
Roberta Attié: Crítica a decreto sobre morador de rua é apressada

No outono/inverno de 2016, a cidade de São Paulo registrou temperaturas muito baixas. O frio intenso levou, em meados de junho, à morte de cinco moradores de rua. As ações de zeladoria urbana e o tratamento dado à população de rua, autorizados pelo ex-prefeito Fernando Haddad, já haviam gerado protestos, matérias jornalísticas, bem como interpretações, por certo equivocadas, de parcela significativa da opinião pública de São Paulo.

Apenas depois do falecimento dos moradores, Haddad editou o [Decreto 57.069](#), em 17 de junho de 2016 [\[1\]](#), relativo a ações de zeladoria urbana correspondentes ao tratamento de bens em posse daqueles que usam o espaço público como moradia e sustento.

A solução dada ao tema pelo decreto não foi suficiente e deixou espaço para dúvidas e a permanência de críticas da sociedade civil, representada pela imprensa. O tema voltou às manchetes dos jornais, com o Decreto Municipal 57.581 [\[2\]](#), publicado em 20 de janeiro de 2017 pelo atual prefeito João Doria, que buscou dar maior clareza ao texto anterior e nortear as ações de zeladoria em relação à abordagem das pessoas em situação de rua.

Pretendo, neste breve artigo, discutir a pertinência dos métodos de intervenção no espaço da cidade por meio das ações de zeladoria, em relação precipuamente com a realidade – e os problemas por ela gerados – das pessoas que moram na rua. Para enquadrar juridicamente a questão, cumpre, antes de tudo, esclarecer o que o direito entende por zeladoria urbana e pessoas em situação de rua.

Zeladoria urbana deve ser entendida como o conjunto de atividades e serviços executados pelo poder público municipal e empresas por ele contratadas, visando a promover a limpeza, manutenção e recuperação de áreas públicas [\[3\]](#).

Já o conceito de pessoas em situação de rua é dado pelo Decreto Federal 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que as define como o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, utilizando logradouros públicos e 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 [\[4\]](#).

Observa-se que está em jogo, nas definições normativas de morar na rua e de zelar pela rua, aspecto essencial da própria concepção do espaço público da cidade. Vamos tentar compreender tal aspecto por meio da análise da relação entre as políticas públicas geradas (ao menos potencialmente) pelos decretos da anterior e da atual administração municipal.

Pois bem, o que aconteceu durante o governo do ex-prefeito Haddad que ocasionou a promulgação do decreto? As ações de zeladoria a partir da promulgação do decreto tiveram mudança? Houve resultado? E por que o novo decreto, promulgado por João Doria, também gerou polêmica e interpretação equivocada? Quais as alterações de fato? Há prejuízo à zeladoria urbana ou às pessoas em situação de rua?

No inverno do ano passado, acumulavam-se denúncias contra as ações de zeladoria urbana, praticadas, em especial, pela Guarda Civil Metropolitana, em relação à população de rua. A Guarda Civil Metropolitana estaria apreendendo objetos pessoais, como cobertores, papelões e colchões, objetivando evitar a “privatização do espaço público”. Ao ser questionado por jornalistas, o ex-prefeito teria justificado a ação como estratégia para evitar a “favelização”^[5] das praças públicas da cidade. Em ano eleitoral, a maioria das matérias jornalísticas responsabilizava-o pelas ações da Guarda Civil.

Eram esses o contexto e o debate correspondentes ao Decreto Haddad. Por esse texto, ficou estabelecido que as ações de zeladoria urbana seriam coordenadas pelas subprefeituras, com o acompanhamento da Guarda Civil, para colaborar na mediação de conflitos e assegurar a proteção cidadã de todos os envolvidos nas ações, especialmente das pessoas em situação de rua (artigo 4º). As equipes de zeladoria deveriam respeitar os bens das pessoas em situação de rua, sendo vedada a subtração, inutilização, destruição ou mesmo apreensão dos pertences pessoais, como documentos, bolsas, mochilas, roupas, sapatos, malas, muletas e cadeiras de rodas, bem como instrumentos de trabalho como carroças, materiais de reciclagem, ferramentas e instrumentos musicais, ou ainda itens portáteis de sobrevivência como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, colchões, travesseiros e barracas desmontáveis (artigo 10).

Contudo, o parágrafo 3º do mesmo dispositivo normativo dispunha que, excepcionalmente, os objetos que caracterizassem estabelecimento permanente em local público poderiam ser recolhidos, principalmente se atrapalhassem a livre circulação de pedestres e veículos.

Como consequência à promulgação do decreto, ratificado pela Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua, as ações de zeladoria diminuem. O inverno dá lugar à primavera, esta, ao verão, advêm as eleições municipais e João Doria toma posse. Com políticas partidárias distintas das do anterior mandatário (PT), o atual prefeito (PSDB) faz promulgar, no bojo da implementação de suas novas políticas, o Decreto Municipal 57.581, que altera alguns artigos do decreto anterior. As críticas dos partidários da administração anterior são imediatas. Mas quais as alterações de fato que o novo decreto institui?

Vamos a elas: as ações de zeladoria urbana serão coordenadas pelas mesmas subprefeituras, que passaram a se chamar prefeituras regionais. Essas deverão informar, mensalmente (e não mais previamente), os locais das ações de zeladoria urbana, mediante divulgação on-line, comunicando os dias e horários às equipes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social dos respectivos territórios (artigo 5º).

Quanto ao momento das ações de zeladoria (artigo 6º), estas agora poderão ocorrer em qualquer dia da semana ou horário (anteriormente, deveriam ocorrer preferencialmente de segunda a sexta-feira, das 7h às 18h), mesmo que fora do horário de expediente, desde que justificadas posteriormente (nenhuma alteração nesse item). Havendo apreensão de bens duráveis ou inservíveis durante a ação de zeladoria (artigo 8º, parágrafos 1º ao 4º) – e aqui está a novidade –, a prefeitura passará a deter sua guarda na qualidade de fiel depositária, devendo inventariá-los e encaminhá-los ao depósito adequado à sua preservação, sendo os possuidores notificados no local e no momento da apreensão, recebendo o contralacre com a informação de que terão 30 dias para retirá-los. Caso não o façam no prazo estipulado, os bens serão descartados. Se bens inservíveis, excessivamente deteriorados ou que não revelem valor

econômico ou utilitário sob qualquer perspectiva, poderão ser descartados de imediato.

O artigo 10 do novo decreto mantém as disposições do anterior ([Decreto Municipal 57.069](#)), em relação ao fato de as equipes de zeladoria deverem respeitar os bens das pessoas em situação de rua, sendo vedada a subtração, inutilização, destruição ou mesmo apreensão dos pertences pessoais e de instrumentos de trabalho (excluindo o inciso III do mesmo artigo do decreto anterior, relativo aos itens portáteis de sobrevivência), autorizando a apreensão de objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando impedirem a livre circulação de pedestres e veículos[6].

Essa exclusão do inciso III do artigo 10 foi o ponto específico das críticas referidas de partidários opositores e alguns jornalistas, que, interpretando as alterações introduzidas pelo novo decreto, passaram a afirmar que o atual prefeito teria retirado a proibição da Guarda Civil de recolher cobertores de moradores de rua, acusando-o de promover política higienista[7].

Na verdade, a questão da apreensão dos bens, muito embora a supressão do inciso III referido, não representou mudança expressiva no texto, muito menos alterou a política pública em sua essência. Com efeito, o Decreto Haddad já admitia a apreensão de qualquer item, fazendo figurar a aparente exceção da privação do uso público dos espaços por pedestres e veículos – a importante questão da mobilidade. Se interpretado corretamente o dispositivo (parágrafo 3º do artigo 10 do Decreto Haddad, e parágrafo 2º do mesmo artigo 10, no Decreto Doria), observa-se que ele não estabelece exceção à política pública de zeladoria, mas implica na própria definição de sua finalidade: limpeza, manutenção e recuperação do espaço público.

Tratando-se de espaço público, não pode ser ocupado (moradia) nem empregado (sustento) se essa ocupação e esse emprego impossibilitarem o uso cidadão do mesmo espaço. Os decretos referem a mobilidade urbana como política pública que prevalece sobre a eventual proteção das populações de rua. Nem poderia ser diferente, tendo em vista as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais sobre o espaço público urbano.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, complementados e explicitados pelo Estatuto das Cidades [8] e pela Política Nacional de Mobilidade Urbana[9] referem o desenvolvimento urbano como adstrito à função social da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, bem como até mesmo a propriedade privada como regida pelo princípio da função social. Isso significa a prevalência das políticas públicas urbanas – nos termos do Plano Diretor e dos princípios constitucionais, e se incluem os direitos fundamentais – sobre o interesse meramente privado. A apreensão dos bens, pois, segue estritamente a diretriz normativa, em sua cadeia de validade e eficácia.

Ao meu ver, portanto, as críticas denotam pressa e tendenciosidade, além de se conformarem a ideário meramente político-partidário, uma vez que o decreto anterior já determinava que poderiam ser recolhidos objetos que caracterizassem estabelecimento permanente em local público, quando atrapalhassem a livre circulação de pedestres e veículos, elencando entre os itens camas, sofás e barracas montadas – o novo decreto, mantendo a redação original, apenas acrescentou (artigo 10, parágrafo 2º) que poderão ser recolhidos objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público quando atrapalharem a livre circulação de pedestres e veículos, *desde que não se caracterizem como de uso pessoal*.

A análise desapassionada revela mesmo um apreço maior do Decreto Doria pelos bens de uso pessoal dos moradores, pois os estabelece como limite ao poder de polícia e não apenas como regra que comporta exceção, como era no Decreto Haddad.

Em tempo de tanta e exagerada polarização política, acredito que seja uma das funções do intérprete e do aplicador das normas fazer evidenciar corretamente seu sentido, afastando a tendenciosidade que vem dificultando a análise da realidade e da lei como efetivamente se apresentam.

Mais importante ainda é deixar claro que a administração pública, em geral, e das cidades, em particular, não se fazem mais ao arbítrio de administradores e gestores, de qualquer grau hierárquico, mas se submete a políticas públicas, que possuem sua força e legitimidade na expressão de um constitucionalismo ativo e operante.

Os moradores de rua são uma realidade incontornável, que apela para a consciência cidadã de cada um de nós e exige das autoridades ações consentâneas com os direitos humanos da cidadania, sob a égide de políticas públicas normatizadas, isto é, já decididas pelo conjunto da população. O populismo sem fundamento não pode direcionar a administração, muito menos comandar a expressão livre da opinião pública.

[1] Decreto 57.069, de 17 de junho de 2016 – Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.

[2] Decreto 57.581, de 20 de janeiro de 2017 – Introduz alterações no [Decreto 57.069, de 17 de junho de 2016](#), dispondo sobre os procedimentos de zeladoria urbana em relação à abordagem das pessoas em situação de rua.

[3] Decreto 57.069 – Art. 2º Para fins deste decreto, considera-se: II – zeladoria urbana: conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e 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 da mesma natureza.

[4] Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009 – Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto. Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza

os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

[5] O ex-prefeito, em verdade, falou em “refavelização”, tendo sido corrigido pelo padre Lancelotti, importante militante dos direitos humanos dos moradores de rua.

[6] “Art. 10. As equipes de zeladoria urbana deverão respeitar os bens das pessoas em situação de rua. § 1º É vedada a subtração, inutilização, destruição ou a apreensão dos pertences da população em situação de rua, em especial:

I – de bens pessoais, tais como documentos de qualquer natureza, cartões bancários, sacolas, medicamentos e receitas médicas, livros, malas, mochilas, roupas, sapatos, cadeiras de rodas e muletas;
II – de instrumentos de trabalho, tais como carroças, material de reciclagem, ferramentas e instrumentos musicais.

§ 2º Poderão ser recolhidos objetos que caracterizem estabelecimento permanente em local público, principalmente quando impedirem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás e barracas montadas ou outros bens duráveis que não se caracterizem como de uso pessoal.

§ 3º O Grupo de Monitoramento de que trata o artigo 13 deste decreto poderá sugerir normas complementares para detalhar as regras referentes à retirada ou à apreensão de outros bens e pertences.”(NR)

[7] Ao ex-prefeito Haddad foi dirigida a mesma crítica, até o advento do decreto de junho de 2011, quase no fim de seu mandato e a poucos meses da disputa eleitoral.

[8] Lei Federal 10.257/2001.

[9] Lei Federal 12.587/2012.

Date Created

11/03/2017