



População em Situação de Rua e o Simbolismo da ADPF 976

Ana Cláudia Lima Britto – mestranda do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/populacao-em-situacao-de-rua-e-o-simbolismo-da-adpf-976>

Introdução.

“Nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos” - Papa Francisco.

Na semana de falecimento do Papa Francisco (21/04/2025), o Padre Júlio Lancellotti, conhecido por seu trabalho dedicado à Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, relembra o compromisso do Santo Padre com a justiça social e a inclusão.

Em sua missão de promover a dignidade e os direitos dessas pessoas vulneráveis, o Padre Lancellotti enfrenta ameaças de morte e intimidações. Também é alvo de críticas e campanhas difamatórias promovidas por setores que não concordam com sua abordagem de acolhimento, defesa dos direitos das pessoas em situação de rua e evangelização contra arquiteturas hostis e atitudes aporofóbicas.

Em 14/09/2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) divulgou o Relatório “População em situação de rua¹: diagnóstico com base nos dados e

¹ O conceito legal de População em Situação de Rua é extraído do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053/2009: “considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.”



informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal”². Em 2022, segundo o Relatório, 236.400 pessoas (1 em cada mil) viviam em situação de rua; 62% delas na região Sudeste. O Distrito Federal foi apontado como a unidade federativa com maior percentual (3 entre mil pessoas viviam nas ruas).

Estudo realizado em dezembro de 2024 pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, da Universidade Federal de Minas Gerais (OBPopRua/POLOS-UFMG), com base nos dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), revelou que o número de pessoas vivendo em situação de rua no Brasil aumentou aproximadamente 25% (327.925 pessoas) em relação a dezembro de 2023 (261.653 pessoas)³.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 1º, incs. II e III, assinala que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

No art. 3º, o constituinte de 1988 fez constar como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

² BRASIL. População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf. Acesso em 03 mar. 2025.

³ Aumenta em 25% o número de pessoas em situação de rua no país: De acordo com a UFMG, mais de 327 mil viviam nesta situação em 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-01/aumenta-em-25-o-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-pais#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20pessoas%20vivendo,no%20final%20do%20ano%20passado>. Acesso em 08 mar. 2025.



Mesmo com essas diretrizes e com direitos sociais formalmente assegurados na CF/88⁴, as pessoas em situação de rua, grupo social em condição de extrema vulnerabilidade, subsistem na mais completa invisibilidade e na privação quase absoluta de direitos que garantam uma vida digna.

A invisibilidade dessa parcela da população brasileira é até mesmo constatada pelo fato de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não contabiliza as pessoas em situação de rua no censo nacional.

Como visto, o pouco que se tem de registro dessa coletividade advém de coletas de dados e informações disponíveis em sistemas do Governo Federal, como o CadÚnico, o que não parece ser de todo confiável dado que boa parte dessas pessoas sequer possuem Registro Geral (RG).

A partir de duas palavras de raiz grega (*áporos*, que significa pobre, e *fobia*, que significa medo ou ódio), Adela Cortina cunhou o neologismo “aporofobia”. Na concepção da filósofa espanhola, o termo reflete “o desprezo pelo pobre, o rechaço a quem não pode entregar nada em troca, ou, ao menos, parece não poder.

E por isso é excluído de um mundo construído sobre o contrato político, econômico ou social desse mundo de dar e receber, no qual só podem entrar os que parecem ter algo de interessante para dar em retorno”⁵.

⁴ Como rol exemplificativo, faz-se referência aos direitos sociais previstos nos arts. 6º (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados); 196 (saúde); 203 (assistência social); 205 (educação); 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

⁵ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle, posição 238 de 4.071.



Zambar⁶ explica que o cotidiano das relações humanas e sociais opera a partir de inúmeras desigualdades e da classificação das pessoas. Na sociedade em que vivemos existe uma ordem de preferência pautada por diversos interesses, velados ou não, e, por vezes, violentos. Essa violência ocasiona as diferentes formas de racismo, a aniquilação de culturas, os aviltantes níveis de pobreza e analfabetismo e a exclusão social.

Os pobres são tidos como incapazes por não possuírem condições de interagir com seus recursos na dinâmica de uma sociedade calcada pela necessidade de consumir. O aporofóbico classifica as pessoas segundo a condição econômica do outro.

Nesse contexto, Cortina sustenta que o ser humano é biologicamente aporofóbico porque é extremamente natural que as pessoas prefiram ou busquem algo familiar, como alguém que compartilhe com ele aspectos sociais, culturais e estéticos.

A filósofa explica que o convívio com o diferente gera insegurança e incômodo às pessoas, apesar de a aversão ao estranho ser negada expressamente por muitos. Por outro lado, adverte que o fato de o ser humano ter uma predisposição biológica à aporofobia não significa adotar sempre comportamentos discriminatórios aos pobres.

O cérebro das pessoas não é neutro nem alheio aos valores existentes na sociedade, sendo capaz, portanto, de tomar decisões a partir da análise de valores negativos ou positivos e adotar comportamentos solidários, afetivos e de cuidado ao próximo.

Segundo Cortina, para produzir mudanças “na direção de ideais igualitários é necessário contar com a educação na família, na escola, na mídia e no conjunto da vida pública. Mas também é necessário construir os tipos de instituições e organizações que

⁶ ZAMBAM, Neuro José. Aporofobia e classificação de pessoas: abordagem sobre a raiz econômica dos racismos contemporâneos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1–16, 2021. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/774>. Acesso em: 27 fev. 2025.



camminham nessa direção, porque não serão apenas justas, que é o que lhes corresponde, mas ajudarão a configurar pessoas com carácteres justos”⁷.

Litígios Estruturais e a ADPF 976.

Edilson Vitorelli⁸ conceitua litígios estruturais como litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. Segundo Vitorelli, o funcionamento da estrutura é que causa ou perpetua a violação que dá origem ao litígio, razão pela qual, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente.

Por sua vez, os Processos Estruturais resultam de estratégias processuais que buscam resolver um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Os “processos estruturais são sempre processos coletivos, uma vez que sempre envolverão uma pretensão, apresentada por um legitimado coletivo, de realizar uma transformação progressiva, duradoura e prospectiva, em uma estrutura que tem impacto sobre a sociedade, em benefício desta”⁹.

Procedimentalmente, no primeiro grau de jurisdição, processos estruturais serão ações civis públicas ou populares. No Supremo Tribunal Federal (STF), os processos

⁷ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle, posição 2.661 de 4.071.

⁸ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.

⁹ VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: Teoria e Prática*. 6ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025. Pág. 87.



estruturais têm sido preferencialmente processados por meio de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), como é o caso da ADPF 976, proposta em 22/05/2022 pela Rede Sustentabilidade, PSOL e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), em razão do estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, decorrentes de omissões estruturais e relevantes atribuíveis ao Poder Executivo, nos três níveis federativos, e ao Poder Legislativo.

Em 22/08/2023, o STF referendou, por unanimidade, a decisão liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADPF nº 976 e determinou que estados, Distrito Federal e municípios atendam às diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/09, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e que proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, bem como a remoção ou transporte compulsório dessa população específica.

O STF estabeleceu prazo de 120 dias para que o governo federal apresente um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua¹⁰. Na decisão liminar referendada, determinou-se, ainda, que os poderes executivos municipais e distrital, bem como onde houver atuação, os poderes executivos federal e estaduais efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens dessa população específica dentro dos abrigos institucionais existentes; disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos seus animais; vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil; divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios; prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de

¹⁰ Em 11/12/2023, o governo federal lançou o “Plano Ruas Visíveis - Pelo direito ao futuro da população em situação de rua”. Com investimento inicial de R\$ 982 milhões, o plano nacional pretende promover a efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua em sete eixos prioritários: Assistência Social e Segurança Alimentar; Saúde; Violência Institucional; Cidadania, Educação e Cultura; Habitação; Trabalho e Renda; e Produção e Gestão de Dados.



recuperação do bem; disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso; realizem periodicamente mutirão da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; formulem protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde; realizem ampla divulgação de alertas meteorológicos; realizem diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação.

Vitorelli, ao discutir a atuação do STF em ADPFs de caráter estrutural, procura traçar parâmetros analíticos para selecionar casos propensos a atuações bem-sucedidas e técnicas apropriadas a sua condução¹¹. O autor apresenta três cenários em que a intervenção do STF é desejável: 1) causas vinculadas às competências do Tribunal; 2) quando houver indicativos claros de boas razões para sua atuação, como a demonstrada ou presumível resistência dos interessados ou envolvidos no conflito; ou 3) quando houver necessidade de intervenção centralizada e nacional, que provavelmente não seria eficiente se feita pelas instâncias inferiores. São apresentados, ainda, quatro indicadores, de caráter cumulativo, para descrever as hipóteses em que a atuação do STF tenderá a ser bem-sucedida: 1) demandas que exijam providências de uma ou algumas poucas autoridades centrais; 2) se houver necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, como as dos grupos minoritários ou vulneráveis, ou, ainda, quando as intervenções jurisdicionais locais já foram tentadas e não foram bem-sucedidas; 3) quando houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas; e 4) for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores de atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação,

¹¹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.



de modo que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se desenvolver em tempo razoavelmente reduzido.

O Poder Judiciário como Fórum de Protesto dos Grupos de Vulneráveis.

Como visto, os litígios estruturais são um dado da realidade; existem mesmo que o Direito não forneça instrumentos processuais para que sejam tutelados coletivamente. O tratamento estrutural de litígios, judicial ou extrajudicialmente, por qualquer autoridade, é desafiador, pois envolve casos de elevada complexidade e conflituosidade, com múltiplos fatores entrelaçados.

O Judiciário não é a primeira linha na implementação de políticas públicas em litígios estruturais. A atuação do Judiciário, nesses casos, encontra obstáculos e questionamentos, como, por exemplo, na ameaça à separação de poderes; na ilegitimidade democrática da intervenção judicial; na possibilidade de um efeito *backlash* e na incapacidade técnica do Judiciário intervir em políticas públicas.

No entanto, há dois aspectos a considerar. Primeiro, antes de o caso chegar ao Judiciário, usualmente fracassaram os demais atores institucionais e sociais encarregados da solução do conflito. Segundo, o Judiciário, especialmente a jurisdição constitucional, pode servir como um fórum de protestos para grupos minoritários.

Casimiro¹², citando pesquisa de Jules Lobel¹³, explica que o Judiciário exerce papel importante no fortalecimento da democracia quando atua como uma arena onde

¹² CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pág. 1.094.

¹³ Jules Lobel, Courts as Forums for Protest, 52 UCLA Law Review 477 (2004). Disponível em: https://scholarship.law.pitt.edu/fac_articles/538/.



movimentos sociais e políticos podem defender e comunicar sua agenda política. Encarar o Judiciário como fórum de protesto em processos estruturais implica no fortalecimento da democracia participativa e possibilita que grupos marginalizados e, por conseguinte, excluídos das tomadas de decisões em políticas públicas, exponham publicamente suas demandas e pressionem os Poderes Legislativo e Executivo com decisões judiciais favoráveis. Mesmo “uma derrota nos tribunais pode: ajudar um movimento social a fortalecer a sua identidade e coerência interna; aumentar a consciência dos membros do grupo, fazendo com que se engajem ainda mais nos movimentos articulados em prol da sua causa; e fortalecer a narrativa de que um grupo é oprimido injustamente, o que pode favorecer o apoio da opinião pública ou de entidades que queiram colaborar financeiramente com o grupo”.¹⁴

Embora em processo estrutural o sucesso não seja totalmente garantido, tendo em vista a dificuldade de transformar concretamente uma realidade complexa e multifacetada, como o é a da população em situação de rua, há evidências empíricas de que processos conduzidos estruturalmente resultaram em transformações sociais que não ocorreriam de outra forma.

Nessa perspectiva, a ADPF 976, além de influenciar o surgimento de novas políticas públicas ou, simplesmente, o cumprimento das já existentes, dá voz a um grupo social, mais do que excluído, invisível. Certamente, espera-se que efeitos concretos advenham dessa ação e que as políticas públicas sejam concretamente implementadas; no entanto, o simples fato de que as demandas dessa coletividade tenham visibilidade já é um efeito positivo, ainda que simbólico.

¹⁴ CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pág. 1.094.



Referências

AZEVEDO, Júlio Camargo de. A Lei 14.821/24 e a tutela jurídica da população de rua - Parte 1: Por um microssistema protetivo às pessoas em situação de rua. JOTA. Coluna: Direito dos Grupos Vulneráveis. Publicação em 19/08/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/a-lei-14-821-24-e-a-tutela-juridica-da-populacao-de-rua-parte-1>. Acesso em 08 mar. 2025.

CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: Qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 9 mar. 2025.

CASIMIRO, Matheus; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/62856>. Acesso em 07 mar. 2025.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle.

JACOMINI BONETTI, Irene. Cortes e transformações sociais: o uso dos tribunais para fazer avançar reformas sociais significativas. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], [S.



l.], v. 24, n. 1, p. 71–104, 2023. DOI: 10.18593/ejil.30792. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/30792>. Acesso em: 9 mar. 2025.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 2, p. 389–418, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a314. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/314>. Acesso em: 2 fev. 2025.

RESENDE, Augusto César Leite de; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade como antídoto contra a aporofobia. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. Volume 42, Número 88, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e74086>. Acesso em 28 fev. 2025.

RIBAS, Luciana Marin; LUIZ, Wilherson Carlos. Defensoria Pública e população em situação de rua: elementos empíricos para o efetivo acesso à justiça. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 2, p. 555–591, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a323. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/323>. Acesso em: 25 fev. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural: Teoria e Prática*. 6ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.



ZAMBAM, Neuro José. Aporofobia e classificação de pessoas: abordagem sobre a raiz econômica dos racismos contemporâneos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1–16, 2021. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/774>. Acesso em: 27 fev. 2025.