar e, neste caso, de acordo com as definições do Censo, deveriam ser enumerados em seus domicílios;
- Necessidade de o levantamento ser realizado por uma equipe distinta daquela que faz a coleta no setor censitário, que precisaria, inclusive, receber treinamento especial para realizar as entrevistas;
- Inexistência de informações que permitissem identificar, especialmente, a concentração dessa população, o que faria com que fosse necessário estabelecer um número muito grande de equipes, de modo a garantir a cobertura o mais próximo possível da realidade; e
- A investigação dessa parcela da população, considerando a sua relevância, seria muito mais adequada através de uma pesquisa específica, que tivesse seu âmbito e profundidade melhor definidos⁵⁴⁸”.

Para a coleta do Censo Demográfico de 2010, informam a utilização de 2 modelos de questionário, sendo alternado por municípios sua aplicação, em alguns é aplicado só o modelo de Questionário Básico, simplificado; em outros, definido através de amostragem probabilística, o Questionário da Amostra, que contém todas as perguntas do básico, mas inclui um conjunto de quesitos sobre a educação, religião, deficiência, fecundidade, migração, trabalho, rendimento, entre outros⁵⁴⁹. “O conjunto de informações comuns aos dois questionários, o Básico e o da Amostra, constitui as informações básicas censitárias obtidas para 100% da população, o que se convencionou chamar de Conjunto Universo”⁵⁵⁰.

O IBGE, conclui, que o censo realizado, tem, portanto, moradores de domicílios particulares, permanentes ou improvisados, ou domicílios coletivos⁵⁵¹. E a partir do censo de 2010, a seguinte tipologia de domicílios, que subdividia-os os particulares permanentes em 4 categorias, os particulares improvisados em 3 categorias e os coletivos em 5 categorias, passou a ser adotada⁵⁵².

⁵⁴⁷ *ibidem*.

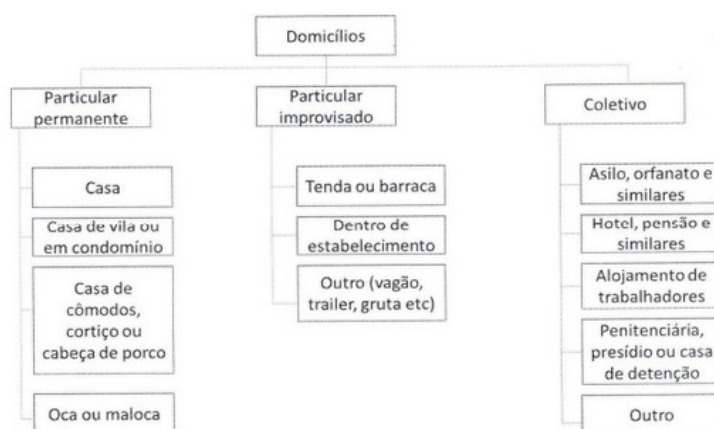
⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p. 277.

⁵⁵⁰ *Ibidem*.

⁵⁵¹ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ*, 2019. p. 503.

⁵⁵² *Ibidem*, 504.

Imagem 01⁵⁵³

O censo de 2022, traz algumas inovações em relação ao aplicado em 2010, entretanto, nenhum documento atual apresentou relatório ou esclarecimentos sobre a não inclusão da população em situação de rua no recenseamento.

Além da coleta de informações coletadas através de entrevista presencial (entrevista direta - face a face - com os moradores do domicílio)⁵⁵⁴, o censo de 2022 contou com a modalidade de coleta por meio de telefone e da internet.

“O Recenseador poderia oferecer essa alternativa a pedido do morador; ou quando houvesse restrições de acesso a áreas específicas, por exemplo, no caso de condomínios fechados; ou quando fosse encontrada qualquer outra dificuldade para fazer a coleta na modalidade entrevista presencial. Houve também um aumento de coleta nos Povos e Comunidades Tradicionais, onde pesquisou-se, pela primeira vez, as comunidades quilombolas”⁵⁵⁵.

Impõe que o âmbito da pesquisa declarada⁵⁵⁶ foi investigar todos os domicílios do território e seus moradores, na data de referência. Assim, morador é aquele que tem como local habitual de residência aquele domicílio, e domicílio é:

“o local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais para definir a existência de mais de um domicílio em uma mesma propriedade ou terreno são os de separação e independência, que devem ser atendidos simultaneamente”⁵⁵⁷.

A separação consiste na separação por paredes, muros ou cercas e coberto por um teto, permitindo-se o isolamento daqueles que ali habitam das demais. Assim como a metodologia

⁵⁵³ Imagem disponibilizada pelo IBGE nos autos da Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 504.

⁵⁵⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo Demográfico - 2022. Conceitos e Métodos:metadados. Disponível <<https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/operacoes-estatisticas/CD>>.

⁵⁵⁵ Ibidem.

⁵⁵⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo Demográfico - 2022. População e Domicílios: Primeiros Resultados. Rio de Janeiro, 2023. p. 11.

⁵⁵⁷ Ibidem, p. 12.

do censo de 2010, o IBGE classificou em 2022, os domicílios em 2 grupos, particulares e coletivos.



Imagem 02⁵⁵⁸

Em relação aos domicílios coletivos, algumas alterações ocorreram entre 2010 e 2022, sendo que no último censo realizado tiveram como referência:

“Classifica-se em duas espécies: Domicílio Coletivo com Morador e Domicílio Coletivo sem Morador. São tipos de domicílio coletivo:

- asilos, orfanatos, conventos e similares;
- hotéis, motéis, campings, pensões e similares;
- alojamento de trabalhadores ou estudantes, república de estudantes (instituição);
- penitenciária, presídio ou casa de detenção; e
- outros (quartéis, postos militares, hospitais e clínicas com internação), etc⁵⁵⁹”.

Acrescentam, ainda, os logradouros de praças, calçadas, e viadutos, contanto que as estruturas móveis destinadas à moradia ou pernoite, como barracas ou abrigos de papelão, estivessem ocupadas na data de referência.

5.3 Ação sem resultados

Percebe-se pela análise da Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101 e da Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 976, a interseção dos atores e demandas, podendo-se verificar com, infelizmente, pouco assombro, a resistência pela inclusão da População em Situação de Rua no Censo Nacional produzido pelo IBGE.

Mesmo não constando na Petição Inicial da ADPF 976, os autores aditaram-na ⁵⁶⁰ de modo a requerer, especificamente quanto ao IBGE, a realização e sistematização de dados emergenciais para diagnóstico territorial, que determinem o quantitativo das pessoas em

⁵⁵⁸ Imagem disponibilizada pelo IBGE no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo Demográfico - 2022. População e Domicílios: Primeiros Resultados. Rio de Janeiro, 2023. p. 13.

⁵⁵⁹ Ibidem, p. 14

⁵⁶⁰ REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022, p. 3, (i).

situação de rua por região, bem como vagas de abrigos e locais com capacidade de fornecimento de alimentação. Por fim, destacam a necessidade de inclusão do levantamento da população em situação de rua nos próximos censos demográficos.

A Advocacia Geral da União - AGU, que atua na defesa da União na Ação Civil Pública em análise, se manifestou pelo não conhecimento da ação e indeferimento do pedido cautelar da ADPF ⁵⁶¹, e com base no princípio da subsidiariedade, informou a existência da demanda coletiva relativa à produção de dados sobre a população em situação de rua pelo IBGE⁵⁶².

O *amicus curiae* apresentado pela Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS ⁵⁶³, destacou a necessidade de produção de dados, bem como sua sistematização e disseminação, afirmando que passados quase 13 anos, - que no momento se aproximam de 15 anos -, ainda não houve uma contagem oficial em nível nacional, evidenciando-se que questões centrais para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas são ignoradas pelos gestores ⁵⁶⁴.

Averigua-se que não só o pedido não se encerra na inclusão da população em situação de rua no censo nacional, mas que provoca o IBGE a apresentar informações sobre essa parte da população e sobre os serviços que deveriam, de alguma maneira, atuar para proteção e acolhimento dela, o que vai além do pedido da ACP, não cabendo a existência de demanda coletiva justificar a inadequação do pedido.

Entretanto, quando direcionados ao pedido em comum, de inclusão no censo nacional, mesmo que a demanda apresentada em ADPF não enseje na não distinção entre pessoas domiciliadas e não-domiciliadas, o argumento de impossibilidade por inexistência de uma metodologia adequada ou impossibilidade de aplicação da metodologia que geraria maiores resultados, demonstra um papel meramente intermediário dos atores da rede, nesse sentido, ao receberem a ação dentro da rede, ela não consegue gerar resultados, perdendo força e não podendo mais ser vislumbrada na planificação do escopo de análise.

⁵⁶¹ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022, p.29.

⁵⁶² ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁵⁶³ Defensoria Pública da União e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Estaduais e Distrital nos Tribunais Federais - GAETS. Documento Eletrônico 320. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁵⁶⁴ Ibidem. p 28

5.3.1 A metodologia baseada em domicílio pensada a partir da racialidade

Quando pensado apenas como porcentagem, os dados de maio de 2024, do CadÚnico⁵⁶⁵, apontam um total de 0,30% pessoas no Brasil se encontram em situação de rua⁵⁶⁶. Tal valor parece ínfimo em relação aos dados da população domiciliada, o que poderia significar que os índices elaborados pelo IBGE quanto a população brasileira, mesmo excluindo a população em situação de rua, possuem uma margem de erro muito baixa. Mas, quando se pensa no contingente de indivíduos, existem, não ignorando a subnotificação, mais de 293.807 mil pessoas em situação de rua no Brasil⁵⁶⁷. Não é possível imaginar o efeito que esse número teria nos valores do PIB ou na avaliação de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, levantados pelo IBGE a partir do censo nacional.

Impacto maior, mas necessário, é percebido ao confrontar que 68,67% das pessoas que atualmente se encontram nas ruas se autodeclararam negras, ou seja, pretas ou pardas. Na tabulação para família⁵⁶⁸, os dados indicam 286.823 famílias em situação de rua, e a porcentagem de famílias autodeclaradas como negras, 68,42%. Em comparação com a população branca em situação de rua, o número expressa mais que o dobro do percentual, conforme pode ser visto no gráfico a seguir, que se baseia em números inferiores aos atuais.

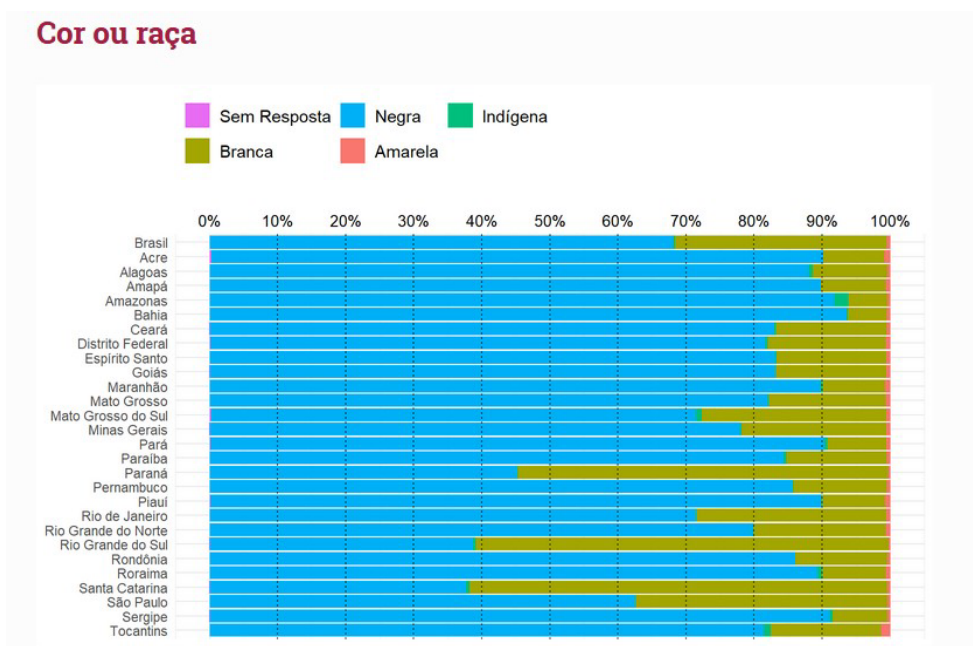


Imagem 03⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ CECAD 2.0. Tabulador do Cadastro Único. Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php>. Consulta realizada em 10 de junho de 2024.

⁵⁶⁶ Ibidem.

⁵⁶⁷ Ibidem.

⁵⁶⁸ Ibidem.

⁵⁶⁹ Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua. Informe Técnico: Comparação da População em Situação de Rua - Brasil - Dezembro/2023. Disponível em:

Mesmo que não seja possível construir uma linha do tempo que exponha quando o fenômeno da população em situação de rua se inicia, quando se remonta às leis que seguiram o caminho gradual e ilusório da abolição da escravatura no Brasil, encontra-se fortes indícios de como e quando a raça passa a integrar ponto central dessa dinâmica existencial e, para além disso, quando esse grupo populacional tem seu corpo quantitativo acrescido de maneira exponencial.

Para compreender melhor os impactos de uma metodologia que seja baseada em domicílio nas questões de racismo estrutural e como a metodologia adotada atua na manutenção de uma hierarquia racial, faz-se necessário analisar o modo em que abolição da escravidão e a urbanização territorial ocorreram no país, pois elucidam uma falta de integração da população negra na sociedade brasileira. Esse abandono da população negra é evidenciada, inclusive, por medidas voltadas ao direito à propriedade enquanto o país ainda se preparava para uma possível abolição da escravatura.

Nesse sentido destacam-se medidas de conhecidos abolicionistas que pretendiam viabilizar a integração da população negra, como André Rebouças e Joaquim Nabuco. Nabuco chegou a propor o retorno das terras que se tornassem improdutivas pela emancipação dos escravos ao domínio público, visando uma “Democracia Rural” advinda da reforma agrária⁵⁷⁰. Já Rebouças⁵⁷¹ optou por medidas mais sutis, como a de uma democracia rural a partir da venda ou arrendamento aos não-proprietários. Entretanto, a premissa escolhida pelo ordenamento nacional determina que a aquisição da terra seria o único meio de se obter a propriedade no país, tal proposição ficou conhecida como a Lei de Terras de 1850⁵⁷².

“A manutenção das referidas características foi assegurada pela legislação de 1850 por meio da qual se restringiu o acesso a terra ao mercantilizar a propriedade da terra no país, consistindo em uma das medidas preparatórias para a transição do trabalho forçado para o trabalho livre e assalariado frente ao fim do tráfico negreiro”⁵⁷³.

Em 1871, A Lei do Ventre Livre⁵⁷⁴ dispôs que os filhos dos escravos nasceriam livres, porém caberia aos senhores de seus pais escolher quando lhes daria a liberdade, podendo ser

file:///C:/Users/jessica.bueno/Downloads/Compara%C3%A7%C3%A3o%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua%20-%20Brasil.html

⁵⁷⁰ Nabuco, Joaquim. Obras completas de Joaquim Nabuco (Volume 7) : O abolicionismo. Conferências e discursos abolicionistas. São Paulo : Instituto Progresso Editorial, 1949, 14 v., v.7: xii, p. 377.

⁵⁷¹ Azevedo, Celia Maria Marinho de. Onda Negra, Medo Branco: O Negro no Imaginário das Elites - Século XIX.. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. 267 p. 100

⁵⁷² Brasil, Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Rio de Janeiro, 1850.

⁵⁷³ Ribeiro, Anna Lyvia Roberto Custódio. Racismo Estrutural e a Aquisição de Propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo I 1ª edição. Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro - São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 112.

⁵⁷⁴ Brasil, Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm>.

aos oito anos sendo o senhor indenizado, ou a partir dos 21 anos não recebendo, o senhor, nenhuma indenização, entretanto para o indivíduo recém liberto nenhuma política de inserção na sociedade é legislada.

Da mesma maneira, com a Lei do Sexagenário de 1885⁵⁷⁵, o idoso, sem meios de se manter e muitas vezes sem a condição de conseguir novo emprego por não possuir mais valor produtivo para o mercado e, novamente, sem nenhuma previsão legal de inserção na vida social ou garantia jurídico-sociais, era novamente abandonado pelo Estado e pela Sociedade à própria sorte. Tal legislação que prevê a eliminação gradual do elemento servil, como relata Abdias Nascimento⁵⁷⁶, permite que o indivíduo já livre, se não possuía meios físicos de continuar o trabalho devido a violência do seu corpo durante os anos de trabalho, ser simplesmente atirado à rua.

Como retratado por Nascimento:

“Depois de sete anos de trabalho, o velho, o doente, o aleijado e o mutilado – aqueles que sobreviveram aos horrores da escravidão e não podiam continuar mantendo satisfatória capacidade produtiva – eram atirados à rua, à própria sorte, qual lixo humano indesejável; estes eram chamados os tais “africanos livres”. Não passava, a liberdade sob tais condições, de pura e simples forma de legalização do assassino coletivo. As classes dirigentes e autoridades públicas praticavam a liberação dos escravos idosos, dos inválidos e dos enfermos incuráveis, sem lhes conceder qualquer recurso, apoio, ou meio de subsistência”.⁵⁷⁷

Em maio de 1888, é promulgada a lei de abolição da escravidão, conhecida como Lei Áurea⁵⁷⁸ que, mais uma vez, além de não prever meios de inserção do ex-escravo na dinâmica social, era acompanhada de diversos mecanismos de exoneração da responsabilidade dos senhores de escravo, do Estado e da Igreja⁵⁷⁹.

Ainda, dois anos depois da lei que finda a escravatura, conta Nascimento⁵⁸⁰ que o ministro das finanças, Ruy Barbosa, ordenou a coleta de todos os dados de escravos no Brasil e sua posterior incineração, realizada em maio 1891, com a justificativa de apagar a mancha negra da escravidão da história do país, como se ao eliminar os registros pudessem eliminar com a própria história brasileira, o que de certa forma o fazem por impossibilitarem a “compreensão e análise da experiência africana e de seus descendentes no país”⁵⁸¹.

⁵⁷⁵ Brasil, Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm>.

⁵⁷⁶ Nascimento, Abdias do. O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016.

⁵⁷⁷ Ibidem. p. 79.

⁵⁷⁸ Brasil, Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm>.

⁵⁷⁹ Nascimento, Abdias do. O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016. p.79.

⁵⁸⁰ Ibidem.

⁵⁸¹ Ibidem, p. 93.

Os ex-escravos passam a uma nova condição de vulnerabilidade, sobrevivendo à própria sorte e sendo submetidos à ausência de um teto, de trabalho digno e remunerado, sem acesso à educação e, também, a direitos e de condição efetiva de sujeitos de direito no ordenamento brasileiro.

Ocorre o apagamento de sua história, seguindo as diversas tentativas que já perduravam toda a escravidão, como relatado por Nascimento⁵⁸², de eliminação de sua cultura, de sua identidade, de sua fé, muitas vezes por meio de criminalização de suas construções políticas e religiosas. Posteriormente, as diversas dinâmicas da democracia racial e das tentativas de embranquecimento populacional tentam apagar a sua cor⁵⁸³, tal prática é mais um dos métodos de extinção da “mancha negra”, tendo como mecanismos o estupro da mulher negra pelos brancos⁵⁸⁴ e a política imigratória tentado atrair o sangue europeu para lidar com a “ameaça racial” do povo negro⁵⁸⁵.

A discriminação econômica perpetua de maneira livre por 63 anos, quando o Estado, em 1951, com a Lei Afonso Arinos⁵⁸⁶, estabelece a primeira normativa que proibia terminantemente a discriminação racial, incluindo para contratação de indivíduos e no ambiente de trabalho transformando o preconceito em contravenção penal⁵⁸⁷, porém o ato que regulamentou a contravenção penal foi promulgado 34 anos depois, apenas em 1985.

Esse primeiro mecanismo, entretanto, não foi pensado para ter efetividade, e consequentemente não foi incorporada na vivência da sociedade, muito menos cobrada pelas instituições governamentais. Exemplo de tal arquitetura são as conhecidas discriminações disfarçadas, onde os critérios de contratação divulgados não enunciados de maneira descarada como a exigência da pele alva, mas se encontravam nos padrões de beleza eurocêtricos que repetidamente eram exaltados.

⁵⁸² Ibidem, p.111.

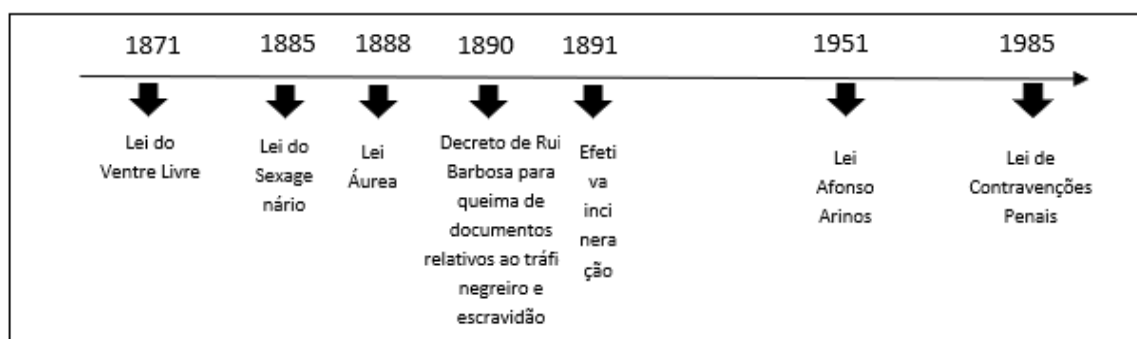
⁵⁸³ Ibidem, p. 83.

⁵⁸⁴ Ibidem.

⁵⁸⁵ Ibidem, p. 85.

⁵⁸⁶ Brasil, Lei nº 1.390, de 3 julho de 1951. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11390.htm>.

⁵⁸⁷ Brasil, Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17437.htm>.

Imagem 1: Linha do tempo⁵⁸⁸

Nessa ótica, sem nenhuma previsão de meios para acolher socialmente os ex-escravos e, totalizando, ainda, 97 anos da abolição à efetiva previsão legal da discriminação como contravenção penal, tem-se um grupo populacional abandonado, sem acesso efetivo à uma remuneração, à moradia, à educação e a proteção e garantia dos seus direitos ou sua nova condição de cidadãos. Nesse sentido, Nascimento se posiciona da seguinte maneira:

“Qual foi o “problema” criado pelas classes dominantes brancas com a “libertação” da população escrava? Não foi, como deveria ser, identificar e implementar a providência econômica capaz de assegurar a esta nova parcela do povo brasileiro sua própria subsistência. Nem foi o aspecto político o cerne do “problema”, isto é, de que maneira o negro, cidadão recém-proclamado, participaria nos negócios da nação que ele fundara com seu trabalho. E muito menos significava, o “problema” posto para a elite dominante, a procura de instrumentos válidos e capazes de integrar e promover a colaboração criativa na construção da cultura nacional desse grupo humano recém incorporado à sua cidadania. Autoridades governamentais e sociedade dominante se mostraram perfeitamente satisfeitas com o ato de condenar os africanos “livres”, e seus descendentes, a um novo estado econômico, político, social e cultural de escravidão em liberdade”.⁵⁸⁹

Percebe-se que quando se insere a reflexão sobre a dinâmica racial no espectro da população em situação de rua evidencia-se uma possível relação de interseção entre a ausência de domicílio desse grupo populacional com o racismo estrutural.

Tal dinâmica se agrava com o processo de urbanização, que no Brasil ganhou maiores proporções a partir da segunda metade do século XX, quando ocorreu um crescimento populacional expressivo e a migração do campo para o meio urbano. Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ⁵⁹⁰ de 2016, apontam que, entre 1960 e 2010, o Brasil urbano

⁵⁸⁸ Linha do tempo desenvolvida por meio dos relatos de Abdias Nascimento e Silvio Almeida nas obras: Nascimento, Abdias do. *O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado*. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016 e Almeida, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. Coleção Feminismos Plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. Editora Jandaíra, 2020.

⁵⁸⁹ Nascimento, Abdias do. *O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado*. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016. p. 81.

⁵⁹⁰ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

cresceu cerca de 402%, passando de uma população de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo em cidades.

Esse processo de rápida urbanização, alinhado às falhas de planejamento e gestão e ao controle social por meio da divisão do espaço urbano, gerou consequências não superadas até os dias atuais, agravando as desigualdades sociais existentes e criando, como colocado por Raquel Rolnik⁵⁹¹, um “*déficit* de cidade”, ou como dito por Ermínia Maricato⁵⁹², criando a necessidade de “distribuição da cidade”.

Anna Lyvia Ribeiro⁵⁹³ sumariza como a realidade da ocupação socioespacial se associa à ausência de integração da população negra, já citada a partir de Nascimento, após a abolição da escravatura, que se agravam em decorrência de diversos fatores, como:

“À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável”⁵⁹⁴.

Conclui⁵⁹⁵, a pesquisadora, que a ausência de integração racial no país é fator objetivo da desigualdade socioeconômica, e que a histórica manutenção do grupo racial branco nos espaços de poder tem como consequência um privilégio de cor para aquisição da propriedade e, mais do que isso, na possibilidade de habitações que contenham condições mínimas de infra-estrutura, acesso ao transporte público, oportunidades de emprego e exposição à violência.

Considerando que os impactos da raça na aquisição de propriedade e na desigualdade socioeconômica afetam diretamente o acesso à moradia, a dita metodologia de direito, baseada em domicílio, adotada pelo IBGE, passa a compor o dispositivo de racialidade⁵⁹⁶, que gera a manutenção dos *status quo* da sociedade brasileira, por não permitir a inclusão desse grupo populacional na esfera de discurso:

⁵⁹¹ Rolnik, R. Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade. Sul21, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/auMqvC>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

⁵⁹² Maricato, E. Para entender a crise urbana. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015

⁵⁹³ Ribeiro, Anna Lyvia Roberto Custódio. Racismo Estrutural e a Aquisição de Propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo I 1ª edição. Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro - São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

⁵⁹⁴ Maricato, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, 2003, V. 17 N. 48, 151-166

⁵⁹⁵ Ribeiro, Anna Lyvia Roberto Custódio. Racismo Estrutural e a Aquisição de Propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo I 1ª edição. Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro - São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 145.

⁵⁹⁶ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023.

“as práticas sociais se constituíam discursivamente e os discursos formariam sujeitos e objetos que se condicionam, se deslocam, se multiplicam ou invertem posições. O que impulsiona essa dinâmica, segundo Foucault, é a vontade de saber a verdade do sujeito, instituindo como o lugar da verdade”⁵⁹⁷

Essa prática também se evidencia quando ainda em 1970, o IBGE opta por excluir do censo toda a informação relativa à origem racial e cor epidérmica dos recenseamentos, ao que Abdias denuncia dar “margem às manipulações e interpretações das estatísticas segundo interesse de classes dirigentes”⁵⁹⁸. Somado à já citada incineração de todos os documentos, inclusive registros censitário e demográficos das pessoas escravizadas, essa alquimia estatística:

“resulta outro instrumento de controle social e ideológico: o que deveria ser espelho de nossas relações de raça se torna apenas um travesti de realidade. E as informações que os negros poderiam utilizar em busca de dignidade, identidade e justiça lhes são sonhadas pelos detentores do poder”⁵⁹⁹.

Abdias defende que a exclusão da raça dos censos nacionais se deu com base em uma alegação de “justiça social”, mas que isso denuncia o desejo de que qualquer conscientização afro-brasileira como ameaça. Tal descontinuidade das classificações raciais que se estendeu do censo de 1972, de 1890 e 1940 e foi omitida no censo 1920⁶⁰⁰, negam, segundo Abdias⁶⁰¹, a possibilidade de autodefinição, subtraindo os meios de identificação.

5.3.1.1 Só existe quem tem domicílio?

Como apresentado nos documentos comprobatórios da ACP, os primeiros pontos de dificuldade apontados no próprio relatório teste da inclusão da população em situação de rua no censo nacional, realizado em 2014⁶⁰², seriam a extensão do formulário que continha informações de difícil compreensão por parte dos entrevistados e entrevistadores, bem como a consequente exigência de um tempo maior de treinamento para possibilitar a realização do trabalho. Dentre os conceitos de difícil compreensão contestados, destacaram o de “População em Situação de Rua”, demandando maior precisão para atingir os objetivos da pesquisa.

⁵⁹⁷ Ibidem, p. 39.

⁵⁹⁸ Nascimento, Abdias do. O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016. p. 93.

⁵⁹⁹ Ibidem.

⁶⁰⁰ Camargo, Alexandre de Paiva Rio. Mensuração racial e campo estatístico nos censos brasileiros (1872-1940): uma abordagem convergente. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, 2010.

⁶⁰¹ Nascimento, Abdias do. O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016. p. 94

⁶⁰² Defensoria Pública da União - DPU. Documento comprobatório. Documento No: 79142866-14-0-119-50-682441, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 175 e 176.

Consideram, também, dificuldades de abordagem da população e situações de constrangimentos, motivo pelo qual prenunciam que o trabalho só foi realizado na presença e com a ajuda de "facilitadores", concluindo que a equipe do IBGE não teria como conduzir a pesquisa em todo o território nacional. Quanto ao horário e prazo de aplicação do questionário, observaram a necessidade da pesquisa noturna, de um estudo prévio do território e, ainda, indicaram que a mobilidade da população em situação de rua pode gerar uma dupla contagem⁶⁰³. Argumentam, portanto, a impossibilidade de se aplicar uma metodologia de fato, que exigiria a coleta dos dados em curto período de tempo, como o prazo de uma noite, em contrapartida à proposta atual que se baseia em domicílios e ao fixar uma data de referência proporciona que a coleta seja utilizada durante meses.

Quanto ao conceito de população em situação de rua apresentado na Política Nacional da População em Situação de Rua ⁶⁰⁴, o decreto é claro ao definir a população em situação de rua como grupo sem moradia convencional regular, utilizando-se de logradouros privados ou públicos, áreas degradadas ou unidades de acolhimentos. Tal proposta de terminologia é resultado de luta ⁶⁰⁵, da necessidade desse grupo populacional a não se fechar em conceitos estáticos, o que os permite retomar a condição de ator social, burlando, de certa maneira, a ideia do próprio reconhecimento em que apenas quando há o encaixe do indivíduo à norma é que ele pode ser vislumbrado como sujeito de direito⁶⁰⁶.

Ressalta-se também que, quando alegam que parte da população em situação é contabilizada no censo nacional, como população em situação secundária de rua ⁶⁰⁷, usam do conceito disposto no decreto por compreenderem que parte da população se utiliza das unidades de acolhimento como moradia temporária ou provisória, gerando uma dicotomia onde o conceito é viável para comprovar que o trabalho é realizado, mas é inviável quando demandam o cumprimento de uma obrigação.

Nos argumentos apresentados em defesa, ao abordarem que o censo de fato, que em um curto período de tempo deve atingir todo aquele público, não é viável por ser necessário a ampliação da equipe e o acompanhamento de facilitadores, bem como destacarem as

⁶⁰³ Defensoria Pública da União - DPU. Documento comprobatório. Documento No: 79142866-14-0-119-50-682441, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 175 e 176.

⁶⁰⁴ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

⁶⁰⁵ Silva, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f.

⁶⁰⁶ Silva, Jéssica de Paula Bueno da. O Reconhecimento como Base do Direito e as Consequências nas Vivências Trans. 1. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021. v. 1. 226p.

⁶⁰⁷ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2019. p. 508.

dificuldades causadas pela mobilidade da pessoa em situação de rua, esquecem-se da própria legislação nacional que dispõe sobre os recenseamento geral⁶⁰⁸.

O decreto⁶⁰⁹ em seu art. 6º, estipula a obrigação da União de implantar medidas que evitem o deslocamento em massa, o que viabiliza principalmente a construção de políticas públicas, inclusive de acolhimento e assistência social, que podem, inclusive, servir de espaço sensível para realizar até mesmo a coleta dos dados, com a equipe multidisciplinar necessária, pois como previsto no art. 2º, o IBGE tem como demandar a cooperação dos diferentes órgãos federativos para a prestação de informações ou auxílios. Dessa maneira, mesmo que não haja ainda uma forma definida de como coletar esse dado, fica evidente que a legislação não condiciona, em momento nenhum, uma impossibilidade de troca de chave de domicílio para pessoa.

Quanto ao argumento central de base metodológica definida por domicílio, que ensejou, inclusive a propositura de Recurso Especial, já foi citado, por meio da investigação da ACP, que o direito brasileiro, como definido no Código Civil de 2002, compreende como domicílio, o lugar onde a pessoa for encontrada⁶¹⁰, o que também se verifica na LINDB⁶¹¹, que dispõe que quando a pessoa não possuir um endereço habitual como seu domicílio, o mesmo será o local em que se encontra.

Mesmo que tal premissa não tenha sido pensada para conformar a singularidade da pessoa que se encontra em situação de rua, a legislação é clara quanto ao conceito de domicílio e, ainda, é aplicada em diversas situações para impor obrigações aos cidadãos, como pode ser visualizado no Código de Processo Civil:

Art. 243. A citação poderá ser feita em qualquer lugar em que se encontre o réu, o executado ou o interessado.

Parágrafo único. O militar em serviço ativo será citado na unidade em que estiver servindo, se não for conhecida sua residência ou nela não for encontrado⁶¹².

Consoante a isso, o próprio Decreto-Lei nº 969 de 1938⁶¹³, em seu art. 4º, determina que todos os indivíduos, civilmente capazes, domiciliados, residentes ou em trânsito no território nacional são obrigados a prestar informações necessárias ao recenseamento, ou seja, não há legalmente qualquer previsão que afaste a aplicabilidade do conceito de domicílio

⁶⁰⁸ Brasil. Decreto-lei nº 969 de 21 de dezembro de 1938. Dispõe sobre os recenseamentos gerais do Brasil. Brasília, 1938.

⁶⁰⁹ Ibidem.

⁶¹⁰ Brasil, Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. art. 73.

⁶¹¹ Brasil. Decreto nº 4.657 de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942. art. 7º, §8º.

⁶¹² Brasil, Lei nº 13.105 de 16 de Março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, 2015.

⁶¹³ Brasil. Decreto-lei nº 969 de 21 de dezembro de 1938. Dispõe sobre os recenseamentos gerais do Brasil. Brasília, 1938

previsto na legislação infraconstitucional. O §1º do art. 1º⁶¹⁴, do citado decreto apenas determina que o recenseamento será regulado por regulamento próprio, portanto, a opção pela metodologia de direito que se baseia em pessoas domiciliadas e define domicílio como a existência de uma estrutura física é, inegavelmente, uma escolha interna, mesmo que justificada com base na dimensão continental no território.

Ainda, quando proposto por parte da União, que o trânsito em julgado da decisão que julgasse procedente a não distinção entre população domiciliada e não domiciliada para fins de censo nacional teria o impacto de criar uma obrigação *ad aeternum* para o IBGE⁶¹⁵, considera-se que, a obrigação de contabilizar a população, seja ela domiciliada ou em situação de rua, já é uma obrigação do IBGE ao realizar o censo, visto que a legislação que o institui, como já citado, não faz nenhuma distinção entre a população que deve ser contabilizada.

Assim, quando a norma gera a obrigação de que todo o cidadão, domiciliado, residente ou em trânsito no território nacional é obrigado a prestar declarações, também define que toda a população brasileira é “sujeito” para fins censitários. Nesse sentido, não há “a criação de uma regra geral e abstrata que resulte em uma política pública de sua preferência, não prevista em lei⁶¹⁶”, há o dever de não se excluir um grupo vulnerável, em razão de sua raça, cor e classe social, do contingente populacional, ou de encarar toda a população como sujeito de direito, sem gerar uma escalonagem da cidadania, principalmente quando a própria ação do Estado ao longo de séculos é responsável pelo abandono desse grupo populacional às ruas.

Como apontado pelos próprios representantes da defensoria que entraram com a ACP, a condição de uma subcidadania implica na necessidade de condições materiais para gozo pleno de seus direitos, mas não exclui os indivíduos dos deveres e responsabilidades impostos pelo Estado⁶¹⁷, “os membros das camadas populares “marginalizadas” (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores”⁶¹⁸.

⁶¹⁴ Ibidem.

⁶¹⁵ União Federal, Contrarrazões de Recurso Especial. REsp 1974492/RJ. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021. p. 728

⁶¹⁶ Ibidem.

⁶¹⁷ Mayor, R. V. S.; DUEK, N. A.; Treiger, T. A. Invisíveis e reais: a atuação da defensoria pública da união para a inclusão de pessoas em situação de rua no censo demográfico. In: SIMÕES, L.D.; Moraes, F. M. T. F. de; Francisquini, D. E. (org.). Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019

⁶¹⁸ Neves, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. in: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 37. 1994. p. 261.

Quando em 2009, se institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua⁶¹⁹, e a mesma propõe como objetivo a contagem oficial da população em situação de rua, em seu art. 7º, III, a norma apenas destaca uma ausência de implementação das condições de cidadania, ou seja, de uma integração jurídica igualitária na sociedade⁶²⁰, que mesmo após a posterior revogação do art. 13⁶²¹, que orientava a prestação do auxílio necessário por parte do IBGE, não absorve a responsabilidade do órgão em realizar a contagem da população, pois como estabelecem em sua própria missão: o IBGE deve investigar o território, contar as pessoas e ajudar a explicar a realidade social brasileira ao demonstrar como essas pessoas vivem⁶²².

Conclui-se, portanto, a decisão, em segunda instância, da ACP de nº 0019792-38.2018.4.02.5101, que não apenas confirma a omissão do Executivo quanto a efetivação do acesso à direitos da população em situação de rua, por meio da produção e sistematização de dados, que são utilizados tanto como produtores de conhecimento mas, também, viabilizadores de políticas públicas. Visualiza-se, também, a existência no caso em análise de atos comissivos, ou seja, o Estado, em suas diversas expressões de poder, se articula para a manutenção dessa subcidadania da população em situação de rua e a reiterada não integração de corpos negros no espectro social brasileiro.

Sueli Carneiro, ao contrapor os dispositivos de racialidade⁶²³, compreende que enquanto prática discursiva, os estudos elaborados a partir de um indivíduo ou grupo populacional, podem modificar relações sociais que produzem assimetrias raciais ou discriminações. Significa dizer que, quando se produz informações sobre um grupo populacional, quando se coloca em discussão noções pré-estabelecidas, cria-se fissuras para que aquele indivíduo coexista em situações de respeito e garantia de direitos.

Retomando a proposta da ADPF 976, a omissão, que também se configura como escolha, quanto à inclusão da população em situação de rua no censo nacional, principalmente sob o argumento de impossibilidade metodológica que deforma o conceito legal de domicílio,

⁶¹⁹ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

⁶²⁰ Neves, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente.in:

Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 37. 1994. p. 253-275.

⁶²¹ Brasil. Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2019.

⁶²² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Institucional. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/o-ibge.html>>.

⁶²³ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023, p. 40.

fere-se o direito à vida ⁶²⁴, o direito à igualdade ⁶²⁵, o direito à moradia ⁶²⁶, o fundamento federativo de dignidade da pessoa humana ⁶²⁷, bem como o objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária ⁶²⁸. Postas as coisas assim, têm-se, de forma inequívoca, o preenchimento dos pressupostos de configuração do estado de coisas inconstitucional.

Passo inequívoco deve ser tomado para a inclusão da população em situação de rua no censo nacional, bem como em outras estatísticas fornecidas pelo IBGE, pois tal não só se configura como o reconhecimento dos mesmos como parte da população brasileira, sujeitos do recenseamento, mas, indubitavelmente, é meio para o acesso de diversas gamas de direitos constitucionalmente previstos, pois enquanto não houver dados que reflitam a realidade desses sujeitos, existe um espelho equivocado da sociedade brasileira e uma ausência de meios para a implementação de direitos.

⁶²⁴Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230.

⁶²⁵Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 5º, *caput* e art. 196.

⁶²⁶Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 6º.

⁶²⁷Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 1º, inciso III.

⁶²⁸Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 3º, inciso I.

6 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TERRITORIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE DADOS

Na continuidade da investigação surpreendi-me ao adentrar a Assistência Social, não só um desafio pelo labirinto das diversas normativas, mas também pela ausência de comunicação dentro de uma mesma gestão, diagnóstico que tentarei expor ao longo deste capítulo.

Ao seguir a metodologia, fez-se nova planificação da imagem, intentando-se a uma investigação - a partir de outras bases de dados - do “local”, pois privilegiar “interações sociais” e localizar o global são apenas passos que ainda precisam ser complementados, inclusive possibilitando explicar o que vem a ser “local”, principalmente quando a ação por estar deslocada, não leva a lugar nenhum.

“Se o global carece de existência concreta - exceto quando levado de volta a seus fins conduites e suas muitas etapas -, o local também carece”⁶²⁹, na ADPF 976⁶³⁰, foi requerido, também em sede de aditamento da inicial, que os municípios realizassem o cadastro de todas as pessoas que se encontram em situação no sistema do CadÚnico, para possibilitar o acesso aos programas sociais. Bem como a apresentação, por parte dos municípios, de diagnósticos quanti e qualitativos sobre a população em situação de rua e os serviços oferecidos.

Mesmo que o pedido não imponha um modo de execução do cadastramento em resposta preliminar percebeu-se dos municípios uma resistência quanto à demanda, defendendo as peculiaridades de cada município e o princípio da legalidade da administração pública, com base nos argumentos de separação dos poderes e desrespeito à autonomia municipal.

A investigação, além do citado arcabouço legislativo, nos leva a confrontar os dados colhidos, comparando-os, principalmente a partir da premissa de que mesmo que haja uma divergência alarmante, a administração pública sempre se baseia no dado a menor para a proposição de serviços e políticas públicas, levando-nos novamente a questionar o Estado de Coisas Inconstitucional pela impossibilidade de acesso à direitos via políticas públicas e a ausência de controle sobre a efetividades dessas pesquisas.

⁶²⁹ Latour, Bruno. *Reagregando o Social*. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. p. 279

⁶³⁰ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022, pags. 2, 3, 4, 5 e 6.

6.1 CadÚnico: Porta de acesso para políticas sociais

O Cadastro Único - CadÚnico é uma ferramenta governamental criada em julho de 2001, gerido pelo Ministério da Cidadania⁶³¹ com objetivo de cadastrar e manter as informações das famílias brasileiras com baixa renda, ou seja, renda de até meio salário mínimo⁶³². Sua previsão legal se deu na lei de organização da assistência social - LOAS, que determina em seu art. 6º - F, que

“fica instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, nos termos do regulamento”⁶³³.

Sua disposição inicial se deu pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que em razão do seu caráter sintético⁶³⁴ se mostrou problemático por não apresentar diretrizes que estabelecessem a uniformidade da coleta de dados quando da operacionalização do Cadastro Único⁶³⁵. Em 2007, tal decreto foi então revogado e substituído pelo Decreto nº 6.135⁶³⁶, que apresentava definições “mais precisas dos objetivos do CadÚnico, dos conceitos do formulário, do papel de cada ente federado no cadastramento e das formas de coleta de informações⁶³⁷”.

A sua utilização é centrada na seleção dos beneficiários dos programas governamentais, sendo porta de acesso para mais de 20 programas sociais. Três características do CadÚnico definem suas possibilidades de utilização:

“Em primeiro lugar, sua abrangência é de certa forma censitária, cobrindo a quase totalidade da população mais pobre do país. (...) Em segundo lugar, devido a sua natureza cadastral, o CadÚnico inclui o nome e o endereço dessa população pobre. Por fim, embora a seleção dos beneficiários do PBF utilize apenas as informações de renda, conforme veremos na seção 3, o CadÚnico contém uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida dessas famílias que podem ser organizadas em seis dimensões: i) vulnerabilidade – composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também de pessoas com necessidades especiais; ii) acesso ao conhecimento; iii) acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos (renda e despesa familiar per capita e despesas com alimentação); v) desenvolvimento

⁶³¹ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. art. 6º

⁶³² Ibidem. art. 5,II.

⁶³³ Brasil, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

⁶³⁴ Farias, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603.

⁶³⁵ Ibidem, p. 80.

⁶³⁶ Brasil. Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007.

⁶³⁷ Farias, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603. p. 81.

infantil; e vi) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica)⁶³⁸.

Dessa maneira, o CadÚnico pode ser utilizado para diagnóstico da pobreza e verificação das principais necessidades da população brasileira, o que possibilita intervenções mais precisas e adequadas, mas é uma das utilidades menos desenvolvida em razão da dificuldade de acesso das informações⁶³⁹.

O CadÚnico tem aplicação descentralizada e em razão da necessidade de coleta e atualização das informações, desde 2006, para realizar a cooperação com os municípios que não contavam com recursos suficientes para executar as atividades cadastrais e gestão dos benefícios, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada - IGD⁶⁴⁰, que visa medir a qualidade da gestão local, tanto dos estados quanto dos municípios.

O IGD é então indicador para calcular o valor financeiro que será repassado do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal e Fundo Estadual de Assistência Social, co-financiando a gestão local do CadÚnico, garantindo que a Rede de Atendimento do Cadastro Único possa executar suas funções.

Atualmente, o Decreto nº 11.016 de 2022⁶⁴¹ regulamenta os objetivos, beneficiários e características do CadÚnico para as políticas sociais do governo federal. O mesmo estipula o cadastro como instrumento para coleta, processamento e disseminação de informações, para a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do território nacional, e constituído⁶⁴² como uma base de dados, instrumentos, procedimentos e rede de atendimento e programas de usuários, para a integração de políticas sociais e a formulação, monitoramento e implementação de políticas públicas nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal.

O cadastro não é exclusivo para famílias de baixa renda, podendo ser realizado quando a inclusão da família no CadÚnico estiver vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo⁶⁴³, ou a entidade governamental tiver firmado um termo de uso⁶⁴⁴.

⁶³⁸ Barros, Ricardo Paes de; Carvalho, Mirela de; Mendonça, Rosane Silva Pinto de. Texto para Discussão (TD) 1414: Sobre as utilidades do Cadastro Único. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, 2009. p. 7 e 8.

⁶³⁹ Ibidem. p. 13.

⁶⁴⁰ Farias, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603. p. 85

⁶⁴¹ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022.

⁶⁴² Ibidem. Art. 2º, §1º

⁶⁴³ Ibidem, Art. 5º, parágrafo único, I.

⁶⁴⁴ Ibidem, Art. 5º, parágrafo único, II.

A responsabilidade pelo cadastramento ⁶⁴⁵ é dos municípios que tenham aderido ao CadÚnico ou da própria família por meio eletrônico, utilidade incluída em razão da Pandemia da Sars-COVID-19. Entretanto, como regra, “são as prefeituras que o planejam, definem as equipes de cadastradores, realizam as entrevistas junto às famílias, compilam todas as informações e as remetem para o governo federal ⁶⁴⁶”. É uma atividade contínua de identificação das famílias cadastradas, inclusão ou exclusão das famílias do sistema e atualização do registro cadastral ⁶⁴⁷, que devem ser atualizadas ou reavaliadas a cada dois anos⁶⁴⁸.

O cadastramento ⁶⁴⁹ realizado pela Rede de Atendimento é precedido por ações de identificação do público a ser cadastrado, definidas conforme as especificidades locais, e observado o disposto no Decreto nº 11.016, de 2022, de modo que deve ser realizado prioritariamente por visita domiciliar às famílias com dificuldade de acesso à informação ou de locomoção aos postos fixos ou itinerantes de coleta de dados, bem como em postos de coleta fixos, dotados de infraestrutura apropriada ao atendimento dessa população; ou em postos de coleta itinerantes, inclusive por meio de ações de busca ativa ⁶⁵⁰.

Assim, os dados e informações coletado são processados na base nacional do CadÚnico para garantir ⁶⁵¹ a unidade das informações e seu uso como ferramenta de promoção da ação intersetorial e de integração de políticas públicas, de maneira que os órgãos e entidades da administração pública direta ou indireta deverão disponibilizar ⁶⁵², de preferência de forma automática, ao Ministério da Cidadania os dados sob sua gestão.

Os dados são coletados a partir de entrevistas que consistem em perguntas sobre as características de identificação, escolaridade, deficiência e renda de cada um dos integrantes do grupo familiar, e das características do domicílio, gastos mensais médios da família, e outros campos com identificação para condições específicas estipuladas pelo CadÚnico, como

⁶⁴⁵ Ibidem, art. 7º.

⁶⁴⁶ Barros, Ricardo Paes de; Carvalho, Mirela de; Mendonça, Rosane Silva Pinto de. Texto para Discussão (TD) 1414: Sobre as utilidades do Cadastro Único. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, 2009. p. 7.

⁶⁴⁷ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. Art. 7º, §5º.

⁶⁴⁸ Ibidem, art. 12.

⁶⁴⁹ Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. PORTARIA MC Nº 810, DE 14 DE SETEMBRO DE 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2022. art. 14.

⁶⁵⁰ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. art. 15.

⁶⁵¹ Ibidem, art.9º.

⁶⁵² Ibidem, art. 10.

trabalho infantil ou a ocorrência de pessoas integrantes dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos - GPTEs, e dos outros grupos populacionais identificados.

Consequentemente, existem três tipos de formulários que podem ser utilizados para o cadastramento: o formulário principal, os formulários avulsos e os formulários suplementares. O formulário principal coleta as informações de caracterização geral da família e seus componentes, é utilizado tanto no cadastro inicial quanto para atualização dos dados. Os formulários avulsos se dividem em dois, um contendo questionamentos de identificação do domicílio e da família e, outro de caracterização de cada pessoa da família. Por fim, os formulários suplementares abordam a vinculação a programas e serviços do governo federal e famílias pertencentes a grupos e etnias tradicionais específicas, bem como há um formulário voltado as pessoas em situação de rua.

O cadastramento das pessoas em situação de rua é realizado via formulário suplementar, identificado como Formulário Suplementar 2 ⁶⁵³, que vem sendo aplicado desde 2010. Segundo a legislação, a necessidade de um instrumento próprio se dá em razão das características socioculturais, econômicas ou conjunturais particulares que demandam estratégias diferenciadas de cadastramento no CadÚnico ⁶⁵⁴. O Formulário Suplementar 2 deve ser preenchido por cidadão e não por família, ou seja, um para cada pessoa em situação de rua.

O cadastramento diferenciado segue algumas diretrizes, envolvendo a prática de tratamento respeitoso à diversidade social, com o intuito de repudiar quaisquer discriminações, sejam relativas à raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional ⁶⁵⁵, bem como a realização de busca ativa às famílias. Também é fixada em lei a prerrogativa de se estabelecer parcerias com órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, associações e lideranças comunitárias, entre outros agentes que possam facilitar a interlocução e o acesso para viabilizar o Cadastramento Diferenciado ⁶⁵⁶.

⁶⁵³ Ministério da Cidadania. Serviços > Cadastro Único > Gestão do Cadastro Único > Processo de cadastramento > Formulários. Disponível em: <<http://antigo.cidadania.gov.br/servicos/cadastro-unico/gestao-do-cadastro-unico-1/processo-de-cadastramento/formularios>>.

⁶⁵⁴ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. Art. 5º, V.

⁶⁵⁵ Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. PORTARIA MC Nº 810, DE 14 DE SETEMBRO DE 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2022. art. 29, I.

⁶⁵⁶ Ibidem. art. 30.

Dessa maneira, cabe ao órgão gestor do CadÚnico em âmbito da União determinar estratégias e procedimentos adicionais para o cadastramento diferenciado ⁶⁵⁷. No caso da população em situação de rua, a legislação possibilita o uso do endereço para cadastro do equipamento de assistência social de referência e, na ausência deste, o endereço da instituição de acolhimento ⁶⁵⁸.

Tal propositura existia também em disposição anterior ⁶⁵⁹ de orientações para os municípios e distrito federal para realizarem o cadastramento da população em situação de rua no CadÚnico, por compreenderem a necessidade de potencializar o acesso dessa população aos programas usuários do Cadastro e à rede de assistência social, bem como gerar informações que contribuam para aprimorar a atenção desse grupo populacional e as políticas públicas. O trabalho foi pensado a partir de articulação intersetorial entre o CadÚnico e o SUAS.

O informe de cadastramento da pessoa em situação de rua ⁶⁶⁰ determina que o cadastro da população em situação de rua deve ser preparado previamente com a Proteção Social Especial da Assistência Social do município, para garantir uma abordagem adequada no cadastramento das famílias PSR e a integração à rede de proteção social por mobilizar a rede e os serviços que garantem os direitos dessa população.

“Ou seja, é necessário um trabalho em conjunto para identificar as necessidades das PSR e assegurar o seu encaminhamento para os serviços adequados, como serviços de acolhimento, de emissão de documentação civil, programas de capacitação profissional, assistência médica, entre outros”⁶⁶¹.

A abordagem articulada presume garantir que a pessoa em situação de rua seja encaminhada aos postos de cadastramento do CadÚnico, que devem ser próximos aos pontos de concentração de famílias de PSR e dispor de estrutura para recebê-la, mas tal não exclui que o cadastramento pode ser realizado excepcionalmente na rua, em casos específicos, bem como por mutirões previamente organizados podem ocorrer na rua. Ressalta-se que todos os

⁶⁵⁷ Ibidem. art. 31.

⁶⁵⁸ Ibidem. art. 31, §3º.

⁶⁵⁹ Ministério do desenvolvimento Social e combate à fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social/Gabinete do Ministro. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS Nº 07 de 22 de novembro de 2010.. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Brasília, 2010.

⁶⁶⁰ Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Informe nº 7 de 06 de junho de 2023. Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único. Brasília, 2023. Disponível em:

<https://mds.gov.br/web/arquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2023/Informe_Cadastro_Unico_N_7.pdf>, acessado em 19 de junho de 2024.

⁶⁶¹ Ibidem. p. 1.

casos devem ser acompanhados de entrevistador social do Cadastro Único, capacitado para entrevista e preenchimento do formulário.⁶⁶²

Para o cadastramento, é necessário apresentar documento contendo o número de CPF, preferencialmente, o título de eleitor, não se podendo exigir a entrega de cópias de documentos apresentados, ou documentos não obrigatórios, como comprovante de residência. Sinalizam que, para o cadastro único, a população em situação de rua não se confunde com aqueles que usam a rua de maneira transitória, como as pessoas acampadas ou residentes em ocupações ou domicílios improvisados⁶⁶³ ou que trabalham na rua como os materiais recicláveis, que não são considerados PSR por manter “vínculos afetivos, familiares ou comunitários e estão em situação menos vulnerável do que aquelas que dependem da rua para viver⁶⁶⁴”.

O documento ainda destaca que para consideração da pessoa em situação de rua é necessário:

“atender simultaneamente a todos os requisitos abaixo:

1. Bloco 1 (Identificação e Controle): campo 1.09 - marcação do quesito 3 - Formulário Suplementar 2;
2. Bloco 2 (Características do Domicílio da família): todo o bloco deve estar bloqueado e sem preenchimento; e
3. Formulário Suplementar 2 (FS2): deve estar preenchido⁶⁶⁵”.

Tal exigência é consequência de alteração metodológica, pois alega o MDS que recebeu relatos de alguns municípios de modo que fez-se necessário realizar análises que evidenciam inconsistências nos dados de famílias de PSR divulgados, que estavam resultando no superdimensionamento da quantidade desse público no Cadastro. As inconsistências impunham uma manutenção da população em situação de rua dentro do CadÚnico, mesmo que posterior registro indicasse a saída dessa condição, isso porque o sistema liberava o preenchimento do bloco 2 de perguntas, referentes ao domicílio, mantendo o registro do Formulário Suplementar 2.

As perguntas constantes no formulário ⁶⁶⁶ incluem onde costuma dormir, há quanto tempo está na rua, quais os principais motivos para se encontrar na situação de rua, se vive com a família na rua, se possui contato com familiar que mora fora da rua, se frequenta

⁶⁶² Ibidem. p. 2.

⁶⁶³ Ibidem. p. 3.

⁶⁶⁴ Ibidem.

⁶⁶⁵ Ibidem. p. 4.

⁶⁶⁶ Ministério do Desenvolvimento Social. Formulário Suplementar 2. Pessoa em Situação de Rua F1.02. Cadastro Único. Brasília. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_F_Suplementar_2.pdf>.

alguma atividade comunitária, se foi atendido em algum espaço da assistência social, se já teve emprego com carteira assinada e o que faz para ganhar dinheiro.

6.1.1 Desafios do cadastramento único

Importante destacar que um dos grandes benefícios do CadÚnico reside na possibilidade de ser utilizado para estabelecer pontos de investimento e cotas para os programas sociais, de maneira que possam, inclusive, atualizar os dados do censo demográfico decenal realizado pelo IBGE, mas não substituí-lo. Tal se dá em razão da própria natureza do cadastramento único que não possui um leque de questões tão amplo e que objetive o panorama social da mesma maneira que os censos nacionais, pois o CadÚnico é uma política de meio com a finalidade de acesso aos próprios programas sociais.

A premissa é principalmente evocada pelo ideal de que o CadÚnico “preserva uma posição neutra na coleta de dados que não ingressa nas condições objetivas reais de vida, não adjetiva a precariedade da família”⁶⁶⁷. Em consequência, mesmo que o cadastro seja uma exigência para o acesso às políticas sociais, o direito à atenção não é garantido, de modo que o sistema é reflexo de um represamento das demandas, mas não caracteriza as necessidades ou o viver de cada um.

O governo criou o Cadastro Único como um banco de dados para listar famílias em situação de pobreza com direito aos programas sociais, entretanto, para ingressar no cadastro é necessário possuir documentos. Obrigatoriamente para o cadastramento do CadÚnico é necessário, mesmo que não de imediato, a apresentação de documento com o número do CPF, Cadastro de Pessoa Física, que é conhecido como número de identificação para o governo, mas não se limita a tal, tendo em vista que todos os benefícios de políticas sociais vinculam-se a regularidade do mesmo com a receita federal⁶⁶⁸.

O registro é considerado como regular quando não houver inconsistência cadastral ou Omissão na entrega da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - DIRPF⁶⁶⁹; a omissão na entrega da DIRPF, na hipótese de sua obrigatoriedade, configura uma pendência de regularização⁶⁷⁰, já a inconsistência cadastral resulta na

⁶⁶⁷ Sposati, Aldaíza Oliveira. *Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania*. Serviço Social & Sociedade, p. 183-203, 2021.

⁶⁶⁸ Machado, Claudio. Sem CPF, você não existe! (por Cláudio Machado). Sul21. 08 de abril de 2020. Disponível em <<https://sul21.com.br/opiniao/2020/04/sem-cpf-voce-nao-existe-por-claudio-machado/>>.

⁶⁶⁹ Brasil. Instrução Normativa RFB nº 2172, de 09 de janeiro de 2024. Dispõe sobre o cadastro de pessoa física. Brasília, Publicado(a) no DOU de 10/01/2024, seção 1, página 66. Art.2º, I.

⁶⁷⁰ Ibidem, art. 2º, II.

suspensão do mesmo ⁶⁷¹. Para inscrição⁶⁷², a receita federal exige, em todos os casos, documento oficial com foto ou certidão de nascimento, caso no documento apresentado não conste a naturalidade, a filiação e a data de nascimento.

No caso específico dos brasileiros, compreende-se que o registro civil que é manifestado na certidão de nascimento é o que legalmente garante acesso aos direitos da personalidade e é meio de acesso à cidadania, consubstanciando-se em garantia de existência⁶⁷³ perante a legislação brasileira, sendo impreterível para acesso a qualquer documento oficial.

O registro civil é o primeiro ato legal que certifica a existência de alguém, gerando, pelas leis brasileiras, o primeiro documento: a certidão de nascimento. A certidão se torna então obrigatória para a obtenção do próximo documento, que normalmente é a carteira de identidade, a mesma possui além dos dados do registro civil a exigência de produção de dados de biometria e, em consequência da constante necessidade de apresentação de um documento anterior, seja a certidão de nascimento ou o documento de identidade, abre-se as portas para novos documentos, como o CPF, carteira de motorista, carteira de trabalho⁶⁷⁴.

Inicialmente, para a inscrição no CadÚnico, a orientação da administração pública era que a prefeitura registrassem as famílias sem documentos em arquivos à parte, orientando como obter os documentos ⁶⁷⁵. A consciência de que pessoas não possuíam acesso às políticas sociais devido a ausência de documentos fez que, em 2003, iniciassem um movimento de redução dos sub-registros⁶⁷⁶.

“Esse programa estabeleceu como documentação básica o CPF, a carteira de identidade ou registro geral (RG) e a carteira de trabalho e previdência social (CTPS). O programa nomeava o sub-registro como um problema social brasileiro e traçava estratégias para combatê-lo”⁶⁷⁷.

Entretanto, conforme dados ⁶⁷⁸ do IBGE divulgados em 2022, 2,7 milhões de pessoas não possuem registro civil. Conforme resposta da própria União na ADPF 976, mesmo que ainda se mantenha a Política Pública voltada para erradicação do sub-registro, algumas

⁶⁷¹ Ibidem, art. 2º, III.

⁶⁷² Ibidem. Anexo IV da Instrução Normativa RFB nº 2.172, de 9 de janeiro de 2024

⁶⁷³ Leonardos, Leilá. Estudo informativo sobre a cadeia documental no Brasil [livro eletrônico] / Leilá Leonardos, Tula Brasileiro. – 1. ed. – Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. – (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF

⁶⁷⁴ Escóssia, Fernanda de Melo da. Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/ Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021, p. 20.

⁶⁷⁵ Ibidem, p.21.

⁶⁷⁶ Ibidem.

⁶⁷⁷ Ibidem, p.22.

⁶⁷⁸ Assessoria de Comunicação do IBDFAM. IBGE: 2,7 milhões de brasileiros não possuem certidão de nascimento. 01 de fevereiro de 2022. Disponível em <<https://ibdfam.org.br/noticias/10452/IBGE>>.

populações específicas, como população em situação de rua, possuem dificuldade de acesso ao programa, principalmente pela ausência de serviço adequado aos seus modos de vida.

Tal condição atinge diretamente as mães em situação de rua, inicialmente pois que mesmo com o avanço da realização do registro em maternidades e a consequente emissão das certidões de nascimento, mães em situação de rua têm seus filhos retirados ⁶⁷⁹ ao terem alta do hospital, o que implica em grande dano à saúde mental da mãe e, ainda, desconfiança da ação governamental.

Também se manifesta pela ação persecutória do Estado, em que a punição é mais abrangente que o acesso aos direitos. Ao manter essa população às margens do Estado ⁶⁸⁰, possibilita-se locais em que os direitos podem ser violados com mais facilidade, pois a própria população é ilegível para esse mesmo Estado.

Assim, mesmo que a população tenha documentos, é reiteradamente denunciado ⁶⁸¹ o não cumprimento do Decreto nº 57.069/2016, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana, que pugna pelo respeito dos bens pessoais das pessoas em situação de rua. Os próprios agentes do Estado, em nome da manutenção da ordem, utilizam-se de ações como jatos d'água, retirada dos pertences e até a destruição dos mesmos ⁶⁸².

Soma-se a tal os desafios burocráticos para a aquisição dos documentos, seja o registro inicial ou segunda via dos mesmos. De maneira que, há questionamentos constante sobre a não gratuidade de documentos, como os desafios impostos pelo próprio Estado para que se conquistem esses documentos ⁶⁸³, mesmo que, originalmente, a própria estrutura do cadastramento no CadÚnico imponha o encaminhamento da população via assistência social para emissão de documentos.

Os maiores desafios para tal podem ser percebidos pela nomeada *síndrome do balcão* ⁶⁸⁴, que subsiste na dificuldade de se conseguir documentos em razão da própria

⁶⁷⁹Chahaira, Letícia Valverde. Diálogos sobre identidade, cidadania e documentação [livro eletrônico] : subsídios para elaboração de diretrizes de atendimento de registro civil de nascimento e documentação básica / Letícia Valverde Chahaira. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. – (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF

⁶⁸⁰Escóssia, Fernanda de Melo da. Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/ Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021, p.47.

⁶⁸¹ Chahaira, Letícia Valverde. Diálogos sobre identidade, cidadania e documentação [livro eletrônico] : subsídios para elaboração de diretrizes de atendimento de registro civil de nascimento e documentação básica / Letícia Valverde Chahaira. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. – (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF. p.26.

⁶⁸² Ibidem.

⁶⁸³ Ibidem, p.28.

⁶⁸⁴Escóssia, Fernanda de Melo da. Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/ Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021, p.63

burocracia governamental. Fernanda da Escóssia⁶⁸⁵ aponta para o uso da burocracia no sentido weberiano, como forma da administração de exercer a dominação racional-legal sobre os indivíduos.

“Em Weber (1982:229), a autoridade democrática do Estado possui três pilares: a distribuição de atividade regulares como deveres oficiais; a distribuição estável dessa autoridade, com uso de meios de coerção pelos funcionários do do Estado; a adoção de medidas metódicas para a realização desses deveres e dos direitos correspondentes, sendo que apenas quem tem a qualificação prevista pode executar tais medidas”⁶⁸⁶

Assim, a autora indica que falar de *síndrome do balcão* é percorrer os meandros da burocracia que concede ao citado Estado-sistema o poder de registrar como pré-requisito para o acesso aos direitos, mantendo-se no controle deles, de modo que os ritos estatais se tornam produção social da exclusão e da indiferença⁶⁸⁷, uma “exclusão categorial” que ao se amparar em procedimentos isenta de responsabilidade a própria administração pública da solução de demandas enquanto adiam direitos⁶⁸⁸.

Como os documentos são a chave para o acesso de políticas públicas e projetos sociais no Brasil⁶⁸⁹, a sua ausência, como contraponto, gera a punição de quem não os possui. Assim, mesmo com os muitos avanços em relação aos meios de acesso CadÚnico e a possibilidade de realizar o registro, não se pode perder de vista⁶⁹⁰ que as noções de direitos se encontram em um campo de disputa e negociação, mesmo quando se tratam de direitos garantidos constitucionalmente. Isso é reforçado pela ausência de informações das pessoas sem documentos que não conseguiram efetivar o cadastramento⁶⁹¹. Pois, mesmo que exista uma “posição neutra” quanto aos dados que são coletados, a mesma não se mantém quando confrontada com quem efetivamente consegue ter seus dados coletados.

6.1.2 A taxa de atualização do CadÚnico e o IGD

Já foi citado que ao regulamentar o CadÚnico optou-se por uma gestão descentralizada, que possibilita, inclusive, o envio de valores para que haja a construção e tomada de decisões conjuntas entre os entes federativos, como meio de fortalecer o próprio pacto federativo, sendo, portanto, corresponsáveis por sua implementação e controle.

⁶⁸⁵ Ibidem, p.64.

⁶⁸⁶ Ibidem, p.64.

⁶⁸⁷ Ibidem.

⁶⁸⁸ Ibidem, p.65.

⁶⁸⁹ Ibidem, p.18.

⁶⁹⁰ Ibidem, p.36.

⁶⁹¹ Chahaira, Letícia Valverde. Diálogos sobre identidade, cidadania e documentação [livro eletrônico] : subsídios para elaboração de diretrizes de atendimento de registro civil de nascimento e documentação básica / Letícia Valverde Chahaira. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. – (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF.p.30.

Tais valores são calculados a partir do Índice de Gestão Descentralizada - IGD que funciona de maneira a verificar a qualidade da gestão do CadÚnico e incentivar sempre melhores indicadores de gestão ⁶⁹² entre os municípios, determinando metas e indicadores que permitem o aprendizado institucional e premiam as gestões que atingem os índices mínimos estabelecidos. Sua fiscalização ocorre a nível local, a partir da própria Secretaria de Assistência Social por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS ⁶⁹³.

O cálculo realizado tem como uma de suas bases o Fator de Operação que corresponde a média aritmética simples da Taxa de Atualização Cadastral e do resultado do acompanhamento de condicionalidades do programa Bolsa Família ⁶⁹⁴, multiplicado pela taxa de adesão ao Sistema Único de Assistência de Saúde - SUAS, de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS ⁶⁹⁵.

“O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. (...) O IGD também visa ser uma ferramenta de aferição de qualidade da Gestão do PBF e do CadÚnico, considerando como critérios: a validade e a atualização dos cadastros, bem como o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Existem dois tipos de IGD, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014)”⁶⁹⁶.

Compreende-se que para planejar tais ações é necessário uma forma intersetorial de administração que preveja a participação da assistência social, educação e saúde, que adote uma gestão cidadã, oportunizando o controle social ⁶⁹⁷. E os recursos podem ser utilizados principalmente para a Gestão do Cadastro Único, que envolve as seguintes ações:

- Identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único e acompanhamento das famílias cadastradas;
- Essa atribuição requer compreensão plena da importância de manter a base cadastral atualizada e qualificada;
- Requer o desenvolvimento de atividades que visem à promoção da utilização das bases de dados para o planejamento de políticas públicas;
- Requer estrutura e fluxos adequados para o bom atendimento das famílias e para o planejamento e a execução de ações de cadastramento;
- Requer capacitação contínua da equipe da Gestão Municipal do Cadastro Único;
- Enseja o desenvolvimento de ações para a Busca Ativa e o cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs), bem como de populações que se encontrem em áreas de difícil acesso;
- Envolve a gestão dos processos de cadastramento, contemplando atividades de identificação do público a ser cadastrado, entrevista e coleta de dados, inclusão dos

⁶⁹² Ministério de Desenvolvimento Social. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília - DF, Abril de 2018

⁶⁹³ Ibidem.

⁶⁹⁴ Ibidem, p. 9.

⁶⁹⁵ Ibidem, p. 10.

⁶⁹⁶ Farias, Luciana de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603. p. 85 e 86.

⁶⁹⁷ Ibidem, p. 32.

dados no sistema de cadastramento, manutenção das informações cadastradas, capacitação de entrevistadores e operadores do Sistema de Cadastro Único, bem como outras atividades que tenham como objetivo qualificar a base de dados”⁶⁹⁸.

Entretanto, segundo pesquisa realizada pelo Pólos de Cidadania ⁶⁹⁹ e relatada inclusive na audiência pública ⁷⁰⁰, um dos maiores desafios do CadÚnico é sua desatualização, fator 1, de operação, para o cálculo do próprio IGD-M. Isso diminui os recursos a serem investidos para a própria gestão do CadÚnico e conseqüentemente influencia na possibilidade de utilização do recurso em diversas ações, e no caso da população em situação de rua, o Ministério de Desenvolvimento Social inclui como sugestão de uso do recurso a busca ativa e cadastramento de Grupos Populacionais e Tradicionais Específicos - GPTEs, aconselhando a elaboração de pesquisas e estudos que possam mapear comunidades tradicionais para tornar possível conhecer a localização dessas pessoas, para conhecer melhor a realidade dos GPTEs no município e encontrar meios eficientes de acesso e atendimento da população, para construir diagnósticos socioeconômicos e culturais, para contratar entrevistadores por tempo determinado, bem como para contratar intérpretes. ⁷⁰¹

Entre as parcerias sugerem buscar apoio para regularização da situação de populações sem registro civil, de maneira a facilitar o acesso à emissão de documentos ⁷⁰². Ainda, indicam a promoção de campanhas informativas com os servidores e famílias, e um acompanhamento e monitoramento que promovam maior aproximação das equipes técnicas com as lideranças ⁷⁰³.

O IGD-M é de uso amplo, mesmo que não ilimitado, podendo ser direcionado em diversas ações que beneficiariam não apenas a população em situação de rua mas a população em geral, entretanto, percebe-se que a postura municipal ⁷⁰⁴, ao tratar o CadÚnico como uma estante de informações ou um meio de acesso às políticas sociais, sem o interesse real de

⁶⁹⁸Ministério de Desenvolvimento Social. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília - DF, Abril de 2018, p. 24 e 25

⁶⁹⁹ Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua. Diálogo com práticas locais, regionais e nacionais. 2022. Disponível em <https://obpoprua.direito.ufmg.br/dialogos_praticas_locais.html>.

⁷⁰⁰ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em  Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022 , <acessado em 23 de abril de 2024>.

⁷⁰¹ Ibidem. p. 39 e 40.

⁷⁰² Ibidem, p. 40.

⁷⁰³ Ibidem, p. 42.

⁷⁰⁴ Sposati, Aldaíza Oliveira. *Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania*. Serviço Social & Sociedade, p. 183-203, 2021. p. 192.

diagnóstico social a partir dos dados coletados ou o investimento em políticas públicas, mas apenas como controle de condicionalidades dos programas como o Bolsa Família⁷⁰⁵.

Isso se confirma pela própria experiência do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a população em situação de rua, que após a decisão liminar⁷⁰⁶ que impôs a apresentação de diagnósticos sobre a população em situação de rua aos municípios recebeu diversas propostas para construção de relatórios baseados nos dados do CadÚnico, confirmando não apenas que as prefeituras não se apropriaram dessa base de dados que é de responsabilidade delas, mas também que os recursos direcionados à gestão do mesmo não são utilizados para melhoria da própria gestão do cadastro.

Assim, até mesmo como consequência da própria legislação que não imputa a obrigação de atualização cadastral, e a ausência de outras fontes de dados que ajudem a diagnosticar fenômenos como o da própria população em situação, permitindo a comparação das informações de maneira a viabilizar a cobrança e fiscalização social, o CadÚnico se encontra em um complexo ciclo em que a ausência de atualização dos cadastros impacta nos recursos recebidos, e a ausência dos investimentos impossibilita a adoção de diversas medidas que possibilitam não só uma melhor gestão, mas atuação para dados mais confiáveis em razão das pesquisas diagnósticas que podem ser encomendadas pela secretarias, a busca ativa e as políticas de inclusão como a voltada para o registro civil.

6.1.2.1 Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social

Em março de 2023, o Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS, em consequência da própria cautelar concedida em sede da ADPF 976, compreendendo a necessidade de fortalecimento do CadÚnico, publicou a Portaria nº 871⁷⁰⁷, que tem como objetivo a correção das distorções na base de dados e a atualização e regularização dos registros, tanto para novos acessos aos serviços, benefícios e

⁷⁰⁵ Ressalta-se que atualmente a lei nº 14601/2023 altera os requisitos necessários para ser elegível ao benefício do Programa Bolsa Família, havendo exceção à obrigatoriedade de registro no CadÚnico.

⁷⁰⁶ Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁷⁰⁷ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 871, de 29 de Março de 2023. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2023.

programas sociais, quanto de usuários que se encontram com os dados desatualizados ⁷⁰⁸, a proposta é nomeada Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social - PROCAD-SUAS, e tem vigência atualmente prevista até 31 de dezembro de 2024.

Para tanto propõem como linhas de ações a atualização e regularização de cadastros unipessoais que sejam público-alvo das ações de qualificação do cadastro único, ou seja, ações que visam garantir que os cadastros registrados se aproximem da realidade de maneira a possibilitar que os registros tenham eficácia na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas. O informe nº 32 ⁷⁰⁹, de 08 de janeiro de 2024, indicou que cerca de 7 milhões de famílias foram incluídas nos processos, que englobam tanto a atualização cadastral quanto a revisão da mesma. Bem como pessoas idosas, pessoas com deficiência e crianças em situação de trabalho infantil⁷¹⁰.

Por fim, a busca ativa de famílias pertencentes aos Grupos Tradicionais e Específicos - GPTE, priorizando-se a população em Situação de Rua e Povos Indígenas, de acordo com a definição incluída na Portaria nº 810 ⁷¹¹ de 2022, que dispõe que famílias em situação de rua são configuradas pela vivência em extrema pobreza, a utilização de logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, bem como unidades de acolhimento, conforme a Política Nacional.

Para a qualificação e fortalecimento do Cadastro Único, o PROCAD-SUAS prevê o repasse de recursos a título de financiamento federal, tal foi realizado em parcela única na modalidade fundo-a-fundo⁷¹², para que os Estados realizem apoio técnico e oferta de capacitação aos municípios e, os Municípios e Distrito Federal estruturarem a capacidade de atendimento do Cadastros nos equipamentos socioassistenciais. A medida emergencial de

⁷⁰⁸ Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social. Referencial de Execução de Recursos. Brasília, 2023.

⁷⁰⁹Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Informe Cadastro único nº 32 de 08 de janeiro de 2024. Disponível em <https://mds.gov.br/web/arquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2024/Informe_Cadastro_Unico_N_32.pdf>.

⁷¹⁰Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 871, de 29 de Março de 2023. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2023.

⁷¹¹ Ministério da Cidadania. Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2023. p.4.

⁷¹² Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social. Referencial de Execução de Recursos. Brasília, 2023.

transferência dos valores em 2023 teve como foco permitir que os Estados, Municípios e o Distrito Federal atuem ainda, de modo a integrar as ações programáticas do Bloco de Proteção Social Básica-BSB⁷¹³.

Dessa maneira, a legislação determinou um piso mínimo de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para todos os municípios e o distrito federal, e de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para todos os estados, com base nos cadastros unipessoais no âmbito do processo de qualificação do CadÚnico⁷¹⁴. Cada ente federado possui obrigações específicas que previstas na Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que incube aos municípios e distrito federal a responsabilidade pela realização da busca ativa, bem como a articulação intersetorial visando a convergência de esforços.

O MDS lançou em 10 abril de 2023, material de orientação aos gestores públicos⁷¹⁵, para a implementação das ações do programa PROCAD-SUAS, no qual apresenta a sugestão para elaboração de planos de ação para implantação de busca ativa prevista PROCAD-SUAS⁷¹⁶. Indica a necessidade de levantamento de informações para montar o cenário regional ou local onde serão desenvolvidas as ações a fim de identificar as especificidades de cada realidade e o que configurará desafios ou potencialidades⁷¹⁷.

O documento define a Busca Ativa como estratégia de articulação intersetorial e mobilização dos governos e sociedade civil, com o intuito de que os serviços públicos possam ser acessados por novas famílias, de maneira que todo o processo deva ser acompanhado pelas

⁷¹³ Ministério da Cidadania. Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2023. p.5.

⁷¹⁴ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 871, de 29 de Março de 2023. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2023. Art. 5º.

⁷¹⁵ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS). Brasília, 2023. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/cadastro_unico/PROCADSUAS-Orienta%C3%A7%C3%A3o%20Cadastro%20%C3%9Anico_FINAL.pdf>.

⁷¹⁶ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Roteiro para Elaboração de Planos de Ação para Implementação de Busca Ativa Prevista no PROCAD-SUAS. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS). Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/cadastro_unico/GuiaBuscaAtivaPROCADSUAS.pdf>.

⁷¹⁷ Ibidem, p. 1.

instâncias de controle social democrático do SUAS, CONGEMAS E FONSEAS ⁷¹⁸, de modo que a territorialização se destaca para direcionar ações mais efetivas, para tanto observa-se a área de abrangência e competência de cada ente federativo pois é uma ação direta de âmbito local, a ser desenvolvida pela equipe de referência do SUAS, do Cadastro Único, gestores locais e outros servidores e agentes mobilizadores ⁷¹⁹.

Destacam a importância de realizar o levantamento sobre o número de habitantes por Grupo Populacionais Tradicionais ou Específicos - GPTE no território, dados sociodemográficos, e informações que permitem a identificação das peculiaridades; de informações sobre a quantidade de famílias que não se encontram no Cadastro Único e as condições das famílias; sobre a situação da rede de proteção instalada; dos locais de incidência do maior número de famílias em situação de vulnerabilidade; de contextos que alertem a necessidade emergencial de rede de serviços e benefícios socioassistenciais, como áreas de risco e ameaças de desastres naturais ou calamidade pública, e; de informações sobre a quantidade de famílias que estão com os dados desatualizados e as condições socioeconômicas das mesmas ⁷²⁰.

Com a finalidade de efetividade da ação de Busca Ativa preveem a necessidade de que os Estados, Municípios e Distrito Federal construam e divulguem ações e conteúdos de capacitação dos entrevistadores sociais e operadores do Sistema Único, para garantia os dados coletados ⁷²¹, com destaque a identificação dos GPTE. Como grupo de cadastramento diferenciado, é recomendado que as ações de educação sejam realizadas de forma permanente e com a participação de parceiros tanto públicos, que possuem políticas e programas voltados para essas populações, quanto privados, como lideranças ou representantes dos destinatários desta ação, de modo a gerar a conscientização e sensibilização da equipe ⁷²².

Ainda, principalmente em relação ao GPTE, como a população em situação de rua e povos indígenas, determinam como fundamental a ampla divulgação das ações e objetivos da Busca Ativa, de maneira acessível, tanto em sua linguagem como em meios, de modo a sensibilizar quanto aos benefícios e importância do cadastro ⁷²³. Para controle e monitoramento, indicam a necessidade de produção de relatórios, a sistematização dos dados e informações, de modo a possibilitar que sejam utilizados para avaliação das atividades ⁷²⁴

⁷¹⁸ Ibidem, p. 2.

⁷¹⁹ Ibidem.

⁷²⁰ Ibidem, p. 2.

⁷²¹ Ibidem, p. 4.

⁷²² Ibidem.

⁷²³ Ibidem, p. 5.

⁷²⁴ Ibidem.

No dia 04 de abril de 2024⁷²⁵, a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - DGCAD/SAGICAD, divulgou o balanço das principais ações realizadas em 2023, com destaque àquelas relacionadas ao fortalecimento do atendimento do Cadastro Único nos municípios. Destacam que a Secretaria realizou diversas ações de apoio, como a participação em fóruns, eventos e encontros do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS e do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social - FONSEAS para tratar do programa⁷²⁶; um total de 5 encontros regionais com gestores municipais e estaduais, onde foram discutidas a elaboração do Plano Operacional, monitoramento e avaliação do Plano, Busca Ativa e cadastramento de famílias unipessoais⁷²⁷; atividades de capacitação com agentes públicos sobre o preenchimento dos formulários e operação do Sistema do Cadastro Único, que prepararam 350 instrutores para o preenchimento presencial de formulário e 6.275 operadores do sistema junto à Caixa⁷²⁸.

Ressaltam que em 2023 o Cadastro Único alcançou 4 milhões, 834 mil e 281 famílias pertencentes ao GPTE⁷²⁹. O relatório⁷³⁰ indica que das 284 mil e 910 famílias em situação de rua cadastradas no CADÚnico, 223 mil e 340 famílias são beneficiadas pelo Bolsa Família. Entre 2023 e 08 de julho de 2024 houve o aumento de 9 Centros POP, 1.009 unidades de acolhimento⁷³¹, 900 centros de convivência e 137 Centro Dia⁷³². O relatório não possui informações atualizadas sobre a quantidade de postos de cadastramentos ativos, mas em 2023, segundo o Censo SUAS, haviam 3.037 postos⁷³³. Quando analisados dados de municípios específicos, como de Belo Horizonte⁷³⁴, apontam que após os repasses do IGD de R\$ 1.758.540,91, em 2024, e até julho deste ano houve a ativação de um CRAS, de 10 unidades de acolhimento e a desativação de um centro de convivência.

⁷²⁵ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Ações de fortalecimento do Cadastro Único em 2023. Brasília, 04 de abril de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SAGICAD/destaques/acoes-de-fortalecimento-do-cadastro-unico-em-2023>>.

⁷²⁶ Ibidem.

⁷²⁷ Ibidem.

⁷²⁸ Ibidem.

⁷²⁹ Ibidem.

⁷³⁰ Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Relatório de Programas e Ações do MDS. Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#>>. Acessado em 09 de julho de 2024.

⁷³¹ Especificamente o dado apresentado para unidades de acolhimento foi de 2022.

⁷³² Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Relatório de Programas e Ações do MDS. Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#>>. Acessado em 09 de julho de 2024. p. 8.

⁷³³ Ibidem.

⁷³⁴ Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Relatório de Programas e Ações do MDS. BELO HORIZONTE (MG). Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=Nordeste&codigo=310620>>. Acessado em 09 de julho de 2024.

Entretanto, o relatório apresentado não indica quantos municípios foram beneficiados por aderirem ao CadÚnico, ou traz detalhes sobre os resultados das atividades de buscas ativas realizadas ou o comparativo de quantas pessoas ou famílias em situação de rua estavam cadastradas antes do programa de fortalecimento, quantas estavam com dados desatualizados ou que precisavam ser revistos ou quantas eram beneficiárias do programa bolsa família.

6.2 Diagnósticos municipais

A política Nacional para a População em Situação de Rua determina em seus objetivos⁷³⁵, além da simples contagem, produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos e incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, considerando sua diversidade.

Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes determinou que o Plano de Ação e Monitoramento para a Efetiva Implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua⁷³⁶, a ser desenvolvido pelo Poder Executivo Federal, incluísse mecanismos que viabilizassem a elaboração de diagnóstico atual sobre a população em situação de rua e mecanismos de diagnósticos permanentes.

A determinação do Ministro Relator acompanha, além da Política Nacional da População em Situação de Rua, a própria legislação que compõe a Assistência Social⁷³⁷, que prevê que a gestão da assistência social é realizada de maneira descentralizada e participativa, nomeada como Sistema Único de Assistência Social - SUAS⁷³⁸, composto, em sua instância deliberativa, por Conselhos em nível Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal⁷³⁹.

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, é o responsável por normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza política e privada, apreciar e aprovar a proposta da Assistência Social, bem como aprovar os critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando os indicadores que informem população, renda per capita, mortalidade infantil ou concentração de renda.⁷⁴⁰ Destaca-se que

⁷³⁵ Brasil. Decreto n. 7.053/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009. art. 7º, IV, VI.

⁷³⁶ Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023. p. 44.

⁷³⁷ Brasil. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

⁷³⁸ Ibidem, art. 6º

⁷³⁹ Ibidem, art. 16.

⁷⁴⁰ Ibidem, art. 18.

a legislação determina em seu art. 23, §2º, II ⁷⁴¹, que na organização dos serviços sociais serão criados programas de amparo à população em situação de rua, no intuito de garantir como serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOBSUAS, regulamentada em Resolução nº33⁷⁴² do Conselho Nacional de Assistência Social, determina as responsabilidades de ente federativo, prevendo a obrigação comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal em desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, de maneira a estruturar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional ⁷⁴³ e, também, manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS⁷⁴⁴.

Ainda, ao tratar dos Planos de Assistência Social, instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Plano Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS, determina a obrigação de realização de diagnóstico socioterritorial a cada quatro anos, em cada esfera do governo, no intuito de conhecer a realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios, ou outros recortes que possibilitem compreender as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, bem como as demandas e potencialidades⁷⁴⁵.

Para tanto, dispõe como necessário processo contínuo de investigação de riscos e vulnerabilidades sociais e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; a identificação da rede socioassistencial disponível no território e as políticas públicas que tenham como finalidade planejar e articular respostas às demandas encontradas e a implantação dos equipamentos e serviços necessários, e; utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações⁷⁴⁶.

Por fim, destaca-se que a legislação também prevê para a elaboração dos Planos de Assistência Social a observação das metas nacionais pactuadas, que expressam o

⁷⁴¹ Ibidem, art. 23.

⁷⁴² Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília. 2012.

⁷⁴³ Ibidem, art. 12, XXVI.

⁷⁴⁴ Ibidem, art. 12, XXVIII.

⁷⁴⁵ Ibidem, art. 20.

⁷⁴⁶ Ibidem, art. 21.

compromisso de melhoramento do SUAS no âmbito estadual, municipal, do distrito federal e da união⁷⁴⁷. Nesse sentido o Pacto de Aprimoramento da gestão 2014/2017⁷⁴⁸, último disponibilizado no site do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome⁷⁴⁹, afirma em seu art. 2º, II, c, como prioridade e meta o cadastramento de 70% da população em situação de rua em acompanhamento pelo serviço especializado de atendimento no CadÚnico e a implantação de 100% dos serviços para população em situação de rua nos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes e de regiões metropolitanas com 50.000 (cinquenta mil) ou mais.

Consequentemente, compreendendo-se que o cadastramento do CadÚnico não substitui os censos municipais⁷⁵⁰, e que na verdade os mesmos se articulam de maneira coletiva e até mesmo cíclica, e que a obrigação de realização do cadastramento da população em situação de rua, bem como a realização de censos não se limita a adesão da Política Nacional da População em Situação de Rua ou a recente determinação judicial em sede de liminar na ADPF 976, mas da própria Política Nacional de Assistência Social, a ausência de dados atualizados quanto à esse grupo populacional à nível municipal configura novo gravame quanto à omissão do executivo, pois independente da determinação de elaboração de Planos da Assistência Social ser quadrienal, a exigência de acompanhamento e avaliação das medidas e da territorialização compreende um trabalho contínuo de produção de informações quantitativas e qualitativas sobre a população, incluindo-se a população em situação de rua.

6.3 Interoperabilidade, Cessão de Dados e a falta de comunicação intra esferas

Com base em toda a legislação analisada, percebe-se que a assistência social é composta por diversos mecanismos que permitem a comunicação dos dados tanto entre as diferentes esferas da administração pública, quanto intra-esfera, ou seja, em uma mesma instância do poder. Isso fica evidente nas disposições que determinam tanto a realização de

⁷⁴⁷ Ibidem, art. 22, II.

⁷⁴⁸ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18 de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, 2013.

⁷⁴⁹ Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome. Pacto de Aprimoramento do SUAS. Atualizado em 04 de dezembro de 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>>. Acessado em 12 de julho de 2024.

⁷⁵⁰ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 129 de 21 de novembro de 2023. Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 2023. art. 5º, § 1º.

pesquisas territoriais diagnósticas para que se possa qualificar o cadastramento do CadÚnico, tornando-o mais abrangente e efetivo, bem como a obrigação da produção de pesquisas diagnósticas que permitem, entre outras funções, manter atualizados o conjunto de aplicativo do Sistema Único de Saúde.

Nesse sentido, a União é responsável por apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada dos programas, serviços e projetos da assistência social para medir resultados de gestão do Suas com base na atuação do gestor, execução e monitoramentos dos serviços e programas, bem como a articulação intersetorial e, também, incentivar a obtenção de resultados qualitativos ⁷⁵¹. Como meio de proporcionar esse aprimoramento, a legislação prevê dois mecanismos, a cessão de dados e a interoperabilidade.

Compete ao Ministério da Cidadania, - atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome -, facilitar a interoperabilidade e a integração do CadÚnico com outras bases de dados do Governo Federal ⁷⁵², para tanto, em 15 de julho de 2023⁷⁵³, o Ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos - MGI e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS lançaram a API do Cadastro Único na plataforma Conecta GOV.BR, para permitir integração automática entre diferentes sistemas do Governo Federal e que cerca de 240 órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia de Informação - SISP⁷⁵⁴.

“Interoperabilidade não é somente integração de sistemas, nem somente integração de redes. Não referencia unicamente troca de dados entre sistemas e não contempla simplesmente definição de tecnologia.

É, na verdade, a soma de todos esses fatores, considerando, também, a existência de um legado de sistemas, de plataformas de hardware e software instaladas. Parte de princípios que tratam da diversidade de componentes, com a utilização de produtos diversos de fornecedores distintos. Têm por meta a consideração de todos os fatores para que os sistemas possam atuar cooperativamente, fixando as normas, as políticas e os padrões necessários para consecução desses objetivos.”⁷⁵⁵.

Exige um esforço contínuo para assegurar que os sistemas, processos e culturas sejam organizados para maximizar oportunidades de troca e uso das informações de maneira externa e interna ao Governo Federal.⁷⁵⁶

⁷⁵¹ Brasil, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. art. 12-A.

⁷⁵² Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. art. 6º, VII.

⁷⁵³ Ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Gestão e MDS lançam solução digital para agilizar atendimento de população de baixa renda. Atualizado em 26/12/2023 13h29. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/gestao-e-mds-lancam-solucao-digital-para-agilizar-atendimento-de-populacao-de-baixa-renda>>.

⁷⁵⁴ Ibidem.

⁷⁵⁵ Ibidem.

⁷⁵⁶ Ibidem.

“Ao utilizar a solução digital, será possível validar as informações de forma automatizada das mais de 40 milhões de famílias cadastradas no CadÚnico, que totalizam em torno de 94 milhões de pessoas. Para desenvolver a nova API, a Secretaria de Governo Digital (SGD) fez uma parceria com a Dataprev e também com o MDS, que é o gestor responsável pelo Cadastro Único⁷⁵⁷”.

A grande vantagem desse sistema para a população, principalmente a população em situação de rua, é que após o cadastramento inicial, a API permite verificar de forma ágil se o CPF de um cidadão consta na base do CadÚnico, os serviços digitais de qualquer órgão público que utilizarem esta API poderão obter as informações automaticamente, simplificando o atendimento do cidadão⁷⁵⁸.

A aplicação de uma estrutura compartilhada de intercâmbio de dados também aprimora a colaboração governamental. Como o CadÚnico é o principal instrumento para a inclusão de famílias em programas sociais dos Governos Federal, Municipais e Estaduais a API torna-se ferramenta que facilita o acesso seguro aos dados do CadÚnico por novas políticas públicas voltadas ao público atendido⁷⁵⁹.

Já a cessão de dados⁷⁶⁰⁷⁶¹⁷⁶²⁷⁶³ ocorre a partir do órgão gestor do CadÚnico de dados individualizados que não permitam a identificação de pessoas e famílias inscritas⁷⁶⁴, ou, excepcionalmente, a partir da identificação de pessoas e famílias inscritas no CadÚnico, desde que observados os procedimentos e diretrizes estabelecidos⁷⁶⁵, podendo ser utilizado para a formulação e gestão de políticas públicas ou realização de estudos e pesquisas⁷⁶⁶. Os dados cedidos para elaboração de pesquisas devem ser, sempre que possível, não identificáveis, sendo necessária a identificação, a divulgação dos resultados dos estudos e pesquisas em hipótese nenhuma poderá revelar dados de identificação do CadÚnico⁷⁶⁷.

⁷⁵⁷ Ibidem.

⁷⁵⁸ Ibidem.

⁷⁵⁹ Ibidem.

⁷⁶⁰ Brasil. Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007. art. 8º, §4º

⁷⁶¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Gabinete da Ministra. PORTARIA Nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Brasília, 2012. art. 4º, II.

⁷⁶² Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/ Gabinete do Ministro. PORTARIA Nº 192, de 19 de maio de 2017. Altera a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2017.

⁷⁶³ Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. PORTARIA MC Nº 810, DE 14 DE SETEMBRO DE 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2022. art. 37.

⁷⁶⁴ Ibidem. art. 38.

⁷⁶⁵ Ibidem. art. 40.

⁷⁶⁶ Ibidem. arts. 41, 45 e 53.

⁷⁶⁷ Ibidem. art. 53.

Dados do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População de Rua do Polos de Cidadania da UFMG, a partir do CadÚnico, apontam que a população em situação de rua em São Paulo/SP chegou a 80.369, um aumento de 24% em relação à dezembro de 2023⁷⁶⁸. A prefeitura contestou os dados cadastrados em sua própria gestão, indicando que o Censo Municipal da População em Situação de Rua, publicado em 2021, constatou 31.884 pessoas vivendo em suas ruas.

“Em nota, a Prefeitura de São Paulo informou que executou, por meio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), R\$ 1.159.020.784,37 no atendimento social à população de rua entre janeiro a início de julho de 2024. Em relação aos dados produzidos pela UFMG, a prefeitura disse que “respeita a pesquisa”, porém, “considera para suas políticas públicas o Censo População em Situação de Rua produzido pela Prefeitura de São Paulo em 2021”. A gestão destacou que o censo é realizado por meio de um “trabalho de campo feito por mais de 200 profissionais e realizado a cada quatro anos. Já a Universidade em questão, utiliza dados do CadÚnico, que são cumulativos e autodeclaratórios”. A prefeitura ainda ressaltou que a nova edição do Censo está prevista para 2025, “no entanto, ainda é necessário definir pontos como a metodologia, o período de entrevistas e apuração das informações, entre outros”⁷⁶⁹.

O Município de São Paulo-SP, aderiu à Política Nacional e integra na legislação municipal a Política Municipal para a População em Situação de Rua⁷⁷⁰, que estipula em seu art. 13 a realização de censo municipal a cada 4 anos, de acordo com a temporalidade da própria legislação da assistência social. A manifestação da própria prefeitura de São Paulo mostra a falta de comunicação entre os dados, de maneira que o preenchimento do CadÚnico se firma como um controle dos benefícios sociais, mas não um instrumento da Assistência Social para viabilizar o acesso dos cidadãos às garantias e direitos fundamentais e sociais.

Em Belo Horizonte⁷⁷¹, pesquisa realizada em 2022⁷⁷², aponta que entre 2013 e 2022 houve um aumento de 193% pessoas em situação de rua⁷⁷³, totalizando 5.344 pessoas, em

⁷⁶⁸ Moreira, Valentina. População em situação de rua chega a 80 mil na cidade de SP. Metrôpoles. São Paulo, SP, 2024. Disponível em <<https://www.metrôpoles.com/sao-paulo/populacao-em-situacao-de-rua-chega-a-80-mil-na-cidade-de-sp>>.

⁷⁶⁹ Ibidem.

⁷⁷⁰ Município de São Paulo. Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, e dá outras providências. São Paulo, SP, 2019.

⁷⁷¹ Belo Horizonte-MG, já havia construído uma Política Municipal, Lei nº 8.029, de 06 de junho de 2000. Cria o Fórum População em Situação de Rua e dispõe sobre a Política Pública para a População de Rua no Município, anterior a Política Nacional, e realizou ao longo dos anos pesquisas censitárias que possuem como foco a População em Situação de Rua, as vagas de serviços ofertadas e a qualidade dos mesmos, como estipulado no art.9º da citada lei, e foi reforçada pelo art. 5º, VIII, do Decreto nº 16.730, de 27 de setembro de 2017, que dispõe sobre a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua e dá outras providências, que formalmente adere à Política Nacional e determina a realização de censo municipal a cada 4 anos.

⁷⁷² Garcia, Frederico Duarte...[et al.]. IV Censo de população em situação de rua de Belo Horizonte : BH+INCLUSÃO / -- Belo Horizonte, MG : Itrium Consultoria, Pesquisa, Treinamento e Edição em Saúde, 2023.

⁷⁷³ Ibidem, p 67.

comparação ao dados do CadÚnico ⁷⁷⁴ que indicam um total de 13.656 pessoas, das quais 10.404 estão cadastradas como beneficiárias do PBF. Como a própria interoperabilidade do sistema prevê a verificação de informações para correção dos dados e otimização do sistema, a discrepância de informações entre os dados fornecidos pela pesquisa censitária e os registros do CadÚnico reforçam a necessidade de uma integração das diferentes fontes de dados previstas na legislação da Assistência Social.

Tal também se evidencia a partir do relatório final ⁷⁷⁵ do Requerimento 897/2023, que constata a discrepância entre os investimentos recebidos e os resultados obtidos, apontando a falta de um levantamento preciso de dados sobre a população em situação de rua como um obstáculo crítico para o planejamento e implementação de políticas públicas efetivas ⁷⁷⁶, concluem pela necessidade de uma estratégia integrada que envolva as diversas secretarias e órgãos competentes, como meio de evitar ações fragmentadas e pouco eficazes.

Portanto, mesmo que haja tanto os instrumentos de interoperabilidade e cessão de dados ⁷⁷⁷, que preveem meios de facilitar a gestão e uso de dados, no exercício de suas atividades, fica evidente, principalmente pela discrepância entre os dados apresentados pelos municípios, que as bases de dados continuam a ser analisadas de maneira separada, afetando a efetividade da própria assistência social.

Assim, pode-se verificar na esfera municipal, que a distribuição de atividades regulares como deveres oficiais e a adoção de medidas sistemáticas para a realização desses deveres e os direitos correspondentes, por apenas quem tem a qualificação, configura, como no acesso à documentos e do registro civil, uma outra face do Estado-sistema previsto por Escóssia ⁷⁷⁸, de modo que reforça os ritos estatais de produção da exclusão enquanto reiteradamente atrasa o acesso à direitos ⁷⁷⁹.

Esse regime de controle da informação do Estado-sistema e seu processamento podem determinar processos sociais, econômicos e políticos ⁷⁸⁰, de jeito que os dados utilizados para

⁷⁷⁴ Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Relatório de Programas e Ações do MDS. BELO HORIZONTE (MG). Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=Nordeste&codigo=310620>>. Acessado em 09 de julho de 2024.

⁷⁷⁵ Comissão Parlamentar de Inquérito - Assistência Social à População em Situação de Rua. Relatório Final do Requerimento 897/2023. Belo Horizonte/MG, 2024.

⁷⁷⁶ Ibidem, p. 147.

⁷⁷⁷ Destacando-se que o processo de cessão de dados para pesquisas existe desde 2007.

⁷⁷⁸ Escóssia, Fernanda de Melo da. Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/ Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021 p.64.

⁷⁷⁹ Ibidem, p.65.

⁷⁸⁰ Han, Byung-Chul. Infocracia: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Editora Vozes, 2022.

vigilância, controle e prognóstico de comportamentos são, também, um regime disciplinar, tornado-se uma dominação oculta, a medida que se funde com o cotidiano⁷⁸¹.

A oposição entre os diferentes instrumentos de produção de dados ao invés do uso conjunto com foco em uma otimização dos dados produzidos quanto ao grupo populacional, com destaque os dados da população em situação de rua, permitem que o regime de informação substitua a narrativa pelo numérico⁷⁸², onde a quantidade de informação produzida torna-se mais importante que a atuação efetiva para alterar as condições de vida dos grupos populacionais.

Os dados do CadÚnico são aplicados pela instância federal para controle e gestão dos beneficiários, mas como apontado por Aldaíza Sposati⁷⁸³, não é hábito da gestão municipal e dos seus trabalhadores realizar análises territoriais e construir estratégias articuladas nos dados de grande abrangência que podem tipificar características que podem ser adotadas na ação do território⁷⁸⁴. Na instância municipal, há a necessidade de se pensar na qualidade de provimento dos dados⁷⁸⁵, pois os diversos usos previstos para os recursos que permitem a qualificação dos dados e abordagem de grupos específicos, como a população em situação de rua, são suplantados pela própria metodologia de avaliação do governo federal que transfere os recursos com base na quantidade de novos cadastros ou atualização dos existentes.

Um repasse estruturado em recompensa pela boa gestão que impulsiona que as instâncias federais se relacionem com o cidadão apenas por quantitativos. Assim, mesmos programas como o PROCAD, que preveem uma série de ações e objetivos para a atualização de dados de grupos específicos, ao divulgarem os resultados com foco no quantitativo dessa atualização, impõem a inserção de dados no sistema sem vinculá-lo efetivamente à estudos sociais, que permitam analisar as efetivas condições de sobrevivência dos cadastrados, mantendo-os na invisibilidade, inclusive para o próprio SUAS. Pois a ausência de interação da ação administrativa com o trabalho social gera a precarização da atenção ao cidadão reforçando as barreiras para o acesso à direitos.

Destaca-se que, tal postura denota as agências políticas, pois os Estados é que oferecem ou, no caso em conteúdo, negam proteção aos cidadãos, constituindo-os como

⁷⁸¹ ibidem, p. 11.

⁷⁸² Ibidem, p.18.

⁷⁸³ Sposati, Aldaíza Oliveira. *Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania*. Serviço Social & Sociedade, p. 183-203, 2021. p. 192.

⁷⁸⁴ Ibidem.

⁷⁸⁵ Ibidem, p. 194.

violáveis⁷⁸⁶. Nesse sentido, assim como no caso da legislação do IBGE, percebe-se que a arcabouço legal existente em relação a produção de dados e desenvolvimento de políticas públicas não exclui a população em situação de rua, na verdade tem mecanismos voltados à sua inclusão como a própria busca ativa.

Entretanto, compreendendo a necessidade de atenção especializada que esse grupo populacional demanda em razão de seu aumento exponencial e as condições de extrema vulnerabilidade, o ordenamento jurídico adotou uma Política Nacional da População em Situação de Rua. Assim, infere-se que a própria PNPSR é uma tentativa de sanar o estado de coisas inconstitucional em relação à população em situação de rua, que confirma-se vigente no Brasil.

Essa incapacidade de estabelecer limites e invocar proteções vivenciadas pela população em situação de rua, se reafirma por não existir um meio termo onde o grupo populacional consiga conciliar a luta emancipatória com os interesses do Estado⁷⁸⁷, tornando-se institucionalmente interessante a produção de dados que garanta o investimento de novos repasses, mas atuando de maneira a intencionalmente dissociar mecanismos de um mesmo aparato legal, que impossibilita uma gestão otimizada da assistência social, enquanto, ao mesmo tempo, os dados produzidos, como os diagnósticos municipais, passam a ser utilizados como argumentos de segurança para eludir e manter o controle social.

⁷⁸⁶ Fraser, Nancy. *Capitalismo Canibal: como nosso sistema está devorando a nossa democracia, o cuidado e o planeta e o que podemos fazer a respeito disso*/ Nancy Fraser: Tradução Aline Scatola. - São Paulo, SP : Autonomia Literária, 2024.

⁷⁸⁷ Ibidem, p. 70.

7 QUEM CONTA O PONTO?

Espero que o leitor me perdoe, não apenas prepotência de não me limitar a uma base única, mas também pelas falhas que essa amplitude pode gerar, não ignoro essa verdade e o tempo todo me confrontei com a consciência de que poder-se-ia mais, no debate e na investigação. Entretanto, para o que a pesquisa se propôs, uma investigação do Estado de Coisas Inconstitucional relativos à produção de dados quanto a população em situação de rua, acredito ter sido suficiente, ou ao menos permitiu alguns diagnósticos.

Assim, como uma conclusão geral da pesquisa, pode-se perceber a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional que se configura principalmente por não haver legislativamente ou legalmente nenhum 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.

Ainda, a investigação possibilitou conclusão parcial quanto a ausência de integralização da Assistência Social, o que não é objeto direto da pesquisa, mas que tem como consequência vislumbres de uma ineficiência do Estado e o prejuízo de toda a população brasileira, com destaque para os grupos já vulnerabilizados.

Por fim, se eu me senti prepotente por tentar abraçar diversas bases de dados que contém em si múltiplas questões para serem analisadas, é com muita audácia que vislumbro uma outra conclusão, ainda que também parcial, gerando uma proposta de necessidade de radicalizar a participação social, efetivando-se a cidadania e a própria soberania popular, a partir de mecanismos já existentes no texto constitucional e até mesmo a legislação que regula as bases de dados.

Não vou adotar a minha proposta como definitiva, no sentido de que outras coexistem ou passaram a existir em momento oportuno, mas me mantenho firme ao menos na intuição de que repensar a participação social é possivelmente o meio mais justo e eficiente de se cessar esse Estado Coisas Inconstitucional.

7.1 O Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura da produção de dados

A partir de um quadro complexo de violação aos direitos da população em situação de rua, apresentados em sede de inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental - ADPF 976, pautada em reparar os preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde⁷⁸⁸, ao direito à vida⁷⁸⁹, ao direito à igualdade⁷⁹⁰, ao direito à moradia⁷⁹¹, ao fundamento federativo de dignidade da pessoa humana⁷⁹², bem como o objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária⁷⁹³, passou-se, com base nos pedidos⁷⁹⁴ aditados⁷⁹⁵, a uma investigação das principais bases de dados direcionadas a um diagnóstico social da população brasileira e como a população em situação de rua é inserida dentro das pesquisas produzidas por esses grupos.

No mesmo sentido, as entidades da sociedade civil que integram o feito na condição *amicci curiae*⁷⁹⁶⁷⁹⁷, os movimentos sociais⁷⁹⁸ da população em situação rua e entidades parceiras e técnicas⁷⁹⁹, destacaram, em diversos momentos sobre a inércia do poder público frente às diversas solicitações, bem como os impactos da ineficiência e imprecisão dos dados para as construções de políticas públicas ou o acesso aos direitos.

Os autores da ação apontaram que a questão de dados relativos à população em situação de rua é uma questão sistêmica, que gera violações nos diversos entes federativos, de maneira que as respostas iniciais dos órgãos federais, como da Advocacia Geral da União⁸⁰⁰, que indicou que a demanda relativa ao IBGE já estava sendo tratada em sede da Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101, mas que desconsidera a situação atual da ação, que

⁷⁸⁸ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200.

⁷⁸⁹ Ibidem, art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230.

⁷⁹⁰ Ibidem, art. 5º, *caput* e art. 196.

⁷⁹¹ Ibidem, art. 6º.

⁷⁹² Ibidem, art. 1º, inciso III.

⁷⁹³ Ibidem, art. 3º, inciso I.

⁷⁹⁴ Que incluíram a demanda para que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realize e apresente pesquisa de dados emergencial para diagnóstico territorial, que determine o quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, a quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação, bem como a inclusão de levantamento da população de rua nos próximos censos demográficos nacionais (i) e; também a determinação direta para que os Municípios assegurem o cadastro de todos os cidadãos que se encontram em situação de rua junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico) (j).

⁷⁹⁵ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Movimento dos Trabalhadores sem Teto - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, Brasil, 2022, p. 3.

⁷⁹⁶ Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR, Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - MNLDPSPR, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Documento Eletrônico 309. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.p. 23

⁷⁹⁷ Ibidem. p 28

⁷⁹⁸ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=JUota5BhXC0&list=PLippyY19Z47uxCwSVoHLJ3SkO7A0FB2OI&index=4>, <acessado em 23 de abril de 2024>.

⁷⁹⁹ STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [▶ Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

⁸⁰⁰ Advocacia Geral da União. Doc Eletrônico 294. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022

em segunda instância teve o pedido indeferido, gerando a necessidade de interposição de Recurso Especial, bem como da Presidência de República⁸⁰¹ que se isenta de apresentar qualquer posicionamento relativo às bases dados.

Ainda, a postura das prefeituras municipais, exemplificadas por Belo Horizonte e São Paulo, que mesmo alegando pela realização de pesquisas diagnósticas a cada 4 anos e a existência de políticas em prol da população em situação de rua, e terem aderido ao PROCAD-SUAS, apresentam uma discrepância muito grande entre as diferentes bases de dados vinculadas à Assistência Social, recusando-se a integrar as bases ou de aceitar a adotar o número mais alto como base para se pensar políticas públicas.

Assim, ao analisar os requisitos adotados pelo Superior Tribunal Federal para declarar o Estado de Coisas Institucional, que se consubstanciam na existência de violação massiva de direitos fundamentais no âmbito não apenas jurídico mas também social; a omissão reiterada do poder público e que configura uma “falha estrutural”, e; a necessidade de se adotar medidas complexas e também de cunho estrutural, que envolvam várias entidades, na tentativa de cessar esse estado.

7.1.1 A violação massiva de Direitos Fundamentais: dados e políticas públicas

Primeiro, faz-se necessário relembrar que o ato de registrar os indivíduos é atividade constitutiva do Estado-sistema, ou seja, centrado na prática fundamental de identificar as pessoas⁸⁰² como forma de monitoramento contínuo e meio de inventariar os recursos disponíveis na sociedade. No Brasil⁸⁰³, a cidadania é historicamente regulada pelo Estado, o que faz com que a cidadania brasileira seja, em teoria, universal, o que se evidencia no enunciado do art. 1º, da Constituição Federal, ao determinar a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito. Entretanto, mesmo que preveja uma afiliação includente onde a lei garante direitos para todos, sua distribuição é de fato desigual, uma cidadania construída verticalmente e hierarquizada, com fortíssima presença do Estado e sem a consequente garantia de direitos de todos⁸⁰⁴.

Nesse sentido de impossibilidade de instituição da cidadania e outros direitos, ter uma produção escassa ou pouco precisa de dados não só vincula o sujeito a uma não existência,

⁸⁰¹ Presidência da República. INFORMAÇÕES n. 00070/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU;NUP: 00692.001396/2022-85. Doc Eletrônico 174. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2022.

⁸⁰² Escóssia, Fernanda de Melo da. Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/ Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021. p.16.

⁸⁰³ Ibidem, p.17.

⁸⁰⁴ Ibidem.

mas também a desumanização, há uma interdição do sujeito enquanto ser humano, que se expressa tanto na produção discursiva, quanto na prática social⁸⁰⁵.

Quando retornamos o raciocínio para as bases de dados investigadas, tem-se que, principalmente quando o próprio IBGE justifica a finalidade do censo da seguinte maneira:

“Como sabido, os dados colhidos pelo Censo servem como base para diversas políticas, permitindo que a Administração Pública identifique as **áreas de investimento prioritárias**. Os dados também são utilizados como **parâmetro para saber quanto cada cidade receberá de repasse federal**. São os resultados do Censo que fornecem as referências para as estimativas populacionais realizadas nos anos seguintes, com base nas quais o Tribunal de Contas da União (TCU) define as cotas do **Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios**. Além de fornecer informações imprescindíveis para a **distribuição orçamentária das pastas da Educação, Cultura, Saúde e Infraestrutura, baseadas no número e distribuição da população**.

Em relação à representação pública, são os resultados do Censo que fornecem as referências para as estimativas populacionais, com base nas quais **é definido o número de deputados federais, estaduais e vereadores de cada estado e município**.”⁸⁰⁶ (grifos da autora).

A escolha por uma metodologia baseada em domicílio, bem como a defesa de que a imposição judicial de alteração da metodologia para inclusão da população em situação de rua imporia uma obrigação *ad eternum* ao IBGE como se essa obrigação de contagem da população já não existisse, ou seja, a resistência do Executivo e da própria administração pública em possibilitar alternativas metodológicas para as coletas de dados quanto ao grupo populacional em situação de rua, configura um novo campo de violações.

Pois ao alegarem que os objetivos centrais do censo no campo do acesso aos direitos por meio de políticas e verificação de áreas de investimento prioritárias e repasses que garantam educação, cultura, saúde e infraestrutura, bem como a definição do quantum representativo e, ainda, as estimativas populacionais, a ausência ou insuficiência de dados ou qualquer informação sobre o grupo populacional das pessoas em situação de rua, e a ausência de interesse em pensar propostas efetivas para uma metodologia inclusiva de grupos populacionais que vivem em lógicas não limitadas ao domicílio pensado como uma estrutura física individual ou coletiva, cerceia de maneira inquestionável o próprio direito à existência dessa população, por deslocar a população em situação de rua a um território intermediário entre humanidade e inexistência⁸⁰⁷.

⁸⁰⁵ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 121.

⁸⁰⁶ Brasil. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 503.

⁸⁰⁷ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 122.

Nesse mesmo sentido, percebe-se que, quanto a base de dados do CadÚnico, a postura das prefeituras frente à população em situação de rua, configurada pela retirada compulsória de pertences em ações de higienização urbana e, ainda, a própria burocratização de acesso ao registro civil ou a segunda via de documentos, é uma nova violência que ceifam o acesso da população a um mecanismo que possui como objetivo central coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda e para garantir⁸⁰⁸ a unidade das informações e seu uso como ferramenta de promoção da ação intersectorial e de integração de políticas públicas, bem como o acesso às políticas sociais do Estado.

Já quanto aos diagnósticos municipais⁸⁰⁹, que devem estruturar e apresentar uma análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional⁸¹⁰ e, também, manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS⁸¹¹, a discrepância dos mesmos com os dados do CadÚnico colocam como alerta se as decisões municipais e a própria verificação da existência e dos atributos dos problemas sociais para construção de políticas públicas refletem a realidade social e atingem a finalidade de planejar e articular respostas às demandas encontradas e a implantação dos equipamentos e serviços necessários⁸¹².

Isso se dá pois as políticas públicas são conjuntos de ações, decisões e principalmente programas desenvolvidos pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) tendo a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados, com o foco de assegurar os objetivos constitucionalmente impostos, como direito à própria cidadania e os direitos fundamentais, destacando-se que, as políticas públicas não são direcionadas a se atingir um simples direito, mas um objetivo que o Estado tem a obrigação constitucional de tutelar.

Nessa perspectiva, políticas públicas passam a ser uma tecnologia para implementar a democracia⁸¹³, impondo aos governos obrigações de organização dos meios públicos, planejamento e coordenação de atividades coletivas, “a diferença do papel do governo, no

⁸⁰⁸ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022, art.9º.

⁸⁰⁹ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília. 2012.

⁸¹⁰ Ibidem, art. 12, XXVI.

⁸¹¹ Ibidem, art. 12, XXVIII.

⁸¹² Ibidem, art. 21.

⁸¹³ Bucci, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas / Maria Paula Dallari Bucci. - São Paulo : Saraiva, 2013. p. 32.

contexto do desenvolvimento, reside exatamente na condição de planejamento e execução coordenada da ação”⁸¹⁴.

Ressalta-se que a política é pública porque se refere a um interesse público e deve ser executada e elaborada por atores públicos e privados. Tal exige uma série de processos a serem desenvolvidos por diversos campos, bem como decisões políticas que envolvem estabelecer uma agenda, o detalhamento das alternativas que justificam a decisão, um rito que reveste de autoridade a opção escolhida e sua implementação.

“As variedades da ação se apresentam como perguntas, aparentemente triviais, que a autoridade, o gestor público, o movimento social, os parlamentares, enfim, aqueles que detêm alguma espécie de iniciativa sobre a ação governamental, se fazem. Essas perguntas orientam a procura dos *topoi*, pontos de partida aceitos para o desenrolar das fases ulteriores do debate”⁸¹⁵.

Existe um desafio em demonstrar a consistência ou legitimidade de cada argumento que consubstancia o debate, o que impõe que alguns passos sejam adotados, como definição do problema, a adoção de uma agenda, a formulação detalhada da agenda, a legitimação da política, sua implementação e posterior monitoramento e avaliação⁸¹⁶.

Consequentemente, a construção da política pública, após a verificação de uma demanda social, sempre tem início na autoridade pública que depende dos dados fornecidos pela administração pública para orientar a tomada de decisão.

Ou seja, consoante a tal ciclo constitutivo das políticas públicas, para que o mesmo se inicie tem-se que definir o problema social que necessita de intervenção estatal, evidenciando-se sua causa, os danos, quais e quantas são as pessoas afetadas, dados que permitam a identificação o mais precisa possível do problema a ser tratado.

Em um segundo momento, quando volta-se à formulação de uma agenda, o cenário real, que exige dados precisos capazes de mostrar qual o problema a ser corrigido e como ele afeta os indivíduos bem como e não menos importante, quem são e quantos são esses indivíduos e como se distribuem pelo território nacional, volta em pauta, pois impossível justificar a necessidade de movimentação da máquina administrativa e uso do erário público, se informações pertinentes que consubstanciam a formação da agenda.

Ao passar para o próximo passo do ciclo das políticas públicas, a ausência ou insuficiência de informações sobre um grupo populacional como a população em situação de

⁸¹⁴ Ibidem.

⁸¹⁵ Ibidem, p. 134.

⁸¹⁶ Mastrodi, Josué. Políticas públicas: conceito. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/561/edicao-1/politicas-publicas:-conceito>

rua impede uma formulação de política efetiva, a inexatidão dos números quanto ao grupo populacional impõe que as escolhas políticas não reflitam a realidade tendo efeitos diretos quanto ao contingente populacional a ser beneficiado, a amplitude do problema que está sendo trabalhado e, até mesmo, o investimento necessário ou a multiplicidade de setores que devem atuar em conjunto para a efetividade da política sugerida.

Por meio do caso que introduz esse trabalho podemos exemplificar a questão da exclusão sistemática das bases de dados. A população em situação de rua, enfrentou a pandemia da SARS-Covid-19 de maneira muito mais precária pela negativa do direito à higiene, à saúde, à moradia, à informação, entre outros, pois mesmo com as garantias de uma base normativa construída em conjunto à Política Nacional da População em Situação de Rua, a violação dos preceitos dessas diretrizes e, dos direitos, ganhou destaque com a incapacidade do Estado de efetivar o direito à saúde por meio da vacinação.

Verificada a impossibilidade de vacinação do contingente populacional em etapa única, o Ministério da saúde estabeleceu a vacinação por grupos de prioridades, garantindo, entre um desses grupos, o direito da população em situação de rua como o 16º grupo a ser vacinado. Tal priorização, como destacado pelo relatório da Situação dos Direitos Humanos no Brasil elaborado pela CIDH⁸¹⁷, se dá em razão da inexistência de acesso à água e saneamento básico, e a impossibilidade de se apossar das medidas de segurança indicadas como máscaras, álcool 70%, a possibilidade de higienização constante com água e sabão, bem como a impossibilidade de isolamento social e a dificuldade de acesso ao sistema de saúde, ainda mais com a lotação dos leitos do sistema público.

Mesmo sendo uma vitória clara dos movimentos sociais, tal planejamento do Ministério da Saúde passa a evidenciar o desafio de efetivação das políticas públicas para a população em situação de rua. Nesse sentido, as pressuposições do Ministério da Saúde quanto a elaboração do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19 revelam uma falha na primeira etapa do ciclo de criação das políticas públicas no Brasil, pois minimizou o tamanho da população em situação de rua estimando-o como apenas 66.963 pessoas aptas a receber a imunização.

Diante de tal número a Defensoria Pública da União em Cuiabá/MT instaurou procedimento⁸¹⁸ para verificação dos dados apresentados pelo Ministério da Saúde, solicitando a sua correção. Inicialmente tal retificação foi solicitada com base nos dados do

⁸¹⁷ CIDH. Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos. OAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21.

⁸¹⁸ Ofício nº 08147.000046/2021-17

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA que informa que em março de 2020 o número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil era de 221.869⁸¹⁹ pessoas.

A nota técnica foi descartada pelo Ministério da Saúde⁸²⁰ com a justificativa de que a pesquisa realizada pelo IPEA analisa variáveis além do sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social - CadSuas, por meio de um modelo matemático para estimar essa população. Em razão disso, a pesquisa realizada não dispõe de estimativas mínimas por Unidades Federadas - UF, limitando a possibilidade de se estipular o contingente populacional e as doses a serem enviadas para cada estado.

No intuito de superar tal limitação e fornecer dados que, mesmo não conseguindo apurar com precisão, sejam mais fidedignos à realidade e abordem a situação de cada estado do país, a Defensoria Pública da União oficiou⁸²¹ o Programa Polos de Cidadania da UFMG - POLOS-UFMG, em 30 de março de 2021, para colaborar na verificação dos dados quantitativos da população em situação de rua no Brasil. O programa elaborou Relatório Técnico-científico⁸²² que contabilizou 160.097 pessoas em situação de rua, das quais 155.085 estão em faixas etárias “vacináveis” dentro da programação inicial de vacinação, ou seja, a partir de 18 anos, 107.301 com cadastros atualizados nos últimos 24 meses e 108.605 pessoas se autodeclarando como pardas ou pretas.

Fica evidenciado que mesmo que a atribuição e implementação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua possa ser comprovado pelos municípios, estados ou a União, a inexistência dos dados faz com que as mesmas nunca alcançam efetivamente o problema a ser confrontado, também nenhuma proposta de política pública conseguirá reverter a situação ou poderá ser avaliada corretamente, restando confirmada não só a existência de uma violação massiva de direitos fundamentais mas que violação decorre de uma exclusão sistemática das bases de dados que pautam a construção das políticas públicas no Brasil.

7.1.2 A omissão do Poder Público como uma “falha estrutural”

⁸¹⁹ Nota Técnica 73/2020, pode ser consultada acessando o seguinte site: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35812

⁸²⁰ Parecer Técnico nº 36/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS

⁸²¹ ofício nº 4345203/2021 - DPU MT/DRDH MT de 30 de março de 2021

⁸²² Dias, André Luiz Freitas (org). Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - Relatório técnico-científico – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginalia Comunicação, 2021. 140 p.

A partir das legislações que regulam as bases de dados abordadas passou-se a uma investigação sobre a existência de omissão que pode configurar uma “falha estrutural” do Poder Público, destacando-se, nesse caso, uma omissão do executivo, em diferentes instâncias, por impedir a concretude da norma constitucional que corresponde a um direito que deveria ser assegurado.

No caso em específico essa omissão poderia ser analisada a partir de duas propostas diferentes: a não efetividade dos preceitos, objetivos e princípios elencados na Política Nacional da População em Situação de Rua ⁸²³, que prevê expressamente a contagem da população em situação de rua, bem como a produção de dados quali e quantitativos quanto ao grupo populacional e os serviços oferecidos pela assistência social e administração pública. Entretanto, em razão da própria proposta de descentralização, originada na assistência social, e repetida no Decreto nº 5.073 de 2009, que prevê uma adesão formal à Política Nacional, optou-se por partir da análise da legislação que regula as bases de dados.

Assim, em relação ao Censo Nacional realizado pelo IBGE, a discussão permitiu averiguar a partir do arcabouço legislativo que o regula e da própria discussão nos autos da ACP de nº 0019792-38.2018.4.02.5101, que não existe nenhuma determinação legal que impeça ou impossibilite a inclusão da população em situação de rua nos censos realizados, existe uma proposta metodológica que opta por proposta que exclui o grupo populacional.

No mesmo sentido, a omissão é reforçada pela existência de diversas provocações que partem do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional da População em Situação de Rua, como da própria DPU e do judiciário que, ao menos em primeira instância, proveu o pedido, mas que até o momento atual continuam sem respostas, como se a obrigação e princípios veiculados que, ao se projetar sobre a população brasileira descarta metodologicamente parte da população.

Quanto a base de dados do CadÚnico, a existência de formulário específico desde 2010⁸²⁴, bem como a inclusão como Grupo Populacionais Tradicionais e Específicos, destacam o esforço do legislador em incluir a população em situação de rua no cadastramento. Novamente, pode-se verificar que a própria estrutura burocrática do Estado e as ações de

⁸²³ Brasil. Decreto 7.053 - Institui Política Nacional para População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>

⁸²⁴ Ministério da Cidadania. Serviços > Cadastro Único > Gestão do Cadastro Único > Processo de cadastramento > Formulários. Disponível em: <<http://antigo.cidadania.gov.br/servicos/cadastro-unico/gestao-do-cadastro-unico-1/processo-de-cadastramento/formularios>>.

zeladoria urbana reiteradamente violam os direitos da população em situação de rua no próprio ato, em si, mas também por impedir ou dificultar o cadastramento.

Por fim, as pesquisas diagnósticas socioterritoriais, aqui apresentadas como diagnósticos municipais⁸²⁵, e das propostas construídas a partir do Pacto de Aprimoramento da gestão 2014/2017⁸²⁶, voltado à priorização do cadastramento da população em situação de rua, que a proposta legislativa não ignora o grupo populacional, a omissão se encontra na falha para implementar essa inclusão.

Conclui-se, portanto, que mesmo havendo dificuldades para a inclusão da população em situação de rua nas contagens oficiais, a sua exclusão ou inclusão parcial não se deve a uma falha ou determinação legislativa, mas sim em razão de escolhas no campo do executivo e órgãos públicos vinculados ao mesmo, resultando evidente uma omissão estrutural.

7.1.2.1 A não integração dos dados

A partir do caso do Plano de Vacinação do Ministério da Saúde, e da análise das 3 bases de dados explicitadas nos capítulos anteriores, tem-se algumas intuições, que se destacam principalmente quando, na leitura do Pacto de Aprimoramento da gestão 2014/2017⁸²⁷, uma das propostas é o cadastramento da População em Situação de Rua no sistema do CadÚnico.

Tal orientação evidencia uma pressuposição de entrelaçamento entre as bases de dados da Assistência Social. Entretanto, como pode ser verificado com os dados apresentados pelas pesquisas diagnósticas de Belo Horizonte - MG e São Paulo - SP, os dados coletados apresentam uma discrepância significativa, podendo-se compreender que há uma ausência de comunicação entre os dados, ou da gestão dos mesmos.

A ausência de comunicação e, consequente ausência de compatibilidade entre os resultados coletados caminham para uma falta de confiabilidade dos interesses das gestões municipais e até mesmo nas bases de dados, ainda mais quando há previsão dentro dos dois regulamentos de mecanismos que possibilitam interoperabilidade⁸²⁸ dos dados e, até mesmo a

⁸²⁵ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília. 2012. art. 20.

⁸²⁶ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18 de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, 2013.

⁸²⁷ Ibidem.

⁸²⁸ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. art. 6º, VII.

cessão⁸²⁹830831832 deles, como no caso do CadÚnico, ou até mesmo a existência de mecanismos legais⁸³³ que permitam o investimento no melhoramento da coleta realizada pelo cadastramento do CadÚnico.

Conclui-se, de maneira parcial, a partir da investigação realizada, sem descartar a necessidade de posterior aprofundamento e mergulho na Assistência Social, que as bases de dados do CadÚnico e de Diagnósticos Municipais deveriam ser abordados como mecanismos interdependentes, porque pesquisas municipais bem feitas, que inclusive podem ser realizadas pelo próprio orçamento destinado à gestão do CadÚnico, permitem não apenas um diagnóstico social da população, inclusive a população em situação de rua, mas também dos empecilhos que travam o acesso à rede da assistência social e outros direitos.

Do mesmo jeito, a plataforma do CadÚnico regularmente e corretamente alimentada, em conjunto com as propostas de cessão de dados e interoperabilidade das informações, permite que as pesquisas diagnósticas tenham mais facilidade na identificação deste grupo populacional e no direcionamento metodológico.

A integração dos sistemas também traria mais confiabilidade aos dados, e possibilitaria compreender porque há uma diferença nos dados fornecidos pelas diferentes bases, bem como a real situação da população em situação de rua, as políticas públicas ofertadas e o monitoramento das mesmas.

Além do mais, a periodicidade prevista para tais coletas, com as pesquisas diagnósticas são legalmente previstas a cada 4 anos, e o fluxo contínuo de cadastramento e atualização de dados do CadÚnico, a precisão das informações coletadas poderiam dar suporte para, em sede do Censo Nacional realizado pelo IBGE, viabilizar a alteração da metodologia utilizada, de uma metodologia baseada em domicílio para uma metodologia de

⁸²⁹ Brasil. Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007. art. 8º, §4º

⁸³⁰ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Gabinete da Ministra. Portaria Nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Brasília, 2012. art. 4º, II.

⁸³¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/ Gabinete do Ministro. Portaria Nº 192, de 19 de maio de 2017. Altera a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2017.

⁸³² Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro. PORTARIA MC Nº 810, DE 14 DE SETEMBRO DE 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2022. art. 37.

⁸³³ Brasil, Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022. Art. 5º, V.

direito, por possibilitar até mesmo o maior contato da assistência social com a população em situação de rua e seu acesso à informação.

A inclusão do grupo social nos dados coletados pelo IBGE não só afetaria as agendas políticas, mas as estatísticas sobre a população brasileira frente inclusive a outros países e órgãos de direito internacional, de maneira a apresentar um panorama mais realista da população e do país.

7.2 A necessidade de cessar o Estado de Coisas Inconstitucional

A compreensão de que a ausência, insuficiência ou imprecisão dos dados gera um Estado de Coisas Inconstitucional se fortalece na premissa de que sem dados precisos é impossível viabilizar políticas efetivas que podem garantir o acesso de parte da população, como a população em situação de rua, a direitos e garantias fundamentais, como a saúde ⁸³⁴, a vida ⁸³⁵, a igualdade ⁸³⁶, a moradia ⁸³⁷, a dignidade da pessoa humana ⁸³⁸, bem como de viver em uma sociedade justa e solidária ⁸³⁹. Na tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 ⁸⁴⁰, o último pressuposto que confirmaria o Estado de Coisas Inconstitucional é a percepção de que é necessário a adoção de medidas que consistem na atuação de diversos órgãos, pressupondo-se diálogos institucionais ⁸⁴¹ e medidas para intervenção jurisdicional diferenciadas. Esse esquema procedimental consequência da judicialização da demanda, permite a construção participativa, pela própria lógica procedimental ser pautada na no contraditório, mas mesmo assim não afasta o risco de se abafar o que se fala, privilegiando o quem e quando falam ⁸⁴².

Nesse sentido, mencione-se também a existência de outras ações, como a ADPF 760, em que mesmo não havendo o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, por unanimidade o STF determinou que a “União tome providências, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e de outros

⁸³⁴ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200.

⁸³⁵ Ibidem, art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230.

⁸³⁶ Ibidem, art. 5º, *caput* e art. 196.

⁸³⁷ Ibidem, art. 6º.

⁸³⁸ Ibidem, art. 1º, inciso III.

⁸³⁹ Ibidem, art. 3º, inciso I.

⁸⁴⁰ Supremo Tribunal Federal. Decisão de Julgamento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF. Brasília, 03 de outubro de 2023.

⁸⁴¹ A Resolução n.790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências

⁸⁴² Bucci, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas / Maria Paula Dallari Bucci. - São Paulo : Saraiva, 2013. p. 130.

programas, para reduzir o desmatamento na Amazônia Legal para a taxa de 3.925 km anuais até 2027 e a zero até 2030⁸⁴³”.

No mesmo caminho, na ADPF 976, em decisão liminar⁸⁴⁴, determinou-se a apresentação de um Plano Nacional⁸⁴⁵, para efetivação de preceitos não efetivados que devem ser trabalhados de maneiras transinstitucionais. No citado plano, estipulou-se⁸⁴⁶ a elaboração de um diagnóstico atual com a população em situação de rua, constando a identificação do perfil, da procedência e suas principais necessidades, bem como outros elementos para amparar a produção de políticas públicas (I.1); criação de instrumento de diagnóstico permanente (I.2), e; o desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE (I.3). Até o momento, alguns mecanismos foram instituídos no intuito de cessar o Estado de Coisas Inconstitucional, destaca-se aqui os que se relacionam diretamente com a produção dos dados.

Pode-se destacar que um desafio se manifesta a partir da própria decisão monocrática que, ao determinar a elaboração do plano nacional, não determina um prazo para a efetivação do mesmo. Bem como uma previsão dos movimentos sociais e representantes de sociedade civil sobre a execução de processos estruturais dentro do STF, pois mesmo que preveja meios de interferência, como ela se dará e seus limites continuam em construção, de modo que há uma tensão sobre a real construção de uma saída desse ECI, mas isso não significa que medidas, mesmo que ainda preliminares, não estejam sendo efetivadas.

Primeiramente, como já destacado no capítulo 6, em março de 2023 foi instituído o PROCAD-SUAS⁸⁴⁷, que como resultados preliminares, em relatório apresentado pela Secretaria de Avaliação e Gestão do Cadastro Único⁸⁴⁸, foi apontado o cadastro de 284.910

⁸⁴³ Informação à Sociedade. ADPF 760 E ADO 64. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a7710a768sociedadeADPF760Final.pdf>>. Acessado em 15/08/2024.

⁸⁴⁴ Plenário Supremo Tribunal Federal, Extrato de ata de referendo à medida cautelar. Doc Eletrônico 794. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

⁸⁴⁵ O tema 698/STF, determinou que não é uma violação da separação de poderes a intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas voltadas aos Direitos Fundamentais, no caso de deficiência grave ou ausência de serviço, entretanto, a decisão judicial se restringe a apontar as finalidades e solicitar a apresentação de um plano de ação do poder administrativo.

⁸⁴⁶ Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023. pág 45.

⁸⁴⁷ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 871, de 29 de Março de 2023. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2023.

⁸⁴⁸ Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Ações de fortalecimento do Cadastro Único em 2023. Brasília, 04 de abril de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SAGICAD/destaques/acoes-de-fortalecimento-do-cadastro-unico-em-2023>>.

mil famílias em situação de rua no CADÚnico, das quais 223.340 mil famílias são beneficiadas pelo Bolsa Família. O Ministério de Direitos Humanos também instituiu, por meio da Portaria nº 571 de 2023 ⁸⁴⁹, que tem como foco fornecer “evidências para o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de defesa, promoção, proteção, educação e cultura em direitos humanos, nos níveis de governo federal, estadual e municipal⁸⁵⁰”, estabelecendo-se em seu art. 2º, III, a competência de desenvolver e divulgar análises, avaliações e pesquisas. Ainda, em novembro de 2023, foi lançado o Observatório do Cadastro Único ⁸⁵¹, no intuito de efetivar a interoperabilidade e fortalecer a vigilância socioassistencial por meio da gestão de informações disponibilizadas e realizar o exame dos indicadores socioeconômicos e permitir o controle social do uso de dados do Cadastro Único por pesquisadores e estudantes.

Por fim, em cumprimento ao próprio plano apresentado, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou a Resolução nº 129 de novembro de 2023 ⁸⁵², que prevê a implantação articulada do plano de monitoramento, integrando-se às diferentes instâncias do Executivo, Judiciário, Legislativo, a sociedade civil ⁸⁵³, e de compreensão da intersectorialidade como dimensão estruturante do atendimento da população em situação de rua ⁸⁵⁴.

Percebe-se, portanto, que a perspectiva adotada se concentra em um trabalho que envolve diferentes setores, principalmente na construção e realização de um Censo Nacional da População em Situação de Rua - Censo POP Rua, que preceitua a:

“ação compartilhada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), movimentos sociais, entre outros, sob acompanhamento do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua), no âmbito de suas respectivas competências, na forma da legislação aplicável⁸⁵⁵”.

⁸⁴⁹ Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania/Gabinete do Ministro. Portaria nº 571, de 11 de Setembro de 2023. Institui o Observatório Nacional de Direitos Humanos - ObservaDH - no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 2023.

⁸⁵⁰ Ibidem, art. 1º.

⁸⁵¹ Observatório do Cadastro Único. Disponível em: https://novoead.cidadania.gov.br/webview.php/srv/www/htdocs/badiunetdata/files/1/1599wjehcaegjqoa_c99l_packge/index.html <acessado em 03 de agosto de 2024>.

⁸⁵² Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MDS nº 129, de 21 de novembro de 2023. Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 2023.

⁸⁵³ Ibidem, art. 1º, I.

⁸⁵⁴ Ibidem, art. 1º, II.

⁸⁵⁵ Ibidem, art. 5º, §2º.

Sendo que, a proposta se relaciona diretamente com a Assistência Social, de modo que as etapas elaboradas deverão ser “apresentadas aos gestores estaduais e municipais por meio do Grupo de Trabalho pactuado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS⁸⁵⁶”.

O que também se manifesta na Resolução nº 129⁸⁵⁷, que no inciso III, do art. 1º, indica a necessidade de considerar as reivindicações dos movimentos sociais, do inciso IV, que determina a necessidade de se incorporar o acúmulo técnico da assistência social em políticas públicas, bem como produzir e divulgar conhecimento sobre o tema da população em situação de rua de maneira a respeitar as diversidades⁸⁵⁸ e dialogar com os movimentos sociais, gestores e trabalhadores do SUAS e apresentar as ações ao CIAMP Rua nos três níveis federados⁸⁵⁹.

Compreende-se essa intersecção com a Assistência Social pelo que preceitua o art. 204, II, da Constituição Federal, que determina a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis⁸⁶⁰, bem como a descentralização político-administrativa⁸⁶¹”.

Nesse mesmo sentido, especificamente quanto à participação social, a decisão monocrática⁸⁶² determinou adoção integral da Política Nacional para a População em Situação de Rua, sob o argumento de que mesmo havendo a proposta de descentralização, o instrumento visa a efetivação de preceitos constitucionais fundamentais, principalmente a instituição dos Comitês Intersetoriais da População em Situação de Rua.

O CIAMP, em conjunto com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, a Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua e a Coordenação-Geral do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua, publicou Recomendação nº 2 de 2024⁸⁶³, que estabelece as diretrizes para a criação de comitês locais, pautados na paridade entre sociedade civil e administração pública e

⁸⁵⁶ Ibidem, art. 5º, §3º.

⁸⁵⁷ Ibidem.

⁸⁵⁸ Ibidem, art. 2º, VII.

⁸⁵⁹ Ibidem, art. 2º, VI.

⁸⁶⁰ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

⁸⁶¹ Ibidem, art. 204, I.

⁸⁶² Moraes, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023. p. 37.

⁸⁶³ Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, et al. Resolução nº 02 de 01 de agosto de 2024. Estabelece Diretrizes e orientações gerais para a criação de comitês participativos de acompanhamento e monitoramento de políticas para a população em situação de rua nos níveis municipal, estadual e no distrito federal. Brasília, 2024.

intersetorialidade para desenvolvimento e monitoramento das políticas voltadas à população em situação de rua.

Entretanto, ressalta-se que a Resolução nº 129 de determina que o Grupo de Trabalho pactuado no âmbito da CIT continuará seus trabalhos na implementação das prioridades estabelecidas na Resolução, devendo apresentar em produto específico o detalhamento das metas e objetivos do SUAS no âmbito do plano de ação e monitoramento⁸⁶⁴.

7.2.1 Participação Social como meio de instaurar Modos de Existência

As bases de dados estudadas possuem diversos mecanismos para a participação social na construção de conhecimentos e informações sobre a população em situação de rua, ou outras minorias. Isso fica evidente na legislação do CadÚnico e das pesquisas diagnósticas, que determinam a possibilidade de formações, capacitações e outras propostas que permitiriam a aproximação dos movimentos sociais da população em situação de rua. Mas a necessidade de uma participação mais efetiva da população em situação de rua se destaca no relatório de análise metodológica realizada pelo IBGE em 2014⁸⁶⁵, que declara a dificuldade de realização da pesquisa sem a participação de “facilitadores”.

Aqui se fixa a possibilidade de romper com o campo epistêmico, para com a participação da população em situação de rua no espaço de produção de conhecimento que poderá balizar a própria busca ativa, coleta de dados e avaliação de pesquisas e diagnósticos, de modo que os instauraria como sujeitos do conhecimento e, mais, sujeitos políticos produtores de conhecimento⁸⁶⁶, capazes de mobilizar em prol da superação de sua exclusão social. Esse movimento permite fissuras em um campo ontológico, para constituir uma nova percepção da população que rompa com a identidade padronizada, permitindo que, a partir da participação da própria população em situação de rua na construção de conhecimento abandone-se um campo estático e imobilizado, em que o indivíduo pare de ser enxergado em um movimento de contraposição⁸⁶⁷, instaurando-se por si mesmo⁸⁶⁸. Mas esse movimento não

⁸⁶⁴ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MDS nº 129, de 21 de novembro de 2023. Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 2023. art. 5º.

⁸⁶⁵ Defensoria Pública da União - DPU. Documento comprobatório. Documento No: 79142866-14-0-119-50-682441, Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, 2018. p. 136.

⁸⁶⁶ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 45.

⁸⁶⁷ Ibidem. p. 29.

⁸⁶⁸ Pelbart, Peter Pál. O avesso do Niilismo: cartografias do esgotamento. São Paulo: n-1 Edições, 2016. p. 391.

se encerra na produção de conhecimento, o campo do saber se imbrica com um campo de poder⁸⁶⁹, manifesto na necessidade de se repensar a própria participação social.

Na Assistência Social, essa forma de participação na elaboração de Políticas Públicas acontece, de maneira geral, a partir dos Conselhos de Assistência Social órgão da democracia participativa, que existem no âmbito federal, estadual, municipal e distrital⁸⁷⁰ e, fiscalizam, orientam e produzem as políticas públicas junto com o governo, de modo que cabe a eles o cumprimento da lei a partir da organização de ações e políticas públicas, pois não é órgão apenas consultivo e pode tomar decisões sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais, permitindo que os cidadãos tenham acesso à direitos a fim de sanar suas vulnerabilidades.

Os conselhos são, também, paritários entre a sociedade civil e governamentais, a expectativa de que os conselhos governamentais seriam capazes de trazer de maneira clara os limites e propostas de suas pastas e, os conselheiros da sociedade civil teriam como objetivo trazer contribuições dos segmentos que representam. Entretanto, nos últimos dez anos, entre suplentes e titulares, há o registro de apenas 4 (quatro) representações da população em situação de rua no CNAS⁸⁷¹, concentrando-se duas delas em uma mesma gestão.

Assim, quando se reflete sobre a efetividade da participação social, principalmente como preceituado no art. 204, II, da Constituição Federal, uma participação capaz de se efetivar na construção de políticas públicas, tem-se um grande desafio em razão do próprio desenho institucional formulado, pois em contrapartida ao proposto para o CNAS, o Comitê Intersetorial CIAMP-Rua, mesmo possuindo diversas atribuições na elaboração de planos, monitoramento das atividades, proposição de formas e medidas que estimulem a produção de políticas públicas no âmbito federal⁸⁷², entre outras, não deixa de ser órgão apenas consultivo⁸⁷³.

Nesse mesmo sentido, na elaboração e implementação das prioridades estabelecidas em sede do SUAS, o Grupo de Trabalho⁸⁷⁴, formado em sede do Comitê Intersetorial Tripartite, é composto apenas por representantes institucionais. E como acima citado, mesmo

⁸⁶⁹ Carneiro, Sueli. Dispositivo de Racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023. p. 45.

⁸⁷⁰ Brasil, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.art. 5º, II; art. 12.

⁸⁷¹ Conselho Nacional de Assistência Social. Conselheiros da Sociedade Civil. Disponível em <<https://www.blogcnas.com/conselheiros-sociedade-civil>>.

⁸⁷² Brasil. Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2019. art. 2º.

⁸⁷³ Ibidem, art. 1º.

⁸⁷⁴ Brasil. Decreto nº 11.818 de 11 de dezembro de 2023. Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 2023.

que viabilize a participação da população em situação de rua, por meio de seus movimentos sociais, ressalta-se a obrigação de respeitar a competência e responsabilidade tripartite da política pública de assistência social e a dimensão interfederativa nas respostas de proteção à população em situação de rua⁸⁷⁵.

Ou seja, mesmo que existam mecanismos que se pautem em participação social, os mesmos possuem como limitantes a ausência de deslocamento do *status quo* do campo do poder, baseando-se ainda em uma representação indireta em que a construção conjunta depende tanto da força e integração do movimento para articulação dentro dos parâmetros burocráticos do Governo e do monitoramento externo, como no caso de proposição do Plano Nacional na ADPF 976, em que não houve real participação do CIAMP-Rua em sua elaboração⁸⁷⁶, em razão dos desafios para eleição dos representantes para comporem o Comitê.

7.2.1.1 A necessidade de radicalização da Participação Social

Compreende-se então que, o campo do poder só poderá ser rompido com a radicalização da participação social. Ele começará a desmobilizar com a possibilidade de participação social na produção de conhecimento, articulando-se o campo epistêmico e ontológico, mas enquanto não for viabilizada uma maior participação social na forma de deliberativa e direta, não se operará a fissura necessária para uma efetiva mudança social, pois o pressuposto da democracia é a própria igualdade política⁸⁷⁷, que na lógica processual é o “governo pela discussão”⁸⁷⁸

Inicialmente, a partir da análise aqui realizada, faz-se necessário que a produção de dados quali e quantitativos passem a ser parte integrante de qualquer política pública, pois é meio de definição do problema, elaboração de agenda, substância para decisões e meio posterior de fiscalização. Assim, com base no disposto na Constituição Federal⁸⁷⁹ e já citado em momento anterior, a inclusão da produção de dados como intrínseco às políticas públicas

⁸⁷⁵ Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MDS nº 129, de 21 de novembro de 2023. Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 2023. art. 2º, V.

⁸⁷⁶ Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; et al. Doc Eletrônico 928. Petição. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasil. 2023.

⁸⁷⁷ Bucci, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas / Maria Paula Dallari Bucci. - São Paulo : Saraiva, 2013. p. 87.

⁸⁷⁸ Ibidem, p. 95.

⁸⁷⁹ Brasil, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. art. 204, II.

faz com que a participação da população possa ser repensada nessa lógica, e ser efetivada a partir dos dispositivos já existentes ou construídos a partir da decisão cautelar da ADPF 976.

Nesse sentido, a partir da efetivação desses mecanismos para que a população em situação de rua passem para o campo de intermediários, ou seja, tornem-se actantes os quais as ações se desloquem pelos conductos gerando efeitos, assegura-se o deslocamento ontológico e epistemológico, de maneira a mudar a compreensão social sobre a população em situação de rua.

Maria Bucci⁸⁸⁰ trabalha a ideia de interferência jurídica na produção de políticas públicas, que se evidencia principalmente dentro da lógica dos processos estruturais e, na solução de demandas que necessitam de articulações intersetoriais em razão de falhas estruturais, como no caso de ações que discutam o Estado de Coisas Inconstitucional, como o analisado neste trabalho. Ao longo de sua análise destaca a necessidade de se repensar a estrutura da relação jurídica dentro do processo administrativo de formação de políticas públicas⁸⁸¹, tal proposição chamou atenção para possíveis meios de radicalização da participação social pensando-se, principalmente, na relação jurídica imposta pela ADPF 976.

A partir dessa lógica, uma primeira proposta para a efetivação da participação social de maneira que o deslocamento do campo do poder passe a instituir modos de existência desse grupo populacional, seria, dentro dos mecanismos da construção de políticas públicas a partir da atuação dos conselhos de assistência social, dinâmica iniciada pela Resolução de nº 129 de 2023, já citada, a instituição de audiências públicas regulamentares, para apresentação das ações, aprovação das propostas e fiscalização de seus resultados. As audiências públicas são espaços importantes no processo de planejamento por permitir a ampliação da discussão, instituir um contraditório, e viabilizar a participação social não apenas na elaboração das políticas, mas também na avaliação das mesmas e de seus resultados.

Tal proposição poderia ser realizada nos diferentes entes federativos, de maneira a não só proporcionar a participação social, mas também fiscalizar a instituição dos Comitês Intersetoriais no âmbito municipal.

Mas ainda, outras propostas podem ser pensadas, como a própria integração do CIAMP-Rua, na pessoa de um de seus representantes, no grupo de trabalho responsável pela elaboração de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua, proposição de metodologias para a produção de informação, com vistas a realização de um

⁸⁸⁰Bucci, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas / Maria Paula Dallari Bucci. - São Paulo : Saraiva, 2013.

⁸⁸¹Ibidem, p. 111.

censo nacional, e a integração de dados administrativos para o monitoramento da população em situação de rua⁸⁸²

Em uma lógica parecida, ao instituir os GPTEs, que possuem um cadastramento diferenciado em sede do CadÚnico, institui-os como grupos de maior vulnerabilidade que precisam de uma atenção da assistência social na garantia de direitos. Consequentemente, há de se pensar na necessidade de fortalecimento desses grupos por meio da participação social, o que poderia consistir na implementação de cadeiras fixas nos conselhos de assistência social para integração a partir dos conselhos e comitês existentes.

Não se foge da certeza de que todas essas propostas merecem uma investigação pormenorizada, inclusive considerando a temporalidade que permeia o julgamento de uma ADPF, mas talvez sejam caminhos para se pensar esse deslocamento de poder e permitir uma participação social efetiva que confirme a própria democracia deliberativa.

⁸⁸² Brasil. Decreto nº 11.818 de 11 de dezembro de 2023. Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 2023. art. 1º.

8 CONSIDERAÇÕES PARA DISCUSSÃO: quem conta um conto aumenta um ponto

Mesmo que o texto não tenha como objetivo uma investigação sobre a população em situação de rua ou determinar a gênese desse fenômeno no Brasil, mas sim de bases de dados e como elas são aplicadas em relação ao grupo social, eles não deixam de ser sujeitos e parceiros dessa pesquisa. Parceiros pois a partir da luta que travam pela produção de dados, e tantos outros direitos, de modo que o próprio objeto de uma conjuntura da situação dos dados foi reflexo de demanda existente nos movimentos sociais, e sujeitos da pesquisa, pela consciência de que todo o conhecimento produzido aqui tem também um impacto sobre eles, e a pesquisa não pode nem ao menos iniciar sem aceitar carregar consigo essa responsabilidade.

Nesse mesmo sentido, outros conceitos foram abordados, como o racismo estrutural e as consequências dessa tecnologia de poder na abjeção dos sujeitos, pois mesmo que a investigação não seja uma historiografia racial da população em situação de rua, quando 69% das pessoas em situação de rua inscrita no CadÚnico se autodeclaram como negras percebe-se não ser possível ignorar o viés racial que condiciona esse grupo às condições de vulnerabilidade vivenciadas. Mais do que isso, compreendendo a conjuntura de estruturação dos conhecimentos e sujeitos no Brasil, uma leitura racializada do objeto de pesquisa, da sociedade e do Estado se faz como premissa, por isso, ao longo do texto foram adotados autores que se propõem a essa intersecção do conhecimento.

De maneira mais objetiva, pela investigação se estruturar da própria ADPF 976, que questiona um Estado de Coisas Inconstitucional, não se pode deixar de introduzir uma definição deste instituto, que há menos de 10 anos é abordado na Suprema Corte do Brasil. Não se tentou questionar a definição em si, mas a partir da investigação das bases de dados existentes compreender como a conjuntura dos dados impacta o estado das coisas da população em situação de rua.

Por fim, a própria investigação vai revelando fissuras, e por meio delas novas necessidades pululam à pesquisa, o ser em ebulição reclama à própria existência, frase que me foi apresentada por meio do texto de Pelbart e que me acompanha desde então, motivo pelo qual o direito à existência permeia as páginas deste trabalho.

A investigação aqui proposta a partir da Teoria do Ator Rede de Bruno Latour, viabilizou investigar as bases de dados do IBGE, CadÚnico e Diagnósticos Municipais a partir do arcabouço legislativo, bem como enveredar pelas discussões e argumentos utilizados pelos atores a partir das ações no judiciário.

Com a ADPF 976 marcou-se um global, um reflexo geral da ausência de direitos da população em situação de rua, para o início da investigação e análise da trilha de formigas que vai se formando e desfazendo a partir da perspectiva de rede de Latour. Nesse global conseguiu-se acessar a discussão nos diferentes entes federativos sobre a produção de dados e os dados produzidos, de modo que, ao seguir o complexo fluxo dessa rede de actantes, foi possível perceber as barreiras para concretização do acesso à direitos para a população em situação de rua.

Mas iniciada a investigação do local fui atravessada pela certeza de que cada base de dados não apenas necessitava como merecia uma tese própria. Uma proposta de investigação dos aspectos raciais no desenvolvimento de uma metodologia baseada em domicílio e a própria disputa do conceito de domicílio; a interoperabilidade dos sistemas e bases de dados da assistência social dentro de um mesmo ente federativo; os aspectos jurídicos da ausência do registro civil no acesso ao direito para a população em situação de rua, e tantos outros vieses que poderiam ser investigados em um nível de profundidade outro e revelar novas facetas do problema aqui explorado, mas da própria situação social e jurídica do Brasil.

Compreender esse fato não impossibilitou a verificação de uma massiva e estrutural violação de direitos da população em situação de rua em razão da ausência de uma produção consistente de dados e a consequente insuficiência dos mesmos, já que dados se tornam base para a construção de qualquer política pública no Brasil. E sem os mesmos resta impossível verificar a conformidade das políticas públicas que existem ou avaliar a efetividade das mesmas.

Assim, conclui-se pela existência um Estado de Coisas Inconstitucional da conjuntura da produção de dados relativos à população em situação de rua no país, estado que se agrava pela leitura institucional do IBGE e da União, de que a população em situação de rua não faz parte da população brasileira, retirando dessa população seu status de cidadão; bem como pela postura da Administração Pública que em suas gestões não articulam as bases de dados produzidas dentro do Sistema da Assistência Social e se baseiam no número a menor para articular as políticas públicas.

As legislações das diferentes bases de dados não possuem propostas de exclusão, na verdade incluem mecanismos para que os dados possam ser mais efetivos e espelharem com mais precisão a realidade, mas a aplicação dos mesmos, ou o diálogo sobre eles coloca esses atores institucionais como intermediários, quando na verdade deveriam ser os mediadores necessários para a efetivação do acesso à direitos pela população em situação de rua.

Por fim, mas de maneira muito inicial, compreende-se que a inclusão da população em situação de rua na construção, avaliação e sistematização dos dados, bem como das políticas públicas é meio inegável de reverter essa situação, mas que não será possível enquanto não houver uma mudança da chave de poder, que inclui uma mudança epistemológica e cognoscível quanto ao grupo populacional.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO-AGU. Doc Eletrônico 914. Petição. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2023

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO-AGU. Doc Eletrônico 294. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022

ALCOFF, Linda Martín. The problem of speaking for others. 1991. Acessível em: <http://www.alcoff.com/content/speaothers.html>.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. Coleção Feminismos Plurais. Coordenação Djamila Ribeiro. Editora Jandaíra, 2020.

ANZALDÚA, Gloria. La consciência de la mestiza / rumo a uma nova consciência. IN: Revista de Estudos Feministas, v. 13, n.3, Florianópolis Sept/Dec 2005.

ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia**. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 129.

ASSESSORA DE COMUNICAÇÃO DO IBDFAM. IBGE: 2,7 milhões de brasileiros não possuem certidão de nascimento. 01 de fevereiro de 2022. Disponível em <<https://ibdfam.org.br/noticias/10452/IBGE>>.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda Negra, Medo Branco: O Negro no Imaginário das Elites - Século XIX..** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. 267 p.

BARROS, Ricardo Paes de; Carvalho, Mirela de; Mendonça, Rosane Silva Pinto de. **Texto para Discussão (TD) 1414: Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL, **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL, **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm>.

BRASIL, **Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm>.

BRASIL, **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm>.

BRASIL. **Decreto-lei nº 969 de 21 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre os recenseamentos gerais do BRASIL. Brasília, 1938.

BRASIL, **Lei nº 1.390, de 3 julho de 1951**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1390.htm>.

BRASIL, **Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7437.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 4.657 de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito BRASILEIRO. Brasília, 1942

BRASIL. **Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973**. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília, 1973.

BRASIL, **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.184 de 10 de maio de 1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Brasília, 1991.

BRASIL, **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL, **Lei nº 9.882 de 1999**, Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Presidência da República, 1999.

BRASIL, **Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

BRASIL, **Lei nº 11.258. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, 2005

BRASIL. **Decreto nº 6.135**: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL, **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 7.053/2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Distrito Federal, 2009.

BRASIL, **Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010**. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL, **Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015.

BRASIL, **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2019.

BRASIL, **Decreto nº 11.016 de 22 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.818 de 11 de dezembro de 2023**. Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 2172, de 09 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre o cadastro de pessoa física. Brasília, Publicado(a) no DOU de 10/01/2024.

Brasil, **Portaria nº356**, de 11 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>>

BUCCI, Maria de Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas** / Maria Paula Dallari Bucci. - São Paulo : Saraiva, 2013.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Mensuração racial e campo estatístico nos censos brasileiros (1872-1940): uma abordagem convergente. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, 2010.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de Racialidade**: A construção do outro como não ser como fundamento do ser. / Sueli Carneiro. - 1ª edição - Rio de Janeiro : Zahar, 2023

CECAD 2.0. Tabulador do Cadastro Único. Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php>. Consulta realizada em 10 de junho de 2024.

CHAHAIRA, Letícia Valverde. **Diálogos sobre identidade, cidadania e documentação [livro eletrônico]** : subsídios para elaboração de diretrizes de atendimento de registro civil de nascimento e documentação básica / Letícia Valverde Chahaira. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. – (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Aprovado pela CIDH em 12 de fevereiro de 2021.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - Assistência Social à População em Situação de Rua. **Relatório Final do Requerimento 897/2023**. Belo Horizonte/MG, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ, **Portaria nº 180 de 2022**, Institui o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua. Brasil, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ. **Resolução nº 425 de 11 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em

Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, 2021. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>>.

Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 18 de 15 de julho de 2013.** Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 129 de 21 de novembro de 2023.** Aprova as prioridades pactuadas para o plano de ação e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, 2023.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS-CNDH. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf>.

COUTINHO, Diogo R. Direito, desigualdade e desenvolvimento. Diogo R. Coutinho – São Paulo: Saraiva, 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Petição Inicial, **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Petição. Documento No: 79142866-11-0-62-5-944118, **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Documento comprobatório. Documento No: 79142866-14-0-119-50-682441, **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Réplica, Documento No: 79142866-51-0-285-18-650115. **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU. Contrarrazões de Apelação. **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DP. **REsp 1974492/RJ**. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

DAS DEFENSORIAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS FEDERAIS - GAETS. Documento Eletrônico 320. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

DELGADO, Richard. Storytelling for oppositionists and others: a plea for narrative. *Michigan Law Review*, Vol. 87, No. 8, Legal Storytelling (Aug., 1989), pp. 2411-2441.

DIAS, André Luiz Freitas (org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil** - Relatório técnico-científico – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021. 140 p

ESCÓSSIA, Fernanda de Melo da. **Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento/** Fernanda da Escóssia. - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2021

FARIAS, Luciana de. **Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016**. Temáticas, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 69–104, 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603

FRASER, Nancy. **Capitalismo Canibal: como nosso sistema está devorando a nossa democracia, o cuidado e o planeta e o que podemos fazer a respeito disso/** Nancy Fraser: Tradução Aline Scatola. - São Paulo, SP : Autonomia Literária, 2024.

FREIRE, P. FAUNDEZ, A. **Por uma pedagogia da pergunta**. 8ª Ed. Rio de Janeiro/ São Paulo : Paz e Terra, 2017.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 144 p.

FOUCAULT, Michel. Parte V: Direito de morte e poder sobre a vida. In: FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, pp. 125-149, 1988.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Institucional. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/acesso-informacao/institucional/o-ibge.html>>.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Metodologia do censo demográfico 2010 / IBGE. - Rio de Janeiro : IBGE, 2013, 712 p. - (Relatórios metodológicos, ISSN 0101-2843 ; v. 41) Rio de Janeiro, 2013

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE Conhecendo o IBGE. Rio de Janeiro, 2016, 6ª retificação

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Contestação nos autos do **Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Embargos de Declaração nos autos do **Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2019.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Apelação nos autos do **Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2019

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE, Contrarrazões de Recurso Especial. **REsp 1974492/RJ**. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Censo Demográfico - 2022. Conceitos e Métodos: metadados. Disponível <<https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/operacoes-estatisticas/CD>>.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Censo Demográfico - 2022. População e Domicílios: Primeiros Resultados. Rio de Janeiro, 2023.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Histórico dos Censos. Memória IBGE. Introdução. Disponível em: <<https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/panorama-introdutorio.html>>. Texeira, Carol. IBGE divulga primeiros dados do Censo Demográfico de 2022. Rádio Senado. Senado Federal. Brasília, 29 de junho de 2023. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/06/29/ibge-divulga-primeiros-dados-do-censo-demografico-de-2022>>.

GARCIA, Frederico Duarte...[et al.] **IV Censo de população em situação de rua de Belo Horizonte : BH+INCLUSÃO** / -- Belo Horizonte, MG : Itrium Consultoria, Pesquisa, Treinamento e Edição em Saúde, 2023.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Documento Eletrônico 307. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; Dias, Maria Tereza Fonseca; Nicácio, Camila Silva. **(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020. p. 63.

GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES (GAETS), DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO-DPU. Doc Eletrônico 385. Documento. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil. 2022.

GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES (GAETS), DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO-DPU. Doc Eletrônico 384. Manifestação. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil. 2022.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2022.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. *La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”*. **Revista del Centro de Estudios**

Constitucionales Ano 1, Nº 1, Universidad de Talca, Chile, 2003, p. 206.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório brasileiro para o Habitat III. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social**. Bruno Latour -- Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. “Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva”. Repercussões do novo CPC – processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (Coord.). Salvador: Editora Jus Podivm, 2015

LYARD, Maria Alice Paim. Decisão, Doc nº 79142866-8-0-56-4-341370. **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018.

LYARD, Maria Alice Paim. Decisão, Doc No: 79142866-20-0-175-2-924040. **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018.

LYARD, Maria Alice Paim. Sentença. **Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2019

MACHADO, Claudio. Sem CPF, você não existe! (por Cláudio Machado). **Sul21**. 08 de abril de 2020. Disponível em
<<https://sul21.com.br/opinioao/2020/04/sem-cpf-voce-nao-existe-por-claudio-machado/>>

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade . **Estudos Avançados**, 2003, V. 17 N. 48, 151-166

MASTRODI, Josué. Políticas públicas: conceito. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Econômico. Ricardo Hasson Sayeg (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:
<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/561/edicao-1/politicas-publicas:-conceito>

MAYOR, R. V. S.; DUEK, N. A.; TREIGER, T. A. Invisíveis e reais: a atuação da defensoria pública da união para a inclusão de pessoas em situação de rua no censo demográfico. In:SIMÕES,L.D.;Morais, F. M. T. F. de; Francisquini, D. E. (org.). **Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019
MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Biopoder, soberania, estado exceção, política da morte. N1 edições. 5ª reimpressão | Impresso em São Paulo | Fevereiro de 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Formulário Suplementar 2. Pessoa em Situação de Rua F1.02. Cadastro Único. Brasília. Disponível em
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_F_Suplementar_2.pdf>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único** (Municípios e Distrito Federal). Brasília - DF, Abril de 2018

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Portaria MDS nº 871, de 29 de Março de 2023**. Regulamenta as ações do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social, instituído e aprovado por meio da Resolução MDS/CIT nº 01, de 07 de fevereiro de 2023, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Resolução MDS/CNAS nº 96, de 15 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Brasília, 2023.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Informe Cadastro único nº 32 de 08 de janeiro de 2024. Brasília, 2024. Disponível em
<https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2024/Informe_Cadastro_Unico_N_32.pdf>.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS). Brasília, 2023. Disponível em
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/cadastro_unico/PROCADSUAS-Orienta%C3%A7%C3%A3o%20Cadastro%20%C3%9Anico_FINAL.pdf>.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Ações de fortalecimento do Cadastro Único em 2023. Brasília, 04 de abril de 2024. Disponível em:
<<https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SAGICAD/destaques/acoes-de-fortalecimento-do-cadastro-unico-em-2023>>.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Pacto de Aprimoramento do SUAS. Atualizado em 04 de dezembro de 2023. Disponível em
<<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>>. Acessado em 12 de julho de 2024.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social/Gabinete do Ministro. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS Nº 07 de 22 de novembro de 2010.. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME/ Gabinete da Ministra. PORTARIA Nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO/ Gabinete do Ministro. PORTARIA Nº 192, de 19 de maio de 2017. Altera a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Interoperabilidade. Brasília, Atualizado em 30/04/2024 11h37. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-a-coes-obras-atividades/geoprocessamento-1/interoperabilidade>>.

MINISTÉRIO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. Doc Eletrônico 919. Documento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Distrito Federal, 2023.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Serviços > Cadastro Único > Gestão do Cadastro Único > Processo de cadastramento > Formulários. Disponível em:<<http://antigo.cidadania.gov.br/servicos/cadastro-unico/gestao-do-cadastro-unico-1/proceso-de-castramento/formularios>>.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA/Gabinete do Ministro. Portaria nº 571, de 11 de Setembro de 2023. Institui o Observatório Nacional de Direitos Humanos - ObservaDH - no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, 2023.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, et al. Resolução nº 02 de 01 de agosto de 2024. Estabelece Diretrizes e orientações gerais para a criação de comitês participativos de acompanhamento e monitoramento de políticas para a população em situação de rua nos níveis municipal, estadual e no distrito federal. Brasília, 2024.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Gestão e MDS lançam solução digital para agilizar atendimento de população de baixa renda. Atualizado em 26/12/2023 13h29. Brasília, 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL -MPF. Parecer. **Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101**. Tribunal Regional Federal, 2ª Região. Rio de Janeiro, 2019

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA -MNPR. **Conhecer para lutar:** cartilha para formação política. Brasília, 2010

MORAES, Alexandre de. Despacho. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 / DF**. 30/05/2022.

MORAES, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 13. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 / DF**. 30/05/2022.

MORAES, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 347. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**, 2022.

MORAES, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 353. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**, 2022.

MORAES, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 363. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

MORAES, Alexandre de. Despacho. Doc Eletrônico 364. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022

MORAES, Alexandre. Despacho. Doc Eletrônico 365. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

MORAES, Alexandre. Decisão Monocrática. Doc Eletrônico 584. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2023.

MORELLI, Sandra. The Colombian Constitutional Court: From Institutional Leadership, to conceptual Audacity. In: BREWER-CARÍAS, Allan R. **Constitutional Courts as Positive Legislators**. A Comparative Study. Op. cit., p. 372-373.

MOREIRA, Valentina. População em situação de rua chega a 80 mil na cidade de SP. **Metrópoles**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em <<https://www.metrópoles.com/sao-paulo/populacao-em-situacao-de-rua-chega-a-80-mil-na-cidade-de-sp>>.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - MNPR, MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA EM DEFESA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - MNLDPSR, CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. Documento Eletrônico 309. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. Documento Eletrônico 165. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.029, de 06 de junho de 2000**. Cria o Fórum População em Situação de Rua e dispõe sobre a Política Pública para a População de Rua no Município. Belo Horizonte, MG, 2000.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. **Decreto nº 16.730, de 27 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2017.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Documento Eletrônico 88. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei Municipal 17.252/2019** que Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, e dá outras providências. São Paulo/SP. Prefeitura do Município de São Paulo, 2019. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2019/1726/17252/lei-ordinaria-n-17252-2019-consolida-a-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-institui-o-comite-intersectorial-da-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-da-outras-providencias>.

NABUCO, Joaquim. Obras completas de Joaquim Nabuco (Volume 7) : **O abolicionismo. Conferências e discursos abolicionistas**. São Paulo : Instituto Progresso Editorial, 1949, 14 v., v.7: xii,

NASCIMENTO, Abdias do. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado**. São Paulo, Perspectivas, 3ª ed., 2016.

NEVES, Marcelo. **Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente**.in:Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 37. 1994. p. 253-275.

Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua. Diálogo com práticas locais, regionais e nacionais. 2022. Disponível em <https://obpoprua.direito.ufmg.br/dialogos_praticas_locais.html>.

PELBART, Peter Pál. **O avesso do Niilismo: cartografias do esgotamento**. São Paulo: n-1 Edições, 2016.

PEREIRA, F. H. . **Política Nacional Para A População Em Situação De Rua: Adesão E Desdobramentos No Contexto Do Distrito Federal**. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2019. v. 1.

PLENÁRIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Extrato de ata de referendo à medida cautelar. Doc Eletrônico 794. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.INFORMAÇÕES n. 00070/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU;NUP: 00692.001396/2022-85. Doc Eletrônico 174. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA - PGR. Parecer. Documento No: 79142866-54-0-305-6-975932.**Ação Civil Pública com Pedido de Concessão de Tutela de Urgência c/c Tutela de Evidência. 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**, 2018

PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO - PGR.Petição 52438. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Distrito Federal, 2022.

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO - MTST. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Petição nº3777, Brasil. 2022

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO - MTST. Aditamento da Petição Inicial. Petição nº 38725, **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil, 2022

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO - MTST et al. Doc Eletrônico 351.**Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. 2022.

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; et al.

Doc Eletrônico 375. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil. 2022.

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; et al. Doc Eletrônico 561. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil. 2023.

REDE SUSTENTABILIDADE; PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL; et al. Doc Eletrônico 928. Petição. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar) 976**. Brasil. 2023.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo Estrutural e a Aquisição de Propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo I** 1ª edição. Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro - São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 145

RODRIGUES, Henrique. Moraes visita padre Julio Lancellotti e ganha imagem de “Jesus morador de rua”. **Forúm**, 2022. Disponível em <<https://revistaforum.com.br/brasil/2022/6/4/moraes-visita-padre-julio-lancellotti-ganha-imag-em-de-jesus-morador-de-rua-118344.html>>. Acessado em 12 de abril de 2024.

ROLNIK, R. Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade. **Sul21**, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/auMqvC>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

SCHWAITZER, Sergio. Acórdão. **Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101**. Tribunal Regional Federal, 2ª Região. Rio de Janeiro, 2020.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO. Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social. Referencial de Execução de Recursos. Brasília, 2023.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO. Relatório de Programas e Ações do MDS. Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#>>. Acessado em 09 de julho de 2024.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO. Relatório de Programas e Ações do MDS. BELO HORIZONTE (MG). Brasília, 2024. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=Nordeste&codigo=310620>>. Acessado em 09 de julho de 2024.

SILVA, Jéssica de Paula Bueno da. **O Reconhecimento como Base do Direito e as Consequências nas Vivências Trans**. 1. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021. v. 1. 226p

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. **Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de**

cidadania. Serviço Social & Sociedade, p. 183-203, 2021.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 21/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Resolução n.790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tema 698. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=JUota5BhXC0&list=PLippyY19Z47uxCwSVoHLJ3SkO7A0FB2OI&index=4>, <acessado em 23 de abril de 2024>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF. Decisão de Julgamento. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF. Brasília, 03 de outubro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 3 - 21/11/2022. Youtube, Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=0c_KKOrIpdg, <acessado em 23 de abril de 2024>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 1 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF, Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 22/11/2022. Youtube, Disponível em [Audiência Pública - População em situação de rua - Parte 2 - 22/11/2022](#), <acessado em 23 de abril de 2024>.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA-STJ. Secretaria de Processamento de Feitos. Código de Controle do Documento: 2fd89a14-127f-4c12-9528-99b4769eaba6. Distrito Federal, 2022.

Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua. Informe Técnico: Comparação da População em Situação de Rua - Brasil - Dezembro/2023.

Disponível em:

file:///C:/Users/jessica.bueno/Downloads/Compara%C3%A7%C3%A3o%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua%20-%20Brasil.htm

UNIÃO FEDERAL. Contestação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ, Documento No: 79142866-43-0-263-13-980125. **Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**. Rio de Janeiro, 2018

UNIÃO FEDERAL. Apelação nos autos do Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ. **Processo 0019792-38.2018.4.02.5101/RJ**. 2019.

UNIÃO FEDERAL, Contrarrazões de Recurso Especial. **REsp 1974492/RJ**. Processo No: 0019792-38.2018.4.02.5101. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 2021.