

**A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: LIMITES DA ADPF 976/DF*****THE NATIONAL POLICY FOR THE HOMELESS POPULATION: LIMITATIONS OF ADPF 976/DF******LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE: LIMITACIONES DE LA ADPF 976/DF*****Tatyane Karen da Silva Goes¹****Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasil****ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8260-7053>****E-mail: tatyanezarengoes@gmail.com****Resumo**

O presente estudo analisa a constitucionalização das políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro e examina o papel do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, na efetivação de direitos fundamentais por meio da indução da implementação de políticas públicas. O objetivo é analisar os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976/DF. Parte-se da premissa de que a Constituição Federal de 1988 incorporou diretrizes de políticas públicas, vinculando a atuação estatal e condicionando a agenda governamental à observância das normas constitucionais e infraconstitucionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e análise documental da ADPF n. 976/DF e da legislação correlata. Inicialmente, examina-se o conceito de política pública a partir da identificação de problemas públicos socialmente relevantes, cuja inclusão na agenda estatal depende da atuação de diversos atores políticos, institucionais e sociais. Conclui-se que a ADPF n. 976/DF representa importante instrumento de fortalecimento do acesso à justiça da população em situação de rua, ao evidenciar a capacidade do STF de induzir a implementação de políticas públicas, sem afastar os limites institucionais decorrentes da separação dos Poderes e da necessária atuação coordenada dos demais entes estatais.

Palavras-chave: políticas públicas; constitucionalização; pessoa em situação de rua.

¹ Doutora em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Assessora Jurídica da Diretoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1657469267419915>.

Sumário

1 Introdução. 2 Políticas públicas. 3 Constitucionalização das políticas públicas. 4 A pessoa em situação de rua – ADPF 976/DF. 5 Considerações finais. Referências.

Abstract

This study analyzes the constitutionalization of public policies within the Brazilian legal system and examines the role of the Judiciary—specifically the Supreme Federal Court—in realizing fundamental rights by prompting the implementation of public policies. The objective is to analyze the limits of the Supreme Federal Court's actions regarding the implementation of the National Policy for the Homeless Population, based on the *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) No. 976/DF. The study proceeds from the premise that the 1988 Federal Constitution incorporated public policy guidelines, thereby binding state action and conditioning the government agenda upon compliance with constitutional and infra-constitutional norms. The research employs a qualitative approach, developed through a literature review and a documentary analysis of ADPF No. 976/DF and related legislation. Initially, the concept of public policy is examined through the identification of socially relevant public problems, the inclusion of which on the state agenda depends on the actions of various political, institutional, and social actors. The study concludes that ADPF No. 976/DF represents a significant instrument for strengthening access to justice for the homeless population by demonstrating the STF capacity to prompt the implementation of public policies, without disregarding the institutional limits arising from the separation of powers and the necessity of coordinated action among other state entities.

Keywords: public policies; constitutionalization; homeless people.

Contents

1 Introduction. 2 Public policies. 3 Constitutionalization of public policies. 4 The homeless person – ADPF 976/DF. 5 Final Considerations. References.

Resumen

Este estudio analiza la constitucionalización de las políticas públicas en el ordenamiento jurídico brasileño y examina el papel del Poder Judicial —específicamente del Supremo Tribunal Federal— en la efectividad de los derechos fundamentales mediante el impulso de la implementación de políticas públicas. El objetivo es analizar los límites de la actuación del Supremo Tribunal Federal respecto a la implementación de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, a partir de la *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) n.º 976/DF. El estudio parte de la premisa de que la Constitución Federal de 1988 incorporó directrices de políticas públicas, vinculando así la actuación estatal y condicionando la agenda gubernamental al cumplimiento de normas constitucionales e infraconstitucionales. La investigación adopta un enfoque cualitativo, desarrollado mediante una revisión bibliográfica y un análisis documental de la ADPF n.º 976/DF y la legislación conexas. Inicialmente, se examina el concepto de política pública a través de la identificación de problemas públicos socialmente relevantes, cuya

inclusión en la agenda estatal depende de las acciones de diversos actores políticos, institucionales y sociales. El estudio concluye que la ADPF n.º 976/DF constituye un instrumento significativo para fortalecer el acceso a la justicia de la población en situación de calle, al demostrar la capacidad del Supremo Tribunal Federal para impulsar la implementación de políticas públicas, sin soslayar los límites institucionales derivados de la separación de poderes y de la necesidad de una actuación coordinada entre otros entes estatales.

Palabras clave: políticas públicas; constitucionalización; personas sin hogar.

Índice

1 Introducción. 2 Políticas públicas. 3 Constitucionalización de políticas públicas. 4 La persona sin hogar – ADPF 976/DF. 5 Consideraciones finales. Referencias.

1 Introdução

O presente artigo objetiva analisar o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação das políticas públicas constitucionalizadas, a partir do estudo empírico da ADPF n. 976/DF, avaliando os limites e os alcances da judicialização como instrumento de concretização dos direitos fundamentais.

No âmbito da judicialização das políticas públicas, questiona-se em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade sobre tais políticas, especialmente no caso da ADPF n. 976/DF, contribui para a efetividade dos direitos fundamentais ou, ao contrário, legitima a inércia dos demais entes federativos.

Para tanto, procede-se a uma breve contextualização do conceito de políticas públicas e de sua constitucionalização, com ênfase em sua relevância para a concretização dos compromissos constitucionais assumidos pelo Estado, sob a perspectiva de uma Constituição orientada por políticas públicas (*policy-oriented*). Em seguida, examina-se o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) como *policy-maker*, especialmente no exercício de sua competência de controle de constitucionalidade, destacando sua influência na formulação e na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, realiza-se a análise do caso da ADPF n. 976/DF à luz da teoria da constitucionalização das políticas públicas, examinando-se a atuação do Poder Judiciário como garantidor da efetivação dos direitos fundamentais.

A metodologia adotada é qualitativa, de natureza exploratória, com abordagem dedutiva, partindo-se de conceitos gerais relacionados à teoria das

políticas públicas e à sua inserção no texto constitucional, para, ao final, aplicar esse referencial teórico à análise do caso concreto. A pesquisa desenvolve-se com base em levantamento bibliográfico e documental. A estrutura do trabalho contempla, portanto, a conceituação das políticas públicas, a análise de sua constitucionalização, o exame da ADPF n. 976/DF, a atuação do Poder Judiciário nesse contexto e, por fim, as conclusões extraídas a partir de uma reflexão crítica sobre o tema.

A relevância do estudo decorre não apenas da centralidade da população em situação de rua e no debate contemporâneo sobre direitos fundamentais e políticas públicas, mas também da crescente participação do Poder Judiciário na indução e fiscalização da implementação dessas políticas. Nesse contexto, a ADPF n. 976/DF apresenta-se como caso paradigmático para compreender os limites e as potencialidades da judicialização das políticas públicas, especialmente em situações de vulnerabilidade social extrema.

Sob a perspectiva teórica, o trabalho dialoga com a literatura sobre constitucionalização das políticas públicas, judicialização e jurisdição constitucional, buscando compreender em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal contribui para a efetivação de direitos fundamentais sem comprometer os espaços legítimos de formulação e execução de políticas atribuídos aos demais poderes e entes federativos. A partir dessa problemática, pretende-se avaliar criticamente se a atuação judicial observada na ADPF n. 976/DF representa mecanismo efetivo de concretização da Política Nacional para a População em Situação de Rua ou se evidencia limites estruturais inerentes à própria judicialização das políticas públicas.

2 Políticas públicas

Inicialmente, cumpre ressaltar que não se pretende apresentar uma definição absoluta e fechada de política pública, uma vez que tal esforço poderia acarretar a limitação do próprio instituto em análise. Assim, busca-se promover uma reflexão acerca das diferentes concepções existentes e de seus respectivos desdobramentos, de modo a oferecer ao leitor uma compreensão mais ampla do tema.

De forma introdutória e em sentido mais simplificado, pode-se afirmar que a política pública consiste em um instrumento ou mecanismo destinado à solução de um problema público, tendo como finalidade a promoção do bem-estar coletivo.

Nesse contexto, a política pública configura-se como a atuação concreta do ator estatal ou de atores legitimados, voltada à solução de um problema identificado como público, cujo alcance abrange um número significativo de pessoas, tornando-se relevante para a coletividade e perceptível aos agentes responsáveis por sua inclusão na agenda governamental.

Observa-se, nesse sentido, a definição de política pública apresentada pelos estudiosos Secchi, Coelho e Pires, segundo a qual a política pública consiste em uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais; intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi; Coelho e Pires, 2020, p. 2).

Ao adentrar no conceito de política pública, outros termos demandam esclarecimento, tais como *problema público* e *ator de política pública* ou *ator coletivamente relevante*.

A doutrina especializada aponta que o problema público constitui um conceito intersubjetivo, isto é, sua existência está condicionada à capacidade de incomodar uma quantidade ou qualidade considerável de sujeitos, de modo a exigir uma atuação concreta por parte dos agentes responsáveis (Secchi, 2020).

Assim, um determinado problema existente em uma localidade específica, que atinja um número reduzido de pessoas, sem impacto relevante na atuação do Estado ou da coletividade, pode configurar um problema em sentido amplo, mas não necessariamente um problema público apto a demandar a formulação de uma política pública.

Destaca-se que o ideal é que a política pública tenha como ponto de partida, ou nascedouro, um problema coletivo devidamente identificado e analisado com base em dados, informações e pesquisas empíricas. Em outras palavras, é imprescindível que haja um diagnóstico consistente do problema, a partir do qual possam ser apresentadas alternativas de solução e, conseqüentemente, possa ser promovido o bem-estar social coletivo. Isso porque a razão de existência da política

pública reside na proposta de atuação de um agente, o ator de política pública, diante de um problema socialmente relevante.

Há estudiosos que defendem que as políticas públicas são caracterizadas por serem propostas titularizadas exclusivamente pela ação do Estado. Contudo, tal compreensão mostra-se limitada, uma vez que, para uma análise mais adequada do fenômeno, não se pode reduzir a política pública à atuação estatal, conforme sustenta Secchi (2020).

Com efeito, outros agentes podem atuar na solução de problemas coletivos, o que se convencionou a denominar uma abordagem multicêntrica ou policêntrica. Nessa perspectiva, o foco da política pública deve permanecer no problema a ser enfrentado, e não exclusivamente no agente formulador da solução, o que permite a atuação de organizações não governamentais, entidades privadas e organismos internacionais, os quais também podem produzir políticas públicas.

É evidente que o Estado detém características próprias, como coercitividade, obrigatoriedade e poder institucional que o diferenciam dos demais atores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Todavia, isso não significa que apenas o Estado seja capaz de formulá-las.

Nesse sentido, não se pode desconsiderar a capacidade de agentes não estatais na promoção de políticas públicas, a exemplo das organizações não governamentais voltadas à proteção ambiental ou das instituições religiosas no âmbito da assistência social.

Ademais, ainda que o Estado figure como o principal promotor de políticas públicas, em regra, sua atuação concentra-se no Poder Executivo, responsável por inserir os problemas públicos identificados na agenda governamental, conforme as prioridades de cada gestão. Nessa lógica, a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário tende a assumir caráter subsidiário.

No que se refere ao Poder Judiciário, destaca-se sua atuação nos casos de judicialização de situações concretas, que dão origem a demandas em que se determina a implementação de políticas públicas diante de omissões ou de ineficiências do Poder Executivo ou do ator responsável pela respectiva política.

A atuação do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas ganhou maior relevância a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente o acesso à justiça e o papel do Estado-Juiz na proteção e na efetivação dos direitos fundamentais.

Se a Constituição de 1988 (CF/88) é um motor de judicialização (na sua acepção abrangente que inclui *policies*, *politics* e a própria *polity*) e, entre outras escolhas, deu densidade normativa às metas de bem-estar social, é natural que o tribunal de cúpula seja o ponto culminante desse processo de vocalização de argumentos constitucionais em múltiplos níveis do sistema judicial. Judicialização de diversos tipos vêm sendo desencadeadas: do conflito entre os poderes, das relações federativas, da política pública (Mendes; 2019, p. 79).

Observa-se que o Estado e seus poderes são os principais atores das políticas públicas em sua concepção originária, mas não os únicos, diante de outros poderem agir na elaboração de atuação em problemas coletivos.

Há estudiosos que discutem se as políticas públicas consistem tão somente em ações comissivas ou se uma ação omissiva do Poder Público também pode ser considerada uma política pública.

A exaltação do debate sobre o segundo nó conceitual foi feita por Dye (1972, p. 1) quando afirmou que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Com essa concepção, a política pública também passa a significar a omissão ou a negligência. Diversos autores, com competente argumentação, afiliam-se a essa concepção. Para Fernandes (2010, p. 43), “o Governo que não toma uma atitude pública sobre determinado problema também faz política”. Souza (2007, p. 68), referenciando Bachrach e Baratz (1962), escreve que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública” (Secchi, 2020, p. 7).

Em que pese os argumentos expostos, filia-se ao entendimento de Secchi no qual a omissão trata-se em verdade de falta de política pública. Inclusive, observa-se que a atuação do Poder Judiciário ocorre, em sua maioria, diante da omissão do Poder Executivo frente a um problema coletivo. Parte-se da compreensão de que a política pública pressupõe uma ação, sendo possível, inclusive, que a omissão seja interpretada como uma decisão da gestão política e administrativa de determinado governo.

Dessa forma, entende-se que a existência de uma política pública demanda uma ação, uma orientação da atividade estatal ou até mesmo a opção pela não realização de determinada conduta, desde que haja o reconhecimento do problema público e a definição de diretrizes claras de ação ou de inação voltada à sua possível solução.

Nesse contexto, destaca-se a atuação do Poder Judiciário, que pode ser acionado por meio de demandas judiciais em casos concretos de omissão estatal diante de um problema público, ou ainda em situações em que haja obrigatoriedade

de atuação do Estado e se verifique sua inércia. Exemplificativamente, citam-se as decisões judiciais que determinam ao Estado o custeio de tratamentos de saúde ou o fornecimento de medicamentos de alto custo, mediante provocação jurisdicional.

Por outro lado, ressalta-se também a participação mais recente do Poder Judiciário no âmbito normativo, especialmente por meio das resoluções do Conselho Nacional de Justiça, as quais orientam e vinculam os órgãos do Poder Judiciário em âmbito nacional.

A partir da compreensão de que a política pública surge como instrumento destinado à solução de um problema coletivo reconhecido como público, impõe-se o questionamento acerca do que se entende por problema público.

Segundo Sjöblom (1984 apud Secchi, 2020), o problema pode ser definido, de forma prática, como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Nessa perspectiva, constata-se que o *status quo* revela-se inadequado, o que gera a intenção de mudança para um estado considerado mais desejável.

Para autores como Sjöblom (1984 apud Secchi, 2022), o problema público constitui um conceito subjetivo, adquirindo relevância apenas quando atores relevantes no processo de tomada de decisão passam a perceber determinada situação como problemática.

Outro aspecto fundamental dessa análise consiste na delimitação do problema, com a identificação de suas causas, possíveis soluções e obstáculos. Trata-se, portanto, de uma análise pormenorizada da situação problemática, da condição ideal almejada e dos instrumentos disponíveis para sua consecução.

Sob esse enfoque, Secchi (2020) sustenta que a fase inicial de uma política pública consiste no diagnóstico do problema, em sua definição precisa e no estabelecimento dos objetivos a serem alcançados, sendo indispensável a análise das circunstâncias envolvidas para que seja possível delinear adequadamente a política pública.

O diagnóstico do problema contém quatro passos:

1. Diagnóstico do contexto: origem do problema e histórico, análise política, econômica, sociocultural e jurídico-legal;
2. Diagnóstico da amplitude: quantas e quais pessoas são ou serão atingidas;
3. Diagnóstico da intensidade: intensidade absoluta ou relativa do problema;
4. Diagnóstico de tendência: variação diacrônica do problema, verificando o passado e projetando o futuro (Secchi, 2020, p. 39).

Portanto, destaca-se que a política pública constitui o instrumento destinado à solução do problema público ou, ao menos, à sua mitigação, com a redução de seus efeitos quando a solução integral se revela inviável no caso concreto.

A identificação de um problema público nem sempre se mostra simples, uma vez que depende de uma avaliação sistêmica de múltiplos fatores, tais como elementos históricos, políticos, econômicos, culturais, jurídico-legais e sociológicos.

A busca pela origem do problema público revela-se indispensável para a adequada identificação das possíveis soluções, especialmente diante da evolução histórica das relações sociais.

Acrescenta-se que um problema pode adquirir caráter público em razão de transformações históricas. Como exemplo, cite-se a legislação trabalhista voltada à proteção do mercado de trabalho da mulher, que somente passou a configurar um problema de relevância e a demandar atuação estatal quando as mulheres ingressaram de forma mais expressiva no mercado de trabalho. Situação semelhante ocorreu com a participação cidadã das mulheres no que se refere ao direito ao voto e, conseqüentemente, à efetiva ocupação de cargos nos órgãos legislativos.

Uma vez identificado o problema público relevante para a formulação de determinada política pública, ele passa a integrar a agenda governamental, que consiste no conjunto de problemas ou matérias considerados significativos a ponto de se tornarem objeto de atuação do governo ou de outros atores relevantes, acompanhados da previsão de alocação de recursos financeiros para a proposição e a implementação de soluções.

Segundo Secchi (2020), são os indivíduos, grupos ou organizações que exercem influência no cenário político que desempenham papel central nesse processo, ao sensibilizarem a opinião pública acerca daquilo que identificam como problema público, impulsionando a formulação de soluções, as quais se materializam sob a forma de políticas públicas.

Esses atores exercem papel decisivo no processo de formulação das políticas públicas, pois, embora a existência de uma política pública pressuponha a identificação de um problema público, sua efetiva criação condiciona-se àquilo que tais atores consideram relevante ou prioritário para a agenda em determinado contexto histórico e político.

De tal forma que a ideologia política dos atores envolvidos no processo decisório influencia diretamente as características e as prioridades das políticas públicas adotadas em cada período ou governo.

Desse modo, percebe-se que a mudança dos atores envolvidos no processo decisório implica, frequentemente, alterações nas políticas públicas implementadas.

São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São os atores que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. (...) Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político (Secchi, 2020, p. 139).

À luz desse conceito, observa-se que, ainda que exista um problema público, somente haverá política pública caso este seja percebido pelos atores relevantes como digno de inclusão na agenda de atuação.

Os atores podem ser categorizados de diferentes formas, tais como: individuais ou coletivos; governamentais ou não governamentais; políticos (eleitos ou nomeados), burocratas (ocupantes de cargos efetivos, via concurso público); e integrantes da sociedade civil.

Essas categorias são utilizadas para aferir o grau de influência, interferência e relevância dos atores no processo decisório. A título exemplificativo, os atores individuais correspondem às pessoas que atuam diretamente no cenário político-institucional, como políticos, magistrados, membros do Ministério Público e burocratas, ou seja, aqueles que ocupam posições estratégicas na estrutura estatal.

Por sua vez, os atores coletivos são aqueles que exercem influência de forma consciente e intencional quando organizados em grupos, tais como associações, partidos políticos e demais entidades dotadas de personalidade jurídica. Já os atores não governamentais são aqueles que influenciam o processo de formulação de políticas públicas mesmo sem integrarem formalmente o organograma da Administração Pública.

Ainda no que se refere aos atores, destaca-se o papel da mídia que, ao disseminar informações, exerce relevante função de controle da atuação política, podendo denunciar práticas abusivas ou atos caracterizados como corrupção, influenciando, assim, a formação da opinião pública.

Na outra extremidade do processo de políticas públicas, figuram os atores destinatários, isto é, os indivíduos ou grupos que compõem a população-alvo a ser

beneficiada pela política pública, com o objetivo de solucionar ou mitigar o problema identificado.

Os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos ou organizações para os quais a política pública é concebida. Também conhecidos como *policy-takers*, esses destinatários costumam ser classificados como uma categoria passiva de atores, na medida em que, em regra, recebem mais influência do que exercem impacto direto sobre o processo de formulação das políticas públicas (Secchi, 2022, p. 158).

Diante dos conceitos apresentados (atores e problema público) depreende-se que as políticas públicas se destinam à adequação, à solução ou à busca de soluções para problemas públicos, por meio de ações em âmbito municipal, estadual e federal, bem como por iniciativas do terceiro setor, da iniciativa privada e de entidades não governamentais.

Essas múltiplas ações, desenvolvidas por diversos atores, configuram o que se denomina gestão de políticas públicas, caracterizada pela atuação articulada e, muitas vezes, concomitante, de diferentes agentes no enfrentamento do problema público.

Essa compreensão de níveis das políticas públicas tem fortalecido, de maneira alargada, a definição de “Gestão de Políticas Públicas”, a qual considera a ação e o efeito dos múltiplos atores – do Estado e da sociedade civil – em torno dos problemas públicos. (...) Essa natureza política das políticas públicas – que interliga a *polity* (instituições), a *policy* (orientação política) e a *politics* (dinâmica política) – se traduz, então, em artefatos gerenciais como planos (macrodiretriz estratégica), os quais se concretizam em ação por meio de programas (conteúdo tático-gerencial). Estes, por sua vez, se subdividem em projetos e são sustentados por processos (procedimento operacional) (Secchi, 2022, p. 11).

Assim, nessa perspectiva, a gestão de políticas públicas é compreendida a partir do modelo dos 8Ps, segundo o qual a política pública é concebida como um processo integrado e dinâmico. Esse modelo inicia-se pela identificação do problema público (problem), seguida da elaboração do projeto (project), da estruturação do programa (program) e do plano (plan) que orientarão sua implementação. Tais etapas desenvolvem-se no contexto da dinâmica política (politics), das instituições (polity) responsáveis por sua condução e da orientação das políticas (policy), sendo complementadas pelos processos (process) necessários à execução das ações e pelas pessoas (people) envolvidas na formulação, implementação e avaliação da política pública.

Posto isso, torna-se possível a compreensão dos principais pontos que são necessários para ter a política pública, atores, problema público, identificação deste, projeto de solução que resultará na implantação da política pública.

A análise da ADPF n. 976/DF permite identificar que a atuação do Supremo Tribunal Federal ultrapassou a tradicional função negativa de controle de constitucionalidade, assumindo caráter indutor da implementação de políticas públicas já previstas no ordenamento jurídico. Embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua tenha sido instituída pelo Decreto n. 7.053/2009, a persistência de omissões administrativas e a insuficiente implementação de suas diretrizes evidenciaram a necessidade de intervenção jurisdicional para assegurar sua efetividade.

Sob essa perspectiva, a decisão proferida pelo STF demonstra que a judicialização pode desempenhar papel relevante na proteção de grupos vulnerabilizados, especialmente quando se verifica inércia estatal prolongada. Todavia, o caso também revela os limites da atuação judicial. A efetivação dos direitos reconhecidos depende da atuação coordenada dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como da adesão dos entes federativos às medidas determinadas. Assim, a decisão judicial, embora relevante, não se mostra suficiente por si só para solucionar problemas estruturais relacionados à exclusão social da população em situação de rua.

Desse modo, a ADPF n. 976/DF evidencia que a judicialização das políticas públicas pode funcionar como mecanismo de indução institucional e de fortalecimento dos direitos fundamentais, mas não substitui a formulação, execução e monitoramento contínuo das políticas públicas pelos órgãos constitucionalmente responsáveis. O caso analisado demonstra que a efetividade dos direitos sociais depende da atuação articulada entre Judiciário, Executivo, Legislativo e sociedade civil, reafirmando a natureza multicêntrica das políticas públicas.

3 Constitucionalização das políticas públicas

O ponto de partida para a análise da constitucionalização das políticas públicas é a própria Constituição Federal de 1988, que incorporou diretrizes explícitas de políticas públicas e impôs sua observância ao Estado. A positivação dessas diretrizes no texto constitucional vincula os governantes e exige, para sua

alteração, ampla articulação política, sobretudo entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Além das previsões constitucionais originárias, o Congresso Nacional deu continuidade à normatização do tema, ampliando o arcabouço infraconstitucional que também orienta e limita a atuação governamental. Desse modo, a agenda de cada governo passa a ser condicionada por normas previamente estabelecidas, cuja modificação demanda um significativo consenso político.

De tal forma, quando se tem a temática de políticas públicas e o direito, em regra está vinculado à Teoria do Estado, ao direito constitucional, ao direito administrativo ou ao financeiro, sendo interdisciplinar a abordagem jurídica do tema.

A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.

[...]

Como se pode ver, os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. [...] O conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando à medida que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais. Isso ao mesmo tempo que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado como pela economia (Bucci, 2006, p. 2-3).

Como categoria jurídica, as políticas públicas representam o principal instrumento de concretização dos direitos fundamentais sociais, na medida em que viabilizam a transição do plano normativo para a efetividade material das garantias constitucionais.

Assim, conforme sustenta Bucci (2006), a ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana acompanha o reconhecimento de novos direitos fundamentais e exige do Estado a formulação e implementação de políticas públicas capazes de enfrentar as múltiplas formas de exclusão e vulnerabilidade. Desse modo, compreender as políticas públicas como categoria jurídica revela-se indispensável para analisar os mecanismos pelos quais o Estado concretiza os direitos humanos, especialmente em contextos marcados por profundas desigualdades sociais e pela necessidade de promoção de cidadania e inclusão.

Nesse contexto, o Poder Judiciário assume papel relevante ao exercer o controle de constitucionalidade sobre leis e atos normativos relacionados às políticas públicas, integrando-se, assim, ao processo de *policy-making*. A Constituição

brasileira confere ao Judiciário um protagonismo diferenciado na revisão judicial dessas políticas, o que evidencia a superação de uma concepção meramente formalista, segundo a qual tudo o que se encontra previsto no texto constitucional seria, automaticamente, constitucional.

Diante desses elementos, somados às inúmeras disposições constitucionais referentes a políticas públicas e à competência expressamente atribuída ao Poder Judiciário pela Constituição Federal, torna-se previsível sua atuação na formulação e na implementação dessas políticas, especialmente por meio das decisões do Supremo Tribunal Federal. Isso se explica pelo fato de que, uma vez constitucionalizadas, as políticas públicas tornam-se passíveis de judicialização, muitas vezes de forma intensa e exponencial.

A conjugação de uma Constituição orientada por políticas públicas (*policy-oriented*) com um sistema de controle concentrado de constitucionalidade, acessível a diversos atores sociais e políticos, faz do caso brasileiro um exemplo singular de elevada judicialização da política, marcada pela constante intervenção do Judiciário na condução e no controle de políticas públicas.

Esse modelo robusto de controle constitucional e de amplo acesso encontra suas raízes no contexto histórico da promulgação da Constituição de 1988, concebida como instrumento de contenção de eventuais retrocessos autoritários e voltada à garantia dos direitos fundamentais e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, esse fenômeno é descrito por parte da doutrina como *juristocracy*, isto é, o predomínio do Poder Judiciário na arena política, fomentado por elites políticas, econômicas e jurídicas interessadas na manutenção de sua hegemonia, na proteção de interesses patrimoniais e na ampliação de sua influência nos âmbitos nacional e internacional.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade no Brasil sofreu significativa ampliação no que se refere aos legitimados para provocar o Supremo Tribunal Federal, especialmente após a Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”. Referida emenda introduziu relevantes instrumentos processuais, como a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral, fortalecendo substancialmente o papel do STF na dinâmica da política constitucional.

O Supremo, que a partir de 1988, já havia passado a acumular funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro

especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçado pelas Emendas de n. 3/93, e n. 45/05, bem como pelas Leis n. 9.868/99 e n. 9882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes.

Supremocracia é como denomino, de maneira certamente impressionista, esta singularidade do arranjo institucional brasileiro (Vieira, 2008, p. 444).

Nesse contexto, observa-se que a ampliação dos mecanismos de controle de constitucionalidade e o fortalecimento institucional do Supremo Tribunal Federal contribuíram para a consolidação de uma posição de crescente protagonismo da Corte no sistema político-constitucional brasileiro. A expansão de suas competências e dos instrumentos de controle conferiu ao STF papel decisivo na concretização da Constituição e na definição de questões de elevada relevância política e social, fenômeno que a doutrina passou a identificar como "supremocracia", evidenciando a centralidade assumida pelo Tribunal na interpretação constitucional e na conformação das políticas públicas.

A partir desses mecanismos, intensificou-se o acionamento da Corte por meio das ações de controle concentrado, entre as quais se destaca a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

No exercício dessas competências, o STF pode reconhecer omissões legislativas, suprir lacunas normativas, conferir interpretação conforme a Constituição e, desse modo, exercer atuação expansiva e altamente influente na conformação da ordem jurídica. Em razão disso, o Supremo Tribunal Federal consolida-se como um verdadeiro tribunal superlativo, cuja atuação ultrapassa o mero controle jurídico-formal, assumindo função estratégica na construção e na implementação das políticas públicas constitucionalizadas.

4 A pessoa em situação de rua – ADPF 976/DF

Ao tratar do acesso à justiça da população em situação de rua, é imprescindível a análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 976, proposta com o objetivo de assegurar a efetiva aplicação do Decreto Federal n. 7.053, de 24 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e criou o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, entre outras providências.

A referida ADPF versa sobre as omissões do Poder Público no que se refere

à efetivação de direitos da população em situação de rua no Brasil, especialmente quanto ao descumprimento da legislação infraconstitucional, notadamente o Decreto Federal n. 7.053/2009, cuja aplicação não depende de adesão formal por parte dos entes federativos.

Em decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) em 22 de agosto de 2023, no julgamento do referendo da medida cautelar na ADPF n. 976, Distrito Federal, a Corte reconheceu que a omissão estatal configura “um potencial estado de coisas inconstitucional”.

A ementa da decisão ressalta, ainda, a necessidade de elaboração de um diagnóstico pormenorizado que subsidie a construção de um plano de ação e de monitoramento voltado à efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Impôs-se, assim, a adoção de medidas urgentes e necessárias para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a concretização de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos dos fundamentos constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição Federal.

Na referida decisão, ressalta-se que, quanto a essa população, vislumbram-se violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população, que justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas capazes de impulsionar a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos.

O STF concedeu a medida cautelar, parcialmente, para independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como para determinar: I) a formulação pelo Poder Executivo Federal, no prazo de 120 dias, do Plano de Ação e Monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para população em situação de rua.

Enquanto que, para os Poderes Executivos Municipais e Distrital, bem como, onde houver atuação, para os Poderes Executivos Federal e Estaduais, determinou-se a adoção, no âmbito de suas zeladorias urbanas e dos abrigos sob suas respectivas responsabilidades, medidas como: garantir a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes; prestar apoio da vigilância sanitária para garantir abrigo aos animais dessas pessoas; proibir o recolhimento forçado de bens e pertences, bem como a remoção

e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; vedar a utilização de técnicas de arquitetura hostil contra essa população; disponibilizar bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso; promover mutirões de cidadania para a regularização de documentação, inscrições em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; implementar programas de enfrentamento e prevenção à violência; disponibilizar itens de higiene básica à população em situação de rua; entre outras ações determinadas.

Ainda há a necessidade dos Poderes Executivos Municipais e Distrital, de em igual prazo (120 dias), para realizar o diagnóstico pormenorizado da situação em seus 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.

Observa-se que, ao realizar o controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem determinado prazos para a atuação do Poder Executivo nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Contudo, na prática, questiona-se quais seriam as implicações decorrentes do eventual descumprimento dessas determinações.

Destaca-se que o Poder Judiciário estabeleceu diretrizes expressas, como a vedação à arquitetura hostil; a implementação de programas de prevenção ao suicídio; o desenvolvimento de políticas voltadas à reinserção social por meio da oferta de empregos e qualificação profissional; e o fornecimento de estrutura mínima, como bebedouros e outros serviços básicos, entre diversas outras medidas.

Ressalta-se que as determinações do STF envolvem tanto medidas paliativas, voltadas à mitigação imediata da situação de vulnerabilidade, quanto diretrizes de médio e longo prazo, voltadas à redução progressiva do número de pessoas em situação de rua.

O ponto nevrálgico reside no fato de que a Constituição Federal não dispõe, de forma expressa, sobre a formulação de políticas públicas específicas para a população em situação de rua. Todavia, consagra princípios fundamentais — como a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos — que impõem ao Poder Público o dever de elaborar e implementar tais políticas, servindo também como fundamento para a atuação do Poder Judiciário.

Nesse sentido, compreende-se que a ausência de norma constitucional expressa não constitui condição *sine qua non* para a atuação judicial em matéria de

políticas públicas, desde que esta se baseie em princípios constitucionais vigentes. Dessa forma, o Judiciário pode, sim, intervir e determinar a efetivação de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais.

Ainda assim, reitera-se que não há, no ordenamento jurídico, um mecanismo de coercitividade direta entre os Poderes, uma vez que são autônomos, independentes e harmônicos entre si, conforme disposto no artigo 2º da Constituição Federal.

Dessa forma, observa-se, a partir do objeto da ADPF n. 976, que, mesmo após a positivação normativa e o reconhecimento desses brasileiros, muitas vezes invisíveis às ações estatais, eles permaneceram “esquecidos” pelo Poder Executivo, tornando necessário o acesso à justiça, por meio do exercício do direito de ação perante o Poder Judiciário, mediante a referida ADPF, visando à exigência do cumprimento da legislação infraconstitucional.

Por isso, o fortalecimento das diretrizes de políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal, aliado à atuação do Poder Judiciário, robustece a efetividade dos direitos consagrados no Texto Maior. Tal conjugação permite que a população e os atores legitimados busquem a concretização desses direitos e princípios ou, ao menos, provoquem a Suprema Corte a se manifestar sobre a matéria.

Nesse contexto, a ADPF n. 976 representa um exemplo concreto de como o acesso à justiça é fundamental para a população em situação de rua, ao viabilizar o reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direitos, tornando-os visíveis às ações do Poder Público e da sociedade. Trata-se de superação da lógica meramente assistencialista, das práticas de caridade ou da estigmatização enquanto réus em operações de segurança pública, para sua efetiva condição de titulares de direitos constitucionalmente assegurados a todos, como o direito à vida digna, à saúde, à moradia, ao trabalho, à educação, bem como ao pleno gozo de uma sociedade livre, justa e solidária, orientada à promoção do bem-estar de todos — princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito e signatário de tratados internacionais de direitos humanos, como é o caso do Brasil.

O STF fixou o prazo de 120 dias para que a União elabore o plano nacional de ação e monitoramento, e para que os Municípios e o Distrito Federal realizem diagnóstico detalhado da população em situação de rua, incluindo dados sobre abrigo e alimentação. Não obstante a clareza das determinações, persiste o desafio quanto à sua efetividade prática: qual seria a consequência jurídica em caso

de descumprimento por parte do Poder Executivo, diante da ausência de mecanismos coercitivos diretos entre os Poderes?

5 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 contempla diversas políticas públicas e estabelece princípios constitucionais que fundamentam a atuação do Poder Público na formulação de ações voltadas à solução de problemas coletivos. Embora parte da doutrina critique a atuação judicial em tais matérias, associando-a ao fenômeno da “supremocracia”, entendido como a supremacia do Poder Judiciário sobre os demais, o que se verifica, especialmente no caso concreto analisado, é a atuação, quiçá, necessária da Suprema Corte, diante de situações em que políticas públicas originalmente constitucionalizadas são desrespeitadas ou mitigadas por falhas de gestão.

A Constituição de 1988 consagra um Estado Democrático de Direito que assegura a proteção dos direitos fundamentais e impõe ao Estado o dever de garantir sua concretização, sobretudo para os grupos mais vulneráveis.

No caso da ADPF n. 976/DF, observa-se que a mera previsão constitucional de determinada política pública não é elemento suficiente para garantir sua efetivação. O fortalecimento das diretrizes constitucionais de políticas públicas, aliado à atuação responsável do Judiciário, contribui para a efetividade dos direitos fundamentais e legitima a atuação de cidadãos e instituições na exigência de sua concretização.

O presente estudo teve por objetivo analisar o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação das políticas públicas constitucionalizadas, a partir do exame da ADPF n. 976/DF. A pesquisa permitiu verificar que a Constituição Federal de 1988 incorporou diretrizes de políticas públicas e ampliou significativamente os mecanismos de controle jurisdicional voltados à proteção dos direitos fundamentais, conferindo ao Poder Judiciário papel relevante no processo de implementação dessas políticas.

A análise do caso demonstrou que a ADPF n. 976/DF constitui importante instrumento de indução da efetividade da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente diante da persistente omissão de diversos entes públicos na implementação das medidas previstas no Decreto n. 7.053/2009. Nesse

sentido, verificou-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal contribuiu para conferir maior concretude aos direitos fundamentais dessa população, funcionando como mecanismo de enfrentamento da inércia estatal e de fortalecimento do acesso à justiça.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou limites inerentes à judicialização das políticas públicas. Embora o STF possa determinar providências e estabelecer parâmetros normativos de atuação, a efetividade material dos direitos reconhecidos depende da atuação administrativa dos órgãos responsáveis pela formulação, execução e monitoramento das políticas públicas. Assim, a judicialização mostra-se instrumento relevante de concretização de direitos fundamentais, mas insuficiente para substituir a atuação coordenada dos demais Poderes e entes federativos.

Como limitação da presente pesquisa, destaca-se a análise concentrada em um único caso paradigmático, o que restringe generalizações sobre o papel do Judiciário em diferentes contextos de implementação de políticas públicas. Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos comparativos envolvendo outras decisões estruturantes do Supremo Tribunal Federal, bem como investigações empíricas sobre os efeitos concretos da ADPF n. 976/DF na implementação das políticas destinadas à população em situação de rua pelos diversos entes federativos.

Referências

ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição *policy-oriented*. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 1, p. 299—342, 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17—26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976/DF. Referendo na medida cautelar**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em: 22 ago. 2023. Publicado em: 21 set. 2023. Disponível em: [paginador.jus.br](http://paginador.jus.br/stf) (stf.jus.br). Acesso em: 2 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 27 ed. ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa? **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 4, p. 1055—1089, 2016.

MENDES, Conrado Hübner. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441—463, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35159>. Acesso em: 2 out. 2023.