



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

ISSN 2763-7867

<https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a323>

Data de submissão: 29/2/2024

Data de aprovação: 23/4/2024

Defensoria Pública e população em situação de rua: elementos empíricos para o efetivo acesso à justiça¹

Public Defender and homeless Population: empirical elements for effective access to justice

Defensoría Pública y la población en situación de calle: elementos empíricos para el acceso efectivo a la justicia

Luciana Marin Ribas²

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9230-3896>
E-mail: luciana.ribas@fgv.br

Wilherson Carlos Luiz³

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7885-3211>
E-mail: wilhersonluiz@gmail.com

Resumo

A análise visa identificar o papel desempenhado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo no acesso à justiça pelas pessoas em situação de rua. Apresenta a experiência prática do atendimento jurídico implementado pela instituição ao longo dos anos, apontando as principais questões e problemas identificados e a importância da experiência concreta na identificação de mecanismos efetivos de acesso à justiça. A seguir, a partir da identificação empírica de uma prática violadora de direitos das pessoas em situação de rua, analisamos as possibilidades do litígio estratégico

¹RIBAS, Luciana Marin; LUIZ, Wilherson Carlos. Defensoria Pública e população em situação de rua: elementos empíricos para o efetivo acesso à justiça. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 555-591, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a323>.

²Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Integrante do Fórum da Cidade de São Paulo em Defesa da População em Situação de Rua, uma das entidades que representa a sociedade civil no CIAMP-Rua no biênio 2023-2025. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5215145266262658>.

³Graduado em Ciências Sociais e Direito pela Universidade de São Paulo. Sociólogo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas por meio da Bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4177646172376629>.

e os limites de atuação institucional na elaboração e fiscalização da execução de políticas públicas. A pesquisa foi realizada a partir da observação da atuação concreta da instituição e de estudo de caso veiculados em ações judiciais sobre a temática. Concluímos demonstrando as dificuldades da instituição em promover o direito básico de acesso à justiça em contexto social de extrema desigualdade e marginalização social.

Palavras-chave

Defensoria Pública; acesso à justiça; litígio estratégico; população em situação de rua.

Sumário

1. Introdução. 2. População em situação de rua: cenário nacional e na cidade de São Paulo. 3. Dinâmica sociopolítica da exclusão social. 4. O atendimento da Defensoria Pública à população em situação de rua – o direito de acesso à justiça. 5. Litígio estratégico e a atuação da Defensoria Pública de São Paulo – a questão da zeladoria e limpeza urbana na cidade de São Paulo. 6. Conclusão.

Abstract

The analysis aims to identify the role played by the Public Defender's Office of the State of São Paulo in providing access to justice for individuals experiencing homelessness. We will present the practical experience of legal assistance provided by the institution over the years, highlighting the main issues and problems identified, as well as the importance of this practical experience in identifying effective mechanisms for accessing justice. Subsequently, based on the empirical identification of rights violations against individuals experiencing homelessness, we analyze the possibilities and limits of strategic litigation and institutional action in the development and oversight of public policies. The research was conducted through observation of the institution's concrete actions and study of cases involved in judicial proceedings related to the subject. We conclude by demonstrating the institution's challenges in promoting the basic right of access to justice in a context of extreme social inequality and marginalization.

Keywords

Public Defender's Office; access to justice; strategic litigation; homeless people.

Contents

1. Introduction. 2. Homeless population: national scenario and in the city of São Paulo. 3. Socio-political dynamics of social exclusion. 4. Public Defender's assistance

for the homeless population – the right of access to Justice. 5. Strategic litigation and the role of the Public Defender’s Office of São Paulo – the issue of urban maintenance and cleanliness in the city of São Paulo. 6. Conclusion.

Resumen

El análisis tiene como objetivo identificar el papel desempeñado por la Defensoría Pública del Estado de São Paulo en el acceso a la justicia destinado a las personas en situación de calle. Se presentará la experiencia práctica de la asistencia legal implementada por la institución a lo largo de los años, señalando los principales problemas identificados y la importancia de la experiencia concreta en la identificación de mecanismos efectivos de acceso a la justicia. A continuación, a partir de la identificación empírica de una práctica que viola los derechos de las personas en situación de calle, analizamos las posibilidades y limitaciones del litigio estratégico y la actuación institucional en la elaboración y supervisión de la ejecución de políticas públicas. La investigación se llevó a cabo mediante la observación de la actuación concreta de la institución y el estudio de casos presentados en acciones judiciales sobre el tema. Concluimos demostrando las dificultades de la institución para promover el derecho básico de acceso a la justicia en un contexto social de extrema desigualdad y marginación social.

Palabras clave

Defensoría Pública; acceso a la justicia; litigio estratégico; población en situación de calle.

Índice

1. Introducción. 2. Población en situación de calle: escenario nacional y en la ciudad de São Paulo. 3. Dinámica socio-política de la exclusión social. 4. La atención de la Defensoría Pública a la población en situación de calle – el derecho de acceso a la Justicia. 5. Litigio estratégico y el papel de la Defensoría Pública de São Paulo – la cuestión de la administración y limpieza urbana en la ciudad de São Paulo. 6. Conclusión.

1. Introdução

Na sociedade urbana contemporânea, uma pessoa em situação de rua⁴ representa um dos mais altos graus de vulnerabilidade e violação de direitos impostos a um cidadão. A sonegação de direitos básicos de cidadania impõe a essas pessoas uma realidade de discriminações, estigmas, humilhações, violências, privações e miséria que não alcança nenhuma outra pessoa no atual estágio de desenvolvimento de nossa democracia.

O traço característico das pessoas que se encontram em situação de rua é o histórico de rompimentos de vínculos pessoais e sociais. O rompimento de vínculos afetivos e familiares, a perda de emprego, renda e moradia, os problemas de saúde, como o uso problemático de álcool e outras drogas, e tantos outros percalços pessoais são fatores que se somam às precariedades das políticas públicas de segurança e proteção social e lançam as pessoas à vida nas ruas. Independentemente dos percursos que levam a essa trajetória biográfica de perdas e privações, em grande medida a situação de rua potencializa os processos de despersonalização e perda da identidade, rebaixando o *status* de cidadão das pessoas que se encontram sujeitas às vicissitudes da vida nas ruas. Viver na rua expõe as pessoas a graves violações de direitos básicos e aumenta os riscos, resultando de violações prévias e potencializando novas.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, cuja Constituição Federal assegura uma ampla gama de direitos fundamentais sociais (arts. 6º, 196, 203, 205, 225 entre outros da Constituição Federal de 1988). Constituem-se como fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III, CF 1988). São ainda objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos III e IV, CF 1988). Reforçando esses fundamentos e objetivos da República, o ordenamento jurídico brasileiro se mantém

⁴O Decreto Federal nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009, que estabelece a Política Nacional para a População em Situação de Rua, define população em situação de rua (nos termos do parágrafo único do art. 1º), como: “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”. BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

aberto⁵ a recepcionar os direitos e garantias assegurados pelo regime jurídico dos direitos humanos internacionais (art. 5º, §§ 2º e 3º, CF 1988).

A despeito do respaldo constitucional e da adesão do Brasil aos principais tratados internacionais de proteção e promoção aos direitos econômicos, sociais e culturais⁶, observa-se que expressiva parcela da população brasileira se encontra alijada do efetivo gozo dos direitos assegurados nacional e internacionalmente. Especificamente às pessoas em situação de rua, grupo social em condição de extrema vulnerabilidade social, a violação de direitos que asseguram uma vida digna é quase absoluta.

O fenômeno da situação de rua é um dado da realidade de qualquer cidade brasileira e uma questão social que demonstra vigorosamente como os direitos proclamados nos livros, quando incidem na renitente desigualdade social brasileira, muito pouca ou nenhuma alteração concreta conseguem produzir.

Mesmo sendo um fenômeno de extrema complexidade que demanda abordagens intersetoriais e interdisciplinares e exige respostas plurais e articuladas, observa-se que os poderes públicos responsáveis por implementar as estratégias e políticas públicas de enfrentamento ao fenômeno pouco realizam para enfrentar a questão⁷. Na dinâmica urbana, a especulação imobiliária e a elevação do custo da

⁵Característica da abertura típica do regime jurídico das normas de direitos humanos, o alargamento do rol dos direitos humanos reflete sua não tipicidade, uma herança do jusnaturalismo. Isso significa que os direitos são protegidos pelo seu conteúdo, não pela inclusão em um documento constitucional ou internacional. Esse conteúdo visa proteger a dignidade da pessoa humana, demonstrando uma cláusula aberta ou princípio de não tipicidade dos direitos humanos. A Constituição brasileira de 1988 também faz referência a outros direitos fundamentais não constitucionalizados, evidenciando a aceitação da fundamentalidade material além da formal, que é resultado da positividade. (RAMOS, André de C. Curso de direitos humanos. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553626409. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626409/>. Acesso em: 06 jun. 2024).

⁶Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado em 24/01/1992, promulgado pelo Decreto 591, de 06/07/1992 (BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 6 jun. 2024), e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador de 1988), ratificado em 7/11/1988, promulgado pelo Decreto 3.321, de 30/12/1999 (BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 20 fev. 2023).

⁷No âmbito judicial, em 8 de outubro de 2021 o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 425, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Além de diretrizes e princípios para a implementação da política pública pelos órgãos jurisdicionais, a normativa determina medidas administrativas para enfrentar a exclusão jurídica das pessoas em situação de rua e medidas para assegurar o acesso à justiça. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 425, de 08 de outubro de 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 20 jan. 2023).

moradia conduzem cada dia mais e mais trabalhadoras/es pobres à situação de rua. É a inépcia do poder público em assegurar direitos sociais, como o direito à moradia, que concorre para o crescimento exponencial de pessoas em situação de rua.

Ante esse cenário, em maio de 2022 foi proposta pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976. No pedido central, foi requerida ao STF a determinação aos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e aos demais Poderes de adoção de providências para atender as necessidades elementares da população que sobrevive de forma desumana nas ruas. Segundo os autores da ação, essas omissões estruturais descumprem o disposto no Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na inicial, foram formulados 29 pedidos de concessão de medida cautelar, para impor ao Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal medidas para preservação da saúde e da vida das pessoas em situação de rua, e 6 pedidos específicos sobre zeladoria urbana e serviço de limpeza, que subtraem sumariamente pertences das pessoas que vivem nas ruas. No mérito, requereu-se a declaração do estado de coisas inconstitucional da conjuntura das pessoas em situação de rua para determinar a adoção de providências de índole legislativa, orçamentária e administrativa.

Em liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes em 25 de julho de 2023 e referendada pelo Plenário em 22 de agosto de 2023, o STF ordenou que estados, DF e municípios sigam imediatamente as diretrizes do Decreto nº 7.053/2009 para a população de rua. O relator deu 120 dias para o governo federal elaborar um plano de ação para implementar a política, considerando diferentes grupos familiares. Estados e municípios devem garantir segurança e apoio aos animais das pessoas em abrigos, proibindo recolhimento forçado de pertences, remoção compulsória e uso de arquitetura hostil.

A decisão do STF referente à ADPF 976 é emblemática, pois reconhece as diretrizes estabelecidas há quase 13 anos pelo Decreto Federal nº 7.053/2009, no sentido de estabelecer que a questão da rua é intersetorial e deve ser tratada para além da política da assistência social. Além disso, reconhece a inércia dos três níveis de governo, considerada a baixa adesão formal dos entes federativos à política nacional estabelecida no decreto (apenas 5 estados e 15 municípios). Isso se dá em razão da invisibilidade do tema e ausência dos dados oficiais para desenvolvimento de políticas públicas – já que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não contabiliza as pessoas em situação de rua nos censos nacionais, e os únicos

dados atuais se referem a levantamentos feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir das informações contidas no Cadastro Único (CadÚnico).

A princípio, o acesso à justiça concebido tradicionalmente como “o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”⁸, pouco ou muito pouco, poderia influir nesse quadro de coisas, pois o acesso efetivo só se realiza e faz sentido quando os titulares dispõem de meios para reivindicá-los, e a ausência de políticas públicas eficientes, para respaldar as demandas concretas, transforma esse direito em uma postulação fadada à frustração.

A partir dessa breve exposição do tema abordado, o artigo discute o acesso à justiça das pessoas em situação de rua realizado pela Defensoria Pública de São Paulo. Ao contextualizar o universo de pessoas em situação de rua com dados secundários de pesquisas quantitativas e censitárias, propõe-se abordar discussão teórica do conceito de acesso à justiça, através de uma perspectiva empírica de atuação institucional, mobilizando o litígio estratégico, para elaboração e monitoramento de uma política pública, e apontando os desafios, limites e obstáculos à atuação da Defensoria Pública para assegurar o acesso à justiça que efetive os direitos de cidadania e consolidação democrática.

2. População em situação de rua: cenário nacional e na cidade de São Paulo

No cenário nacional, de acordo com levantamento realizado pelo IPEA, estima-se que existam 281.472 mil pessoas em situação de rua. Entre os anos de 2019 e 2022, esse perfil populacional cresceu 38%. Em dez anos, entre 2012 e 2022, o crescimento desse público foi de 211%. Comparativamente ao perfil geral da população brasileira, em dez anos, entre os anos de 2012 e 2022, o crescimento vegetativo foi de 11%⁹.

⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988, p. 11.

⁹ NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília: IPEA, 2022. Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

Especificamente na cidade de São Paulo¹⁰, o último Censo da População em Situação de Rua, realizado em 2021¹¹, identificou 31.884 nessa condição. Desse universo, 19.209 pessoas (60,2%) se encontram em logradouros; e 12.675 pessoas (39,8%), nos centros de acolhida. As informações demográficas dessa população revelam que 83,4% são do sexo masculino e 16,6% do sexo feminino. No critério de raça/cor/etnia, entre as respostas válidas, a maior incidência foi de pessoas declaradas pardas com 47,1%, seguida por pessoas declaradas brancas, com 25,8%, e pretas com 23,7%. As pessoas que se declararam de etnia/cor amarela representaram 0,8%, indígenas também 0,8%, e 1,7% não soube ou não quis responder à questão. A soma de pretos e pardos equivale a 70,8% da população em situação de rua na cidade. Quanto à faixa etária, o maior percentual de pessoas em situação de rua encontra-se entre 31 e 49 anos, representando 49,4% das pessoas em situação de rua na cidade. O segundo maior quantitativo compreende os indivíduos na faixa entre 18 e 30 anos, com 18,5%; e o terceiro maior quantitativo, a faixa entre 50 e 59 anos, com 17% das pessoas em situação de rua. Os idosos representam 12,0% das pessoas em situação de rua na cidade.

Uma informação relevante, que interessa diretamente à análise proposta neste artigo, refere-se à presença em logradouros públicos de moradias improvisadas, como barracas de *camping*, barracos, *malocas*, entre outros arranjos precários de proteção contra as intempéries, identificadas em 54,5% dos pontos de concentração onde foram realizadas as abordagens pelas equipes de pesquisa. No total foram encontrados 6.778 pontos de moradias improvisadas, com uma média de 2 pessoas por barraca/moradia improvisada, número 330% maior do que os identificados em 2019. Em 0,5% dos pontos havia presença de crianças ou adolescentes desacompanhados de adultos, e, em 2,1% dos pontos, havia presença de crianças ou adolescentes acompanhados de adultos.

É sobre esse contexto social de crescimento exponencial de pessoas e famílias em situação de rua, agravado nos últimos anos pela crise sanitária e humanitária da pandemia de Covid-19, que a atuação da Defensoria Pública, como instituição eleita pela Constituição Federal para inclusão jurídica dos necessitados, expõe os limites e as possibilidades do acesso à justiça em contextos sociais de extrema desigualdade

¹⁰ O recorte para a cidade de São Paulo se justifica pelo fato de ser a cidade com a maior concentração de pessoas em situação de rua no cenário brasileiro.

¹¹ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **População em situação de rua São Paulo: censo 2021**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZW4MTE5MGItZjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDM0NGI1IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZiYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 20 jan. 2023.

social. Essa demanda aumentou drasticamente ao longo dos últimos anos, pois, como demonstrado na pesquisa do IPEA, as taxas de crescimento demográfico das pessoas em situação de rua são mais elevadas do que a variação do crescimento populacional geral, conforme também elucidam os dados do último censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo.

3. Dinâmica sociopolítica da exclusão social

No livro *Genealogies of citizenship knowledge, markets, and the right to have right*¹², Margaret Somers explicita como os mecanismos da economia de mercado ditada pela lógica expansionista neoliberal comprometem o contrato social democrático que efetivamente assegure a liberdade humana e a inclusão social cidadã sem distinções odiosas.

Segundo a autora, a liberdade humana depende de um arranjo institucional em que a sociedade civil, as instituições de mercado e o Estado devem operar de maneira a potencializar os benefícios que propõem. Nesse arranjo, a potência da sociedade civil depende da sua capacidade de controlar os mecanismos de exploração das pessoas pelo funcionamento da economia de mercado, controle que só pode ser conseguido mediante políticas públicas. Para isso, é decisiva a ação do Estado em estabelecer a regulação do mercado para assegurar a todas as pessoas o acesso ao trabalho, aos mecanismos de previdência, ao seguro social e à redistribuição de renda. No estabelecimento dos direitos de cidadania, é imprescindível que nenhum dos participantes do pacto social se encontre em alguma condição de vulnerabilidade em que possa ser colhido pela “tirania da miséria”. A cidadania depende do equilíbrio de poder entre a sociedade civil, o mercado e o Estado, mediado pela esfera pública, onde a pressão democrática sobre o Estado é exercida. A sustentação do direito de ter direitos ocorre somente através de inclusões sociais na sociedade civil¹³.

Analisando a história das vítimas abandonadas após o desastre do furacão Katrina, Margaret Somers oferece uma base de avaliação que critica a lógica de funcionamento do sistema capitalista e seu direito, jogando luz sobre as fissuras do reconhecimento de direitos humanos no âmbito do exercício dos direitos de cidadania. O agravamento dramático dos impactos diretos do furacão Katrina sobre a

¹²SOMERS, Margaret R. *Genealogies of citizenship: markets, statelessness, and the right to have rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

¹³SOMERS, Margaret R. *Genealogies of citizenship: markets, statelessness, and the right to have rights*. p. 3.

população pobre e marginalizada aponta que são os mecanismos de contratualização da cidadania pela lógica capitalista de mercado, operantes sobre aquela população, que agravaram e aprofundaram as consequências nefastas do desastre ambiental. O direito neoliberal, do cidadão consumidor, transforma a cidadania em moeda de troca, e é a imposição das exigências dos mecanismos de mercado acima dos direitos e liberdades fundamentais que, em momentos de crises ambientais ou sociais, agrava ainda mais os impactos negativos na existência dos cidadãos excluídos desse circuito mercantil, ampliando o fosso da desigualdade e marginalização.

No desastre do furacão Katrina, os cidadãos pobres e marginalizados, principalmente da comunidade negra de New Orleans, foram temporariamente transformados em refugiados dentro de sua própria cidade. Na cidade de São Paulo, Padre Júlio Lancellotti, vigário episcopal para o povo da rua e militante histórico em prol da causa, em discursos e manifestações públicas designa as pessoas em situação de rua como refugiados urbanos. Não é de conhecimento público que o padre tenha se apropriado das análises empreendidas por Margaret Somers, mas a designação apontada pelo religioso traz subjacente os mesmos mecanismos da inclusão social via lógica de mercado, que limitam o acesso aos direitos de cidadania e o pleno funcionamento da democracia.

Os limites da cidadania urbana brasileira, ditados pela dinâmica da desigualdade e exclusão social, impõem à Defensoria Pública condições extremamente limitadas de proporcionar aos excluídos o acesso à justiça balizado por uma ordem jurídica justa. Na análise empreendida sobre a efetividade da lei na América Latina¹⁴, Guillermo O'Donnell sustenta que a democracia, enquanto um conjunto de direitos legais formais e universais, não resiste ao teste da realidade quando os cidadãos estão submetidos a condições de extrema desigualdade e pobreza, de forma que os regimes democráticos só são sustentáveis quando a pobreza não se constitui em óbice para o exercício dos direitos previstos formalmente.

O paradigma *rule of law* pode ser compreendido como um conjunto de políticas públicas, práticas oficiais, organizações burocráticas e técnico-administrativas estatais que asseguram e favorecem o desenvolvimento de ações em que a previsibilidade, impessoalidade, imparcialidade e observância da ordem normativa alcançam a todos e todas indistintamente. Ainda que tenha por origem a promoção

¹⁴ O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Tradução: Otacílio Nunes. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 2, n. 51, p. 37-61, jul. 1998. Disponível em: https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/05/14_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf.zip. Acesso em: 3 jun. 2024.

de crescimento e desenvolvimento econômico¹⁵, compreendemos que sua concepção lógica e racionalidade de funcionamento podem ser observadas e esperadas na atuação das instituições estatais de diversos âmbitos, até mesmo sob a perspectiva da execução concreta de políticas públicas específicas de alcance municipal, como as destinadas à ordenação e manutenção do espaço público urbano.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, o Supremo Tribunal Federal reconhece a invisibilidade da população de rua nos censos oficiais e o aumento de 140% dessa população nos últimos 12 anos, segundo os poucos dados referentes ao CadÚnico. Aponta a falta de acesso à água e saneamento básico, reconhecendo que a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico não está consolidada. Ressalta a importância do reconhecimento do acúmulo de vulnerabilidades para mulheres, população LGBTQIAP+, negros e crianças. Nesse sentido, a decisão aponta a total ausência de qualquer dimensão do paradigma *rule of law* sobre tão complexa realidade e determina a necessidade de atacar essa complexidade sob três perspectivas: evitar a entrada nas ruas; garantir direitos enquanto o indivíduo está em situação de rua; e promover condições para a saída das ruas.

Além da contextualização fática sobre as condições de vida da população em situação de rua, a decisão do Supremo Tribunal Federal ainda destacou as características que conformam concretamente a medida de exclusão a que se submetem as pessoas em situação de rua, como:

(xv) a aporofobia, conceito desenvolvido por Adela Cortina¹⁶, que destaca o tratamento hostil à população considerada indesejável, refletindo um dos maiores problemas do projeto político-social das democracias modernas (o trabalho do Padre Júlio Lancellotti evidencia a aporofobia direcionada às pessoas em situação de rua no Brasil, denunciando a arquitetura hostil adotada nas cidades, inclusive. A Lei Padre Júlio Lancellotti – Lei nº 14.489/2022, que alterou o Estatuto da Cidade – proíbe o uso de técnicas construtivas hostis

¹⁵ TRUBEK, David M. The “rule of law” in development assistance: past, present, and future. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The new law and development: a critical appraisal**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 74-94; SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24216>. Acesso em: 2 nov. 2023.

¹⁶ CORTINA ORTS, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

que visem afastar pessoas em situação de rua e outros grupos vulneráveis do direito à cidade);

(xvi) o direito à identidade, que não se limita ao registro, mas engloba o reconhecimento como membro da sociedade, incluído o direito de ser ouvido e ter suas demandas consideradas pelo Estado (é essencial que o Estado busque soluções para proteger os direitos da população de rua em conformidade com suas próprias reivindicações – o lema “nada por nós, sem nós” destaca a necessidade de incluir as pessoas em situação de rua nas discussões sobre seus direitos, reconhecendo que fazem parte tanto do problema quanto da solução);

(xvii) os direitos sociais à educação e ao trabalho para a população de rua são cruciais, devendo ser integrados a uma rede que envolva os serviços de assistência social, como exemplificado pelo programa “Pronatec PopRua” em São Paulo (esta iniciativa busca a inclusão socioeconômica da população de rua através da colaboração entre diversas entidades governamentais, movimentos sociais e setor empresarial, visando melhorar sua qualidade de vida e inserção no mercado de trabalho); e

(xviii) o acesso aos espaços de acolhimento por encaminhamento ou demanda espontânea varia de acordo com as políticas municipais e estaduais. Há relatos de falhas na oferta desses serviços em diferentes regiões do país, com destaque para a necessidade de constante atuação governamental para melhorar esses espaços. Os serviços de acolhimento seguem uma lógica “etapista”, gradualmente levando à moradia permanente, mas sua eficácia é contestada diante do aumento da população de rua no Brasil. O modelo “moradia primeiro” é reconhecido como importante e foi adotado em cidades como Curitiba e Porto Alegre. Países com melhores resultados na redução da população de rua o implementaram.

O fenômeno da situação de rua explicita dramaticamente os limites da vigência do paradigma *rule of law*. Tradicionalmente, a análise da vigência do paradigma *rule of law* envolve a consideração de macroestruturas nacionais e alterações empreendidas em instituições abrangentes e avaliadas durante um período de tempo suficientemente amplo para percepção de mudanças. Além dos limites desse paradigma, como demonstrado na discussão da ADPF 976, a análise proposta neste artigo recai sobre as balizas legais para assegurar previsibilidade, transparência, imparcialidade da lei e segurança jurídica às pessoas mais pobres e invisibilizados perante o Estado de Direito, no momento da relação face a face, em que a burocracia estatal executa atividades administrativas básicas, como os procedimentos de zeladoria e limpeza urbana. Concretamente, refere-se ao tratamento dispensado por

agentes públicos municipais às pessoas em situação de rua durante as intervenções de limpeza e zeladoria urbana na cidade de São Paulo.

Analisando o funcionamento institucional do sistema judicial para o processamento dos casos de letalidade policial em *Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s*¹⁷, Daniel Brinks argumenta que reformas institucionais não alcançam o funcionamento das regras informais que operam no agenciamento prático dos saberes cotidianos ao funcionamento dessas instituições. As instituições manifestam-se como estruturas normativas, regras e padrões regulares de interação, formal ou informalmente incorporados, que são regularmente praticados e aceitos¹⁸. São as instituições informais, que não se confundem com regularidades comportamentais empiricamente verificáveis, que resistem às inovações institucionais que pretendem realizar o paradigma *rule of law*. Segundo Brinks, o comportamento dos agentes públicos responde a uma instituição informal se atender a uma condição positiva e uma negativa. As instituições informais devem estar em conformidade com as regras primárias aplicadas pelos agentes de controle social, demonstrando normatividade e factualidade, independentemente de terem sido estabelecidas de acordo com os procedimentos das regras secundárias¹⁹.

As regras das instituições informais, a despeito de não serem criadas por mecanismos formalmente previstos, incorporam o sistema jurídico-administrativo como seu mecanismo de aplicação. E aqui o contexto fático da situação de rua e todo seu corolário de sonegação dos direitos de cidadania às pessoas que, nesse espaço, sobrevivem fazem com que haja um rebaixamento das regras de proteção aos seus direitos, que são sobrepostos por práticas e exigência de limpeza e zeladoria dos espaços públicos. No espaço de atuação e execução das ações de zeladoria e limpeza urbana, a lógica operacional informalmente estabelecida é a de ordenação do espaço público, livrando-se do lixo e dos indesejáveis, ainda que, para isso, práticas higienistas sejam implementadas. Na prática, aos olhos das pessoas que não se encontram à margem do pacto social, não há violação dos direitos das pessoas em situação de rua, porque esses direitos não devem sequer ser reconhecidos como dignos de proteção,

¹⁷ BRINKS, Daniel M. *Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s*. *Comparative Politics*, v. 36, n. 1, Oct. 2003. Disponível em: <https://jcp.gc.cuny.edu/2003/10/01/volume-36-number-1-october-2003/>. Acesso em: 29 maio 2024.

¹⁸ O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* *Novos Estudos CEBRAP*, v. 3, n. 31, out. 1991. Disponível em: <https://novos estudos.com.br/produto/edicao-31/#gsc.tab=0>. Acesso em: 29 maio 2024.

¹⁹ BRINKS, Daniel M. *Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s*, p. 5.

de acordo com a lógica da sociedade mercantilizada, conforme descrito anteriormente por Margaret Somers ao analisar o caso do furacão Katrina. Na ordenação do espaço público é a execução de normas, regulamentos e disposições administrativas que faculta ao gestor público exercer suas prerrogativas, como o poder de polícia, por exemplo, plenamente reconhecido e desejado pelos incluídos no pacto da cidadania neoliberal.

O fenômeno da situação de rua propicia um exercício interessante para analisar a capacidade de incidência de mecanismos de *rule of law* em regular as relações sociais e, no caso em análise, as relações concretas entre agentes estatais e pessoas em situação de vulnerabilidade, sobretudo quando consideramos a persistência e estímulo à manutenção de práticas violadoras pelos agentes públicos primariamente responsáveis em coibir tais condutas e práticas. Em janeiro de 2023, em coletiva de imprensa na cerimônia de posse do novo subprefeito da Sé, o prefeito da cidade de São Paulo declarou que sua gestão não permitiria mais às pessoas em situação de rua montarem barracas de *camping* nos logradouros públicos da cidade. As ações de zeladoria seriam intensificadas para impedir tal prática nas ruas e praças da cidade. Em entrevista no mesmo evento em que então tomava posse, o subprefeito declarou que os esforços de sua gestão seriam para a remoção das barracas e malocas montadas nas ruas e praças, afirmando que a nova gestão pretendia utilizar munições químicas contra a população em situação de rua. “A ideia é trabalhar com inteligência para evitar que chegue ao ponto de ocupar o território. Vai chegar o momento em que vai precisar usar munição química? Vai”²⁰.

Na cidade de São Paulo, as ações de zeladoria urbana devem seguir o disposto no Decreto nº 59.246/2020 e na Portaria Intersecretarial nº 04/SMSUB/SMDHC/2020. Essa normativa estabelece as competências, atribuições e responsabilidades que cada secretaria municipal e agente público devem observar, para que consigam atender as necessidades das pessoas em situação de rua, e foi construída

²⁰ As declarações repercutiram na imprensa paulista, sendo objeto de diversas reportagens. Disponível em: FREITAS, Hyndara. Nunes defende remoção de barracas nas ruas: “as pessoas serão acolhidas”. Deputado Guilherme Boulos acionou Ministério Público contra a medida. *Veja São Paulo*, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/nunes-defende-remocao-de-barracas-nas-ruas-as-pessoas-serao-acolhidas>; PETROCILO, Carlos; DIAS, Paulo Eduardo. Prefeito sinaliza que poderá remover barracas de moradores de rua em São Paulo: Nunes disse que houve “exceção por conta da pandemia” e que não se pode permitir uso de abrigos “para fazer mendicância na rua”. *Folha de S. Paulo*, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/02/prefeito-sinaliza-que-podera-remover-barracas-de-moradores-de-rua-em-sp.shtml>; RESK, Felipe. Novo subprefeito da Sé: “Vai chegar o momento de usar munição química”: ex-secretário executivo da Polícia Militar, o coronel Alvaro Batista Camilo é o novo subprefeito da Sé, onde fica a Cracolândia. *Metrópoles*, 8 fev. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/novo-subprefeito-da-se-vai-chegar-o-momento-de-usar-municao-quimica>. Acesso em: 3 jun. 2024.

para delimitar os procedimentos e a maneira como os agentes públicos responsáveis pela zeladoria e limpeza urbana deveriam tratar a população em situação de rua. No tratamento dispensado a essas pessoas antes da edição dessas regras elementares, não se aplicava, de modo algum, o “princípio da lei” como definido por O’Donnell²¹, segundo o qual, para esse grupo social, se o Estado burocrático se materializa, o Estado legal jamais os contempla, expondo, de maneira dramática, como, na maior e mais rica cidade latino-americana, a extensão dos direitos civis a todas as pessoas é muito incompleta e fragmentada.

Os parâmetros normativos do decreto municipal foram elaborados após a intervenção da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), e sua execução prevê mecanismos de participação e controle das instituições destinadas à proteção e promoção de direitos e da sociedade civil organizada, ou seja, foi pensado um novo desenho institucional com novas capacidades organizacionais para enfrentar a questão da violação dos direitos das pessoas em situação de rua durante as ações de zeladoria. Porém, mesmo após o desenvolvimento desse instrumento aparentemente democrático de gestão pública, as violações ainda ocorrem reiteradamente, e nada, ou quase nada, se alterou na atuação e prática dos agentes públicos, como a análise das ações judiciais abaixo demonstra. Esse aspecto destaca a maneira como o contexto em que as reformas institucionais operam é tão importante quanto o desenho institucional de quem as aplica.

4. O atendimento da Defensoria Pública à população em situação de rua – o direito de acesso à justiça

A Defensoria Pública foi definida constitucionalmente como instituição permanente e essencial à Justiça, estabelecida como expressão e instrumento do regime democrático, devendo prestar assistência jurídica integral e gratuita, promover direitos humanos e tutelar, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, os direitos individuais e coletivos das pessoas necessitadas (art. 134, CF). A Defensoria Pública se apresenta como instituição central para retirar da exclusão jurídica as pessoas com sobreposição de vulnerabilidades, como as pessoas em situação de rua.

²¹ O’DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina.

Analisar o funcionamento de uma política pública de acesso à justiça nos permite identificar empiricamente os limites do modelo analítico construído por Mauro Cappelletti e Bryant Garth na obra *Acesso à Justiça*²², conhecido como as “as ondas renovatórias de acesso à justiça”. Em linhas gerais, nesse estudo, a primeira onda se caracteriza pelo acesso dos mais pobres aos serviços jurídicos; a segunda, pelo desenvolvimento e expansão da tutela jurídica dos direitos difusos; e a terceira onda, pela utilização de formas alternativas de acesso à justiça. A experiência da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) no atendimento jurídico à população em situação de rua permite analisar criticamente o funcionamento efetivo, com suas possibilidades e limites, do modelo de acesso à justiça mais adequado ao contexto brasileiro e seus problemas concretos, para além das premissas teórico-políticas do *Projeto Florença*.

Os problemas relativos à violação de direitos da população em situação de rua apresentam uma análise bastante profícua sobre a questão do acesso à justiça, na medida em que, para as pessoas nessa condição, a expressão “acesso à justiça” efetivamente compreende os dois sentidos aos quais são sempre referidos: com o sentido de direito a ter direitos, e meios efetivos de reivindicá-los; e com o outro sentido enquanto condição de acesso ao Poder Judiciário para a resolução de litígios. É bastante comum, no relato das pessoas em situação de rua que experimentaram alguma forma de violência institucional, a versão de que deixaram de procurar algum tipo de reparação ou proteção aos seus direitos violados, pois não seriam capazes de comprovar suas alegações com provas e testemunhas, sobretudo, que não seriam capazes de confrontar judicial ou administrativamente a versão de servidores públicos, como agentes de segurança, já que a versão destes prevalece em quaisquer circunstâncias.

Se, no Brasil, a criação da Defensoria Pública exemplifica a institucionalização de mecanismos de defesa e promoção para acesso das camadas mais pobres da sociedade ao Judiciário, conforme delineado por Cappelletti e Garth como *primeira onda*²³, a organização do atendimento voltado exclusivamente para a população em situação de rua foi a política pública estabelecida pela DPESP para especificar e, ao mesmo tempo, demonstrar os limites concretos do acesso à justiça.

Foi a partir do contato com entidades e pessoas com histórico de trabalho com a população em situação de rua que o Núcleo Especializado de Cidadania e

²² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*.

²³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*.

Direitos Humanos (NCDH) diagnosticou que poucas pessoas nessa condição se dirigiam aos polos de atendimento da DPESP, sobretudo em virtude da condição de especial vulnerabilidade e da dificuldade de sustentarem suas demandas perante órgãos públicos, de modo que era necessário organizar um fluxo de atendimento diferenciado para que as pessoas em situação de rua tivessem acesso facilitado aos atendimentos realizados pela instituição²⁴.

A burocracia dos trâmites formais de denúncia e apuração, assim como as exigências procedimentais dos órgãos oficiais, por vezes, apresentam-se como óbices que inviabilizam a proteção e promoção dos direitos desses cidadãos. Muitas vezes, os órgãos oficiais são incapazes de compreender o discurso e o local de onde fala a pessoa em situação de rua. A insensibilidade institucional dos órgãos públicos exige que a pessoa em situação de rua se adapte aos quadrantes de sua lógica operacional padrão, e não o contrário. Para uma pessoa que se encontra vulnerável e fragilizada socialmente, que nem sequer consegue dispor de requisitos mínimos para o exercício de sua cidadania (como comprovar seu endereço de domicílio e possuir documentos pessoais básicos), as exigências formais dos órgãos públicos são obstáculos quase intransponíveis à preservação de seus direitos. Ou seja, para que o apoio judiciário seja uma medida de combate à pobreza²⁵, mais do que estar previsto em programas estatais, é necessário que esses programas se aproximem e sejam permeáveis à realidade de exclusão que toca o seu público.

A realidade que submete as pessoas em situação de rua às condições da subcidadania²⁶ se materializa como demandas todos os dias nos canais de atendimento da Defensoria Pública. Conhecer essa realidade e como as políticas públicas e seus agentes funcionam pode favorecer o enfrentamento adequado do fenômeno da

²⁴ A descrição feita neste artigo do processo de implementação do atendimento jurídico para as pessoas em situação de rua realizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo decorre diretamente da experiência profissional do autor como agente de Defensoria Pública de São Paulo. Além da experiência pessoal do autor, um estudo bastante importante desse processo pode ser consultado em RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à justiça para a população em situação de rua**: um desafio para a Defensoria Pública. 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_9ca52d3cbdf660c1bfff8bf0911ab5d1. Acesso em: 3 jun. 2024.

²⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

²⁶ Jessé Souza identifica os elementos constitutivos da subcidadania na hierarquia estabelecida pela ordem competitiva capitalista. Souza pontua que, na ordem capitalista atual, as hierarquias, ainda que implícitas, marginalizam classes sociais inteiras de forma permanente, formando a “ralé estrutural”. Segundo o autor, a reprodução de valores de classe (em relação à ralé estrutural o “*habitus* precário”) representa a introjeção de esquemas avaliativos e disposições comportamentais que reproduzem sua precária situação socioeconômica estrutural. (SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003).

situação de rua pelas instituições do sistema de justiça, estimulando boas práticas, como a elaboração, a proposição e o monitoramento de políticas públicas.

No caso da DPESP, as denúncias sobre os serviços públicos ofertados e sobre o relacionamento de agentes públicos no trato com essa população sempre chegaram de forma pontual aos postos de atendimento, mas, somente com a organização do atendimento jurídico destinado exclusivamente à população em situação de rua a partir de setembro de 2011, essa pauta de demandas específicas se tornou frequente e passou a chegar sistematicamente à DPESP da cidade de São Paulo²⁷.

A criação de um atendimento dedicado à população em situação de rua não só facilitou o acesso à DPESP para quem mais precisa, mas também permitiu à instituição entender profundamente as lacunas nas políticas públicas para esse grupo. Além dos problemas estruturais das políticas, identificou-se que muitas violações surgem da maneira como os órgãos públicos lidam com essa questão diariamente.

A análise da atuação extrajudicial, informada pela interdisciplinaridade, é uma chave interessante de análise, pois permite demonstrar empiricamente uma das maneiras como a *terceira onda* do modelo analítico de Cappelletti e Garth se exprime²⁸. De acordo com esse modelo, a terceira onda envolve o uso alternativo do Direito, que abrange um conjunto de abordagens e medidas para soluções extra e pré-judiciais dos conflitos. O diagnóstico da terceira onda aponta para o esgotamento do modelo processual clássico, em que interesses contrapostos numa lide encontrariam a adequada solução via judiciário. Em sociedades complexas, plurais, com disputas sociais multifacetadas, fenômenos sociais como a situação de rua pressupõem estratégias igualmente complexas para que fatos sociais complexos possam ser adequadamente construídos juridicamente e o acesso à justiça de fato se realize.

²⁷ COSTA, Alderon *et al.* (org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**: acesso à justiça da população em situação de rua: política institucional, garantia de direitos, práticas, serviços e inclusão. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2018. (Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, v. 3, n. 11, 2018). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cadernos_defensoria_publica_esp/Cad-Def-Pub-SP_n.11_1.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

²⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**.

O autor Bryan Garth, no prefácio à *Pesquisa Nacional sobre a Defensoria Pública 2022*, expressou o que, nos estudos do *Projeto Florença de Acesso à Justiça*, era concebido como terceira onda.

Quando trabalhei há muitos anos com Mauro Cappelletti, no Projeto Florença de Acesso à Justiça, a ideia de três ondas renovatórias do acesso à justiça foi interpretada por alguns como significando que o foco na resolução alternativa de conflitos seria “mais avançado” do que propiciar a representação em juízo para tutela de direitos individuais ou de interesses coletivos e difusos. Nosso ponto de vista, efetivamente, era de que a terceira onda envolveria a descoberta acerca do que funciona, individualmente ou em combinação, para tornar os direitos efetivos, incluindo, é claro, um importante papel a ser cumprido pelos serviços de assistência jurídica. Apesar de todas as inovações tecnológicas, mecanismos de *self-help*, além de outros recursos e facilidades *online*, o papel de devotados serviços de assistência jurídica na promoção do acesso à justiça ainda é indispensável²⁹.

A experiência prática do atendimento às pessoas em situação de rua demonstra a importância da atuação da Defensoria Pública na orientação jurídica para além da representação judiciária, pois só assim os problemas decorrentes da desigualdade social podem receber o enfoque adequado. Característico da terceira onda renovatória do acesso à justiça é o reconhecimento dos avanços obtidos com a reivindicação de novos direitos, a expansão da oferta da representação judiciária aos pobres e a criação de mecanismos representativos de interesses difusos, aprofundando as conquistas das ondas anteriores.

A busca por representação efetiva de interesses previamente negligenciados ou mal representados é uma preocupação central. No entanto, o novo enfoque de acesso à justiça tem um escopo mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma abrange não apenas a advocacia, tanto judicial quanto extrajudicial, por meio de advogados privados ou públicos, mas também se concentra nas instituições, nos mecanismos, nas pessoas e nos procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades contemporâneas³⁰.

²⁹ BRASIL. Defensoria Pública da União. *Pesquisa nacional da Defensoria Pública 2022*. Prefácio por Bryant G. Garth. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

³⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. p. 67-68.

Esse “enfoque do acesso à justiça” explicita o alcance e os limites das ondas anteriores, oferecendo subsídios para que os direitos estabelecidos possam ser por todos igualmente alcançados e usufruídos. A pesquisa do *Projeto Florença* informa que o sistema de representação judicial, tanto no nível individual quanto coletivo (difuso), necessita de mecanismos institucionais e procedimentais eficientes para que os direitos promulgados de fato se tornem efetivos. As informações apontam que as barreiras que dificultam o acesso à justiça sejam analisadas conforme o caso concreto para que as abordagens plausíveis sejam estabelecidas para superar as barreiras e restrições.

O *Projeto Florença*, ao concentrar a pesquisa sobre a análise de dados e informações oriundos de países de tradição político-liberal burguesa, sobretudo filiados em maior ou menor extensão ao regime de Estado de bem-estar social do pós-guerra, pouco ou muito pouco enfrentou realidades sociopolíticas atravessadas por desigualdades sociais e econômicas como a brasileira. Da perspectiva de Cappelletti e Garth, “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos”³¹. A visão liberal dos autores traz implícita a ideia de que, para a realização da justiça social, como a diminuição da pobreza e desigualdades, simplesmente bastaria que recursos fossem adequadamente empregados para assegurar igualmente a todos o acesso à justiça. Segundo os autores, o acesso à justiça determina as finalidades básicas do sistema jurídico.

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo³².

³¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. p. 12.

³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. p. 8.

Historicamente, as principais demandas, no atendimento jurídico para população em situação de rua, são relacionadas às políticas públicas socioassistenciais de acolhimento (como falta de vagas em serviços públicos de acolhimento ou denúncias sobre a má-qualidade na prestação dessa política, com desligamento e transferências arbitrárias ou abusivas). A experiência do atendimento demonstra que, em muitos casos, a maioria das demandas deveria ser atendida primeiramente pelos órgãos que executam essas políticas, porém, dada a dificuldade de as pessoas nessa condição de vulnerabilidade sustentarem suas demandas perante os órgãos oficiais responsáveis, essas questões de natureza administrativas chegam a DPESP, demandando encaminhamentos extrajudiciais para a sua resolução.

Essa realidade empírica demonstra que o funcionamento de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas, em muitos casos, é uma moldura teórica que não se sustenta no confronto com a realidade fática de manutenção de extrema pobreza e vulnerabilidade, pois o resultado final do acesso à justiça jamais cumpre a finalidade pretendida. A manutenção de pobreza e exclusão social demonstra o acerto das análises de Marc Galanter³³, ao pontuar que é necessário, em primeiro lugar, observar quem e como se mobiliza perante as regras do jogo, em vez de apreender somente as regras e instituições envolvidas.

5. Litígio estratégico e a atuação da Defensoria Pública de São Paulo – a questão da zeladoria e limpeza urbana na cidade de São Paulo

As ações de zeladoria urbana³⁴ são os atos administrativos de ordenação do espaço público. É no desempenho de atividades dessa natureza que pessoas em situação de rua têm seus direitos de posse e propriedade, de ir, de vir e de permanecer

³³ GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead?: speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, Autumn, 1974. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/31285>. Acesso em: 3 jun. 2024.

³⁴ As ações de zeladoria urbana definem-se como o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza. Disponível em: SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 59.246, de 28 de fevereiro de 2020**. São Paulo, SP: Prefeitura do Município de São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 24 jan. 2023.

e de inviolabilidade da integridade física e moral atacados pelos agentes públicos. Reiteradamente são formuladas na DPESP da cidade de São Paulo denúncias dando conta de ações de constrangimentos à liberdade individual dos cidadãos, sem qualquer amparo legal, e de apreensão arbitrária de bens e pertences que se encontram na posse e/ou propriedade de pessoas em situação de rua.

As denúncias de violações envolvem agentes da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e equipes de zeladoria urbana das Subprefeituras que intervêm em espaços públicos onde pessoas em situação de rua se encontram. Os relatos indicam um padrão: durante essas intervenções, funcionários uniformizados apreendem objetos pessoais das pessoas em situação de rua, como mochilas, sacolas e colchões, e a GCM reage de forma agressiva se houver resistência. Essas ações violam o direito à propriedade e à posse dessas pessoas, além de agravar a violação do devido processo legal administrativo, pois os pertences são retirados sem orientação sobre como recuperá-los, sendo tratados como lixo.

Em casos específicos, como carroças de catadores de materiais recicláveis (que são instrumento de trabalho e principal meio de vida das pessoas) e das barracas de *camping* (estratégias utilizadas como local para repouso e guarda de bens pessoais, como roupas, remédios, livros, alimentos, documentos e animais de estimação), as irregularidades parecem óbvias, mas mesmo esses bens sempre foram tomados arbitrariamente. Essas questões, sob qualquer parâmetro do direito administrativo, parecem triviais e óbvias, mas, para a adequada proteção e promoção de direitos, sempre é necessário que questões prosaicas sejam formuladas com objetividade e precisão, para não se permitir que a burocracia estatal no desempenho de suas atividades enseje a violação de direitos das pessoas em situação de rua. Ou seja, além da vontade e do comprometimento político em alterar a ordem das coisas, é preciso conhecer em detalhe o funcionamento de processos e atividades administrativas básicas, como os procedimentos de zeladoria e limpeza urbana.

A análise da dinâmica desses fatos, a narrativa formulada pelas pessoas que sofrem as ações de apreensão de bens e pertences pessoais e as respostas oficiais dadas pela Prefeitura, quando instada, permitem concluir que a lógica de funcionamento e o padrão de atuação dos órgãos municipais se pautam muito mais por uma racionalidade técnico-administrativa de limpeza e segurança urbana do que de atenção e cuidados com cidadãos em condição de extrema vulnerabilidade.

A atuação jurídica, tanto judicial quanto extrajudicial, pode ser direcionada para abordar questões sociais específicas e influenciar decisões estatais, incluindo a

elaboração e implementação de políticas públicas e mudanças legislativas. O litígio estratégico, tradicionalmente, envolve a identificação de casos emblemáticos que visam promover mudanças sociais, integrando diferentes áreas de conhecimento e práticas. Ele conecta direito e política, envolvendo instituições públicas e privadas, movimentos sociais, acadêmicos e jurisdições nacionais e internacionais, com o objetivo de transformar a realidade além do caso específico em discussão.

O potencial emancipador do litígio estratégico em direitos humanos deve ser considerado tanto em termos práticos quanto teóricos, levando em conta o contexto específico em que ocorre. Isso inclui a análise de encruzilhadas, dilemas e paradoxos presentes na prática do litígio estratégico, bem como sua capacidade de promover mudanças sociais³⁵.

Esse aspecto relacional e flexível entre a prática social de agentes e instituições e o espaço social em que o litígio estratégico ganha concretude se conecta, em muitos pontos, com a forma de atuação da DPESP. A DPESP atua como um instrumento jurídico que mobiliza as forças sociais em busca de empoderamento, mediando a inclusão das perspectivas e pautas dos movimentos sociais na agenda pública. Sua articulação com a sociedade civil e os movimentos sociais promove trocas horizontais, avançando uma agenda de proteção de direitos. O litígio estratégico, nesse contexto, é visto como um processo contínuo que combate práticas discriminatórias e excludentes que historicamente marginalizaram as lutas populares.

O litígio estratégico em direitos humanos tem um potencial significativo para impulsionar a transformação social, pois é flexível e adaptável, aberto à criatividade jurídica e extrajurídica. Ao operar nas fronteiras entre movimentos sociais e instituições, direito e política, e níveis doméstico e internacional, ele pode promover inovação e desestabilizar sistemas de hierarquia e poder. No entanto, para alcançar seus objetivos, o litígio estratégico em direitos humanos deve ser abordado de maneira complexa, crítica e contextualizada, considerando tanto a teoria quanto a prática³⁶.

³⁵ GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 392, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/39381>. Acesso em: 25 abr. 2023.

³⁶ GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. p. 417.

Foi a partir da intensa mobilização da sociedade civil e de pessoas e movimentos organizados das pessoas em situação de rua, para que as ações indevidas de apreensão e descarte de bens e pertences pela municipalidade parassem de ocorrer, que a DPESP propôs à Prefeitura Municipal de São Paulo a elaboração de parâmetros normativos que pudessem interferir na execução da política pública de zeladoria e limpeza urbana, quando em contato direto com pessoas em situação de rua.

Mesmo sendo um serviço público prestado há anos na cidade de São Paulo, foi em 2016 que a prefeitura paulistana regulamentou o serviço de zeladoria por meio da edição do Decreto Municipal nº 57.069. Dois fatores foram decisivos para a sua edição: (i) a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) após a apreensão das carroças de pessoas que trabalhavam com material reciclável na capital paulista e (ii) os óbitos por hipotermia de pessoas em situação de rua no início do inverno de 2016 na mesma capital³⁷.

Antes da edição do decreto, a DPESP propôs um termo de ajustamento de conduta à Prefeitura, visando à elaboração de um protocolo para esclarecer as prerrogativas e responsabilidades dos agentes públicos envolvidos nas ações relacionadas à população em situação de rua. Apesar de várias reuniões, a municipalidade não assumiu o termo inicialmente, mas depois assumiu a responsabilidade de regulamentar o serviço. No lançamento oficial do decreto, a Prefeitura envolveu representantes da sociedade civil e de órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público, que foram consultados previamente. O decreto unificou diretrizes municipais para facilitar a execução e fiscalização, destacando-se a colaboração com a DPESP³⁸.

Esse decreto está em grande harmonia com as recomendações da Defensoria e tem um potencial muito forte de barrar práticas ilegais de apreensão que são históricas. Não são dessa gestão em específico. São práticas dos agentes da ponta que são constatadas e observadas pela Defensoria, permeando várias gestões anteriores. Me parece que

³⁷ RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito**: elementos críticos de uma política pública. 2019. 292 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 115-116. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2019.tde-29072022-101629>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-29072022-101629/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

³⁸ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Haddad assina decreto que torna claras regras para serviços de zeladoria e protege direitos de pessoas em situação de rua**. São Paulo, 17 jun. 2016. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/w/noticia/haddad-assina-decreto-que-torna-claras-regras-para-servicos-de-zeladoria-e-protege-direitos-de-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 29 maio 2024.

o decreto é uma normativa histórica, que provavelmente será replicada em outras prefeituras de outros estados inclusive e tem como potencial, de fato, de minimizar o sofrimento dessa população em situação de rua, disse Daniella Skromov de Albuquerque.

Segundo declarado pela Prefeitura, essas normas já existiam na prática do que deveria ser esse tipo de atuação, mas, devido à magnitude do quadro de servidores envolvidos nesse trabalho (mais de 20 mil servidores entre os funcionários das empresas terceirizadas de limpeza, agentes das subprefeituras e os guardas civis), era necessário e importante ter uma norma única para nortear o trabalho. Isso seria uma maneira de garantir que as pessoas em situação de rua fossem respeitadas, mas também de assegurar que os servidores atuassem de forma correta.

Na construção do espaço sobre a elaboração e o controle de políticas públicas, mostram-se decisivos a permeabilidade, o amplo acesso e o perfil da escuta institucional proporcionado pela Defensoria Pública, que possibilitou a interação com movimentos sociais e militantes de direitos humanos, para que os problemas que afetam as pessoas em situação de rua pudessem ser adequadamente apreendidos e dimensionados. Nenhuma outra instituição que maneja instrumentos judiciais e extrajudiciais de atuação permite, como a Defensoria Pública, a interlocução e tradução jurídica de problemas sociais relevantes.

Nesse ponto, é importante destacar que a atuação da Defensoria Pública só foi possível porque dispõe de legitimidade para proposições de ações civis públicas. A Lei nº 11.448/2007 inseriu na Lei 7.347/1985 a Defensoria Pública como uma das legitimadas para a propositura de ações judiciais para a tutela de direitos difusos e coletivos.

Para a adequada promoção e proteção de direitos de grupos necessitados, a apreensão de aspectos muito específicos da realidade urbana, que afetam decisivamente os direitos de grupo social também bastante específico, só se concretiza mediante a sinergia da permeabilidade da Defensoria Pública com os movimentos sociais, as demandas concretas trazidas em atendimentos individuais reiterados sobre essas violações e a mobilização de instrumentos jurídicos adequados na conformação jurídica desses fatos.

A Defensoria Pública obteve a legitimidade para propor ações civis públicas em 2007, através da Lei nº 11.448, o que ampliou seu acesso a um canal essencial para intervenção em processos judiciais coletivos. Esse caso ilustra a expansão

do papel da Defensoria Pública ao longo do tempo, tanto dentro quanto fora do sistema de justiça, competindo com outras instituições e atores por espaços de atuação estratégica³⁹.

O caso objeto de análise deste artigo permite apontar que, caso fosse vedado à Defensoria Pública manejar a ação civil pública como um de seus instrumentos de atuação, a sinergia de eventos que permite a uma instituição do sistema de justiça incidir juridicamente sobre problemas sociais tão complexos como o fenômeno da situação de rua seria extremamente limitada, em especial sobre a retirada arbitrária de pertences das pessoas em situação de rua pelo próprio poder público.

Além da necessidade de políticas públicas de moradia, as manifestações na audiência pública também chamaram atenção para uma constante e absurda violação das pessoas em situação de rua: a retirada ilegal de pertences pessoais. Conforme lembrou Vânia Maria Rosa, do Fórum das Pessoas em Situação de Rua do RJ, as ações de zeladoria e limpeza urbana são caracterizadas por extrema violência física, psicológica e simbólica. Documentos pessoais, cobertores e até animais de estimação são apreendidos e tratados como se lixo fossem. “Busca-se assim estigmatizá-las como inservíveis sociais. A violência institucional aprofunda a exclusão social”⁴⁰.

A aderência institucional à realidade das violências sofridas pelas pessoas mais vulneráveis trazida pelos atendimentos individuais, juntamente com a permeabilidade crítica trazida pelos movimentos sociais da sociedade civil organizada, relacionados à atuação institucional na veiculação de demandas jurídicas via instrumentos adequados como a ação civil pública, é o pano de fundo que possibilitou a costura estratégica necessária para que a DPESP pudesse incidir qualificadamente na elaboração e no controle da política pública de zeladoria urbana na cidade de São Paulo.

³⁹ CUNHA, Luciana Gross; LEMES, Maurício Buosi; FERRARO, Luíza Pavan. O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, v. 2, n. 2, p. 233-275, jul./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a170>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/170/85>. Acesso em: 3 jun. 2024.

⁴⁰ BALERA, Fernanda Penteado. A rua falou no Supremo Tribunal Federal – STF: “Chega de exclusão, queremos habitação”. **O Trecheiro**: jornalismo a serviço da população em situação de rua, São Paulo, v. 31, n. 278, nov./dez. 2022. Disponível em: <https://www.rederua.org.br/acervo-2022>. Acesso em: 2 nov. 2023.

Juridicamente, um decreto organiza e regulamenta disposições administrativas que facultam ao gestor público exercer suas prerrogativas, como o poder de polícia, por exemplo. O administrador público e seus prepostos, no desempenho de suas funções, não estão autorizados, sob hipótese alguma, a adentrar a esfera de direitos dos cidadãos sem uma norma que, sem contrariar normas superiores, regule estritamente essa intervenção. Como vimos, essas regras elementares não se aplicavam aos direitos das pessoas em situação de rua. No processo de construção das normas do decreto sobre zeladoria urbana, ao se identificar responsabilidades e competências, ficou claro que diversos órgãos e agentes públicos municipais concorriam ou se omitiam para ensejar o estado de flagrante violação de direitos em que a população em situação de rua se encontra.

Após essa incidência da DPESP, os parâmetros normativos da atuação municipal sobre o tema foram profundamente alterados. Atualmente, a Prefeitura de São Paulo⁴¹ estabelece objetivos específicos, para abordar a população em situação de rua, durante operações de zeladoria urbana, reconhecendo o potencial conflito com seus direitos. Normativamente, define os agentes responsáveis, exige divulgação prévia dos locais das ações e comunicação às equipes de assistência social. O decreto visa ampliar a proteção dos pertences das pessoas em situação de rua, promovendo o diálogo e a transparência, proibindo remoções compulsórias e a retirada de pertences essenciais, além de vedar a subtração ou destruição de itens de sobrevivência e o tratamento desrespeitoso pelos agentes municipais.

O poder público municipal deve manter serviços e políticas de atenção à população em situação de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento populacional. Em reforço às normas mais abrangentes, como os princípios e normas constitucionais e legais (como o direito à propriedade e posse do Código Civil), a construção de normativa municipal, em muitos aspectos, foi concebida para ser um mecanismo eficiente na proteção da dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade social, sobretudo de seus bens e pertences pessoais. Porém, mesmo com esse arcabouço normativo, o que empiricamente se observa é a incapacidade de institucionalização de uma nova forma de interação dos agentes municipais com a população em situação de rua. Mesmo após a elaboração desse marco normativo, os

⁴¹ Por exemplo, no sítio da Subprefeitura Sé, onde se localiza a maior concentração da cidade de pessoas em situação de rua, de acordo com o Censo municipal, constam as diretrizes para a realização das ações de zeladoria. Disponível em: SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Tratamento à população em situação de rua**. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/se/zeladoria_urbana/index.php?p=68220. Acesso em: 3 jun. 2024.

pertences pessoais dessas pessoas em situação de rua ainda continuam sendo tratados como lixo, apreendidos e descartados por ação do poder público.

Mobilizando esse arcabouço jurídico, a DPESP e o Ministério Público de São Paulo têm ingressado com ações judiciais e conseguido algumas reparações pontuais sobre as violações sofridas pelas pessoas em situação de rua, sobretudo em relação aos danos morais e materiais, baseadas na responsabilidade civil dos entes estatais. As normas e os princípios constitucionais do Código Civil deveriam bastar à tutela e promoção dos direitos de todas as pessoas, independentemente de qualquer diferenciação de condição social. Todavia, nas ações civis públicas pesquisadas, toda a fundamentação relativa ao dever de indenizar do município foi baseada nas disposições do Decreto nº 59.246, de 28 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

Esse ponto ressalta duas questões fundamentais à análise proposta neste artigo. Primeiro, destaca-se a importância da capacidade da Defensoria Pública de participar da elaboração e fiscalização de políticas públicas, o que teoricamente pode impactar na proteção e promoção dos direitos de grupos vulneráveis. Segundo, evidencia-se como a desigualdade social e a marginalização influenciam a aplicação dos princípios de dignidade e acesso à justiça, que idealmente deveriam ser universais. No entanto, esses princípios são aplicados de forma diferenciada com base no estrato social, afetando a capacidade das pessoas de buscar seus direitos perante as instituições públicas e, conseqüentemente, minando a extensão dos direitos de cidadania sem discriminação.

Empiricamente é possível demonstrar como a exclusão e marginalização a que se submetem as pessoas em situação de rua obliteram o direito de acesso à justiça como um direito fundamental instrumental para realização de todos os outros direitos. Em ações civis públicas propostas pela DPESP contra a Prefeitura de São Paulo, o Judiciário reconheceu a violação dos direitos da população em situação de rua durante as ações de zeladoria e limpeza urbana. Nos dois casos levados a juízo, a Prefeitura utilizou-se dessas ações para promover a retirada forçada das pessoas de espaços públicos da região central da cidade, com manifesta intenção e resultados higienistas. Nas ações, de maneira arbitrária e ilegal, a Prefeitura se valeu das equipes e de atos administrativos de zeladoria e limpeza urbana para promover verdadeiras ações de reintegração de posse dos espaços públicos que as pessoas ocupavam nos baixios do Viaduto Jaceguai e na Praça Princesa Isabel.

A 1ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) condenou, na Ação Civil Pública nº 1009322-38.2018.8.26.0053, o município ao pagamento de indenização por danos morais e materiais às vítimas da ação de zeladoria urbana ocorrida em julho de 2017. A 11ª Câmara de Direito Público do TJSP manteve a condenação, e a Prefeitura foi obrigada a devolver às pessoas que viviam sob o viaduto os bens e pertences apreendidos na ação de zeladoria urbana e, no caso dos bens perdidos e destruídos, indenizar por perdas e danos. Nessa ação, a Prefeitura Municipal também foi condenada em danos morais coletivos.

Sobre a atuação na Praça Princesa Isabel, foi proposta ação civil pública contra a atuação dos agentes municipais para impedir que barracas de *camping*, malocas, lonas e outros objetos usados para proteção contra as intempéries fossem apreendidos e destruídos durante as ações de zeladoria. Na Ação Civil Pública nº 1010217-91.2021.8.26.0053, proposta na Vara da Fazenda Pública da cidade de São Paulo, a DPESP demonstrou pelos depoimentos colhidos nos atendimentos realizados *in loco*, com as vítimas das ações, como foram retiradas e destruídas arbitrariamente e irregularmente as barracas desmontáveis e outros objetos que as pessoas em situação de rua utilizavam no local para se protegerem das intempéries. Esses relatos também demonstraram como objetos, documentos, pertences pessoais e itens de primeira necessidade, como alimentos e ração dos animais, foram apreendidos sem qualquer respaldo legal nas disposições do decreto.

Na primeira ACP sobre as violações ocorridas em 2017, finalizado o regular processamento judicial da ação pelo TJSP, muitas das pessoas habilitadas a serem indenizadas no processo de execução (iniciado em meados de 2021) não foram nem sequer localizadas. Foram realizadas consultas em registros e cadastros da rede socioassistencial do município, buscas em ocupações e logradouros públicos, por intermédio de representantes de movimentos sociais da população em situação de rua. Todavia, em razão do tempo (a DPESP recebeu a notícia de que ao menos três já haviam falecido) e da mobilidade das pessoas pela cidade, somente algumas poucas pessoas foram individualizadas na ACP e conseguiram se habilitar para a indenização. Na prática, o direito do acesso à justiça, proporcionado pela DPESP, mesmo que direcionado com enfoque adequado aos mais necessitados, ao final de todo processamento no sistema de justiça, resultou em aproveitamento útil bastante restrito às pessoas diretamente afetadas pelas violações.

Na ACP referente à Praça Princesa Isabel, no curso de uma liminar que determinava à municipalidade abster-se de apreender as barracas e outros objetos utilizados pelas pessoas para se protegerem do frio e chuva, enquanto não fosse

realizado o encaminhamento social adequado às pessoas que lá viviam, a Prefeitura deu início à obra de revitalização da praça em maio 2022.

O cercamento da praça com grades para a realização das obras de escavação do gramado, podas de árvores e remanejamento dos jardins obrigou, sem qualquer encaminhamento para a rede socioassistencial de acolhimento, a saída das pessoas do local. Antes dessa estratégia, pela proximidade com o território conhecido como Cracolândia, ações policiais eram realizadas com frequência sob a justificativa de combater a criminalidade, mas que, de fato, se prestavam basicamente para forçar a saída e o deslocamento das pessoas da região. Após todas essas intervenções, as pessoas foram expulsas da Praça Princesa Isabel, dispersando-se pela região central da cidade.

Agora, a Praça Princesa Isabel foi transformada em parque municipal, cercado definitivamente com grades e portões. Durante o dia, a entrada é controlada pela GCM, e os portões são fechados durante a noite. Dessa forma, completou-se com bastante êxito o projeto higienista tentado via ação de zeladoria, impedido num primeiro momento pela ACP proposta pela DPESP.

6. Conclusão

Um aspecto relevante da análise proposta neste artigo é observar como a mobilização estratégica de instrumentos jurídicos para ingresso ao Judiciário pela instituição definida constitucionalmente para garantir aos necessitados o acesso à justiça, quando confrontada com contextos de profunda desigualdade e exclusão social, limita de diversas formas as tentativas de expansão democrática e de aprimoramento institucional promovidas pelo Direito.

Por si sós normas legais e infralegais, como um decreto municipal que discipline a execução da zeladoria, não possuem a capacidade para tirar as pessoas em situação de rua da invisibilidade e da marginalização social em que o processo histórico e as omissões do Poder Público há muito tempo insistem em mantê-las. Todavia, ainda que o âmbito de proteção do decreto aos direitos dessas pessoas seja muito restrito (como assegurar minimamente a proteção aos seus parques bens e pertences pessoais que possuem para sobreviver nas ruas), o recorte desse aspecto da realidade urbana paulistana permite apontar como a desigualdade e a exclusão social se retroalimentam de atitudes, comportamentos, práticas e normatividades que habitam o subterrâneo das instituições formais, minando os avanços institucionais,

a princípio aptos para iniciar o processo de retirada dessas pessoas da exclusão e marginalização em que a situação de rua as mantém.

A situação/trajetória de rua acarreta às pessoas nessa condição o crescimento exponencial dos fatores de riscos a graves violações de direitos humanos que poucas situações sociais de nosso contexto urbano oferecem. Ou seja, viver nas ruas apresenta-se como resultado de uma série de violações de direitos, ao mesmo tempo que enseja e potencializa novas violações.

Todo cidadão tem direito à propriedade e à posse, e obviamente a situação de rua não influi em nada nesse direito. Assim, quando os bens e pertences pessoais da população em situação de rua são apreendidos por agentes públicos sem qualquer esclarecimento ou informação sobre a forma e os mecanismos para reavê-los, claramente são violados os direitos dessas pessoas. Nesses casos, a violação do devido processo legal administrativo, a “violação de um princípio crucial de justiça como do princípio da lei”, com diz O’Donnell⁴², se reveste ainda de maior gravidade, na medida em que os parques pertences e objetos pessoais das pessoas em extrema condição de marginalização social são retirados e descartados como se lixo fossem.

A inclusão de parâmetros normativos para regular a atuação de agentes públicos durante as ações de zeladoria urbana poderia, em um primeiro momento, ser encarada como uma espécie de “curto-circuito”⁴³ nas relações do poder público com cidadãos em condição de pobreza extrema, na medida em que as alterações introduzidas impuseram uma forma de justificação legal para reduzir a discricionariedade na atuação desses agentes públicos. O sistema legal não produziu eficácia em alterar a realidade por decreto, mantendo-se o padrão arbitrário e violento no tratamento voltado às pessoas em situação de rua. Se houve algum progresso e evolução no cenário, foram maiores recursos argumentativos para pleitear reparações indenizatórias às violações sofridas pelas pessoas em situação de rua, fundamentadas nas normas municipais. Porém, reforçando que, se “as instituições importam”, o “contexto social importa” muito mais, verificou-se que a prevalência das instituições informais no padrão de conduta dos agentes públicos impede a reiteração de práticas violadoras a cada encontro com as pessoas em situação de rua.

⁴² O’DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. p. 48.

⁴³ VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *Sur: revista internacional de direitos humanos*, v. 4, n. 6, p. 29-51, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/6b8m4wkLXMwkv8KQFmW8Nsy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2024

Em New Orleans foi preciso uma catástrofe ambiental para desnudar os mecanismos sociopolíticos de exclusão e marginalização social. No contexto urbano da cidade de São Paulo, sociedade civil, mercado e Estado não precisam aguardar um desastre ambiental para se mobilizarem no enfrentamento ao fenômeno da situação de rua, pois essas pessoas já se encontram imersas em uma catástrofe social.

Nesse cenário, a Defensoria Pública, através de sua posição estratégica no sistema de justiça, ao tomar contato cotidianamente com os mecanismos de exclusão, tanto em relação às violações diretas e objetivas como também no desvelamento das regras informais que concorrem para naturalizar essas práticas violadoras (talvez esse seja um “curto-circuito” possível), pode oferecer subsídios fundamentais para que as outras instituições do sistema de justiça e dos Poderes Legislativo e Executivo (como a decisão da ADPF 976 determina), de fato, enfrentem os mecanismos de exclusão e marginalização a que se submetem as pessoas em situação de rua.

Referências

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333146976_Democracia_instituicoes_de_controle_e_justica_sob_a_otica_do_pluralismo_estatal. Acesso em: 3 jun. 2024.

BALERA, Fernanda Penteadó. A rua falou no Supremo Tribunal Federal – STF: “Chega de exclusão, queremos habitação”. **O Trecheiro**: jornalismo a serviço da população em situação de rua, São Paulo, v. 31, n. 278, nov./dez. 2022. Disponível em: <https://www.rederua.org.br/acervo-2022>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Pesquisa nacional da Defensoria Pública 2022**. Prefácio por Bryant G. Garth. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRINKS, Daniel M. Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. **Comparative Politics**, v. 36, n. 1, Oct. 2003. Disponível em: <https://jcp.gc.cuny.edu/2003/10/01/volume-36-number-1-october-2003/>. Acesso em: 29 maio 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

RAMOS, André de C. Curso de direitos humanos. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553626409. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626409/>. Acesso em: 06 jun. 2024.

CORTINA ORTS, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

COSTA, Alderon *et al.* (org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**: acesso à justiça da população em situação de rua: política institucional, garantia de direitos, práticas, serviços e inclusão. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2018. (Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, v. 3, n.11, 2018). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cadernos_defensoria_publica_esp/Cad-Def-Pub-SP_n.11_1.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

CUNHA, Luciana Gross; LEMES, Maurício Buosi; FERRARO, Luíza Pavan. O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, v. 2, n. 2, p. 233-275, jul./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n2.a170>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/170/85>. Acesso em: 3 jun. 2024.

FREITAS, Hyndara. Nunes defende remoção de barracas nas ruas: “as pessoas serão acolhidas”. Deputado Guilherme Boulos acionou Ministério Público contra a medida. **Veja São Paulo**, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/cidades/nunes-defende-remocao-de-barracas-nas-ruas-as-pessoas-serao-acolhidas/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

GALANTER, Marc. Why the haves come out ahead?: speculations on the limits of legal change. **Law & Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, Autumn, 1974. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/31285>. Acesso em: 3 jun. 2024.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/39381>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LUIZ, Wilherson Carlos. A atuação extrajudicial da Defensoria Pública e a possibilidade de intervenção em graves problemas sociais. *In*: WEIS, Carlos; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de (org.). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**: direitos das pessoas em situação de rua. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2017. p. 71-88. (Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, n. 3, 2017). Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/1ee29433-8050-3ac2-2abf-913ce7d93cb0>. Acesso em: 29 maio 2024.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos Estados. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 62, n. 4, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582019196>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7jdtbr79jX9VxYQKCZG7Vm/?lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2024.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília: IPEA, 2022. Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 3, n. 31, out. 1991. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-31/#gsc.tab=0>. Acesso em: 29 maio 2024.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Tradução: Otacílio Nunes. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 2, n. 51, p. 37-61, jul. 1998. Disponível em: https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/05/14_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf.zip. Acesso em: 3 jun. 2024.

PETROCIOLO, Carlos; DIAS, Paulo Eduardo. Prefeito sinaliza que poderá remover barracas de moradores de rua em São Paulo: Nunes disse que houve “exceção por conta da pandemia” e que não se pode permitir uso de abrigos “para fazer mendicância na rua”. **Folha de S. Paulo**, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/02/prefeito-sinaliza-que-podera-remover-barracas-de-moradores-de-rua-em-sp.shtml>. Acesso em: 3 jun. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

RESK, Felipe. Novo subprefeito da Sé: “Vai chegar o momento de usar munição química”: ex-secretário executivo da Polícia Militar, o coronel Alvaro Batista Camilo é o novo subprefeito da Sé, onde fica a Cracolândia. **Metrópoles**, 8 fev. 2023. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/sao-paulo/novo-subprefeito-da-se-vai-chegar-o-momento-de-usar-municao-quimica>. Acesso em: 3 jun. 2024.

RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à justiça para a população em situação de rua: um desafio para a Defensoria Pública**. 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_9ca52d3cbdf660c1bfff8bf0911ab5d1. Acesso em: 3 jun. 2024.

RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública**. 2019. 292 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2019.tde-29072022-101629>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-29072022-101629/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Haddad assina decreto que torna claras regras para serviços de zeladoria e protege direitos de pessoas em situação de rua**. São Paulo, 17 jun. 2016. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/w/noticia/haddad-assina-decreto-que-torna-claras-regras-para-servicos-de-zeladoria-e-protege-direitos-de-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 29 maio 2024.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **População em situação de rua São Paulo: censo 2021**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWZlMTE5MGIzjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDM0NGI5IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZiYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Tratamento à população em situação de rua**. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/se/zeladoria_urbana/index.php?p=68220. Acesso em: 3 jun. 2024.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24216>. Acesso em: 2 nov. 2023.

SOMERS, Margaret R. **Genealogies of citizenship**: markets, statelessness, and the right to have rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

TRUBEK, David M. The “rule of law” in development assistance: past, present, and future. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The new law and development**: a critical appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 74-94.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **SUR**: revista internacional de direitos humanos, v. 4, n. 6, p. 29-51, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/6b8m4wkLXMwkv8KQFmW8Nsy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2024.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 29 ago. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1ª Vara de Fazenda Pública). **Ação Civil Pública 1009322-38.2018.8.26.0053**. Juiz: Fernando Rodrigues. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H000CFFU0000&processo.foro=53&processo.numero=1009322-38.2018.8.26.0053>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 425, de 08 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

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, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 59.246, de 28 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana. São Paulo, SP: Prefeitura do Município de São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SÃO PAULO (SP). **Portaria Intersecretarial Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC nº 4 de 23 de julho de 2020.** Disciplina procedimentos e ações de zeladoria urbana previstos no Decreto nº 59.246 de 28 de fevereiro de 2020. São Paulo, SP: Secretaria Municipal das Subprefeituras, [2020]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-intersecretarial-secretaria-municipal-das-subprefeituras-smsub-4-de-23-de-julho-de-2020>. Acesso em: 20 fev. 2023.