



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

NOTA TÉCNICA Nº 05/2021/NUCIDH/DPPR

**INDICAÇÃO Nº 4692/2021 DA CÂMARA DE VEREADORES DE LONDRINA-PR –
INDICAÇÃO DE CRIAÇÃO DE LEI ANTIVADIAGEM**

Assunto: Direitos da População em Situação de Rua.
Política Municipal **Ementa:** Nota acerca da indicação apresentada pelo vereador Santão, para a criação de Lei Antivadiagem no município de Londrina.

1. Objeto da análise e considerações iniciais

Trata-se de Nota Técnica elaborada pelo Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos (NUCIDH), da Defensoria Pública do Estado do Paraná sobre a Indicação nº 4692/2021, da Câmara de Vereadores de Londrina, que versa sobre a proibição de destinação de recursos para auxílio de pessoas em situação de vulnerabilidade que se recusarem a receber “apoio” do município.

Inicialmente, destacamos que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

Nesse contexto, a Defensoria Pública atua de forma estratégica em demandas relacionadas à defesa dos direitos humanos, inclusive em favor de grupos vulneráveis, como a população em situação de rua.

Assim, em cumprimento à sua missão constitucional, a Defensoria Pública do Estado do Paraná, através do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos - NUCIDH, vem se posicionar, tecnicamente, acerca da minuta da Indicação nº 4692/2021, mormente quanto ao seu impacto sobre a população em situação de vulnerabilidade da cidade de Londrina.

2. Da manifesta inconstitucionalidade e ilegalidade da proposta de indicação legislativa:

Trata-se de indicação de proposta legislativa nº 4692/2021, da Câmara de Vereadores de Londrina, aprovada por maioria de votos, a qual pretende indicar à prefeitura a criação de projeto de lei que “*proíbe qualquer ocupação, destinação de recursos e auxílios para os indivíduos que se negam a disponibilidade de ajuda por parte do município através das Casas de Apoio/Afins*”. A sugestão legislativa ainda alcunha a referida proposta de “Lei Antivadiagem”.

Formalmente, é de se destacar a manifesta inconstitucionalidade material e formal da sugestão legislativa apresentada. Isso, porque não compete ao chefe do poder executivo local condicionar a obtenção de benefícios socioassistenciais que eventualmente sejam concedidos pela União ou pelo estado do Paraná às pessoas em situação de vulnerabilidade que habitam a cidade de Londrina.

Com efeito, o art. 204, I, da Constituição da República disciplina que as ações governamentais na área da assistência social serão coordenadas e terão normas gerais estabelecidas pela União, cabendo às esferas municipais e estaduais a execução dos respectivos programas. Assim, por exemplo, não poderia o município



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

de Londrina negar o acesso ao auxílio emergencial (benefício federal) a uma pessoa em situação de rua que, por ventura, não aceite acolhimento em alguma Casa de Passagem ou outro encaminhamento social.

Já materialmente, verifica-se, equívoco manifesto em pretender negar indiscriminadamente acesso a auxílios e benefícios a pessoas que, supostamente, neguem alguma outra “ajuda” por parte do município ou que se recusem a apresentar exame toxicológico negativo. Tais medidas, além de manifestamente preconceituosas e discriminatórias, violam o princípio da igualdade (art. 5º) e o da vedação de distinção entre brasileiros (art. 19, III), todos da Constituição Federal.

Não bastasse, desponta-se que a sugestão legislativa desconhece por completo que a assistência social é de caráter universal (a quem dela necessitar) e que não exige contrapartida. Assim dispõe o art. 203 da Constituição da República:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, **independentemente de contribuição** à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ademais, a proposição legislativa padece de inúmeras outras inconstitucionalidades materiais. Além de restringir o alcance da assistência social, como indicado acima, viola frontalmente os objetivos e fundamentos da República Federativa.

Com efeito, o art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal estabelecem como fundamento do Estado Democrático de Direito a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Outrossim, elenca-se como objetivos da República: i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; ii) a erradicação da pobreza e da marginalização e



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

redução das desigualdades sociais e regionais; iii) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, tudo nos termos do art. 3º, incisos I, III e IV do Texto Constitucional.

A proposta legislativa em comento, portanto, violada frontalmente **todos** os fundamentos e objetivos constitucionais acima indicados, além de representar uma manifesta discriminação baseada na miséria e pobreza.

Ainda, não obstante a proposta de indicação de lei tenha sido aprovada por maioria de votos, evidencia-se grave desconhecimento das repartições de competências administrativas municipais dentre as quais se destaca o dever de “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”, nos exatos termos do art. 23, X, da Constituição da República.

Em tempo, é importante registrar que a sugestão de lei revela completa ignorância sobre a realidade social brasileira, especialmente das pessoas em situação de rua.

De acordo com o I Censo da População em Situação de Rua, em pesquisa nacional, verificou-se que 70,9% das pessoas em situação de rua realizam algum tipo de atividade remunerada. Deste universo, 27,5% realizam atividades como catador de materiais recicláveis; 14,1% como flanelinha; 6,3% trabalham na construção civil; 4,2% com limpeza; e 3,1% como carregador/estivador. Somente 15,7% das pessoas pedem dinheiro como principal fonte de renda.¹

Tais dados contribuem para arrefecer aquele senso comum de que as pessoas que se encontram em situação de rua não realizam nenhum tipo de atividade, sendo corriqueira (e preconceituosamente) tachadas como vadias e ociosas.

¹ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2008, p. 10.



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

Para além, registre-se que em recente publicação, de junho de 2019, a partir de dados do CAD-Único, o Governo Federal apresentou que os fatores apontados como a principal razão para se viver nas ruas foram: a) problemas com a família (27%), b) desemprego (23%), c) problemas com álcool ou outras drogas (19%), d) perda da moradia (13%).² O uso de substâncias químicas foi apontado como o terceiro aspecto para a vida nas ruas.

Assim, verifica-se que o uso de substâncias capazes de causar dependência não é o principal fator de ida para as ruas, como rotineiramente se pretende crer.

Além disso, é preciso contestar o “pânico moral” criado e alardeado por setores da sociedade, do governo e da mídia em relação a uma suposta epidemia de drogas, em especial o *crack*, que acometeria principalmente as pessoas em situação de rua que viveriam nas denominadas “cracolândias”. Esse discurso tão somente concorre para legitimar as violações perpetradas contra os grupos sociais marginalizados, exacerbando a repressão e o encarceramento.

Sobre o tema, Edward MacRae observa:

O chamado ‘pânico moral’ é geralmente promovido por meios de comunicação e outros importantes formadores de opinião que costumam transmitir visões exageradas e simplificadas de determinadas práticas de grupos sociais já sujeitos a discriminação de vários tipos. Fortes campanhas midiáticas vêm difundindo nos últimos anos sentimentos de medo e rejeição em relação aos usuários de crack, criando um clima emocional que atualmente permite e até fomenta, a implementação de políticas públicas de repressão e encarceramento.³

O Instituto FIOCRUZ, inclusive, contestando essa crença na existência de uma epidemia de uso de drogas no país, apresentou seus dados referentes ao 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, a partir do

² CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília: Ministério de Cidadania. Junho de 2019. Especificamente sobre os dados mais recentes, eles serão abordados na terceira parte do presente trabalho.

³ MACRAE, Edward. Prefácio. In: ALVES, Ygor Diego Delgado. **Jamais fomos zumbis – Contexto social e craqueiros na cidade de São Paulo.** Salvador: EdUfba, 2017, pp. 15-21, p. 19



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

qual demonstra que apenas 3,2% da população relatou ter utilizado alguma droga ilícita nos 12 meses anteriores à pesquisa.⁴

Aliás, neste ponto, a pesquisadora Maria Lúcia Lopes da Silva observa que “o uso frequente de álcool e outras drogas se impõe muito mais como uma estratégia de subsistência, capaz de ampliar a alienação acerca da situação de rua do que como uma condição ou característica que ajuda a definir esse contingente populacional”.⁵

Desta forma, a proposta apresentada revela desconhecimento e se vale do senso comum discriminatório em relação às pessoas em situação de rua, o que macula a própria iniciativa da proposição.

Por fim, é preciso esclarecer que Londrina registrava, em outubro de 2021, cerca de 700 pessoas em situação de rua cadastradas no Cad-Único no município. Contudo, é perfeitamente esperado que esse número seja ainda maior se se considerar a grave crise social, econômica e sanitária causada pela pandemia da Covid-19, que gerou o aumento de famílias em situação de rua⁶, bem como se se considerar que se estima que apenas 47,1% da população de rua esteja efetivamente cadastrada perante o Cad-Único, de acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.⁷

Com efeito, se se pretende tratar com seriedade e ciência que o tema requer, é preciso que os gestores públicos enfoquem em medidas que visem a superar a

⁴ FIOCRUZ; Ministério da Saúde. **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira – Sumário Executivo**. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, 2017, p. 5..

⁵ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 133.

⁶ Cf. estudos da Fiocruz a respeito: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20representante,pessoas%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua>.

⁷ Cf. NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Sumário Executivo da Estimativa Da População Em Situação De Rua No Brasil**. IPEA: Brasília, 2016



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

situação de vulnerabilidade nas ruas por meio de políticas de moradia para essa população.

A pesquisadora Sheila Crowley observa de forma muito precisa que a situação de rua é essencialmente um problema de moradia. Segundo a autora, “o único denominador comum a respeito das pessoas que experimentam o desabrigo é que elas enfrentam um problema de moradia”.⁸

A ausência de uma moradia é um elemento central da situação de rua e muito pouco explorado como primeira medida a ser enfrentada por parte dos gestores públicos. Algo tão óbvio e pouco enfatizado.

Do ponto de vista estatal, a construção de políticas habitacionais para a população em situação de rua parece não ser a prioridade, em que pese a ausência de moradia ser uma questão central para a população de rua.⁹

Nesse sentido, o pesquisador Luiz Kohara em seu trabalho sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua, observou que, apesar de a população em situação de rua estar presente no cotidiano dos grandes centros urbanos, “não há programa habitacional que atenda às suas especificidades, como a falta ou a irregularidade de renda, a heterogeneidade e as situações de vulnerabilidades sociais, por exemplo”.¹⁰

Segundo o pesquisador e psicólogo Sam Tsemberis, desenvolvedor do programa ‘Moradia Primeiro’, “a moradia é fundamental para a sobrevivência e reúne

⁸ CROWLEY, Sheila. Homelessness is about housing. In: BURNERS, Donald W.; DILEO, David L. **Ending Homelessness: Why we haven't, How we can**. Lynne Rienner Publishers: Boulder London, 2016, pp. 159-175, p. 159. Tradução livre de “The only certain common denominator about persons experiencing homelessness is that they have a housing problem”.

⁹ BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge. Pesquisa social participativa construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo. In: BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge (coordenadores). **População de Rua – Pesquisa Social Participativa**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 25-104, p. 69.

¹⁰ KOHARA, Luiz Tokuzi. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior – Processo N° 114656/2016-9: **A Moradia é a base estruturante para a vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua**: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. UFABC: São Paulo, 2018, p. 10.



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

as necessidades humanas básicas de refúgio e segurança, que são primárias para todos nós”.¹¹

Neste ponto, registra-se que no censo realizado em São Paulo, no ano de 2015, dentre as pessoas em situação de rua que foram entrevistadas, a maioria delas indicou como primeira alternativa para a saída das ruas a moradia:

Foi então solicitado que escolhessem entre um elenco de alternativas, qual a que considera a mais importante com vistas à saída da rua.

A moradia permanente foi a alternativa mais indicada (37% e 30%), seguida pelo desejo de ter um emprego fixo (36% e 26%). Entre os moradores de rua a superação da dependência de álcool e drogas foi indicada por 14%, proporção bem maior que a dos acolhidos (6%).¹²

Assim, contra o retrocesso do conteúdo da indicação legislativa em comento, exorta-se esta Casa Legislativa, bem como essa Prefeitura, que políticas habitacionais e de moradia sejam pensadas como prioridade para a população em situação de rua.

3 – Conclusão:

Ante o exposto, o Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Paraná se manifesta enfaticamente de maneira contrária ao conteúdo da indicação legislativa nº 4692/2021 da Câmara de Vereadores do município de Londrina, conclamando que esta Casa Legislativa e esta Prefeitura adotem medidas concretas para buscar a superação da situação de vulnerabilidade nas ruas por meio

¹¹ TSEMBERIS, Sam. **Housing First** – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010, p. 15.

¹² Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS – Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Pesquisa Censitária Da População Em Situação De Rua, Caracterização Socioeconômica Da População Adulta Em Situação De Rua E Relatório Temático De Identificação Das Necessidades Desta População Na Cidade De São Paulo** – Produto XV. São Paulo: 2015, p. 32.



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos

de políticas habitacionais e de moradia para a população de rua, interligada com os demais serviços públicos.

Curitiba, 22 de novembro de 2021.

Antonio Vitor Barbosa de Almeida
Defensor Público
Coordenador do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos-NUCIDH

Daniel Alves Pereira
Defensor Público
Coordenador-auxiliar do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos