

## A Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua)

### *National Policy of decent job and citizenship to (homeless) street dwellers (PNTC PopRua)*

Marisa Ferreira dos Santos\*

Os habitantes desse novo mundo falarão do anterior como de um velho mundo bizarro, distante e incompreensível: lembra-se de quando havia mendigos nas ruas, moradores de rua, pessoas que iam para as filas da fome, famílias inteiras que não recebiam um único salário, pessoas obrigadas a se prostituir para sobreviver, emigrantes recebidos com hostilidade, devolvidos aos seus lugares de origem ou ignorados? Lembra-se de quando a desigualdade entre os países e em cada um deles era flagrante? (Adela Cortina).

**Resumo:** A Lei n. 14.821/2024 instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua) destinada a promover os direitos humanos ao trabalho, renda, qualificação profissional e elevação da escolaridade. Desde 2009 muitos ordenamentos jurídicos versam sobre o assunto nos âmbitos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo e o trabalho conta com o auxílio da sociedade civil: cidades, prefeituras, Cortes federais e estaduais, Exército, Receita Federal. Na área do Judiciário foi criado o PopRuaJud ajudando na entrega de documentos legais importantes para a vida diária em sociedade e acesso ao sistema Judiciário. São ações que alcançam milhares de pessoas em curto espaço de tempo para fazer cumprir normas constitucionais a todas as pessoas dentro do país, inclusive refugiados e imigrantes. A relação entre a População em Situação de Rua e a Constituição Federal Brasileira ocorre através da garantia de direitos fundamentais e sociais: direito à vida, liberdade, igualdade, segurança dentre outros. A efetivação desses direitos se dá pela instituição de políticas públicas, o combate à discriminação e o investimento em ações de inclusão social.

**Palavras-chave:** População em Situação de Rua; ações; direitos

---

\* Desembargadora do TRF3.

humanos; Poder Judiciário; Constituição Federal do Brasil; discriminação; segurança.

**Abstract:** *Act 14821/2024 organised the National Policy of decent job and citizenship to (homeless) street dwellers (PNTC PopRua). Its target is to promote human rights to job, income, professional qualification and better education level. Since 2009 many legal orders have been established in Judiciary, Legislative and Executive areas which count on society civil help such as cities, city halls, Federals and State Courts, Army, Internal Revenue Service. In Judiciary branch, PopRuaJud was created to help people receive important legal documents related to their daily life in society and have access to Judiciary system. They are actions which reach million of people in a short period of time to enforce constitutional orders to every person in the country, including refugees and immigrants. The relationship between (homeless) street dwellers and Brazilian Federal Constitutional happens by fundamental and social rights warranty: the right to life, freedom, equality, safety among others. The realization of its rights occurs through the organisation of public policys, strugglle against prejudice and investiments in social inclusion actions.*

**Keywords:** *(Homeless) street dwellers; actions; human rights; Judiciary branch; Brazilian Federal Constitution; prejudice; safety.*

**Sumário:** 1 Introdução | 2 Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro 2009 | 3 Resolução n. 425, de 08 de outubro 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) | 4 ADPF 976 | 5 Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024 | 5.1 O conceito de população em situação de rua | 5.2 Os direitos garantidos às pessoas em situação de rua pelo PNTC PopRua e a repetição das garantias constitucionais. A aporofobia | 6 Conclusão

## 1 Introdução

A Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024, instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua).

O art. 1º da referida lei dispõe:

Art. 1º É instituída a Política Nacional de Trabalho digno e cidadania para a população em Situação de Rua (PNTC PopRua), destinada a promover os direitos humanos de pessoas em situação de rua

ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade.

Parágrafo único. Para fins desta lei, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, podendo tal condição estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Brasil, 2024).

Nosso objetivo é compreender as razões pelas quais o Poder Legislativo decidiu regular, por meio de lei, o que, a nosso ver, já estava previsto em diversas normas constitucionais, notadamente no princípio da igualdade.

## **2 Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009**

O Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, já instituíra a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, na forma de seu art. 1º:

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

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Vê-se que o Decreto n. 7.053/2009 já previa o que, com mais detalhe, vem disciplinado pela Lei n. 14.821/2024.

Apesar da tentativa de dar à população em situação de rua condições mínimas de garantias de direitos já previstos na Constituição, o que se

constata é que o número de pessoas nessa situação vem aumentando de forma avassaladora, seja por causa da conjuntura econômica nacional e mundial, seja por conta das instabilidades políticas, e, ainda, por causa da pandemia do coronavírus, que levou ao fechamento de empresas e estabelecimentos comerciais, com o consequente aumento do número de desempregados.

### **3 Resolução n. 425, de 08 de outubro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**

O aumento da população em situação de rua tem reflexo na atividade do Poder Judiciário.

Foi considerável o aumento de ações de natureza previdenciária e assistencial: seguro-desemprego, benefícios previdenciários, benefício de prestação continuada (LOAS) etc.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constatando a gravidade da situação, editou a Resolução n. 425/2021, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

O art. 1º da Resolução n. 425/2021 relaciona as atividades do Poder Judiciário que devem garantir o acesso à justiça da população em situação de rua:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades com o objetivo de:

I – assegurar o amplo acesso à justiça às pessoas em situação de rua, de forma célere e simplificada, a fim de contribuir para superação das barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social, bem como da sua situação de precariedade e/ou ausência habitacional;

II – considerar a heterogeneidade da população em situação de rua, notadamente quanto ao nível de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, e com atenção aos aspectos interseccionais no atendimento a essa população, pensando em mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas convalescentes, população negra, pessoas egressas do sistema prisional, migrantes, povos indígenas e outras populações tradicionais, pessoas com deficiência, com especial atenção às

pessoas em sofrimento mental, incluindo aquelas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, exigindo tratamento equitativo e políticas afirmativas, para assegurar o gozo ou exercício dos direitos, nos termos do art. 5º da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância;

III – monitorar o andamento e a solução das ações judiciais envolvendo a temática;

IV – propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos e o reforço à efetividade dos processos judiciais, por meio da implantação e modernização de rotinas, a organização, especialização e estruturação dos órgãos competentes de atuação do Poder Judiciário para o adequado enfrentamento e solução de demandas envolvendo as pessoas em situação de rua;

V – promover o levantamento de dados estatísticos relativos aos números, à tramitação e outros dados relevantes sobre ações judiciais que envolvam pessoas em situação de rua, visando dar visibilidade à política e promover a gestão das ações voltadas ao aprimoramento e sua efetividade; inclusive analisando os dados oficiais e dos centros de defesa, a fim de diagnosticar o grau de acesso à justiça nacional, regional e local e as barreiras para sua efetividade.

VI – estimular a adoção de medidas preventivas de litígios que envolvam as pessoas em situação de rua no âmbito do sistema multiportas, como Centros de Conciliação, Laboratórios de Inovação e Centros de Inteligência do Poder Judiciário;

VII – estimular a atuação articulada com os demais poderes, por seus órgãos integrantes do Sistema de Justiça, órgãos gestores das políticas de Assistência Social e de Habitação, dentre outras políticas, comitês interinstitucionais e centros locais de assistência social, como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), Centro ou CREAS Pop, e Organizações da Sociedade Civil;

VIII – fomentar e realizar processos de formação continuada de magistrados e servidores judiciais e demais órgãos do Poder Público, bem como organizar encontros nacionais, regionais e seminários de membros do Poder Judiciário, com a participação de outros segmentos do poder público, da sociedade civil, das comunidades e outros interessados;

IX – estimular a cooperação administrativa e judicial entre órgãos judiciais e outras instituições, nacionais ou internacionais, incluindo centros de pesquisa, instituições de pesquisa e universidades em

favor dos direitos e garantias das pessoas em situação de rua;

X – assegurar o acesso das pessoas em situação de rua à identificação civil básica e ao alistamento eleitoral;

XI – promover e garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua, reconhecendo-as como sujeitos de direitos, em consonância com Estatuto da Criança e do Adolescente; e

XII – dar especial atenção aos programas, projetos, serviços, ações e atividades direcionados para as pessoas em situação de rua com deficiência e mobilidade reduzida, observando-se o disposto na Lei n. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) (CNJ, 2021, grifo nosso).

As ações elencadas no art. 1º dependem, na sua maioria, de atuação conjunta de diversos órgãos do Poder Judiciário e da sociedade civil: Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho, Defensorias Públicas da União e dos Estados, Prefeituras Municipais, Ministérios Públicos, Exército, Marinha e Aeronáutica, Receita Federal do Brasil, Ministério do Trabalho, Polícia Civil, INSS.

Em cumprimento ao disposto na Resolução n. 425/2021, foi criado o PopRua Jud, projeto que reúne, num mesmo local, e sob a coordenação do Poder Judiciário, todas essas entidades que, em período previamente estabelecido, prestam serviços de fornecimento de documentos e acesso à justiça à população em situação de rua. Trata-se de ação que resulta no atendimento de milhares de pessoas em curto período.

Na 3ª Região – São Paulo e Mato Grosso do Sul –, sob a coordenação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, foram realizados, até maio de 2024, 14 mutirões PopRua Jud, que resultaram em milhares de pessoas atendidas.

#### 4 ADPF 976

Em 22.05.2022, foi ajuizada a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 976, com Medida Cautelar, pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), cujo relator é o Ministro Alexandre de Moraes.

A ação foi proposta em razão do "estado de coisas inconstitucional

concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil" (Brasil, 2023).

O pedido é fundamentado com alegações de omissão estrutural reiterada dos Poderes constituídos, sobretudo do Executivo e do Legislativo, com violação sistemática de preceitos fundamentais: o direito à saúde (art. 6º; art. 23, II; art. 24, XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230), o direito fundamental à igualdade (art. 5º, *caput*, e art. 196), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito social à moradia (art. 6º) e o objetivo fundamental da República Federativa de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I).

Por elucidativo, transcrevemos parte da decisão do relator no pedido de medida cautelar:

Segundo argumentam, a conjuntura precária vivida pela população em situação de rua decorre de omissões estruturais e relevantes do poder público, sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo – em seus três níveis federativos –, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas na legislação e de falhas na reserva de orçamento público em *quantum* suficiente para concretizar tais direitos.

Na exordial, apontam que pessoas em situação de rua encontram-se em condição de fragilidade, incerteza, provisoriedade e precariedade, sendo que o Poder Público tem deixado de cumprir os preceitos constitucionais relativos à saúde, moradia, vida digna e alguns princípios, entre quais o da eficiência.

Argumentam que o contexto da população em situação de rua tornou-se ainda mais agudo no período pós-pandêmico, em que houve uma intensificação da crise econômica e social no país.

Os autores citam o reconhecimento, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de que o elevado número de pessoas de rua é uma condição violadora dos direitos humanos.

É apresentado, ainda, estudo produzido pelo IPEA que aponta que a população em situação de rua aumentou de 92.515 (noventa e dois mil quinhentos e quinze), em setembro de 2012, para 221.869 (duzentos e vinte e um mil, oitocentos e sessenta e nove) pessoas, em março de 2020, o que corresponde a um acréscimo de 140% (cento e quarenta por cento).

Na sequência, afirmam não haver política pública eficaz para atender a esse grupo vulnerável, e que não existe um censo nacionalmente coordenado para estimar sua dimensão.

Sustentam, portanto, que o estado de completa omissão estatal impõe a adoção de técnicas utilizadas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de solucionar graves afrontas aos direitos fundamentais, em razão do estado de inconstitucionalidade permanente, tal qual ocorrera no caso da ADPF 347 (sistema carcerário) e ADPF 760 (desmatamento ilegal da Floresta Amazônica).

Nesse cenário, anotam que a condição da população em situação de rua consubstancia um dos temas que evidenciam o assolamento e a ineficiência dos sistemas de proteção social brasileiros, na medida em que a atuação estatal revela-se ineficiente, omissa, ineficaz, sem participação popular e sem observar critérios morais e legais, como a *Política Nacional para a População em Situação de Rua*.

Afirmam que as citadas omissões possuem caráter regressivo do ponto de vista social, pois reduzem consideravelmente o âmbito de proteção constitucional e normativa dos direitos à dignidade da pessoa, da família e da pessoa idosa, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso.

Sustentam, ainda, que as políticas públicas adotadas pelo Estado não são capazes de lidar com a situação, implicando no aumento da população de rua, sendo que o Estado costuma gerenciar o espaço público por meio da violência, visando o bem-estar de outros segmentos da sociedade.

Asseveram, portanto, presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. O *fumus boni juris* estaria configurado pelo "*gravíssimo estado de coisas inconstitucional concernente nas condições absolutamente desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, por omissões estruturais e relevantes sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo, em seus três níveis federativos, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas de inovação legislativa necessária e de falhas na reserva de orçamento público em quantum suficiente*". Já em relação ao *periculum in mora*, apontam para as frequentes mortes de pessoas em situação de rua em razão de frio e de fome, sobretudo diante das omissões estatais estruturais (Brasil, 2023).

Nota-se que, no pedido de concessão de liminar, os autores pretenderam que cidades e estados cumprissem o disposto no Decreto n. 7.053/2009.

Ao decidir sobre o pedido cautelar, o Relator Ministro Alexandre

de Moraes traçou com precisão os contornos da situação fática das pessoas em situação de rua:

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 colocou em pauta a discussão acerca das condições precárias de vida da população em situação de rua no Brasil, crise social crônica multifacetada, pois acompanha a história brasileira e tem como causa fatores e agentes diversos.

Nos últimos anos, a crise da rua tornou-se cada vez mais evidente na realidade dos brasileiros, seja vivida, seja testemunhada.

Essa condição de emergência social é conhecida pelo Estado brasileiro, mas a grave escassez de dados estatísticos sobre a população em situação de rua (PSR) e a ausência de dados oficiais recentes sobre esse grupo social dificultam a suplantação desse problema.

Com efeito, os últimos Censos Demográficos realizados ignoraram essa população e incluíram somente a população domiciliada. O único levantamento oficial de que se tem ciência foi realizado em 2009. Trata-se da *"Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua"*, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Naquele mesmo ano, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), pelo Decreto 7.053/2009, com o objetivo de determinar princípios, diretrizes e objetivos na atenção à população em foco, definida pela legislação na seguinte redação [...].

A proposta do Plano é de concretizar-se de forma descentralizada, com cooperação entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem, com o compromisso de estabelecer comitês gestores intersetoriais de acompanhamento e monitoramento.

No entanto, até 2020, apenas cinco estados (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco) e 15 municípios (São Paulo (SP), Goiânia (GO), Curitiba (PR), Maceió (AL), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Rio Branco (AC), Uberaba (MG), Recife (PE), Passos (MG), Novo Hamburgo (RS), Foz do Iguaçu (PR), Serra (ES), Juiz de Fora (MG), Fortaleza (CE)) aderiram à PNPSR. Portanto, em 12 anos, a política ainda não conta com a adesão da grande maioria dos entes federativos descentralizados.

O Decreto, em seu artigo 6º, determina diretrizes que devem, compulsoriamente, ser observadas pela União e demais entes federativos já parte ou que venham a aderir à PNPSR. Devido à

importância, expõe-se o inteiro teor do dispositivo [...].

Por seu turno, o artigo 7º estabelece os objetivos da PNPSR, entre eles, a instituição de contagem oficial e o incentivo à pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre população em situação de rua [...].

A despeito desse comando e passados mais de treze anos desde a edição do Decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os objetivos ainda não foram alcançados. Esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade.

Registro que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Nota Técnica n. 73, bastante referenciada na Audiência Pública, apresenta dados estatísticos mais consolidados sobre o número de pessoas em situação de rua no Brasil. Foram observados dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), dos Registros Mensais de Atendimento socioassistencial (RMAs) e do Censo Suas de setembro de 2012 a março de 2020.

A análise constatou um aumento de 140% (cento e quarenta por cento) na população em situação de rua em todo o país, um total de 221.869 (duzentos e vinte e um mil, oitocentos e sessenta e nove pessoas).

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 (Brasil, 2023).

### **Prossegue o Ministro relator:**

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 2019.

Diante disso, o IPEA afirma haver crescimento de 211% na população

em situação de rua, na última década (2012 a 2022), porcentagem bastante desproporcional ao aumento de 11% da população brasileira em período similar (2011 a 2021), segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Enfatize-se, no entanto, a limitação do levantamento em relação a esses números, em razão das principais fontes utilizadas (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Registros Mensais de Atendimento socioassistencial e Censo Suas), que não incluem a parte mais marginalizada da população em situação de rua, ou seja, aquela que não se beneficia de qualquer prestação assistencial do Estado ou, ainda, aquela que sequer tem documentos de identificação. Nessa conjuntura, não existe um mapeamento oficial da população em situação de rua no país, requisito essencial para o desenvolvimento de políticas públicas.

A ausência de censo oficial atualizado é elemento limitador para o desenvolvimento de pesquisas capazes não só de mensurar quantitativamente a população em situação de rua, mas também qualitativamente. Isto é, gerar dados suficientes para desenhar o perfil (ou perfis) e as condições de sobrevivência das pessoas em situação de rua no país, indicando as principais vulnerabilidades, as causas mais recorrentes de entrada na rua, os motivos incentivadores de saída das ruas, entre outros fatores.

Não se pode negligenciar que, para o enfrentamento da temática da população em situação de rua, é essencial de compreender o cenário de estado nas ruas, ou seja, as principais faltas substanciais, como alimentação e higiene, os direitos fundamentais violados e o acúmulo de vulnerabilidades do heterogêneo grupo social.

É igualmente relevante compreender os motivos que levam o indivíduo às ruas, pois o reconhecimento dessa circunstância permite desenvolver programas de prevenção à entrada na rua, a fim de mitigar os números já em aceleração crescente.

Em soma, entende-se essencial delinear fatores psicossociais e econômicos que incentivam e impulsionam a saída das ruas, para a elaboração de políticas públicas e de medidas assistenciais com essa finalidade.

Diante disso, a atenção à população em situação de rua deve ser realizada a partir da observância de três eixos: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas (Brasil, 2023, grifo nosso).

O Ministro Alexandre de Moraes ainda destaca, na decisão, que as pessoas em situação de rua são vítimas de crimes de ódio, a *aporofobia*:

A aporofobia, título de livro lançado em 2017 pela filósofa espanhola Adela Cortina, surge como conceito associado aos fluxos migratórios intensos que a Europa presenciava e sobretudo ao tratamento desses migrantes em específico. De maneira geral, o neologismo pode ser definido pelo medo, rejeição ou aversão aos pobres, indivíduos sem vínculos na sociedade de trocas em que vivemos.

A autora elenca a aporofobia como um dos maiores problemas das democracias modernas, com reflexos estruturais que mantém o tratamento hostil a essa população não somente a nível individual, mas como resultado de um projeto social.

A colocação do *áporos*, do pobre, como o outro não assimilável, traz sua carência de recursos como o único ponto de relevo de sua existência e caracterizando seu papel determinante nas possibilidades e impossibilidades de agir de forma livre, autônoma e segura.

Cortina insere a aporofobia no conjunto de crimes de ódio, e define cinco características com eles compartilhadas: o direcionamento a um indivíduo que possui algum traço que o identifica como pertencente a determinado grupo; a atribuição a este grupo características difamatórias; a incitação ao desprezo social a esse determinado grupo; o entendimento de possuir uma superioridade em relação ao grupo, resultado de desigualdade estrutural; e o não reconhecimento do outro como sujeito, e sim como objeto de desprezo e rejeição (Cf. CORTINA, Adela Cortina. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. Editora Contracorrente, 2020).

Nesse sentido, é válido entender a aporofobia como violadora dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nomeadamente aquele relacionado ao combate a todas as formas de discriminação, estatuído no art. 3º, IV, da CFRB [...].

Recentemente, a temática da Arquitetura Hostil ganhou destaque com a promulgação da Lei 14.489, de 21 de dezembro de 2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), a qual altera o Estatuto da Cidade para que seja "vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população" [...] (Brasil, 2023).

O Ministro Relator ainda faz referência ao direito fundamental à identidade:

É justamente nesse sentido que o direito à identidade vai além do mero registro, constitui-se em ser visto como ser social. Além de escutado ante seus problemas e demandas, portanto, é essencial a preocupação, por parte do Estado, em buscar soluções para a proteção dos direitos da população em situação de rua a partir das reivindicações dos próprios afetados (Brasil, 2023).

E a decisão também se fundamenta nos direitos sociais à educação e ao trabalho, ao acolhimento institucional e ao direito fundamental à moradia.

A tutela cautelar foi parcialmente concedida pelo Relator em 25.07.2023 e referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) em 22.08.2023, DJe 21.09.2023:

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, TORNANDO OBRIGATÓRIA a observância pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e DETERMINO, respeitadas as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitando a separação de núcleos familiares:

I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O plano deverá, no mínimo, conter os seguintes tópicos:

I.1) Elaboração de um diagnóstico atual da população em situação de rua, com identificação do perfil, da procedência e de suas principais necessidades, entre outros elementos

a amparar a construção de políticas públicas voltadas ao segmento;

I.2) Criação de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua;

I.3) Desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE;

I.4) Estabelecimento de meios de fiscalização de processos de despejo e de reintegração de posse no país, e seu impacto no tamanho da população em situação de rua;

I.5) Elaboração de diretrizes para a intervenção do Poder Público, pautadas no tratamento humanizado e não violento da população em situação de rua, englobando, entre outros, a formação e o treinamento de agentes públicos, bem como as formas de abordagens específicas aos "hiper hipossuficientes";

I.6) Elaboração de programas de capacitação e de sensibilização de agentes públicos das áreas da saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça, entre outras, para atuarem junto à população em situação de rua;

I.7) Incorporação na Política Nacional de Habitação das demandas da população em situação de rua;

I.8) Análise de programas de transferência de renda e sua capilaridade em relação à população em situação de rua;

I.9) Previsão de um canal direto de denúncias contra violência;

I.10) Elaboração de medidas para garantir padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, resguardando a higiene e a segurança dos locais;

I.11) Desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio junto à população em situação de rua;

I.12) Elaboração de programas educacionais e de conscientização pública sobre a aporofobia e sobre a população em situação de rua;

I.13) Formulação de políticas para fomentar a saída da rua através de programas de emprego e de formação para o mercado de trabalho;

I.14) Elaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à moradia, trabalho, renda,

educação e cultura de pessoas em situação de rua;

I.15) Indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua.

(II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades:

II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes;

II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua;

II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua;

II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las;

II.5) No âmbito das zeladorias urbanas:

II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos;

II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem;

II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa;

II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences;

II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte;

II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos

e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua;

II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança;

II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes;

II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua;

II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua;

II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cíveis de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua;

II.10) Disponibilização imediata:

II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade;

II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua.

(III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação (Brasil, 2023).

A liminar foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 22.08.2023 (DJe 21.09.2023).

O mérito da ADPF ainda não foi julgado.

## **5 Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024**

## 5.1 O conceito de população em situação de rua

Sobreveio a Lei n. 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), destinada a promover os direitos humanos das pessoas em situação de rua ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade (art. 1º).

E o §1º do art. 1º dá o conceito de população em situação de rua:

[...] o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, podendo tal condição estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Brasil, 2024).

O grupo considerado em situação de rua há de ser heterogêneo, isto é, composto pelos mais diversos perfis de pessoas: negros(as), brancos(as), indígenas, homens, mulheres, LGBTQIA+, dependentes químicos, com qualquer nível de escolaridade, sem escolaridade, brasileiros(as), estrangeiros(as), desempregados(as), imigrantes, em grupos familiares ou não.

Em comum, os integrantes do grupo heterogêneo têm a falta de moradia e de renda, porque utilizam os logradouros públicos e as casas de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório como moradia e espaço para prover seu sustento.

A experiência do PopRua Jud tem revelado justamente essa heterogeneidade da população em situação de rua. Há os que vivem nas ruas por terem abandonado a família ou sido por ela abandonados(as), situação comum às pessoas LGBTQIA+. Há dependentes químicos que perderam seus empregos e bens pessoais. Há pessoas com deficiência que não são tratadas por suas famílias, que estão totalmente ao desamparo. Há pessoas que migram dentro do território nacional, individualmente ou com suas famílias, em busca de melhores condições de vida, e acabam perdendo seus pertences e documentos pelo caminho, por roubo ou furto, só lhes restando habitar as ruas. Há imigrantes venezuelanos e haitianos, principalmente, que chegam ao país depois de serem enganados pelos "coiotes", e não conseguem amparo de sua comunidade. Sequer conseguem dinheiro para comprar uma passagem e voltar para sua origem.

## 5.2 Os direitos garantidos às pessoas em situação de rua pelo PNTC PopRua e a repetição das garantias constitucionais. A aporofobia.

A análise das disposições da Lei n. 14.821/2024 demonstra, de pronto, que a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua) que pretende estabelecer nada mais é que ação ou ações destinadas a fazer cumprir direitos e garantias fundamentais que se encontram por todo o texto constitucional e a todos alcançam dentro do território nacional.

A relação entre pessoas em situação de rua e a Constituição Federal Brasileira se dá através da garantia de direitos fundamentais e sociais, notadamente na forma de seus arts. 5º, 6º e 7º: direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, à saúde, à alimentação, à moradia, ao trabalho, ao emprego, ao transporte, à previdência social, ao lazer, à educação, à informação, à cultura, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

A efetivação desses direitos se dá pela instituição de políticas públicas para essa população.

Mas se tantos direitos já estão garantidos pela Constituição Federal, por que são necessários Decretos, Leis, Resolução do CNJ e Ação de Descumprimento de Direito Fundamental para a efetivação desses direitos?

Citada pelo Ministro Alexandre de Moraes na decisão liminar proferida na ADPF 976 (item 4 *supra*), a filósofa espanhola **Adela Cortina** faz referência à **aporofobia – medo, aversão e repulsa à pobreza e aos pobres** – existente na sociedade atual, que explica o aumento do número de pessoas em situação de pobreza extrema e em situação de rua, num autêntico "estado de coisas inconstitucional", tal como referido naquela decisão.

Em artigo intitulado *Aporofobia*, o Professor de Filosofia António Salvado Morgado (2024), português, anota:

Em Espanha, "aporofobia" foi a palavra do ano de 2017 na sequência de um livro intitulado «*Aporofobia – A aversão ao pobre um desafio para a democracia*» publicado nesse ano pela filósofa espanhola Adela Cortina, catedrática emérita de Ética e Filosofia Política da Universidade de Valência. O subtítulo se, por um lado, nos informa sobre o significado do termo "aporofobia", defende, por outro, que a aporofobia constitui um «*desafio para a democracia*». Aliás,

quanto possa saber, havia sido Adela Cortina a usar aquela palavra pela primeira vez em 1995 e, naquele ano de 2017, dada a utilização que se foi fazendo do termo no país vizinho o que, de algum modo, evidenciava o «poder explicativo e comunicativo» do novo termo, a Real Academia Espanhola decidiu incluí-lo no seu dicionário.

### E prossegue o Professor António Salvado Morgado (2024):

Como muitos outros da nossa língua, o termo "aporofobia" fala grego. Ele tem origem na junção de duas palavras gregas: "áporos" [pobre, destituído, desvalido] e "phobos" [medo, aversão]. Literalmente "aporofobia" significa «aversão ao pobre», tal como aparece no subtítulo do livro da filósofa espanhola acima citada.

Passou a 19 de Novembro do ano transacto o VII Dia Mundial dos Pobres e o Papa Francisco, com data de 13 de Junho, dia de Santo António, patrono dos pobres, divulgou a habitual mensagem evocativa, encimando-a com o conselho imperativo retirado do livro de Tobias: «*Nunca afastes de algum pobre o teu olhar*» (Tb 4, 7). Significativo contraste entre este apelo papal e a realidade significada por aquela palavra de nascimento recente. E, Adela Cortina, não deixa de salientar o que também nós, neste Portugal do Século XXI, vamos constatando diariamente ou vamos admitindo como se se tratasse de uma normalidade ético-política: «*É impossível não comparar o acolhimento entusiástico e hospitaleiro com que se recebem os estrangeiros que vêm como turistas, com a rejeição sem misericórdia da onda de estrangeiros pobres. Fecha-se-lhes as portas, levantam-se-lhes muralhas, impede-se que atravessem fronteiras*».

### A realidade brasileira coincide com a descrição que o eminente professor faz das ruas de seu país:

Não vivendo em Lisboa, por razões de ordem familiar, vou frequentemente à capital e constato que vem aumentando nos últimos anos o número de pessoas a aconchegarem-se em cartões e cobertores ruídos pelo uso em recantos de algumas artérias da cidade. No subterrâneo da gare do Oriente a situação perturba o mais empedernido dos corações. Confrangido e impotente passo a caminho do automóvel estacionado no parque superior ao subterrâneo e lembro o imperativo papal através do livro de Tobias: «*Nunca afastes de algum pobre o teu olhar*» (Tb 4, 7). Os

olhos da cara não se afastarão, até porque não podem. Os pobres, cidadãos do meu país e cidadãos do mundo, ali se encontram para vergonha minha e da nossa comunidade cívica a que pertencço, a que pertencemos. Mas os olhos da alma ficam a sangrar clamando pela responsabilidade política de cada um e de todos. E assim a dimensão social transforma-se em dimensão política (Morgado, 2024).

Caminhar pelas ruas das principais cidades brasileiras é vivenciar a exposição escancarada da miséria, da pobreza extrema, da situação indigna de pessoas de todas as idades, raças, origens, profissões.

A realização do PopRua Jud na 3ª Região por diversas vezes escancarou a aporofobia da população e das autoridades públicas locais.

Há prefeitos que rejeitam a ação em suas cidades com alegações do tipo "aqui não temos gente morando na rua", "não há cura para dependentes químicos", "muitos que vivem na rua são vagabundos", "não há o que fazer por essa gente" etc.

"Essa gente" são os pobres em situação de miserabilidade.

Mas nem todos os pobres foram pobres e miseráveis sempre.

Muitas dessas pessoas que hoje só têm as ruas para habitar já gozaram de condições de vida digna, com emprego e moradia, sustentando suas famílias e educando seus filhos.

Os revezes na economia, notadamente em razão da pandemia do Coronavírus, levaram ao fechamento de empresas, estabelecimentos comerciais e pequenos empreendimentos que garantiam emprego e renda a muitas famílias. O resultado foi o aumento do número de desempregados que, obviamente, deixaram de pagar o aluguel de suas moradias e acabaram nas ruas com suas famílias.

Também cresceu o número de pessoas tentando migrar para outras localidades em busca de oportunidades de emprego, e que acabaram nas ruas por não terem sequer condições de voltar para suas origens. E nessas idas e vindas acabam perdendo seus documentos.

E a tudo isso se acrescenta que essas pessoas não conseguem ser atendidas pelos órgãos públicos porque estão sujas, maltrapilhas, desnorteadas em razão do sofrimento que estão passando. Muitas são escorraçadas quando tentam obter sua documentação para recomeçarem suas vidas.

Pelas ruas há dependentes químicos, muitos deles alcoólatras, sem assistência estatal.

"Essa gente" já não é mais invisível como outrora, não porque o coração da sociedade se enterneceu, mas, sim, porque cresceu

numericamente e se tornou uma multidão de desvalidos que já não pode ser ignorada.

Não é por outra razão que um primeiro decreto tentou estabelecer política pública de atendimento a pessoas em situação de rua, que uma Resolução do CNJ determinou que o Poder Judiciário tomasse providências e que o "estado de coisas inconstitucional" tivesse existência reconhecida numa ADPF, cujo objetivo nada mais é que fazer os Três Poderes da República cumprirem a Constituição Federal.

E, ainda, que a Lei n. 14.821/2024 exista para estabelecer política pública específica para atendimento de pessoas em situação de rua.

O Poder Judiciário tem feito sua parte, com tribunais se organizando e coordenando ações com entidades públicas e privadas e com organizações da sociedade civil, propiciando que pessoas que têm a rua como abrigo tenham o mínimo necessário para retomar suas vidas com dignidade: fornecimento de documentos, atendimento à saúde, atendimento à comunidade LGBTQIA+, oportunidade de emprego, acesso à justiça, obtenção de benefícios previdenciários e assistenciais, ações, enfim, que muito podem ajudar a comunidade, mas que não podem, isoladamente, resolver problema de tamanha gravidade.

Adela Cortina fala de um mundo "Pós-pobreza" em artigo publicado em *El País*, em 05.12.2022:

Desde o último terço do século passado, proliferaram exaustivamente termos que incluem o prefixo "pós". Tentar rememorar todos eles é embarcar em uma história sem fim, a ponto de, ironicamente, se falar em "pós-pós-pós" para caracterizar essa época, que ainda é a nossa. Alguns desses termos fizeram uma fortuna especial, como é o caso da pós-modernidade, da pós-democracia, do pós-socialismo, do pós-capitalismo e, claro, da pós-verdade, aquela tortuosa tentativa de fazer com que a verdade deixou de interessar à opinião pública, que as pessoas querem ouvir apenas o que lhes convém para viverem confortavelmente e pouco se importam se é verdadeiro ou falso.

[...]

Construir um mundo pós-pobreza seria, sem dúvida, um deles e, além disso, indiscutível. Não seria uma utopia, de um sonho que não tem lugar, porque apesar da boa fama do pensamento utópico, o inferno está pavimentado com suas desastrosas realizações, por mais puras que sejam suas intenções. Seria uma obrigação, de um dever de humanidade, ético, político, econômico e social que é

incontornável cumprir. Uma prioridade indesculpável para aqueles que nos governam.

[...]

Os habitantes desse novo mundo falarão do anterior como de um velho mundo bizarro, distante e incompreensível: lembra-se de quando havia mendigos nas ruas, moradores de rua, pessoas que iam para as filas da fome, famílias inteiras que não recebiam um único salário, pessoas obrigadas a se prostituir para sobreviver, emigrantes recebidos com hostilidade, devolvidos aos seus lugares de origem ou ignorados? Lembra-se de quando a desigualdade entre os países e em cada um deles era flagrante?

Do mesmo modo que agora falamos da escravidão, da desigualdade entre as raças e entre mulheres e homens como flagelos ainda existentes, mas inadmissíveis, trataremos então da pobreza. E não se deve dizer isso no futuro do pretérito – "aconteceria assim" –, mas no futuro do presente – "será assim". Porque acabar com a pobreza é uma obrigação por pelo menos três razões: as pessoas têm o direito de serem ajudadas pela sociedade para não serem pobres, temos os meios materiais para isso e nos comprometemos a fazê-lo abertamente desde o primeiro dos **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**.

## 6 Conclusão

É urgente repensar as estruturas sociais e implementar políticas públicas que permitam a redução das desigualdades sociais.

A situação de rua é um fenômeno complexo e multifacetado, que exige soluções abrangentes e intersetoriais. A garantia dos direitos das pessoas em situação de rua só será possível com a efetivação das políticas públicas, o combate à discriminação e o investimento em ações de inclusão social.

A Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua) instituída pela Lei n. 14.821/2024 traz, a nosso ver, todas as diretrizes necessárias, desde que seja realmente executada.

## Referências

BRASIL. *Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009.*

Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. *Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024*. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm). Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 976 MC/DF*. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. População em situação de rua no Brasil. Omissões do poder público que resultam em um potencial estado de coisas inconstitucional. Possibilidade de intervenção judicial [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de julho de 2023. Decisão monocrática. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769398202&prcID=6410647#>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 425, de 8 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, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CORTINA, Adela. Pós-pobreza. *El País*, Madri, 5 dez. 2022. Tradução CEPAT. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/624598-pos-pobreza-artigo-de-adela-cortina>. Acesso em: 12 jul. 2024.

MORGADO, António Salvado. Aporofobia. *Ecclesia*, Lisboa, 11 jan. 2024. Disponível em: <https://agencia.ecclesia.pt/porta/aporofobia/>. Acesso em: 28 jun. 2024.