

ARQUITETURA HOSTIL, LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AOS ESPAÇOS PÚBLICOS PELAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

MAYRA CARVALHO TORRES SEIXAS:

Bacharela em Direito pela Fundação Universidade Federal de Rondônia.¹

RESUMO: O presente trabalho tem como intuito analisar as alterações promovidas no Estatuto da Cidade pela Lei Padre Júlio Lancelotti, promulgada em 2022 com o intuito de coibir a construção de arquitetura hostil nas cidades brasileiras, práticas estas destinadas a impedir o acesso das pessoas em situação de rua a logradouros públicos.

Palavras-chave: Cidade. Arquitetura hostil. Pessoas em situação de rua. Cidadania. Dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT: The present work aims to analyze the changes promoted in the City Statute by the Law Padre Júlio Lancelotti, enacted in 2022 with the intention of restrain the construction of hostile architecture in Brazilian cities, practices that are intended to prevent access by people in a street situation to public places.

Keywords: City. Hostile architecture. Street people. Citizenship. Human Dignity.

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, incisos I e II, garante aos cidadãos brasileiros o direito a cidades sustentáveis, estabelecendo que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O direito à cidade é, portanto, um direito difuso e coletivo, de que são titulares todos os habitantes da cidade, e deve ser interpretado a partir da promoção dos direitos humanos e dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Considerando o acelerado crescimento dos núcleos urbanos no último século, evidenciam-se diversas questões de grande complexidade, no que se refere ao acesso de grupos específicos de pessoas à uma via digna.

Nesse contexto, os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas em situação de rua necessitam da atenção do Poder Público, no sentido de garantir a acessibilidade e utilização isonômica das edificações urbanas.

No que se refere especialmente à população em situação de rua, dado o relevante crescimento dessa população nos últimos anos, verificou-se a utilização de

¹ E-mail: mayractorres@hotmail.com

arquitetura hostil, com a finalidade de afastar essas pessoas dos logradouros públicos.

Com a finalidade de impedir tais práticas, a Lei n. 14.489/2022 alterou o Estatuto da Cidade para prever a proibição do emprego de arquitetura hostil.

O presente trabalho tem como objetivo, desta feita, analisar a proposição legislativa e apresentar dados atuais acerca da realidade brasileira no que concerne ao quantitativo de pessoas em situação de rua.

2 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E A REALIDADE BRASILEIRA SEGUNDO DADOS DO IPEA

Nos termos do Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, considera-se população em situação de rua:

“(...) o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

Vê-se, portanto, que a população em situação de rua é caracterizada pela heterogeneidade, sendo inúmeras as causas que levam uma pessoa a fazer dos logradouros públicos seu local de moradia regular ou temporário.

O Decreto n. 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos e, em seu artigo 5º, estabeleceu a necessidade de observância dos seguintes princípios: dignidade da pessoa humana, direito à convivência familiar e comunitária, respeito à vida e cidadania, atendimento humanizado e universalizado e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Segundo dados do IPEA, a população em situação de rua cresceu 38% entre 2019 e 2022, atingindo 281.472 pessoas, demonstrando-se que, em uma década (2012 e 2022), o crescimento desse segmento da população foi de 211%.

A Nota Técnica n. 103², emitida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a estimativa da população em situação de rua no Brasil, destaca, inicialmente, que o Brasil não conta com dados oficiais sobre o número de pessoas em situação de rua.

Assim, em que pese a instituição de contagem oficial desse segmento estar prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua, tanto o Censo Demográfico de 2010 quanto o de 2022 seguiram o método tradicional de contagem, computando apenas a população domiciliada.

Não obstante as dificuldades observadas na obtenção de dados fidedignos dos números de pessoas em situação de rua, o IPEA consolidou as informações fornecidas pelas prefeituras e os registros no CadÚnico, pelo que foi possível estabelecer uma estatística e publicação dos dados.

Conforme se observa das tabelas a seguir, retiradas da Nota Técnica n. 103, do IPEA, o número de pessoas em situação de rua saltou de 90.480 em 2012 para 281.742 em 2022, havendo registro de 18.532 pessoas em situação de rua na região Norte do Brasil e 151.030 na região Sudeste.

TABELA 6
Número de pessoas em situação de rua no Brasil (2012-2022)

Ano	População em situação de rua estimada
2012	90.480
2013	96.246
2014	106.650
2015	123.104
2016	138.785
2017	160.614
2018	184.749
2019	204.660
2020	214.451
2021	232.147
2022	281.472

Fonte: IBGE (2015); Ipea (2015); Brasil (2022a; 2022b; 2022c; 2022d).
Elaboração do autor.

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nota Técnica n. 103 – Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em 21/03/2023.

TABELA 7
Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2012	3.147	16.088	46.702	15.928	8.615	90.480
2013	3.290	17.062	50.576	16.423	8.895	96.246
2014	3.656	17.804	57.482	17.859	9.850	106.650
2015	4.089	24.754	63.914	19.544	10.803	123.104
2016	4.622	27.698	74.197	21.957	10.313	138.785
2017	5.674	26.590	89.173	27.296	11.881	160.614
2018	7.826	29.827	99.796	32.975	14.325	184.749
2019	8.002	34.705	114.413	32.731	14.809	204.660
2020	9.404	35.721	120.104	34.809	14.413	214.451
2021	17.695	43.723	122.255	32.562	15.912	232.147
2022	18.532	53.525	151.030	39.178	19.207	281.472

Fonte: IBGE (2015); Ipea (2015); Brasil (2022a; 2022b; 2022c; 2022d).
Elaboração do autor.

É certo que o considerável aumento do quantitativo de pessoas em situação de rua, nos últimos anos, representa desafio ao Poder Público, uma vez que se exige a execução de políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda a essas pessoas.

Revela-se necessária, ainda, a atuação conjunta e concertada de diversos órgãos públicos, a fim de propiciar o acesso aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal a esse grupo vulnerável.

Nesse contexto, o Ministério Público e as Defensorias Públicas possuem importante participação na tutela individual e coletiva dos direitos das pessoas em situação de rua, sendo legitimados a atuar extrajudicialmente ou mesmo mediante ações civis públicas ou ações individuais na busca da concretização de uma vida digna a esse segmento populacional.

No âmbito da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, por exemplo, foi criado o “Programa de Apoio à população em situação de rua”, coordenado pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos e da Coletividade”, e conta com a parceria de entidades do terceiro setor.

Segundo informações extraídas do sítio eletrônico da DPE/RO³, o objetivo do programa é promover o atendimento permanente e itinerante das pessoas em situação de rua, grupo que experimenta alta vulnerabilidade.

Assim, valendo-se da prerrogativa de requisição e com base no Provimento n. 46/2020 do Conselho Nacional de Justiça, a Defensoria solicita segunda via de

³ <https://www.defensoria.ro.def.br/programa-de-apoio-a-populacao-de-rua/>

certidões de assento de nascimento de pessoas em situação de rua, como uma das medidas executadas no programa.

Tais elementos corroboram a importância do poder de requisição da Defensoria Pública, considerando constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 6852. Por ocasião do referido julgamento, o STF considerou que a concessão de tal prerrogativa à Defensoria Pública constitui verdadeira expressão do princípio da isonomia e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva.

Feitos tais esclarecimentos iniciais, passa-se à análise da denominada arquitetura hostil e das alterações promovidas pela Lei Padre Júlio Lancelotti.

2.1 ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI

Afora as boas práticas conduzidas pelo Poder Público ou mesmo por organizações da sociedade civil, em atenção à Polícia Nacional para a População em Situação de Rua, a Prefeitura de São Paulo promoveu intervenções no espaço urbano, como a construção de blocos de concreto embaixo de viadutos, a fim de afastar de tais locais públicos as pessoas em situação de rua.

Convencionou-se chamar de arquitetura hostil esse conjunto de dispositivos construtivos que têm como objetivo impedir a permanência de pessoas em bancos de praças, espaços residuais em fachadas e demais áreas livres do espaço público.

A decisão da Prefeitura de São Paulo de realizar tais intervenções arquitetônicas foi muito criticada e o clamor social resultou na edição da Lei n. 14.489/2022, denominada Lei Padre Júlio Lancelotti.

Referido diploma legal inseriu o inciso XX ao artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), com a seguinte redação:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

A Lei n. 10.257/2011, que estabelece diretrizes gerais de política urbana, passa a contar com dispositivo que inclui como diretriz da política urbana o abrigo e o acesso aos espaços de uso público, estando vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua.

O texto da lei em apreço havia sido vetado integralmente pela Presidência da República, sob o argumento de que a proposição legislativa 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.

Com a derrubada do veto pelo Congresso Nacional, a Lei n. 14.489/2022 entrou em vigor em 22/12/2022.

Reveste-se de grande importância a alteração legislativa, para fins de impedir que o Poder Público realize intervenções com o propósito de restringir o acesso às pessoas em situação de rua, grupo vulnerável por razões das mais diversas.

Além disso, vislumbra-se um efeito pedagógico para a população em geral, ante a necessidade de que as pessoas em situação de rua sejam acolhidas pela comunidade.

Não se pode conceber a adoção de condutas tais que perpetuem a segregação e a invisibilidade de segmentos sociais já marginalizados. No ponto, a Nota Técnica n. 103, do IPEA, registra que o histórico de tratamento da população em situação de rua pelo Estado Brasileiro é marcado pela repressão e invisibilização desse segmento.

Para ilustrar tal argumento, o documento destaca que:

O histórico de tratamento da população em situação de rua pelo Estado brasileiro é marcado pela repressão e invisibilização desse segmento. Uma semana após a abolição da escravatura, o Ministério da Justiça enviou um projeto de repressão à ociosidade, buscando reprimir a circulação dos outrora escravizados pelo espaço urbano. Como aponta Chalhoub (1983, p.55), esse projeto foi votado quase que unanimemente pela Câmara, sendo saudado como "de salvação pública (...) exatamente porque tinha como objeto principal a população nacional, ou seja, o liberto". Tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 e a Lei de Contravenções Penais de 1941 estipulavam penas para a "vadiagem". Embora essa legislação possa parecer distante no tempo, na verdade, o artigo da Lei de Contravenções Penais de 1941 que trata da

mendicância “por ociosidade ou cupidez” só foi revogado em 2009.

Como se observa, a legislação criminal brasileira, até pouco tempo atrás, com resquícios da aplicação do direito penal do autor, punia o cidadão pelo simples fato de se encontrar em situação de vulnerabilidade, prevendo como contravenção penal a conduta de “Mendigar, por ociosidade ou cupidez”.

No que tange à aplicação da lei penal às pessoas em situação de rua, importa registrar a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, no Habeas Corpus n. 772380/SP.

Na ocasião, restou consignada a necessidade de se avaliar, quando da decretação da prisão preventiva de pessoas em situação de rua, além dos requisitos legais previstos no Código de Processo Penal, as recomendações da Resolução n. 425, do CNJ e, no caso de aplicação de medidas cautelares alternativas, que se opte por aquela que melhor se adequa a realidade da pessoa em situação de rua.

Tais considerações devem partir, segundo o STJ, de uma análise da hipossuficiência e vulnerabilidade dessas pessoas, bem como deve-se adotar a medida de maneira proporcional diante do contexto e trajetória de vida e das possibilidades de cumprimento.

A decisão destacou, ainda, que

“A questão referente a pessoas em situação de rua é complexa, demanda atuação conjunta e intersetorial, e o cárcere, em situações como a que se apresenta nos autos, não se mostra como solução adequada. Cabe aos membros do Poder Judiciário, ainda que atuantes somente no âmbito criminal, um olhar atento a questões sociais atinentes aos réus em situação de rua, com vistas à adoção de medidas pautadas sempre no princípio da legalidade, mas sem reforçar a invisibilidade desse grupo populacional”.

Ora, no ordenamento jurídico brasileiro, a aplicação de prisões cautelares é excepcional, sendo imprescindível o preenchimento dos requisitos legais e, também, que não sejam cabíveis medidas alternativas à prisão. Sendo assim, com mais razão ainda deve o magistrado avaliar, em cada caso concreto, a real necessidade de segregação de uma pessoa em situação de rua, tendo em vista que o descumprimento de medidas alternativas pode ser prejudicado pelo próprio estilo de vida, não sendo razoável a conversão automática em prisão preventiva.

Acerca do tema, o relator do HC, Ministro Rogério Schietti Cruz salientou, além da Resolução n. 425, do CNJ, o teor do Guia de Atuação Ministerial elaborado pelo

Conselho Nacional do Ministério Público, segundo o qual os membros do Ministério Público da União e dos Estados devem "zelar pela inocorrência de prisões arbitrárias ou medidas de restrição à liberdade baseadas em estigmas negativos e preconceitos sociais, tais como as prisões para averiguações".

Saliente-se, ainda, que tramita no Supremo Tribunal Federal, a ADPF n. 976, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que tem como objeto pedido de declaração do estado de coisas inconstitucional da conjuntura dessas pessoas em situação de rua.

De todo o exposto é possível extrair que a questão da população em situação de rua tem exigido uma postura proativa dos operadores do direito, mediante a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, mediante resoluções, programas e projetos tendo como objeto a solução dos problemas enfrentados por este segmento populacional.

No mesmo sentido a proposta legislativa convertida em lei demonstra a preocupação do Poder Legislativo em regular a situação desse grupo vulnerável, que merece sejam respeitados seus direitos fundamentais.

3 CONCLUSÃO

A partir dos elementos apresentados no presente artigo, é possível concluir que a Lei n. 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti, promoveu importante alteração no Estatuto da Cidade, para o fim de positivar a proibição da utilização de arquitetura hostil pelas Prefeituras.

Demonstrou-se, ademais, o relevante aumento da população em situação de rua, que ultrapassa 280.000 pessoas no ano de 2022, acarretando a necessidade de acompanhamento pelas gestões municipais e pelos demais entes federativos, pois se revestem de importância as políticas públicas destinadas à concretização dos direitos fundamentais desse segmento populacional.

Não se pode admitir que a legislação brasileira e as decisões políticas retrocedam no sentido de negar a essas pessoas direitos mínimos como o de livre acesso aos espaços públicos, aumentando sobremaneira o estado de vulnerabilidade experimentado pela população em situação de rua.

O direito à cidade é direito difuso e coletivo e, como tal, deve ser atribuído a todos os seus habitantes, vedando-se práticas segregacionistas e que exacerbem o estado de invisibilidade da população heterogênea que faz dos logradouros públicos sua habitação permanente ou temporária.

Restou evidente, ademais, a importante atuação de instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, pois são legitimados a atuar, tanto por

meio de ações judiciais quanto extrajudicialmente, fazendo uso de seu poder de requisição, para tutela dos direitos fundamentais e humanos dessa população.

Por fim, registre-se que a sociedade brasileira deve somar esforços ao Poder Público, no sentido de acolher as pessoas em situação de rua, e evitar que se tornem invisíveis e excluídas da cidade, que deve atender, nos termos do Estatuto da Cidade, sua função social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 7.053, de 23/12/2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 21/03/2023.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10/07/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 21/03/2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nota Técnica n. 103 – Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em 21/03/2023.

IPEA. População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em 21/03/2023.

OLIVEIRA, NELSON. "Arquitetura hostil", a face mais cruel das cidades brasileiras. Mobilize Brasil. Disponível em: https://www.mobilize.org.br/noticias/12757/arquitetura-hostil-a-face-mais-cruel-das-cidades-brasileiras.html?gclid=CjwKCAjwq-WgBhBMEiwAzKSH6PfPwLWmP7bGTksjB8PfYrMIFhGDJ_EgFsmeCePxS3RjtYTI81AlyBoCnKAQAvD_BwE. Acesso em 21/03/2023.

SAYURI, Juliana. O que é arquitetura hostil. E quais suas implicações no Brasil. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/03/O-que-%C3%A9-arquitetura-hostil.-E-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es-no-Brasil>. Acesso em 21/03/2023.