

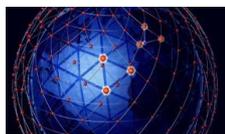


Em **S**ociedade

O PADRE E O MAGISTRADO SACODEM A POLÍTICA PÚBLICA: sociedade, instituições e pessoas em situação de rua no Brasil

Cristina Almeida Cunha Filgueiras¹

¹ Cristina Almeida Cunha Filgueiras: Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, França). Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas. Telefone de contato: (31)3319-4952. E-mail: cfilgueiras@pucminas.br Orcid número: <https://orcid.org/0000-0001-6200-9770>



Resumo

O artigo analisa dois fatos recentes que afetaram a ação governamental dirigida às pessoas em situação de rua. Estes fatos envolvem atores de diversos poderes do Estado, forças políticas e sociais. Em primeiro lugar, são examinadas as repercussões da ação de um sacerdote na cidade de São Paulo, que destruiu com uma marreta os blocos da arquitetura antimendigo, e sua relação com o projeto de lei federal 14489/22, que proíbe o uso desses recursos nas cidades brasileiras. Em seguida, é discutida a entrada do Supremo Tribunal Federal na política para as pessoas em situação de rua, ao tratar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 976. O Tribunal apontou omissões estruturais do Executivo e do Legislativo frente à população em situação de rua e determinou a apresentação pelo Governo Federal, de um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional. Dentre as respostas à decisão do STF, o executivo federal lançou em novembro de 2023 o “Plano Ruas Visíveis – pelo direito ao futuro da população em situação de rua” e, em janeiro de 2024 instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua. Na sessão final são apresentadas considerações analíticas sobre as mudanças ocorridas na política nacional para as pessoas em situação de rua nos últimos dois anos relacionadas aos eventos analisados, com foco nos atores.

Palavras-chave: Política Pública; Pessoas Em Situação De Rua; Supremo Tribunal Federal; Direitos Humanos.

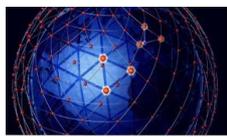
Resumen

El artículo analiza dos hechos recientes que afectaron la acción gubernamental dirigida a las personas em situación de calle. Esos hechos involucran actores de distintos poderes del Estado, fuerzas políticas y sociales. En primer lugar, se examinan repercusiones de la acción de un sacerdote en la ciudad de São Paulo, que destruyó con un martillo macetones de concreto de arquitectura hostil y su relación con el proyecto de ley federal 14489/22, el cuál prohíbe el uso de esos elementos en las ciudades brasileñas. En seguida, se discute la entrada de la Corte Constitucional en la política para la población sin techo al tratar la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental 976. La Corte apuntó omisiones estructurales de los poderes Ejecutivo y Legislativo con la población sin techo, y determinó que el Gobierno Federal presentara un plan de acción y monitoramiento para la efectiva implementación de la política nacional. De entre las respuestas a la decisión de la Corte Suprema, el ejecutivo federal lanza, en noviembre de 2023, el “Plan Calles Visibles – por el derecho al futuro de la población sin techo” y, en enero de 2024, instituyó la Política Nacional de Trabajo Digno y Ciudadanía para la Población Sin Techo. En la última sesión, se presentan consideraciones analíticas sobre los cambios que han ocurrido en la política nacional para personas sin techo en los últimos dos años, con enfoque en los actores.

Palabras clave: Política Pública; Personas Sin Techo; Corte Constitucional; Derechos Humanos.

Abstract

The article analyzes two recent events that affected government action directed to homeless people. These events involve actors from various state powers, political and social forces. First, the repercussions of an event are examined - the action of a priest in the city of São Paulo, who destroyed with a hammer the blocks of the hostile architecture - and its relationship with the federal bill



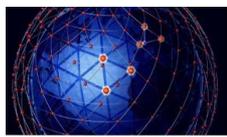
14489/22, that prohibits the use of these resources in Brazilian cities. Next, the entry of the Supreme Court in the policy for people on the street is discussed, when dealing with the Fundamental Precept Non-compliance Allegation, ADPF 976. The Court pointed out structural omissions of the Executive and the Legislative in relation to the homeless population and determined the presentation by the Federal Government, an action plan and monitoring for the effective implementation of the national policy. Among the responses to the STF decision, the federal executive launched in November 2023 the "Visible Streets Plan - for the right to the future of the homeless population" and, in January 2024, instituted the National Policy on Decent Work and Citizenship for the Homeless. In the final session, analytical considerations are presented on the changes that have occurred in national policy for people living on the street in the last two years, focusing on the actors.

Keywords: Public Policy; People In Street Situations; Supreme Court; Human Rights

1 INTRODUÇÃO

Desde 2009, quando foi criada a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) – com o propósito de promover o acesso aos programas e ações nas áreas de educação, saúde, habitação, política de emprego, trabalho e renda, segurança, assistência social, transferência de renda e segurança alimentar-, é evidente a instalação do problema *morar na rua* nas agendas governamentais em todos os níveis da federação e em outros poderes do Estado. A PNPSR é executada pelos governos municipais, em grande parte no contexto do Sistema Nacional de Assistência Social, porém envolvendo diversos outros setores. Ocorreu a sua normalização, com institucionalidade, orçamentos, atribuições, legislação, instruções normativas, formação e capacitação de equipes profissionais, produção de dados (Barbosa, 2018; Filgueiras, 2019). As ações evoluíram, porém os desafios da implementação são significativos.

Antes da estruturação da PNPSR, já em 2004, com as reações ao Massacre da Praça da Sé (De Lucca, 2016) a perspectiva de direitos humanos e proteção à vida trouxe para o tema os operadores do direito e os órgãos do sistema de justiça. Ministério Público e Defensorias desempenham papel destacado com foco nos direitos humanos e sua relação com os direitos sociais e o direito à cidade (Grinover, 2014; Filgueiras, 2022). Com a estruturação da política, esses atores passariam a agir também na fiscalização dos programas públicos voltados para a população em situação de rua.



Na rotinização da PNPSR muitos temas foram ficando postergados ou considerados fora do escopo da política. Porém as interfaces do problema morar na rua com as questões sociais, urbanas e de segurança pública se manifestam continuamente. Por exemplo, as políticas urbanas que impedem a presença de moradores de rua em espaços públicos, ou a violação de direitos promovidas por agentes públicos em remoções por vezes violentas.

Neste artigo analisamos dois fatos recentes que afetaram a ação governamental nesse tema. Em outras palavras que, em certo modo, sacudiram a atuação dos poderes públicos dirigida às pessoas em situação de rua. Estes fatos envolvem atores de diversos poderes do Estado, forças políticas e sociais. O primeiro é a destruição de blocos da arquitetura antimendigo na cidade de São Paulo, em 2021, por um sacerdote da Pastoral do Povo da Rua. Este fato teve diversos tipos de repercussão e foi amplamente mencionado na justificativa do decreto federal n.11.819 de dezembro de 2023 que proíbe o uso de dispositivos de arquitetura antimendigo nas cidades brasileiras. Portanto, o que era uma ação contra o poder executivo local desencadeou mobilização dos poderes legislativo e judiciário nacionais.

O segundo fato é o relatório com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2023 sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional ADPF 976, o qual determinou a apresentação pelo Governo Federal de um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da PNPSR. Esta ação está relacionada aos lançamentos pelo executivo federal, em novembro de 2023, do “Plano Ruas Visíveis – pelo direito ao futuro da população em situação de rua” e, em janeiro de 2024, da Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua.

Após esta Introdução, o presente artigo apresenta na seção 2 o que é arquitetura hostil e a ação do Padre Júlio contra a existência de tais dispositivos na cidade de São Paulo. Em seguida, é examinada uma das repercussões desta ação, a saber o projeto de lei federal apresentado em 2021 que deu origem ao decreto promulgado em 2023. Na seção 3 são analisadas a entrada do STF na política para as pessoas em situação de rua, ao tratar a ADPF 976, além das respostas do governo federal às obrigações estabelecidas pelo Tribunal. Ao final do artigo são apresentadas considerações sobre as mudanças ocorridas na PNPSR nos anos 2023 e 2024, com foco nos atores e principalmente no papel dos governos municipais na provisão dos bens e serviços.



2 DA MARRETADA À LEI

Examinaremos nesta seção as repercussões de um acontecimento - a ação do sacerdote Júlio Lancellotti na cidade de São Paulo, que destruiu com uma marreta alguns blocos da arquitetura antimendigo - e sua relação com o projeto de lei federal 14489/22, que proíbe o uso desses recursos nas cidades brasileiras. Apesar de ser antigo o questionamento à arquitetura hostil, que impede a permanência de moradores de rua em determinados espaços públicos, podemos dizer que foram as marretadas que provocaram a proibição do emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público. Examinamos a relação do acontecimento com o projeto do Senado e sua tramitação até o decreto de Lula que regulamentou a Lei Padre Júlio Lancellotti em 2023.

2.1 *Arquitetura hostil*

Pessoas que vivem nas ruas, ocupando —com seus corpos e objetos— calçadas, praças, baixios de viadutos e pontes e interstícios urbanos, entradas de edifícios e embaixo de marquises, lotes vagos, abrigos de ônibus, são vistas pelos demais habitantes da cidade como indesejáveis, fora do lugar e poluidores do espaço urbano. Sua presença incomoda e perturba a ordem espacial, as normas de ocupação, circulação e permanência nos espaços da cidade. (Filgueiras, 2020).

Nos espaços públicos bancos, calçadas, marquises, parques e praças muitas vezes, são apropriados por essas pessoas para diferentes fins e em diferentes períodos do dia. Muitas cidades buscam impedir e dificultar o acesso e permanência dessas pessoas nos espaços. A criação de barreiras físicas, de dispositivos que afastam as pessoas, tais como bancos com divisórias e formatos desconfortáveis, muretas acopladas com pinos metálicos, grades, cercas elétricas e pedras pontiagudas embaixo de viadutos, cones metálicos nos passeios, são exemplos de estratégias utilizadas para inibir a utilização e permanência dos moradores de rua.

Em pesquisa sobre o modo de vida das pessoas que viviam na rua em Paris (França), realizada em 1993, Terrolle (2004) observou a existência de cones metálicos colados nos passeios públicos em frente a uma agência bancária com o objetivo de impedir a permanência dessas pessoas na área. O autor examinou as evidências de uma gestão urbana dissuasiva em



relação aos moradores de rua. E, finalmente, apontou o paradoxo: na impossibilidade de alojar, dar moradia definitiva, a sociedade gere a obrigação de tê-los na rua, sem por outro lado tolerar que eles nelas se instalem (p.144). As práticas e o mobiliário urbano dissuasivo são socialmente discriminantes, com o propósito de tornar a cidade impossível para os moradores de rua. São formas de impedir a hospitalidade urbana e a presença aqueles nos espaços públicos. O autor assinalou a supressão dos bancos nas avenidas, sob o pretexto de que eles não têm utilidade, não são mais utilizados pelos vizinhos e atraem moradores de rua. Ele também indicou a estratégia de modificar os bancos, de maneira a permitir que as pessoas se assentem, porém, a forma do assento impede que elas se deitem. Assentos individuais, curvos e estreitos são instalados e assim “a ilusão é perfeita, o banco guarda sua função antiga e sua concepção ‘securitária’ é tão eficaz quanto discreta” (Terrolle, 2004, p. 147, tradução nossa). Nas estações do metrô, menos bancos e cadeiras nas plataformas, e de preferência feitos para que sejam apenas lugares para apoio momentâneo. As lógicas dissuasivas tornam cada vez mais difícil aos moradores de rua encontrar interstícios urbanos onde se abrigar. Essas pessoas são, além disso, vigiadas e identificadas pelas câmeras de segurança conectadas às centrais de vigilância e policiamento.

No Brasil também a prática da arquitetura antimendigo não é nova (Faria, 2020). Há várias décadas já é utilizada nas cidades – pelo poder público e pelos privados – e denunciada pelos que apoiam os moradores de rua, conforme observou Frangella em sua pesquisa na cidade de São Paulo:

Em setembro de 2002, o jornal *O Trecheiro* lançou uma reportagem sobre o **investimento da Prefeitura em grades e paralelepípedos embaixo de viadutos** entre as estações de metrô Brás e Pedro II, no centro da cidade. Esse episódio revela mais um conflito interinstitucional, pois a atitude vinha das subprefeituras (antigas administrações regionais), em uma ação contrária à política então implantada pela Secretaria de Ação Social (Frangella, 2009, p. 100, grifo nosso).

Estas práticas se somam aos procedimentos de expulsão de moradores de rua de espaços públicos adotados pelas administrações municipais, que segundo a autora, em geral são resultantes de pressões da população e da mídia.

Em artigo publicado no jornal inglês *The Guardian*, Quinn (2014) utilizou a expressão *arquitetura hostil* para referir-se à influência provocada pelo design urbano no comportamento



e no convívio, sendo empregado para excluir os moradores de rua dos centros urbanos. Os dispositivos anti *homeless* são parte de um vasto fenômeno de arquitetura hostil (Licht, 2020).

2.2 Padre Júlio

Júlio Renato Lancellotti é sacerdote católico, nascido em 1948 em São Paulo. É pároco da paróquia de São Miguel Arcanjo, no bairro da Mooca nesta cidade e exerce a função de vigário episcopal para a Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo. Ele dedica sua vida ao trabalho sacerdotal e à ação social junto a pessoas em situação de vulnerabilidade e marginalizadas e à defesa dos direitos humanos, práticas pelas quais já foi reconhecido com diversos prêmios².

No dia 2 de fevereiro de 2021, o Padre Júlio, utilizando uma marreta, quebrou algumas das pedras pontiagudas instaladas pela Prefeitura de São Paulo sob o viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida, no bairro do Tatuapé, Zona Leste da capital. O fato foi amplamente noticiado na mídia. Vejamos um exemplo:

Indignado com a colocação de pedras embaixo de um viaduto feita pela Prefeitura de São Paulo, a fim de afugentar pessoas em situação de vulnerabilidade de permanecerem no local, o padre Júlio Lancellotti foi para o local na manhã desta terça-feira (2) e, com uma marreta, tentou tirar os pedregulhos à força (Padre Júlio quebra pedras sob viaduto em SP colocadas contra moradores de rua. (CNN BRASIL, 2021).

Foram amplamente divulgadas fotos do padre idoso, vestindo um avental amarelo sobre a roupa, com máscara no rosto, caminhando perto das pedras. Em uma foto ele carrega algo que parece ser uma bengala.

² Prêmio Franz de Castro Holzwarth, da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (2000); Prêmio OPAS, da Organização Pan-Americana da Saúde (2004); Prêmio Nacional de Direitos Humanos, do Movimento Nacional de Direitos Humanos (2004); Menção honrosa do Prêmio Alceu Amoroso Lima Direitos Humanos (2005); Prêmio Direitos Humanos, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (2007); Prêmio Poc Awards, da Gay Blog Br, devido ao seu posicionamento frequentemente contra a homofobia (2020); Prêmio Zilda Arns pela Defesa e Promoção dos Direitos da Pessoa Idosa, da Câmara dos Deputados (2021); Prêmio Juca Pato (2022); Medalha da Ordem do Mérito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, no grau de Grã-Cruz (2023). (MOTTA, 2024).



Fotografia 01 - Padre Júlio removendo arquitetura hostil de viaduto em São Paulo, em 2021.



Foto: Henrique de Campo. Fonte: MOTTA 2024.

Muitas matérias jornalísticas sobre a ação destacaram o adjetivo “hostil” para se referir às pedras

No dia 02 de fevereiro, o padre Júlio Lancellotti, pároco responsável pela Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo, compareceu ao Viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida munido de uma marreta. Com ela, o homem de 72 anos passou a demolir pedras instaladas pela prefeitura abaixo da marquise. A finalidade da prefeitura com a intervenção introduzida na semana anterior não deixava margem a dúvidas: impedir a ocupação do local por pessoas em situação de rua. **Nas entrevistas que concedeu no próprio local, o adjetivo hostil, utilizado pelo religioso para se referir à obra e à própria cidade de São Paulo, repercutiu além do esperado.** (Silva, 2021, grifo nosso).

O fato tornou-se notícia. O padre não apenas agiu como ainda concedeu entrevistas nas quais utilizou expressões como higienismo e aporofobia.

Conforme Queré (2012), um fato, ao ser noticiado, torna-se acontecimento, em sua análise sobre a dupla vida dos acontecimentos, o autor aponta que a primeira vida é o próprio fato. A segunda vida é o fato narrado, o relato, quando o fato se torna um acontecimento midiático, notícia, e ganha existência simbólica. Torna-se discurso, ganha enquadramento que organiza ou destaca significados e estabelece relações, tem repercussão. O acontecimento é o que vem de fora, o que surge, o que se produz, o excepcional, o que entra no campo de visão do observador, chama a atenção, se torna objeto de atenção, provoca impacto, obriga a tomar



posição. Assim, a mídia produz acontecimentos (França, 2012), que têm o poder de afetar, tocar na experiência do público, fazer pensar, provocar reações.

No caso das pedras quebradas embaixo do viaduto, aparentemente estamos diante de um assunto com baixo poder de afetação – pessoas que vivem nas ruas, situação vista com frequência na cidade, frente à qual estamos quase insensibilizados. Todavia um fato forte provoca a imagem do dia, da semana, dá visibilidade ao que já não vemos, mobiliza um público (entendido como instância de ação e emoção), tem o poder de afetar, gerar emoções, politiza o problema. Há um “público que se forma em torno ao acontecimento”. Forma-se uma “comunidade de interpretação” (Babo, 2013).

Um homem idoso, sacerdote, age demonstrando sua revolta. Seu ato é de transgressão e chama a atenção da opinião pública. O cenário do drama são as pedras cinzentas e pontiagudas embaixo do viaduto. A figura central não é qualquer idoso, mas do Padre Júlio, figura pública facilmente reconhecida. Isto é notícia. Logo ele é entrevistado e depois a imprensa procura a prefeitura em busca de explicações para a instalação das pedras. O órgão municipal imediatamente informou que foi uma decisão isolada de um funcionário, e mandou operários retirar as pedras.

A fala do padre é carregada de indignação. As ideias que ele expressa nesse momento - a cidade hostil aos pobres; a aporofobia, o medo aos pobres - não são novidade no seu discurso. Um ato que perturba o cotidiano, desorganiza o que já é costume – as pessoas em situação de rua não vistas, de tão comum, cotidiano, indiferença, discriminada, segregada, expulsa, removida. Mas agora elas serão apropriadas nas falas e ações de outros, nos projetos de lei e nos discursos de justificação de planos e política governamentais. Passou-se do fato em uma cidade (São Paulo) ao acontecimento de repercussão nacional. E, posteriormente, do acontecimento à lei federal.

Importante assinalar que a ação do Padre Júlio ocorreu durante a pandemia; quando grande parte do país encontrava-se em isolamento social. Naquele contexto as pessoas que vivem na rua eram vistas como sendo das mais vulneráveis: como ficar em casa, isolar e se proteger, quando não têm onde morar?

Esta ação do sacerdote tornou-se a principal referência e pode-se dizer que foi verdadeiro movimento desencadeador. Naquele momento, colocou a situação da vida na rua no centro da agenda midiática, social e política. Como que sacudidos pelo ato e principalmente por



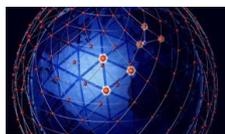
sua repercussão, diversos tipos de atores de alguma forma se referenciaram no Padre Júlio. Em um desses movimentos, um parlamentar apresentou um projeto de lei no legislativo federal proibindo o uso de dispositivos dissuasivos contra a permanência de moradores de rua.

Importante lembramos não ser a primeira vez que acontecimentos relacionados à população de rua ganham grande repercussão midiática e terminam por incidir na agenda governamental. O massacre da Praça da Sé, no centro de São Paulo em 2004, ganhou manchetes na mídia e rápida repercussão nacional e internacional, gerou indignação na opinião pública e mobilização de organizações sociais. Uma série de ações voltadas às pessoas que moram na rua, surgidas posteriormente, tem em alguma medida relação com a repercussão desses crimes de 2004. A violência e a discriminação contra os moradores de rua passou a ser assunto tratado na Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Posteriormente, diversas decisões no âmbito do governo federal culminaram na criação, em 2009, da Política Nacional para a População em Situação de Rua, de caráter multisetorial. Surgiu um aparato institucional que produz o controle e o atendimento aos moradores de rua. Conforme foi indicado em Filgueiras (2019, p.983) “as reações à chacina de agosto de 2004 em São Paulo não iniciaram o processo que levaria à adoção de uma política nacional, porém conferiram-lhe maior celeridade, puseram em movimentos os atores já envolvidos com o problema e contribuíram para que outros atores surgissem”.

2.3 A Lei

No dia 18 de fevereiro foi apresentado ao Senado Federal o Projeto de lei 488/2021, de autoria do senador Fabiano Cantarato (PT-ES) que previa alterar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) para vedar o emprego de técnicas de arquitetura hostil. Na sua justificativa, o autor da proposta explicita a inspiração no protesto simbólico do Padre Júlio (Silva, 2021).

O projeto foi aprovado no Senado em 31/3/2022 e ganhou o nome de Lei Padre Júlio Lancellotti. Seguiu para a Câmara de Deputados e após aprovação foi encaminhado à sanção do Presidente. Bolsonaro, o qual vetou integralmente o projeto em 13/12/2022 com a alegação



de que a expressão “técnicas construtivas hostis”³, empregada no texto, poderia gerar insegurança jurídica, por se tratar de “terminologia que ainda se encontra em processo de consolidação para inserção no ordenamento jurídico”:

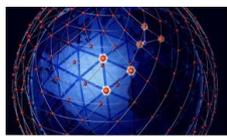
decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 488, de 2021, que “Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público - Lei Padre Júlio Lancelotti”. Ouvida, a Casa Civil da Presidência da República manifestou-se pelo veto ao Projeto de Lei pelas seguintes razões: “A proposição legislativa altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, cuja implementação vedaria o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público e seria denominada Lei Padre Júlio Lancelotti. Entretanto, **em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que poderia interferir na função de planejamento e de governança locais da política urbana ao definir as características e as condições a serem observadas para a instalação física de equipamentos e de mobiliários urbanos. Além disso, o emprego da expressão ‘técnicas construtivas hostis’ poderia gerar insegurança jurídica, por se tratar de conceito ainda em construção, ou seja, terminologia que ainda está em processo de consolidação para inserção no ordenamento jurídico**, de modo a se observar o disposto na alínea ‘d’ do inciso II do art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.” (Brasil. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2022. Grifo nosso)

O veto presidencial foi derrubado pelo Congresso Nacional em 16/12/2022. E a lei 14.489 foi promulgada em 21/12/2022, tornando-se conhecida por proibir a chamada "arquitetura hostil". Esta lei altera o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001)⁴ para estabelecer no Art. 2º., o qual indica que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, a seguinte diretriz que veda o emprego de técnicas de arquitetura hostil (Benjamin, 2022).

Cerca de um ano após sua promulgação, a lei 14.489 foi regulamentada pelo Presidente Lula. A medida foi assinada simbolicamente em cerimônia durante lançamento do Plano Ruas

³ Desde a apresentação do projeto de lei no Senado, os arquitetos no Brasil se mobilizaram contra a utilização da expressão arquitetura hostil. A presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) “declarou ao jornal o Estado de São Paulo, ser contraditório em si o termo "arquitetura hostil". "A essência da arquitetura é o acolhimento, então é incongruente falar em arquitetura hostil, foi um termo infeliz cunhado por um jornalista britânico e lamentavelmente adotado no Brasil sem uma visão crítica. O que há é desurbanidade, uma cidade hostil, desumana, como constatamos com as desigualdades crônicas agravadas pela pandemia da Covid-19. O correto, a nosso ver, seria então usar o termo "intervenção hostil", mais simples de ser assimilado e difundido pela sociedade". (Silva, 2021).

⁴ Para FERNANDES (2008, p.8), o Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o direito à cidade no Brasil. Essa lei federal confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.



Visíveis, em proteção e defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Este plano, cuja origem está relacionada à decisão do STF sobre uma ADCF apresentada por parlamentares e organizações da sociedade civil, será analisada na seção 3 do presente artigo. Neste momento é importante, além de indicar sua regulamentação, destacar a vontade do governo Lula de também associar-se à luta contra a arquitetura anti população de rua.

O Decreto Nº 11.819, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2023 decide:

Para promover o conforto, o abrigo, o descanso e o bem-estar de pessoas em situação de vulnerabilidade social, o decreto estipula como estratégia a implementação de medidas que visem a **coibir o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público e inclusão, nos instrumentos de planejamento urbano, requisitos que impeçam o emprego de materiais e imagens e estruturas consideradas hostis**. Caberá ainda à União atuar em cooperação com as unidades da Federação e orientar os municípios para que também cumpram o disposto no decreto, especialmente o que se refere à adequação dos planos diretores, códigos de obra e legislações locais. (Gov.br, 2023. Grifo nosso)

No Art. 1º o Decreto regulamenta o disposto no inciso XX do capítulo do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para vedar o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nos espaços livres de uso público que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, pessoas idosas, jovens, crianças, pessoas com deficiência e outros segmentos da população. No Art. 2º, se indica que para fins do disposto no Decreto, consideram-se materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis aquelas que: I - impeçam a fruição dos espaços livres de uso público; II - interfiram no pleno exercício do direito à cidade; e III - segreguem indivíduos e grupos sociais, especialmente as pessoas em situação de rua, pessoas idosas, jovens, crianças, pessoas com deficiência e outros segmentos da população. O Art. 3º aponta como estratégias para promover o conforto, o abrigo, o descanso, o bem-estar e a acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público:

I - a implementação de medidas que visem a coibir o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público;

II - a inclusão nos instrumentos de planejamento urbano, preferencialmente os planos diretores, códigos de obra e legislação correlata, de requisitos que impeçam o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nas intervenções edilícias e urbanísticas;

III - a definição de mecanismos de incentivo para o desfazimento de obras que utilizaram materiais, estruturas, equipamentos ou técnicas construtivas hostis; e



IV - a implementação de medidas de fiscalização que impeçam o emprego de materiais, estruturas, equipamentos ou técnicas construtivas hostis nas intervenções edilícias e urbanísticas. (Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, 2023).

A tramitação do projeto até a promulgação da lei 14.489 em 2022 e regulamentação em 2023 é em si mesmo reveladora das disputas, resistências, apropriações e tensões não somente em relação ao uso da arquitetura hostil, como também à presença de moradores de rua e às ações governamentais em sua direção. As repercussões ao acontecimento que movimentou o tema não se limitaram à legislação. A ação do Padre Júlio continuou sendo referência quase obrigatória em outras iniciativas dos poderes do Estado brasileiro em 2023 e 2024 relacionadas à população de rua. É o que veremos a seguir nos itens sobre a ADCF e o Plano Ruas Visíveis.

3 DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO AO PLANO DE AÇÃO FEDERAL

Nesta seção do artigo discutimos a entrada do Supremo Tribunal Federal na política para as pessoas em situação de rua, ao tratar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelos partidos Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que alegaram a violação de preceitos fundamentais.

Na visão de Grinover (2014, p.17), há no Brasil distância entre a legislação e o país real, onde as “instituições falham quando se trata de implementar políticas públicas que assegurem a fruição de direitos fundamentais”. É o que ocorre com a normativa de criação da PNPSR que, segundo a autora, sucumbe às boas intenções. E é para sanar esta falta que o Poder Judiciário, devidamente estimulado, pode intervir

para dar eficácia aos direitos fundamentais prestacionais previstos no art. 6º. da Constituição Federal e para alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, indicados no artigo 3º. por intermédio de uma possível intervenção do Poder Judiciário, que nada mais representa do que a configuração de um controle da constitucionalidade de atos (ou omissões) do Poder Político (Grinover, 2014, p. 19).



Para obrigar os órgãos públicos responsáveis a atuar, a autora assinala que uma das possibilidades previstas na via constitucional é a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF.⁵

3.1 ADPF 976

Para sustentar a ADPF nº 976 os requerentes apresentaram os seguintes argumentos:

- Existência de um “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”.
- A conjuntura precária vivida pela população em situação de rua decorre de omissões estruturais e relevantes do poder público, sobretudo atribuíveis ao Poder Executivo – em seus três níveis federativos –, mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas na legislação e de falhas na reserva de orçamento público em quantum suficiente para concretizar tais direitos.
- O Poder Público tem deixado de cumprir os preceitos constitucionais relativos à saúde, moradia, vida digna e alguns princípios entre quais o da eficiência.
- O contexto da população em situação de rua tornou-se ainda mais agudo no período pós-pandêmico, no qual houve uma intensificação da crise econômica e social no país.
- Não há política pública eficaz para atender a esse grupo vulnerável e não existe um censo nacionalmente coordenado para estimar sua dimensão.
- As políticas públicas adotadas pelo Estado não são capazes de lidar com a situação, implicando o aumento da população de rua, sendo que o Estado costuma gerenciar o espaço público por meio da violência, visando o bem-estar de outros segmentos da sociedade.
- Ocorrem frequentes mortes de pessoas em situação de rua em razão de frio e de fome, sobretudo diante das omissões estatais estruturais.

Diante dessa argumentação, os requerentes formularam na ADPF os seguintes pedidos:

⁵ Mendes (2019) aponta que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um dos três tipos de ações do modelo concentrado de controle judicial de constitucionalidade vigente no sistema brasileiro. Os outros dois são a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), de análise de constitucionalidade abstrata de lei ou ato normativo federal. Em seus efeitos, as decisões das três ações são vinculantes para o restante do Poder Judiciário e para a administração pública (p.83-84). A ADPF é aplicável apenas quando as outras duas ações não são cabíveis. Como diferença substantiva em relação às demais: características 1) a noção de “preceito fundamental” que restringe a preceitos constitucionais qualificados como “fundamentais”; 2) e característica de “ato do poder público”, que abre o espectro da jurisdição constitucional abstrata, realizada não apenas contra atos normativos. (p.84).



1. Concessão da medida cautelar para impor que os Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais promovam ações concretas no sentido de preservar a saúde e a vida das populações em situação de rua. São listados vários tipos de ações, que entram em todas as frentes da PNPR, além do enfrentamento de situações de emergência (frio, chuvas, calamidades)

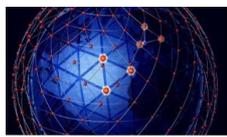
2. Sobre as zeladorias urbanas diversas ações são assinaladas, dentre elas: Definição, ouvindo as prefeituras e a sociedade civil, de limites e procedimentos das ações de zeladoria urbana: trato com a população em situação de rua, limitação de horário e vedações de ações que afetem a população em situação de rua em dias de chuva ou em períodos com baixas temperaturas; Informação sobre destinação de bens apreendidos, local de armazenamento dos itens e explicação sobre procedimento de recuperação do bem; Responsabilização objetiva dos agentes de estado que agirem em desacordo com os direitos humanos das pessoas em situação de rua por meio de processo administrativo, garantido o contraditório e ampla defesa.

A ADPF foi distribuída ao ministro Alexandre de Moraes. Este, em 25/5/2022, determinou que, diante da relevância da matéria constitucional suscitada, as autoridades responsáveis se pronunciassem. Vários entes federativos apresentaram informações, se posicionaram pelo não conhecimento da ação apontando medidas que são adotadas para o enfrentamento da questão social da população em situação de rua. A Advocacia-Geral da União e o Procurador-Geral da República se manifestaram pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento dos pedidos cautelares, ante a ausência dos pressupostos que os legitimariam.

O ministro convocou a realização em 21 e 22 de novembro de 2022 de uma audiência pública para debater o tema. A audiência teve a participação de representantes do Executivo, do Legislativo, da Procuradoria-Geral da República, da Advocacia-Geral da União, de órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Foram colhidos depoimentos de pessoas com vivência em situação de rua, agentes políticos, órgãos e instituições públicas e privadas, bem como pesquisadores do tema.

No relatório do ministro sobre a ADPF 976, apresentado em 25/7/2023 foi concedida a medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional:

- (I) Da necessidade de implementação efetiva de um Plano Nacional para a População em Situação de Rua (...) Desse modo, DEFIRO o pedido para que seja integralmente



aplicado o Decreto Federal 7.053/2009 a todos os estados e municípios brasileiros, ainda que não tenha ocorrido sua adesão formal à política nacional. (BRASIL, 2023)

Na decisão, o ministro observou que, embora exista desde 2009, a Política Nacional contou com a adesão, até 2020, de apenas cinco estados e 15 municípios. Apesar de passados mais de 13 anos desde a edição do decreto, os objetivos ainda não foram alcançados. O relatório destacou ainda:

Esse grupo social permanece ignorado pelo Estado, pelas políticas públicas e pelas ações de assistência social. Em consequência, a existência de milhares de brasileiros está para além da marginalização, beirando a invisibilidade”. (...)

II. A questão da aporofobia⁶.

De maneira geral, o neologismo pode ser definido pelo medo, rejeição ou aversão aos pobres, indivíduos sem vínculos na sociedade de trocas em que vivemos.

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

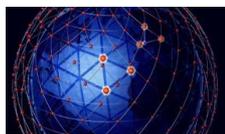
(...)

Sobre o tema, é conhecido o trabalho do Padre Júlio Lancellotti, voltado à assistência à população em situação de rua na cidade de São Paulo. Sua atuação trouxe à tona a discussão sobre a questão, pontuando a aporofobia direcionada às pessoas em situação de rua pelo Brasil. Entre as principais questões suscitadas pelo Padre está seu posicionamento de denúncia à Arquitetura Hostil ou Arquitetura de Exclusão, compreendida como aquela derivada do sentimento de aporofobia e consistente na implementação de estruturas que dificultam a instalação de pessoas nos espaços urbanos, como pedras sob viadutos e cilindros de metal em bancos públicos. (...)

(... (grifo nosso)

Neste ponto, é possível vislumbrar que a aporofobia também pode se concretizar em atos estatais diversos das construções hostis, como apreensões de meios de vida e material de trabalho, destruição de pertences e abordagens agressivas, atos estes muitas vezes praticados por agentes do Estado. Assim, o contato dessas pessoas com o Estado assume uma característica higienizadora e de criminalização. (Brasil, 2023)

⁶ Ressaltamos um trecho da decisão do Ministro que reproduz conteúdo da ADPF (Brasil, 2023): “Cortina insere a aporofobia no conjunto de crimes de ódio, e define cinco características com eles compartilhadas: o direcionamento a um indivíduo que possui algum traço que o identifica como pertencente a determinado grupo; a atribuição a este grupo características difamatórias; a incitação ao desprezo social a esse determinado grupo; o entendimento de possuir uma superioridade em relação ao grupo, resultado de desigualdade estrutural; e o não reconhecimento do outro como sujeito, e sim como objeto de desprezo e rejeição (Apud CORTINA, Adela Cortina. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Editora Contracorrente, 2020)”.



Ademais do acolhimento da ADPF, o ministro decidiu pelo deferimento parcial dos pedidos cautelares:

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta

- A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O plano deverá, no mínimo, conter os 13 tópicos discriminados**, dentre eles Elaboração de um diagnóstico atual da população em situação de rua; Desenvolvimento de mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE; Estabelecimento de meios de fiscalização de processos de despejo e de reintegração de posse no país, e seu impacto no tamanho da população em situação de rua; Elaboração de diretrizes para a intervenção do Poder Público, pautadas no tratamento humanizado e não violento da população em situação de rua”; Elaboração de programas de capacitação e de sensibilização de agentes públicos das áreas da saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça, entre outras, para atuarem junto à população em situação de rua; Incorporação na Política Nacional de Habitação das demandas da população em situação de rua; Análise de programas de transferência de renda e sua capilaridade em relação à população em situação de rua; Previsão de um canal direto de denúncias contra violência; Elaboração de medidas para garantir padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, resguardando a higiene e a segurança dos locais; Desenvolvimento de programas de prevenção de suicídio junto à população em situação de rua; Elaboração de programas educacionais e de conscientização pública sobre a aporofobia e sobre a população em situação de rua; Formulação de políticas para fomentar a saída da rua através de programas de emprego e de formação para o mercado de trabalho; Elaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à moradia, trabalho, renda, educação e cultura de pessoas em situação de rua; Indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua. (grifo nosso)
- Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: medidas relacionadas ao funcionamento dos abrigos institucionais para a população de rua. “
- (...) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação. (Brasil, 2023)

Chamamos a atenção para as duas primeiras responsabilidades dos poderes públicos mencionadas na decisão do STF: que proibam o recolhimento forçado de bens e pertences,



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

Podemos resumir, portanto, que o STF assinalou omissões do Executivo e do Legislativo frente à população em situação de rua e determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios passem a observar de forma imediata, e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Foi concedido prazo de 120 dias para que o governo federal elaborasse um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população de rua, com medidas que respeitem as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitem sua separação. No que se refere aos dispositivos urbanos prejudiciais a que as pessoas em situação de rua usufruam efetivamente do direito à cidade, a decisão do tribunal explicita proibições e obriga à adoção de ações.

3.2 Respostas do governo federal

A principal resposta do governo federal à decisão do STF sobre a ADPF 976 foi o lançamento do *Plano Ruas Visíveis*, que será apresentado adiante. Antes, porém, é importante assinalar a publicação de documento técnico do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), de autoria de M. A. Natalino, que discute os pontos centrais da decisão do ministro Alexandre de Moraes. Chamamos a atenção para o item do texto sobre a indicação pelo STF da necessidade de realização de um diagnóstico atual da população em situação de rua e a criação de instrumentos de diagnóstico permanente:

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único, ou CadÚnico) se consolidou, nas últimas duas décadas, como o principal instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias e indivíduos de baixa renda. É, também, o principal instrumento de integração das políticas públicas direcionadas a esse público. (...) Este registro envolve, além do preenchimento do formulário principal, a resposta de uma enquete especial com mais de trinta questões voltadas apenas ao segmento de pessoas em situação de rua (Natalino, 2023, p.7).

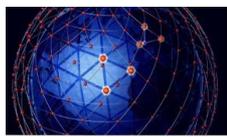


Em razão disso, o autor considera que o CadÚnico continua sendo o melhor instrumento de diagnóstico das pessoas em situação de rua.

O executivo federal lançou em 2023 o “Plano Ruas Visíveis – pelo direito ao futuro da população em situação de rua” e, em janeiro de 2024 instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua, constituída por ações sobre assistência social, segurança alimentar, saúde, violência institucional, cidadania, educação, cultura, habitação, trabalho e renda (Gesuas, 2024). O Plano contempla ações distribuídas entre diferentes ministérios (Brasil, 2023). O primeiro e maior deles é o da Política de Assistência Social, com ações que buscam ampliar e fortalecer os serviços socioassistenciais. Para isto serão repassados recursos financeiros aos estados e municípios para a execução de Centros de Referência Especialização para a População em Situação de Rua (Centros Pop), Equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social e para vagas de acolhimento. Além disso, foram previstos: realização de busca ativa do CadÚnico para acesso aos benefícios socioassistenciais - serão criadas equipes volantes em 5 capitais, aprimoramento do Prontuário SUAS e instituição na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do grupo de trabalho emergencial para construção da proposta interfederativa no âmbito do SUAS. A população em situação de rua será inserida na Política Nacional dos Cuidados, 10 mil profissionais do SUAS serão capacitados para a PNPSR; realização de levantamento diagnóstico de demandas da população em situação de rua para inclusão na PNPSR e no Plano Nacional de Cuidados; viabilização de acesso a escola integral para crianças e adolescentes em situação de rua; priorização das pessoas em situação de rua no Plano Brasil Sem Fome; apoio e capacitação para investimento em cozinhas solidárias e programas de economia solidária, com destaque em sua operação ao protagonismo de pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. A execução deste Plano vai até 2026, sob monitoramento do CIAMP-Rua e com revisões anuais.

O lançamento do Plano ocorreu em 11/12/2024, dia no calendário seguinte à data em que se celebrava os 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e Dia Internacional dos Direitos Humanos. No discurso de lançamento, Silvio Almeida, Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania se empenhou em assinalar a convergência dos poderes do Estado nas decisões e destacou o papel do STF:

O plano também é fruto da convergência de decisões do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, e **aqui reitero o papel imprescindível do Supremo Tribunal Federal,**



aqui representado pelo Ministro Alexandre de Moraes, ao proferir uma decisão diretiva das responsabilidades dos entes federativos na construção de políticas intersetoriais e interinstitucionais que nos desafiam a oferecer os direitos devidos às pessoas em situação de rua. O plano é produto do trabalho de doze (repito: doze!) ministérios e de cinco outros órgãos do governo federal e de suas redes de serviços públicos, ministro Wellington Dias. Esse Plano, presidente, é resultado do governo que o senhor lidera. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania tem a honra de coordenar o Plano, mas ele não sairia sem a ajuda de todos os seus ministros. O plano decorre da articulação com Estados e Municípios. O plano é o reflexo do esforço das trabalhadoras e trabalhadores do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e dos órgãos parceiros, a quem agradeço infinitamente, em nome da secretária-executiva do Ministério. (Brasil, 2023) (grifo nosso)

O ministro também destacou o papel do Padre Júlio Lancellotti:

A população em situação de rua quase dobrou entre 2018 e julho de 2023, e está presente em 42% do total de municípios do país, principalmente nos maiores grandes centros urbanos.

No Brasil e no mundo, o crescimento das desigualdades levou ao crescimento da população em situação de rua. **Ao se tornarem um pouco mais visíveis, aqueles que se recusam a encarar de frente a injustiça presente em nosso país intencionalmente passaram a investir naquilo que chamamos de “arquitetura hostil”, que é a criação de obstáculos físicos. Por isso, todo o meu respeito e saudação ao amigo Padre Júlio Lancellotti, esse incansável lutador dos direitos humanos, esse amigo, esse homem santo.** (Brasil, 2023. Grifo nosso)

Quanto ao Legislativo federal, observou-se como iniciativa posterior à decisão do STF o projeto de lei 2.245/2023 proposto pela deputada federal Erika Hilton (PSOL-SP), que contou em sua elaboração com participação de organizações da população em situação de rua. Seu objetivo é promover a elevação da escolaridade das pessoas em situação de rua, bem como oferecer qualificação profissional e criar mecanismos que combatam as barreiras ao acesso por este segmento ao trabalho e à renda (Medeiros, 2024). No Senado, o projeto, relatado pelo senador Paulo Paim (PT-RS), foi aprovado em dezembro pelo Plenário.

A lei foi sancionada pelo Presidente da República e em janeiro de 2024 o governo federal lançou a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de Rua - PNTC PopRua que prevê ações de capacitação, formação profissional, combate à discriminação no trabalho, acesso a crédito e inclusão produtiva.

4 CONSIDERAÇÕES ANALÍTICAS



A presença de pessoas que vivem nas ruas é motivo de constantes questionamentos e até de disputas jurídicas nas cidades brasileiras. Tal presença tem sido alvo de portarias administrativas e fiscalização, bem como de recursos de proteção aos direitos, liminares, ações públicas e decisões dos tribunais. A tensão com relação aos direitos e ao papel dos órgãos de controle e do Ministério Público se manifesta constantemente em municípios brasileiros por ocasião de operações de remoção de moradores de rua em zonas centrais e áreas onde são realizados projetos de revitalização. Esta tensão foi particularmente acentuada no período de preparação e de realização da Copa da Fifa de 2014. Os governos municipais argumentam sobre sua obrigação de gestão do espaço urbano e se esforçam em enumerar as ações de promoção social dirigidas à população em situação de rua. Seus críticos, por sua vez, denunciam intencionalidade higienista e violação de direitos. Um dos âmbitos da atuação dos poderes públicos em direção a estas pessoas que melhor se estruturou nas duas últimas décadas foi a da defesa dos direitos humanos. Entre os diversos tipos de empreendedores do problema morar na rua na agenda pública, estão os operadores do sistema de justiça, em especial o Ministério Público e a Defensoria Pública que agem com foco nos direitos humanos e sua relação com os direitos sociais e o direito à cidade. (Filgueiras, 2022)

Não podemos atribuir exclusivamente à ação direta do Padre Júlio ao quebrar as pedras e suas repercussões imediatas, descritas no início deste artigo, o surgimento da arguição de inconstitucionalidade e a decisão do STF e à criação do Plano Ruas Visíveis. Contudo, há fartas evidências da relação entre tais fatos. A ação direta foi amplamente mencionada em todas as decisões que vieram depois. Ou seja, podemos nos perguntar se estas últimas teriam ocorrido sem aquela, ou sem o movimento que as catalisou. Muitas peças estavam no tabuleiro há bastante tempo, por exemplo, as reações das pessoas em situação de rua, as denúncias do Ministério Público e das organizações da sociedade civil em várias cidades. Também não eram recentes a atuação do Padre (que não está sozinho, ele é a figura visível da Pastoral do Povo da Rua em São Paulo) e as resistências em secretarias de Assistência Social a algumas ações de gestão urbana nos municípios. Porém, até então estas peças não se moviam juntas ou com a força exercida a partir do acontecimento. Neste sentido, a ação de quebra das pedras foi um fato catalisador. Poderia ter ficado somente na marretada, ou na marretada mais a retirada, pela Prefeitura de São Paulo, das pedras naquele viaduto. Mas não foi assim. O ingrediente novo, que fez sair da inércia, foi a ação direta de um personagem da sociedade civil - que é por todos



associado à defesa dos vulneráveis e em especial dos moradores de rua. Ela foi mais forte, acompanhada de argumentos que haviam sido já amplamente colocados mas que a partir desse momento foram mais difundidos. O que era uma situação localizada na capital paulista ganhou repercussão e abrangência nacionais. O que era uma ação contra o poder executivo local desencadeou mobilização do poder legislativo nacional e do STF, os quais criaram obrigações aos poderes executivos municipais no país (não permitir a arquitetura hostil) e ao executivo nacional e estaduais (implementar efetivamente a PNPSR e demonstrar seus resultados). Ou seja, o fato – transformado em acontecimento - moveu fortemente a agenda de decisões governamentais, obrigou a avançar na implementação dessa política.

Cabe aos municípios a regulação do espaço urbano de uma cidade. No entanto, a nova lei federal interferiu nisso; ela obriga a respeitar proibições, impede a adoção de certas práticas dissuasivas à presença das pessoas em situação de rua e ao usufruto do direito a cidade por outros segmentos da população. Assim, as iniciativas do Legislativo e, em seguida, do Judiciário, se impõem ao poder municipal, impactam a agenda da gestão urbana. Não são mais apenas os gestores da política social – especialmente da Assistência Social – que agem no enfrentamento ao problema da vida na rua. A política de direitos humanos está em certo modo, em vista da força dos direitos constitucionais, em posição fortalecida, ela conecta as demais políticas e abre espaço para o poder judiciário, que mobiliza os argumentos da dignidade da pessoa humana, da reserva do possível e do cumprimento da legislação das políticas públicas.

Sendo incontestável que o problema morar na rua - complexo, com suas diversas faces: social, urbana, política e midiática - está no radar de grande variedade de instituições públicas e que há uma extensa rede de atores sociais e políticos envolvidos, qualquer alteração e decisão leva a colocar no centro da problematização o poder executivo municipal. Em definitivo, são eles que executam a política nacional, além de serem responsáveis pelas políticas urbana e de segurança municipal, as quais com frequência se confrontam com a presença de moradores nas ruas. Além disso, eles devem se haver com as forças e interesses na cidade que promovem ações ou omissões que violam os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.

O Padre Júlio conseguiu realmente atuar como proponente e “chamar a atenção sobre uma questão e obter acesso à agenda governamental” conforme a terminologia de Cobb e Ross, (apud Capella 2018, p. 62). A PNPSR foi colocada, em vista de tudo isto, no centro da agenda governamental. Não houve propriamente mudança de paradigma ou alteração substantiva na



política pública, mas com a exigência de efetiva execução da PNPSR (decisão STF), o que provocou novos programas, porém todos no mesmo foco anterior, com aprofundamento, ou mais destinação de recursos às ações, retirando os poderes executivos da inércia. Por um lado, o que ocorreu foi uma mudança de caráter incremental, com mais recursos, visibilidade, exigências e maior direcionamento federal. A garantia dos direitos das pessoas em situação de rua se realiza com a efetiva provisão dos bens e serviços no âmbito municipal, para a qual concorrem as ações dos três níveis de governos executivos. Portanto, o que o STF fez foi exigir a aplicação das normas e dos programas estabelecidos na política nacional, impondo prazos de respostas e apresentação de planos que possam ser monitorados. Resta acompanhar, no futuro próximo, se estas decisões conseguirão incidir positivamente na provisão dos bens e serviços à população em situação de rua.

Por outro lado, ocorreu uma mudança significativa ao ser instituída a proibição na política urbana: não instalar dispositivos da arquitetura hostil. Para isto, deixando de esperar normativas específicas em cada município, estabeleceu-se uma legislação geral, vimos a adoção de instrumento baseado na autoridade – estabeleceu regulação; proibição de atividade indesejada, com o uso da autoridade como instrumento de política pública (Howlett; Ramesh, 2003 apud Capella 2018). Caiu o bloqueio a não adotar dispositivos hostis em cada cidade. Ademais foi retirada, nesse aspecto, a disputa entre as políticas setoriais urbana e social.

É necessário apontar que a pandemia da Covid-19 em certa medida abriu uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 2006). Muito foi divulgado sobre a vulnerabilidade dos moradores de rua que não podiam se isolar em casa para se proteger do risco e que perderam acesso aos recursos do cotidiano da cidade. Ao poder público municipal foi exigido pelo Ministério Público dar respostas às necessidades desses cidadãos durante a pandemia.

Podemos considerar o Padre Júlio como um dos principais empreendedores da causa dos direitos das pessoas que vivem nas ruas, como possuidor de autoridade moral (e religiosa), pela sua proximidade com pessoas de rua, por ser interlocutor e parceiro de organizações sociais e, dependendo do governo, também do poder público. Porém, as reações contrárias ao Padre Júlio, que não surgiram naquele momento pois eram antigas, se intensificaram e em diversas frentes. Surgiram muitos ataques que visam desacreditá-lo, quebrar sua autoridade moral, deslegitimá-lo, destruir sua credibilidade, ofendê-lo, acusá-lo de comportamentos imorais (Motta, 2024). Contudo, tais ataques também têm gerado contrarreações e defesa, tais como a



carta pública assinada por dezenas de entidades âmbito religioso e pastoral (Comissão Brasileira Justiça e Paz, 2024) e o apoio do Papa Francisco.

Em outra frente da disputa, em 2024 a Câmara Municipal de São Paulo aprovou um projeto de lei que prevê multa para quem não cumprir determinados requisitos sobre doação de alimentos para pessoas em situação de rua na capital. Não sendo propósito deste artigo discutir o processo desde a proposição à aprovação da lei, assinalamos apenas que seu conteúdo fundamental consiste no estabelecimento de normas rígidas para a ação de organizações não-governamentais, entidades e pessoas físicas, com exigências de caráter sanitárias e outras para que a entrega dos alimentos possa ser realizada.

As resistências no legislativo federal contra a legislação que alterou o Estatuto da Cidade explicitando a proibição também foram importantes, vocalizadas pelos deputados que questionaram o temo “arquitetura hostil”. Eles argumentaram que as prefeituras ficariam sem poder para agir e que procuraram inserir na lei restrições a outras práticas urbanas como o Graffiti.

Para finalizar, é importante assinalar que a repercussão e os desdobramentos dos fatos tratados neste artigo se apoiam também na presença de uma rede de atores em torno do problema morar na rua e da política pública para a população em situação de rua no Brasil. A formação dessa rede teve início há várias décadas, alguns atores estão no tema desde antes de 2004. Fazem parte setores da igreja católica, legisladores, parcela da burocracia pública, do Ministério Público e das defensorias públicas, e da academia (observatório, pesquisadores) e as organizações da população de rua. Tais atores têm conexões nacional e específicas por cidade. Sem dúvida, eles participam tanto na produção de políticas públicas, como na crítica e resistência, alguns participam dos conselhos da política. São aliados das autoridades governamentais quando suas propostas são atendidas, e críticos quando veem que direitos das pessoas em situação de rua estão sendo desrespeitados. Eles compartilham ideias, promovem ações, encontros, campanhas, publicam mobilizações e denúncias diversas.

REFERÊNCIAS

BABO, Isabel. O acontecimento e seus públicos. **Comunicação e Sociedade**. v. 23, p. 218-235, 2013.



BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados.** Brasília: IPEA, 2018.

BENJAMIN, Joás. Lei Padre Júlio Lancellotti, que proíbe 'arquitetura hostil', é promulgada. **Senado Notícias.** 22 dez. 2022. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/lei-padre-julio-lancellotti-que-proibe-arquitetura-hostil-e-promulgada>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.821, de 16 de janeiro de 2024.** Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em Situação de Rua: Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.** Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Discurso do ministro Silvio Almeida durante lançamento do Plano Ruas Visíveis, em 11 de dezembro de 2023.** Brasília, DF: 11 dez. 2023. Comunicações e Transparência Pública. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunicacao/discursos-e-pronunciamentos/discurso-do-ministro-silvio-almeida-durante-lancamento-do-plano-ruas-visiveis-em-11-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Decreto No. 11.819 de 11 de Dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11819.htm. Acesso em 30 Jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Mensagem No. 656, de 13 de Dezembro de 2022.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Msg/Vet/VET-656-22.htm Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 Distrito Federal.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de julho de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1914050094/inteiro-teor-1914050100>. Acesso em: 01 jul. 2024.



CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CNN BRASIL. **Padre Julio quebra pedras sob viaduto em SP colocadas contra moradores de rua**. 2 de fev. de 2021. Disponível em: <https://youtu.be/yr5aKJcFh7I>. Acesso em: 02 fev 2024.

COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ. **Carta de apoio e solidariedade ao Padre Júlio Lancellotti, à população em situação de rua e à Arquidiocese da São Paulo**, em 5 de janeiro de 2024. Disponível em https://repam.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Carta_julio.pdf. Acesso em: 01 jul. 2024.

DE LUCCA, Daniel. Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro. *In*: Rui, Taniele. Martinez, Mariana. Feltran, Gabriel (orgs.). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EdUFSCAR. 2016, p. 23-44.

FARIA, Débora Raquel. **Sem descanso: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, p.1-18, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Morar na rua: realidade urbana e problema público no Brasil. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 975-1003, 2019.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Moradores de rua: um problema público invisível e hipervisível nas cidades brasileiras. **Revista Colombiana de Sociologia**, v. 43, n. 2, p.108-127, 2020.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A proteção dos direitos das pessoas em situação de rua. *In*: SOUZA, Dimas Antônio de; ANJOS, José Jorge Figueiredo dos (orgs.). **Estudos acerca da democracia, dos direitos humanos dos serviços jurisdicionais**: obra em homenagem ao Desembargador José Joaquim Figueiredo dos Anjos. São Luís: ESMAM, 2022.

FRANÇA, Vera. O acontecimento para além do acontecimento: uma ferramenta heurística./ *In*: FRANÇA, Vera R. V.; OLIVEIRA, Luciana (Orgs.). **Acontecimento**: reverberações. Belo Horizonte: Autêntica. 2012, p. 39-51.

FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2009.

GESUAS. O novo Plano Nacional Ruas Visíveis e os seus impactos na Assistência Social. 22 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/o-novo-plano-nacional-ruas-visiveis-e-os-seus-impactos-na-assistencia-social/>. Acesso em: 30 jun. 2024.



GOV.BR. **Pessoas em situação de rua. Governo regulamenta Lei Padre Júlio Lancellotti, que veda a arquitetura hostil em espaço público.** Publicado em 11/12/2023. Atualizado em 23/01/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-regulamenta-lei-padre-julio-lancellotti-que-veda-a-arquitetura-hostil-em-espaco-publico> Acesso em: 30 jun. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. À guisa de prefácio: controle jurisdicional de políticas públicas para a população em situação de rua. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, p. 225-247.

LICHT, Karl de Fine. "Hostile architecture" and its confederates: a conceptual framework for how we should perceive our cities and the objects in them. **Canadian Journal of Urban Research**, v. 29, n. 2, p. 1-17, 2020.

MEDEIROS, Kelseny. Vitória dos trabalhadores/as em situação de rua. **O Trecheiro.** São Paulo, 07 de fev. 2024. Disponível em: <https://www.rederua.org.br/post/vit%C3%B3ria-dos-trabalhadores-aseem-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua>.

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: Fiocruz, 2019, p.79-93.

MOTTA, Júlia. CPI contra Padre Júlio. Quem é padre Júlio Lancellotti e por que ele é alvo de uma CPI? **Fórum.** 4/1/2024. Disponível em Quem é padre Júlio Lancellotti e por que ele é alvo de uma CPI? Saiba mais | Revista Fórum. Acesso em: 30 jun. 2024.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. A população em situação de rua nos números do Cadastro Único. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023a. (Texto para Discussão, 2944). DOI: 10.38116/td2944-port.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em: 01 jul. 2024.

QUERÉ, Louis. A dupla vida do acontecimento: por um realismo pragmatista. *In*: FRANÇA, Vera R. V.; OLIVEIRA, Luciana (orgs.). **Acontecimento: reverberações.** Belo Horizonte: Autêntica. 2012, pp. 21-38.

QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'. **The Guardian**, Reino Unido, 13 jun. 2014.



Disponível em: https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 01 jul. 2024.

SILVA, Felipe Matheus Ferreira da. Lei padre Júlio Lancellotti: A luta pelo conceito jurídico de arquitetura hostil. **Migalhas**, 23 abr.2021. De peso. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/344279/lei-padre-julio-lancellotti>. Acesso em: 01 jul. 2024.

TERROLLE, Daniel. La ville dissuasive: l'envers de la solidarité avec les sdf. **Espaces et sociétés**. n.116-117, p.143-157, 2004.