

A Política Nacional para a População em Situação de Rua: Atuação da Jurisdição Constitucional por Meio do Processo Estrutural – ADPF 976¹

The National Policy for the Homeless: Constitutional Jurisdiction through the Structural Process – APDF 976

Recebido: 06/08/2023 | Aceito: 07/12/2023 | Publicado: 20/12/2023

Alison Pereira Oliveira²

 <https://orcid.org/0000-0002-0280-8922>

 <http://lattes.cnpq.br/7864063320557028>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: alisonpo@gmail.com

Eliane Julia dos Santos Mendes³

 <https://orcid.org/0009-0008-8216-7846>

 <http://lattes.cnpq.br/6469014879062848>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: jujugagui@gmail.com



Resumo

O tema deste artigo é: A Atuação da Jurisdição Constitucional por meio do Processo Estrutural – ADPF 976 na Política Nacional para a População em Situação de Rua. Investigou o seguinte problema: “Como o Processo Estrutural conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976) afeta a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a partir da Decisão proferida em 25 de julho de 2023?”. Cogitou a seguinte hipótese: “A População em Situação de Rua está submetida a condições desumanas de vida devido a omissões estruturais das três esferas federativas do Executivo e do Legislativo”. O objetivo geral é “Compreender de que modo o processo estrutural conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976) afeta a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a partir da Decisão proferida em 25 de julho de 2023”. Os objetivos específicos são: “Identificar e organizar os principais efeitos gerados à política pública; e levantar as dificuldades observadas no atendimento das determinações”. Este trabalho é importante para os profissionais da área em decorrência da instrumentalização de análise para evitar ou reparar lesão ao preceito fundamental resultante de ato do Poder Público; para a ciência, é relevante por produzir conhecimento técnico e especializado sobre a temática, servindo de fonte de dados para posteriores produções científicas; agrega à sociedade por produzir conhecimento para o fortalecimento dos preceitos constitucionais, com eficácia *erga omnes*, dando maior segurança jurídica. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de seis meses.

¹ A revisão linguística foi realizada por Roberta dos Anjos Matos Resende.

² Graduado em Serviço Social pela UnB; Graduando em Direito - UniProcessus; Especialista em Assistência Social - Assistente Social vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SEDES/GDF; Pós-Graduação em Planejamento e Administração de Projetos Sociais pela Universidade Gama Filho; Pós-graduando do curso de Diversidade e Cidadania (Direitos Humanos) da Universidade Federal de Goiás; Pós-graduado da Especialização para Profissionais de Saúde envolvidos com a População em Situação de Rua, com foco na População Negra pela UnB; e Mestre em Políticas Públicas em Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz - Brasília.

³ Possui graduação em Serviço Social pela Universidade de Brasília (2003). Atualmente é Especialista em Assistência Social da Secretaria de Desenvolvimento Social. Graduação em andamento em Direito pelo Centro Universitário UniProcessus.

Palavras-chave: Política Pública. População em Situação de Rua. Processo Estrutural. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Administração Pública.

Abstract

The theme of this article is the role of constitutional jurisdiction through the structural process - ADPF 976 - in the National Policy for the Homeless Population. The following problem was investigated: "How does the structural process conducted by the Federal Supreme Court (Argument for Failure to Comply with Fundamental Precept No. 976 - ADPF 976) affect the National Policy for the Homeless Population, based on the Decision handed down on July 25, 2023?". The following hypothesis was put forward: "The homeless population is subjected to inhumane living conditions due to structural omissions by the three federal spheres of the Executive and Legislative branches". The general objective is "To understand how the structural process conducted by the Federal Supreme Court (Argument for Non-compliance with Fundamental Precept No. 976 - ADPF 976) affects the National Policy for the Homeless Population, based on the decision handed down on July 25, 2023". The specific objectives are: "To identify and organize the main effects generated by the public policy; and To identify the difficulties observed in complying with the orders." This work is important for professionals in the field because it provides tools for analysis with the aim of avoiding or repairing damage to a fundamental precept resulting from an act of public power; for science, it is relevant because it produces technical and specialized knowledge on the subject, serving as a source of data for later scientific productions; it adds to society because it produces knowledge to strengthen constitutional precepts, with erga omnes effectiveness, providing greater legal certainty. This is a theoretical qualitative study lasting six months.

Keywords: Public Policy. Homeless Population. Structural Process. Claim of Non-compliance with Fundamental Precept. Public Administration.

Introdução

O presente estudo tem por temática o Processo Estrutural conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976) e seus efeitos sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), a partir da Decisão proferida em 25 de julho de 2023, em virtude do questionamento sobre o estado de coisas inconstitucional sobre as condições desumanas de vida exposta da população em situação de rua brasileira.

A referida ação proposta pela Suprema Corte Brasileira objetiva evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais da República e teve seu pedido instruído, com natureza cautelar, pelos Partidos Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) (BRASIL, 2023, p.3).

De forma analítica, o presente estudo busca elucidar como o Processo Estrutural conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976) afeta a Política Nacional para a População em Situação de Rua a partir da Decisão proferida em 25 de julho de 2023.

A ADPF 976 (BRASIL, 2023, p. 15) inseriu na pauta governamental brasileira as reais questões vivenciadas pela população brasileira em situação de rua, desde a questão de extrema precariedade provida pela crônica crise social que tem por base

múltiplos fatores, agentes sociais e políticos que interagem diretamente com a pauta populacional.

Em uma análise histórica é possível observar que a População em Situação de Rua vivencia condições desumanas de vida em decorrência de omissões estruturais das três esferas federativas do Executivo e do Legislativo brasileiro, fazendo a população em tela apresentar um significativo índice de lesões aos preceitos fundamentais majorados pela exposição omissiva aos riscos e vulnerabilidade social.

Esse fato é fundante na ação proposta do Relator da Suprema Corte Brasileira, Ministro Alexandre de Moraes, ao apontar que as constantes omissões do Poder Público, principalmente as advindas do Executivo e do Legislativo, engendram recorrentes violações estruturais englobando os direitos e as garantias fundamentais da Constituição e da República Federativa (BRASIL, 1988), como: direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o direito à igualdade (art. 5º, caput, e art. 196), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), direito social à moradia (art. 6º) e, o próprio fundamento da República Federativa em uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I) (BRASIL, 2023, p. 3).

O estudo em questão busca, por meio de seu objetivo geral, compreender de que modo o Processo Estrutural conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976) afeta a Política Nacional para a População em Situação de Rua a partir da Decisão proferida em 25 de julho de 2023.

É notório que o Estado brasileiro é inoperante em sua função legítima em afiançar o acesso universal aos direitos, serviços e ações públicas para a população em situação de rua. Tais inoperâncias clarificam estratégias gerenciais que institucionalizam pactos de controle impostos aos usuários de políticas públicas, em especial, de populações vulneráveis, como a citada, que historicamente estão expostas a tais práticas, com elementos históricos e culturais de tutela e clientelismo sob a ética do poder e da legitimação das relações de favor em oposição a uma garantia fundamental do Direito (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.18).

Para o alcance e a contribuição da temática, concernente ao estado de coisas inconstitucional analisado pela ADPF 976, e as condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, o presente estudo elucida como os objetivos específicos a necessidade de identificar e organizar os principais efeitos gerados para a política pública; bem como levantar as dificuldades observadas no atendimento das determinações.

De forma dialógica, a ADPF 976 resgata, na essência da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída em 2009 pelo Decreto n.º 7.053 (BRASIL, 2009), a necessidade de rever a garantia do acesso da população às políticas públicas, enfatizando a urgência de afiançar a execução da gestão pública por meio da gestão intersetorial de serviços e ações governamentais (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p. 1).

No mesmo diapasão, a incorporação da desproteção social ofertada ao processo social pungente a partir do crescimento populacional em condição de rua destaca a inevitável inclusão do tema na arena pública, exigindo um processo interventivo imediato e duradouro, assim como uma oferta de políticas públicas eficiente com fundamentos claros de proteção social e afastamento de características meritocráticas, tutelares e clientelísticas (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p. 20).

Observando a dinamicidade e a complexidade do fenômeno social da população em situação de rua e a análise estrutural do constitucionalismo dialógico,

foi escolhida a pesquisa qualitativa de caráter descritivo, como uma abordagem metodológica, uma vez que esse tipo de estudo não admite visões unilaterais que aprendem dimensões isoladas, parceladas e estanques da realidade.

Nessa concepção, a pesquisa terá como base teórica a materialista dialética. Para Triviños (1987), o uso do método dialético dentro de um enfoque histórico-estrutural é capaz de assinalar as causas e as consequências dos problemas enfocando suas contradições e relações a partir de um dimensionamento da realidade e do processo de ação e de transformação da realidade que estudamos.

Para alcançar os objetivos e a construção da fundamentação teórica geral usaremos a revisão literária em sua profundidade sobre a temática para restringir visões isoladas, parceladas e estanques, e utilizaremos a pesquisa documental e bibliográfica. Tal técnica tem por capacidade desvelar aspectos novos para a construção do problema, seja incorporando as informações obtidas por outras técnicas ou por meio da complementação com novos dados antes desconhecidos.

Visando instrumentalizar critérios seletivos para a exclusão e a inclusão das bases de dados, estabelecemos o período referencial dos últimos cinco anos para artigos e livros elegíveis, com obrigatoriedade de artigos oriundos de revistas científicas com *qualis* (Capes) ou ISSN, bem como livros com ISBN. De forma complementar, para a seleção dos estudos, foi usado o critério eletivo da exigência de titulação entre os autores dos livros e dos artigos selecionados, elegendo as obras de autores cuja titulação acadêmica seja de, pelo menos, um mestre ou doutor (GONÇALVES, 2020, p.98).

Por fim, será realizada a análise e a sistematização dos dados coletados, sempre com o pressuposto de orientar a análise de respostas aos objetivos propostos, assim como a composição e a indução de ações e serviços para as políticas públicas em questão e ao processo cautelar da ADPF 976, produzido pela Suprema Corte Brasileira em resposta ao estado das coisas inconstitucionais.

Justificativa

O trabalho em tela tem significativa relevância para a formação profissional de operadores do Direito e demais profissionais que atuam diretamente com a temática da garantia dos direitos da população em situação de rua. A instrumentalização de análises concretas, sobre os fundamentos constitucionais previstos para a população materializa os meios críticos e necessários para boas práticas profissionais na atuação perante a lesão aos preceitos fundamentais da República Brasileira, e a amplitude da segurança jurídica nos atos processuais.

No campo da ciência, consideramos ímpar a produção de novos conhecimentos técnicos e especializados, das ciências jurídicas e sociais, sobre a temática do estado de coisas inconstitucional e, sobretudo, sobre a resposta estatal em afiançar garantias constitucionais a populações invisibilizadas e de pouca reprodução teórica e conceitual, como é o caso da população em situação de rua.

A produção do conhecimento agrega à sociedade elementos emancipatórios das causas humanas, sociais e jurídicas, permitindo a compreensão crítica da realidade, fortalecendo, a partir do conhecimento, elementos fundantes para a consolidação de uma sociedade em prol da justiça social, enquanto fundamento da República e com eficácia *erga omnes*.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua: Atuação da Jurisdição Constitucional por Meio do Processo Estrutural – ADPF 976

É notória a condição de estado de precariedade e de sobrevivência da população em situação de rua em âmbito nacional, tensionando atores sociais e políticos da República para a construção enérgica com o intuito de oferecer meios e instrumentos eficazes de proteção e promoção das garantias constitucionais amplamente previstas para toda a população brasileira, sem distinção, sob qualquer forma discriminatória.

Para tanto, a temática aqui analisada, em relação ao movimento conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao proferir a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 – ADPF 976, em 25 de junho de 2023, em virtude do questionamento sobre o estado de coisas inconstitucional no trato de condições desumanas de vida exposta da população em situação de rua brasileira, produz eficácia vinculante, *erga omnes*, para todos os atores sociais e políticos do Poder Público.

A referida ação proposta pela Suprema Corte Brasileira objetiva evitar ou reparar lesões aos preceitos fundamentais da República e teve seu pedido instruído, com natureza cautelar, pelos Partidos Rede Sustentabilidade e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) (BRASIL, 2023, p.3).

O reconhecimento jurídico-legal da notoriedade de precariedade que assola a população em situação de rua é um elemento fundante para a discussão da pauta perante o STF, levando a Suprema Corte a proferir ADPF, em julgado cautelar, declarar o estado de coisas inconstitucional, trazendo para a arena política um novo instrumento capaz de produzir processos reflexivos e revisionais sobre as funções e as competências dos Poderes da República, inclusive sobre o ideário que perpassa a formação e planejamento das políticas públicas, fato que integra a própria discussão sobre *judicial review* ao permitir a diálogo entre os Poderes (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.808).

Tal proposta de controle judicial, inclusive por meio de ADPF, encontra uma previsão na fundamentação da jurisdição constitucional proposta pelo Estado Brasileiro, ancorada na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental na Carta Magna, art. 102, §1º e regulamentação dada Lei n.º 9.882/1999 (BRASIL, 1999). Tal instrumento é reconhecidamente um ato jurídico condizente quando se faz imperioso evitar ou reparar uma lesão causada por ação ou por omissão do Poder Público contra os preceitos fundamentais da República. Por ato contínuo, a referida Lei, em seu art. 10, anui à Corte a declaração de estado de coisas inconstitucional em sede de ADPF e o estabelecimento das condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.821).

Tal fato é fundante na ação ADPF 976, provida pelo Relator da Suprema Corte Brasileira, Ministro Alexandre de Moraes, ao apontar que as constantes omissões do Poder Público, principalmente advindas do Executivo e Legislativo, engendram recorrentes violações estruturais englobando os direitos e as garantias fundamentais da Constituição (BRASIL, 1988) e da República Federativa, como: direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o direito à igualdade (art. 5º, caput, e art. 196), dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), direito social à moradia (art. 6º) e o próprio fundamento da República Federativa em uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I) (BRASIL, 2023, p.3).

A indução por respostas para a questão social da população em situação de rua brasileira fez o Estado Brasileiro, em 2009, instruir por meio do Decreto n.º 7.053/2009 (BRASIL, 2009), a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), reconhecendo a carência em afiançar e garantir o acesso dessa população para que obtenha políticas públicas por meio da gestão intersetorial de serviços e ações governamentais (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.1).

A questão social abordada, publicada a partir das expressões da vulnerabilidade e risco social, em análises governamentais, não são qualificados ao abordar as condições da população. Entretanto iluminam a imagem da desigualdade social reproduzida pelo sistema capitalista, merecendo espaço na construção do conhecimento, devendo ser abordada no campo dos direitos de cidadania e, conseqüentemente, propor o rompimento do modelo clientelista e tutelar propondo dar uma resposta para a desigualdade social a partir da condição individual e/ou familiar da população (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.17).

A precariedade conjuntural argumentada para a indução de respostas do Poder Público emana de processos omissivos estruturais pertinentes ao Poder Público, prioritariamente de competência dos três níveis federativos do Poder Executivo sem desobrigar o Poder Legislativo por carências legislativas e omissões nos procedimentos de formação do orçamento público necessário e em quantidade suficiente para suprir a necessidade de garantir direitos (BRASIL, 2023, p.3).

No cenário em questão, no qual o Estado se torna inoperante em sua função legítima de garantidor do direito e do acesso universal aos serviços públicos e ações para sua população, sem discriminação, externalizam estratégias gerenciais visando institucionalizar mecanismos históricos e culturais de controle tutelar e de clientelístico aos usuários da política pública, sujeitando-os a uma redução do direito e ao simples campo do favor (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.18).

Para tal, mesmo que a ação governamental seja central, como “política oficial”, materializada em escritos legislativos e políticos, a política pública ganha forma apenas na ação de uma complexa rede com interação de diversos atores sociais e políticos em um construto político transpassado por disputas e convergências de discursos e práticas, moldando a política proposta. Esse fato demonstra a relação de força e de poder para a delimitação das ações públicas e institucionais (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.3).

O reconhecimento político e jurídico da precarização que assola a população em situação de rua, bem como a declaração de estado de coisas inconstitucional, levou a Suprema Corte a proferir a ADPF, em julgado cautelar, declarando o estado de coisas inconstitucional e trazendo para a arena política um novo cenário que acomodou novas proposições viáveis, incluindo o mundo teórico da concepção do saber, visando o triunfo da crise estrutural do modelo de proteção social para a população em situação de rua, buscando consolidar um constitucionalismo dialógico e protetivo revelando a necessidade de um estado constitucional das coisas (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.809).

Pensar e vivenciar aquele modelo de Proteção Social enfraquecido fez o movimento social e político brasileiro, por meio de sua Petição Inicial, indutora da ADPF 976, massificar o real modelo precarizado, permeado por incertezas e fragilidades das ações do Poder Público, que em confronto com sua competência originária deixa, cotidianamente, de exercer com eficiência os preceitos constitucionais da República, como as políticas públicas estruturantes, como saúde e moradia, rompendo com o princípio de uma vida digna para a população (BRASIL, 2023, p.3).

O empirismo sobre a vulnerável condição social da população em situação de rua, somado ao ineficaz acesso aos serviços previstos pelas políticas públicas, torna-se materializado nos processos gerenciais que, de forma institucional, privam o acesso espontâneo da população aos serviços, ao tempo em que somam com os impedimentos validados por múltiplas peculiaridades, dentre elas o estigma, o preconceito, a carência de documentação civil de identificação, de comprovação de residência; desconhecimento de direitos; condição de higiene e saúde; entre outros (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.20).

Pensando a partir daquela notoriedade, que se concebeu o cenário de construção da PNPR, objeto de ação da ADPF 976, referenciando de forma desafiadora o acesso da população em situação de rua as redes de serviços de cada política, confrontando permanentemente as formas estratégicas para atuar sobre os objetivos de enfrentamento da pobreza e, sobretudo, das desigualdades sociais, econômicas e regionais.

A garantia de tais formações visando a atenção necessária para a questão social e suas expressões carece do incremento de desenhos gerenciais renovados, com base e fundamentos na intersetorialidade das políticas sociais, incluindo-se como modelo necessário para a articulação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.3).

O tensionamento necessário para a ação do Poder Público, assim como pautado pela ADPF 976, é um típico de processo estrutural. Tais práticas de acompanhamento e indução de ações ecoam no estudo da jurisdição constitucional sobre temas de relevância e complexidade nacional, interferindo na pauta do *judicial review*, do sistema democrático brasileiro e da ordem constitucional (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.809).

Dessa forma, diante do caráter de completa omissão do Estado, urge o uso de abordagem, em sede de poder concentrado de constitucionalidade, do Supremo Tribunal Federal objetivando dirimir os profundos ataques aos direitos fundamentais da República, por reconhecimento do estado de inconstitucionalidade permanente, instruído por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976 e seus efeitos sobre a execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) (BRASIL, 2023, p.4).

Sabe-se que a PNPR foi instituída em 2009, objetivando realinhar, prioritariamente, as ofertas das políticas públicas para a população em situação de rua. Ao tempo, já declarava a vulnerabilidade histórica vivenciada pela população e buscava equalizar, por meio da gestão intersetorial dos serviços e das ações governamentais, as garantias, principalmente de acesso, da população vulnerável à proteção social dada pelas políticas públicas (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.21).

Em ação contínua, após treze anos da instrução da Política Nacional para a População em Situação de Rua, as metas e os objetivos foram negligenciados e não obtiveram concretude. A população em situação de rua permanece invisibilizada, marginalizada e desprotegida pelo Estado brasileiro e por suas políticas públicas protetivas (BRASIL, 2023, p.17).

Desta forma, a proposição de poder concentrado constitucional, pautado como ato revisional da análise da Teoria da Separação dos Poderes, em ditames de um constitucionalismo dialógico, tende a uma jurisdição constitucional frágil diante da tendência e da valorização da composição do poder eletivo enquanto princípio democrático e de engajamento político (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.810).

Também é possível observar que diante das expressões do referido engajamento político, o movimento continuado de transferência da execução da política pública para a iniciativa privada é um fato naturalizado pela escolha política de modelos de gerenciamento e de regulação do Estado. Com a utilização dessas relações de poder, no intuito de escolher ações privatistas, o caráter democrático, universal e de responsabilidade estatal é negado em detrimento ao modelo seletivo de cunho clientelístico que induz a uma construção da proteção social ao patamar de simples interesse na reprodução de desigualdades sociais e humanas (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.25).

O presente cenário, de omissão do Estado Brasileiro, de deslegitimação e de privatização, traduz a necessidade da temática da ADPF 976 ao evidenciar o aniquilamento e a ineficiência dos sistemas de proteção social, a ponto de determinar que a atuação estatal brasileira se revela ineficiente, ineficaz, omissa, desprovida de participação popular e sem observância de princípios morais e legais do ordenamento jurídico, bem como da própria PNPR (BRASIL, 2023, p.4).

A proteção da população em situação de rua, diante desse modelo desidratado e omissivo, exige um combinado de ações enérgicas para a garantia de representação popular e execução de gestões com características intersetoriais, e de descentralização de suas ações visando suprir as especificidades da população. O modelo de gestão intersetorial proposto constitui uma estratégia para integração e a ampliação das ações ofertadas para a população em um sistema de rede, respeitando a identificação territorial e integração da população (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.10).

O Estado, ao seguir a pauta omissiva de não implementação da PNPR em sua completude, expõe e desacredita canais políticos e institucionais, tais como os comitês intersetoriais, criados pela Política Nacional para elaborar e monitorar a política no âmbito de seus territórios de execução, a ponto de validar que tais desconstruções indiquem um caráter focalista, condicionante, regressivo do ponto de vista social, pois restringem enormemente o âmbito de proteção constitucional e normativa dos direitos à dignidade da pessoa (BRASIL, 2023, p.4).

O reconhecimento e a garantia da representação social a partir da expressividade do compromisso político de movimentos da população, como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), liderados por pessoas que estão e/ou estiveram na condição de rua, deixa saliente a centralidade na importância de suas representações nos espaços de formatação e de gestão das políticas públicas destinadas a uma população (BRASIL, 2023, p.29).

Os elementos principiológicos das políticas de proteção social previstas pela Constituição Federal Brasileira, tais como a incondicionalidade e a universalidade, não alcançaram significativos avanços perante a população em situação de rua, pois é incipiente a garantia dessa população específica às políticas de proteção social, por ato de gestão omissivos e/ou comissivos que privilegiam intervenções focalistas e de cunho despolitizado na construção da política pública (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.11).

Dentre tais estruturas, a proposição e a busca pelo uso do chamado constitucionalismo dialógico são marcadas pelo reconhecimento da fragilidade estatal, do reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais e da sustentação de que políticas públicas brasileiras não demonstram capacidade para atuar sobre a situação vigente de vulnerabilidade e precarização, ocasionando o crescimento continuado da população em situação de rua e a aplicação da força coercitiva Estatal sobre a

pobreza, gerindo os espaços públicos a partir da violência institucional e do privilégio estigmatizante de outros segmentos societários (BRASIL, 2023, p.5).

Na especificidade populacional em tela, descortinar a população em situação de rua é reconhecer a relação societária antagônica em relação ao espaço público. É olhar a precarização e a privação de um grupo populacional pela dimensão do direito à vida digna em oposição à demanda latente dos ditos cidadãos de fato na criminalização do direito de ir, vir e permanecer no espaço de âmbito público (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.40).

Nesse aspecto, para além dos princípios indicados para as políticas de proteção social, a Carta Magna instiga o modelo de gestão de suas políticas públicas, tendo como parâmetro a gestão intersetorial como meio para validar a integração das políticas públicas e sociais provendo, por meio da *práxis*, a integração de diversos atores e moldando a ação pública para a atenção de diversas naturezas populacionais e de representações políticas (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.26).

Assim, observando a inércia estatal em prover proteção social para a sua população e a repercussão na reconfiguração do papel da jurisdição constitucional, a ADPF n.º 976 tem uma importante contribuição histórica ao inserir o tema na pauta política acerca da precariedade de vida da população em situação de rua brasileira, notoriamente crônica e multifacetada, trazendo elementos históricos, culturais e políticos ancorados na complexidade de fatores e de seus agentes (BRASIL, 2023, p.15).

Nesse sentido, o próprio processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua é compreendido como reação a uma discussão feita na arena política entre segmentos de interesse governamental e social, embora seus textos normativos não tenham sido transformados em atuação prática da política. Tal fato revela a força do contexto da influência ao reproduzir processos ideológicos e de poder em todas as políticas de proteção social brasileira, inclusive na PNPR (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.11).

Pensando na ampliação da lógica participativa, protetiva e garantista, é dever da União formular um plano de ação e monitoramento para a devida efetivação da PNPR, ofertando, sem condicionalidades, o acesso irrestrito da população em questão aos espaços de discussão da política, dentre outros, aos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Defensoria Pública da União (DPU) e ao Movimento Nacional da População em Situação de Rua (BRASIL, 2023, p.44).

É preciso registrar que a garantia de participação da população, desde a instrução da PNPR, é incipiente em suas relações institucionais e administrativas, conduzindo um processo de jogos e embates extremamente frágil durante os momentos dialógicos e de articulação entre o Poder Público e as representações sociais, fazendo a representação da sociedade civil não obter espaço significativo para garantir a apresentação de pautas defendidas em sua representação, ou mesmo a ausência de resolutividades nas pautas mais sensíveis da população em situação de rua (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020b, p.11).

Para tanto, a instrumentalização do constitucionalismo dialógico visando a equalização das diferenças entre o Poder Público e a Sociedade Civil, assim como a correção de iniquidades sociais, por meio de ADPF, não são inovações brasileiras. É possível observar a inauguração de seu uso pela Corte Constitucional Colombiana induzindo a capacidade de atuar em questões de competência decisória precípua dos Poderes Executivos e Legislativos, inclusive sobre temáticas de elaboração e gestão

de políticas públicas, monitorando e intervindo sobre os atos das outras esferas de poder ao reconfigurar o papel da jurisdição constitucional (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.814).

A atuação da ADPF 976 tem por indução imperiosa arquitetar um plano de ação, respeitando os aspectos humanos, solidários e existenciais, de forma emparelhado às diretrizes do Decreto Federal n.º 7.053/2009 (BRASIL, 2009) visando desultrajar, de forma continuada, a condição de precariedade e vulnerabilidade vivenciada pela população em situação de rua (BRASIL, 2023, p.41).

Engendrar o plano de ação sobre a PNPR, determinado pela Suprema Corte faz o Estado ofertar uma resposta para a reiterada omissão e a tutela do Poder Público sobre o estado de coisas inconstitucionais, fato notório ao observar as políticas públicas e sociais ineficazes, inoperantes ou excludentes, bem como a inexistência de coordenação e comandos sobre as ações e o empenho direcionados ao rompimento desta lógica tutelar e violadora dos direitos fundamentais (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.820).

Como elemento analítico sobre a omissão do Estado no último decênio, registra-se que, já em 2009, o Decreto n.º 7.053/2009 (BRASIL, 2009) trazia declaradamente em suas orientações e princípios a indicação para a implementação de políticas públicas em caráter intersetorial e em rede nas esferas federal, estadual e municipal, provendo a estruturação das políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, cultura e o sistema de garantia e promoção de direitos como forma a superar o estado de vulnerabilidade e desproteção social da população em situação de rua brasileira (OLIVEIRA; GUIZARD, 2020a, p.51).

Nesse sentido, o estado de coisas inconstitucional, reconhecidamente como técnica decisória, em caráter cautelar, vê-se congruente a propiciar alterações estruturais nas relações políticas e sociais, trazendo ao Poder Público mudanças estruturais na lógica de funcionamento que, por ora, se apresenta inoperante e ineficazes na questão social vivenciada pela população em situação de rua e, sobretudo, sobre os direitos fundamentais prejudicados (MAMEDE; LEITÃO NETO; RODRIGUES, 2021, p.822).

Assim, podemos conceber que a ADPF, como instrumento constitucional que objetiva evitar ou reparar lesões aos preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público, é um típico processo estrutural. Portanto, enquanto for necessário haverá o acompanhamento das medidas definidas como essenciais para um estado ideal de coisas constitucional.

Considerações Finais

O estudo em questão, ao abordar a temática de condução do STF em relação ao processo estrutural, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976, e a repercussão sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua, elucidou o real estado de coisas inconstitucional em que assola a referida população em sua condição desumana de sobrevivência.

A instrução da ADPF 976 inseriu a questão social na pauta governamental brasileira, traduzindo claramente os fatores de desproteção da população em situação de rua, revelando a extrema precariedade provida pela crônica crise social baseada em múltiplos fatores, agentes sociais e políticos que interagem diretamente com a pauta populacional.

A condução do presente estudo confirmou a construção de sua hipótese ao fundamentar analiticamente que a população em situação de rua brasileira permanece

em condição de extrema vulnerabilidade social, sobrevivendo em desumanas condições de vida em razão de atos omissivos e comissivos praticados no âmbito das três esferas federativas, principalmente do Executivo e do Legislativo brasileiro.

Tal omissão, como objeto de intervenção da ADPF 976, concedeu matéria substancial para o estudo em tela, permitindo que o estudo alcançasse seu objetivo geral na compreensão do realinhamento do processo estrutural, na atenção para a População em Situação de Rua, após proferida a decisão cautelar da Suprema Corte em julho de 2023. Consubstanciou a proposição dos objetivos específicos desse estudo ao validar a identificação e a organização dos principais efeitos proporcionados para a PNPR, assim como elegeru fatores de dificuldade para o provimento das determinações afetas pela ADPF.

Diante da produção analítica, elucidou um importante instrumento processual para a atuação profissional de operadores do Direito e do campo social, colocando em pauta os mecanismos capazes de evitar e/ou reparar as lesões aos preceitos fundamentais decorrentes dos atos do Poder Público; materializou a relevante produção científica ao perfazer o conhecimento técnico e especializado sobre o tema em voga; e sobretudo, agregou conhecimento para toda a sociedade, estimulando a ampliação e o fortalecimento dos preceitos constitucionais para toda a juridicidade com eficácia *erga omnes*.

O estudo em tela conclui que, com a determinação de plano de ação, instruído pela Suprema Corte, por meio da ADPF n.º 976, o Estado, de forma cautelar e histórica, iniciou um processo de revisão de suas práticas omissivas em relação ao estado de coisas inconstitucionais que tocam a população em situação de rua brasileira.

Nesse âmbito, o reconhecimento da ADPF como técnica decisória, capaz de induzir mudanças estruturais no funcionamento da PNPR e da própria gestão do Poder Público, resgatou a capacidade de garantir a proteção aos direitos fundamentais da população em situação de rua brasileira, permitindo que a inoperância e a ineficácia do Estado seja pauta da arena política e decisória.

Desta maneira, concluímos empiricamente que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976, conduzida pelo Supremo Tribunal Federal, em Decisão proferida em 25 de julho de 2023, inaugura um momento histórico, garantista e cautelar aos direitos fundamentais do movimento da População em Situação de Rua provendo, em quanto houver necessidade, mecanismos de monitoramento e acompanhamento aos atos e ações do Poder Público para as medidas definidas como essenciais para um estado ideal de coisas constitucional.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2023.

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. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.882**, de 3 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 976. Decisão sobre condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil**. Rel.: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 29–55, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 01–28, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319102. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em Direito. **Revista Coleta Científica**. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MAMEDE, JMB; LEITÃO NETO, HDC; RODRIGUES, FL. O estado de coisas inconstitucionais e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 3, pág. 807–835, set./dez. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/pfpLqcPK6drDBRds7pG9XkB/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVEIRA, Alison; GUIZARD, Francini Lube. **POLITICA PARA INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DF: Uma abordagem de ciclos.** Ilhas Maurício, África do Sul: Novas Edições Acadêmicas, 2020a. 189p.

OLIVEIRA, Alison; GUIZARD, Francini Lube. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersectorialidade nas políticas de saúde e assistência social. **Saúde Soc.** São Paulo, v.29, n.3, e190650, 2020b. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Cx5ZKxsqCXyHrzJz68QXc3G/abstract/?lang=pt#>>
Acesso em: 13 jun. 2023.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.