

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Flávia Costa Eccard; Janaína Rigo Santin; Valmir Cesar Pozzetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-166-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de junho de 2025, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest); Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) e Valmir César Pozzetti (Univ. Federal do Amazonas e Univ. do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI. Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Ana Paula dos Santos Ferreira, Daniella Maria Dos Santos Dias, que apresentaram o trabalho intitulado “A ESPOLIAÇÃO URBANA E O ACESSO À SAÚDE: IMPACTOS DA DILAPIDAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO ACESSO À SAÚDE DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA” que discutiu as possíveis intervenções do Estado para garantir o direito à saúde e buscar soluções para mitigar os impactos da espoliação urbana. Já

cumprem a sua função social e nem promovem a dignidade da pessoa humana, sendo necessário, ações mais efetivas do Poder Público municipal, uma vez que a fiscalização está ineficaz, culminando numa fragilização da democracia. Já o trabalho de Rogerio Borba, Maria Eduarda Xavier Beltrame e Ana Flávia Costa Eccard, intitulado “A PERPETUAÇÃO DA SEGREGAÇÃO RACIAL NO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE”, destacou que legado de séculos de discriminação e exclusão continua nas desigualdades socioeconômicas e raciais, dificultando o alcance da efetiva justiça social e a construção de um ambiente social mais igualitário. O trabalho “ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS DE E-GOV COMO DIREITO FUNDAMENTAL: RISCO DE APOROFOBIA DIGITAL” de autoria de Luciana Cristina de Souza, trouxe a visão aprofundada de como a internet se mostra essencial para a concretização dos direitos da dignidade humana, evidenciando que as assimetrias sociais de acesso energético e a recursos informáticos pelos mais pobres causa sua exclusão, pois estes não conseguem usufruir dos meios tecnológicos da mesma forma que aqueles que podem arcar com o custo constante de novos equipamentos e sistema. Na pesquisa intitulada “CIDADE STANDARD E O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO DOS IDOSOS: CASO-REFERÊNCIA DA INCIDÊNCIA DA LEI 14.181/2021 NA PROTEÇÃO DO HIPERVULNERÁVEL NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO”, os autores José William Marcelino da Silva, Maria Amélia Prado Fontoura, Vívian Alves de Assis, a partir de uma abordagem interdisciplinar, realizam o diálogo entre os campos do Direito e do Urbanismo na perspectiva da proteção do mínimo existencial, especialmente no que tange à quitação de dívidas de idosos via crédito consignado. Já na pesquisa “CIDADES INTELIGENTES E PRIVACIDADE: ENTRE A INOVAÇÃO E A SALVAGUARDA DE DIREITOS” os autores Pablo Martins Bernardi Coelho, Cildo Giolo Junior e Moacir Henrique Júnior constataram algumas lacunas normativas, ausência de protocolos públicos claros e riscos de discriminação algorítmica, especialmente contra os grupos vulneráveis, concluindo que há a necessidade de fortalecimento das políticas públicas de proteção informacional e adoção de uma cultura institucional de “Privacy by Design” como condição para a transformação digital urbana. No mesmo sentido, a pesquisa intitulada “CIDADES SUSTENTÁVEIS, SMART

URBANAS E DISPUTAS DE SENTIDO”. Sabrina Lehnen Stoll, Ana Maria Foguesatto e Elenise Felzke Schonardie defendem que, embora se apresentem como referências de modernidade e sustentabilidade, as cidades-vitrines tendem a reforçar desigualdades socioespaciais e operar sob uma lógica de marketing urbano, despolitizando as agendas ambientais e priorizando a imagem em detrimento de transformações estruturais. Já na pesquisa intitulada “DIREITO À MORADIA, DÉFICIT HABITACIONAL E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA RACIAL” as autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie questionam a forma como o cenário urbano se configuram, no Brasil, concluindo que o cenário urbano e habitacional é marcado pela segregação socioespacial, cujos efeitos incidem de maneira mais acentuada sobre a população preta e parda. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Adriana Vilhena Karlsson, Ana Manoela Piedade Pinheiro e Daniella Maria Dos Santos Dias, na pesquisa intitulada “ESPOLIAÇÃO URBANA E DIREITO À CIDADE: O CASO DAS COMUNIDADES DO ENTORNO DO ATERRO DE MARITUBA”concluem que há uma disparidade entre o ideal normativo do Direito à Cidade e a realidade concreta de exclusão socioambiental, na qual populações vulneráveis são forçadas a residir em áreas insalubres, desprovidas de infraestrutura e dignidade urbana. Já a pesquisa intitulada “IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NAS CIDADES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS” de autoria de Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Isabella Franco Guerra e Maíra Villela Almeida, concluíram que a formulação de políticas públicas eficazes demanda uma abordagem multidisciplinar, colaborativa e fundamentada em dados científicos, com ampla participação social. A construção de cidades resilientes e ambientalmente inteligentes foi apontada como caminho fundamental para enfrentar os desafios climáticos e promover um futuro urbano mais sustentável e equitativo. Já a pesquisa intitulada “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ESTATUTO DA METRÓPOLE: IMPACTO DO VÁCUO LEGISLATIVO NA PROTEÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA” de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura, Mauricio Jorge Pereira da Mota e Marcos Alcino de Azevedo Torres, faz uma análise sobre a necessidade de se eliminar a suposta

por cidades mais resilientes, não é aceitável a ideia da supressão das poucas áreas verdes que ainda restam nos meios urbanos. Numa linha de raciocínio semelhante, os autores Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Guilherme Santoro Gerstenberger, na pesquisa intitulada “O DIREITO À PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: ANÁLISE CONSTITUCIONAL” também destacam a necessidade de o meio ambiente urbano ser sustentável e que as Políticas Públicas assegurem que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Já Valdemiro Aduino de Souza, na pesquisa “OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: INSTRUMENTO DOS MUNICÍPIOS PARA EDIFICAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, destaca as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento para edificação de Cidades Sustentáveis, bem como a necessidade de haver uma integração e compreensão dinâmica (e eficaz) desse instrumento de política urbana tendo como ponto de partida a função social do Estado (e dos Municípios) Contemporâneo. Na pesquisa intitulada “POSSO ME ENCOSTAR?: A DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DAS TÉCNICAS CONSTRUTIVAS HOSTIS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI”, os autores Lucas Manito Kafer, Agna Valim Cardoso e Daniela G. Vilela investigam os desafios enfrentados pelos municípios gaúchos para a implementação e fiscalização da Lei nº 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti, que proíbe o uso de técnicas construtivas hostis em espaços públicos. Buscando evidenciar a problemática da regularização fundiária na Amazônia, as autoras Ana Luisa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer, na pesquisa “QUESTÃO FUNDIÁRIA E REGISTRAL NA AMAZÔNIA: A ANÁLISE DE UMA CADEIA DOMINIAL NO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS/PA” discutem a questão fundiária e registral na Amazônia e os desafios enfrentados na análise do direito de propriedade imobiliária a partir da elaboração de cadeias dominiais. Já o trabalho intitulado “TELESSAÚDE E RELAÇÃO PROFISIONAL-PACIENTE: UMA PERSPECTIVA ÉTICA E JURÍDICA”, de autoria de Janaina Rigo Santin e Sandy Mussatto, explora a contratação de serviços de saúde, por municípios do interior do estado de onde o custo é mais barato e o acesso à telemedicina se faz através da internet, mas a pesquisa questiona a qualidade destes serviços (Janaina você via precisar fazer um breve resumo do seu trabalho).

Centro Universitário Unifacvest

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

UEA e UFAM

**POSSO ME ENCOSTAR? : A DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DAS TÉCNICAS
CONSTRUTIVAS HOSTIS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI PADRE JÚLIO
LANCELOTTI**

**CAN I STRETCH OUT? : THE CHALLENGE OF DEFINING HOSTILE
CONSTRUCTION TECHNIQUES FOLLOWING THE ENACTMENT OF THE
FATHER JÚLIO LANCELOTTI LAW**

**Lucas Manito Kafer
Agná Valim Cardoso
Daniela G Vilela**

Resumo

O presente trabalho investiga os desafios enfrentados pelos municípios gaúchos para a implementação e fiscalização da Lei nº 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti, que proíbe o uso de técnicas construtivas hostis em espaços públicos. Tais práticas, cada vez mais presentes nas cidades, têm como objetivo afastar pessoas em situação de rua e outros grupos marginalizados, por meio de alterações urbanísticas. O problema central da pesquisa está na aplicação prática da norma: como operacionalizar uma diretriz legal baseada em um conceito ainda vago e controverso? A investigação parte da hipótese de que a insegurança jurídica decorrente da ausência de uma definição precisa sobre o que constitui uma técnica construtiva hostil dificultará a atuação fiscalizatória dos entes municipais. A metodologia adotada é de caráter qualitativo e exploratório, com base em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a análise da legislação urbana brasileira e, em especial dos municípios gaúchos, e parte do referencial teórico da Sociologia dos Muros. O estudo busca contribuir para o debate sobre justiça urbana e o papel do planejamento urbano na construção de cidades mais inclusivas.

Palavras-chave: Arquitetura hostil, Direito urbanístico, Pessoas em situação de rua, Direito municipal, Sociologia dos muros

Abstract/Resumen/Résumé

exploratory, grounded in bibliographic and documentary research, including the analysis of Brazilian urban legislation—particularly within municipalities in Rio Grande do Sul—and draws upon the theoretical framework of the Sociology of Walls. The study aims to contribute to the broader debate on urban justice and the role of urban planning in building more inclusive cities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Hostile architecture, Urban law, Homeless people, Municipal law, Sociology of walls

1. INTRODUÇÃO

Com a crescente urbanização das cidades, mais do que nunca se observa uma busca dos cidadãos por segurança. O mercado de segurança cresce e com ele surgem novas formas de proteção, onde se busca a separação dos heterogêneos e a reunião de pessoas de mesma classe social, raça e interesses.

Entre as medidas adotadas nos últimos tempos, se vê o crescimento nas cidades da adoção de técnicas construtivas que buscam afastar os indesejáveis e evitar que pessoas estranhas ao local ali se abriguem. Tal conduta é adotada pelos particulares, mas também encontra adoção pelo Poder Público, o que inclusive foi a mola propulsora para a criação da Lei nº 14.489/2022, que altera o Estatuto da Cidade a fim de garantir como diretriz geral a proibição de técnicas construtivas hostis.

O fato que deu origem ao projeto de lei ocorreu no início do ano de 2021 na cidade de São Paulo/SP, quando o Poder Executivo instalou blocos de paralelepípedo sob viadutos da cidade, o que dificultaria que pessoas em situação de rua ali se abrigassem. A medida causou comoção e fez com que o Padre Júlio Lancelotti, coordenador da Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, retirasse parte dos blocos a marretadas (Reis, 2021).

A Lei foi apelidada em homenagem ao pároco e foi publicada no Diário Oficial da União de 22 de dezembro de 2022¹.

Sendo as cidades pequenos universos, onde existem suas particularidades, caberá aos municípios brasileiros a adoção da diretriz aprovada e sua internalização dentro das próprias legislações, o que provocará inúmeros entendimentos e formas de interpretação da Lei.

O problema central desta pesquisa está na dificuldade de aplicação prática das normas que tratam do urbanismo hostil, dada a indefinição conceitual do que configura uma “técnica construtiva hostil”. Parte-se da hipótese de que a falta de precisão legal gera insegurança jurídica, o que pode comprometer a capacidade de fiscalização dos entes municipais. Nesse contexto, o estudo questiona como efetivar uma diretriz legal baseada em conceitos vagos e controversos, e quais os impactos disso na gestão do espaço urbano.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em levantamento bibliográfico e documental, incluindo a análise da legislação urbana

¹ A Lei foi republicada em 11 de janeiro de 2023 com a seguinte justificativa: “Republicação da Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, publicada no Diário Oficial de 22 de dezembro de 2022, Seção 1, página 18 por ter constado inexatidão material nos autógrafos aprovados pelo Senado Federal”. (Brasil, 2022)

brasileira e do Rio Grande do Sul. O referencial teórico se ancora na Sociologia dos Muros, que trata sobre o crescente fechamento do espaço urbano, permitindo uma reflexão crítica sobre o papel do planejamento urbano na promoção de cidades mais justas e inclusivas.

2. A CIDADE

Cidade, substantivo feminino, “aglomeração humana localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si” (Houaiss; Villar, 2009, p. 463). No que se refere a etimologia da palavra, “cidade se origina o termo cidadania, do latim civitas, que significa o conjunto de direitos atribuídos ao cidadão” (Pedrotti, 2022, p. 25).

As cidades nascem a partir do agrupamento homogêneo de pessoas e com a finalidade de proteção daquilo que é externo. Na atualidade, mais do que nunca, as cidades são locais heterogêneos, formado por uma grande gama de pessoas diferentes. Bauman, ao citar Nan Ellin, assevera que a criação das cidades é fruto de uma necessidade de separar nós e eles. Enquanto na antiguidade usavam fossos e paliçadas, o que protegeria dos estrangeiros, hoje são erguidos muros individuais. O inimigo não está mais do lado de fora da cidade, mas circulando dentro dela (Bauman, 2021, p. 61-62).

Com a crescente urbanização e a tentativa de proteger-se do exterior, as cidades hoje mais se assemelham a um arquipélago, formado por inúmeras ilhas individualizadas, onde cada lote é um ambiente fortificado, isolado, protegido do restante do mundo.

Mas do que os cidadãos se protegem? “As cidades, nas quais vive atualmente mais da metade do gênero humano, são de certa maneira os depósitos onde se descarregam os problemas criados e não resolvidos no espaço global” (Bauman, 2021, p. 78). Entre os problemas encontramos a violência e a disparidade social. Assim, as cidades são palco das desigualdades, mais acentuada entre aqueles que querem proteção contra aqueles que não são protegidos. E, dentro de uma sociedade como a atual, essa desigualdade se reflete em “intolerância, a discriminação, a opressão, ela recobre o ser humano de seus vícios e legitima suas ações perversas” e segrega os indesejáveis (Ferraz *et al*, 2015, p. 121). A cultura de prevenção acaba por refletir no espaço urbano que se protege da heterogenia da sociedade e daquilo que é desconhecido (Knebel, 2020).

A multidão passa a ser inimiga, o que acarreta um substancial aumento do encarceramento e do anseio por segurança, o que torna o controle social um produto e objeto de mercado (Knebel, 2020). O “diferente” é o perigoso, visão excitada pela mídia que associa a pobreza à criminalidade. Cada grupo social deve viver e frequentar os

espaços reservados para si (Fauth, 2020). Aqueles que podem, financeiramente falando, se protegem. Para se manter uma estrutura privada de defesa, há que se ter capacidade econômica (Knebel, 2020).

Bauman em sua análise, em certa medida afirma que os cidadãos se protegem daqueles que não são objeto de admiração. Ou seja, pessoas nas quais ninguém quer ser como elas, pois representam o que a humanidade não idealiza como meta de vida. Entre elas estão os estrangeiros, que Bauman trata como migrantes por necessidade e não por vontade, e os supérfluos/*underclass*.

Os estrangeiros, segundo ele, carregam consigo “o horror de guerras distantes, de fome, de escassez, e representam nosso pior pesadelo: o pesadelo de que nós mesmos, em virtude das pressões desse novo e misterioso equilíbrio econômico, possamos perder nossos meios de sobrevivência e nossa posição social”. O Autor arremata seu pensamento asseverando que estas pessoas “representam a fragilidade e a precariedade da condição humana, e ninguém quer se lembrar dessas coisas horríveis todos os dias, coisas que preferiríamos esquecer” (Bauman, 2021, p. 79-80)

No que se refere aos supérfluos, Bauman explica que são os considerados inúteis, pois não têm capacidade produtiva. Segundo ele o supérfluo não traz uma possibilidade de melhora/mudança. “Uma vez supérfluo sempre supérfluo”. E nesta toada ele trata sobre os *underclass*, expressão cunhada nos Estados Unidos e que poderia ser traduzida como subclasse. O termo não trata de pessoas em classes inferiores, mas sim de pessoas que estão abaixo do próprio sistema de classes, ou seja, fora dele. Não há possibilidade de escalada, sequer de descida, se está excluído, lá permanecerá, pois, sua existência não possui qualquer utilidade para os demais (Bauman, 2021, p. 80-83).

Seja em relação aos supérfluos, seja em relação aos *underclass*, Bauman assevera que “para as ‘pessoas de bem’, seria melhor que essas outras pessoas desaparecessem de vez. É uma gente sem perspectivas, que nenhum esforço de imaginação poderia introduzir numa sociedade organizada” (Bauman, 2021, p. 80).

E são dessas pessoas que a cidade se protege. Pedrotti afirma que, embora a etimologia da palavra cidade trate sobre os direitos dos cidadãos, não são todos os que vivem na cidade que desfrutam deste direito, pois somente os que estão em pleno gozo dos direitos e deveres políticos o fazem. A cidade não é de todos, mas de uma parcela dela (2022, p. 25). Estrangeiros e supérfluos não têm pleno gozo de direitos, o que faz com que a cidade não seja um ambiente aberto e convidativo para que lá vivam e circulem.

3. OS (IN)VISÍVEIS

Seja o estrangeiro, seja o supérfluo, ambos podem ser etiquetados no corpo das pessoas em situação de rua. Estrangeiros: pois são pessoas que não pertencem àquele lugar, bairro ou rua, estranhos ao próprio espaço que ocupam. Supérfluos porque são consideradas pessoas incapazes de serem economicamente produtivas.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Natalino, 2022) a população em situação de rua teve um aumento significativo entre 2019 e 2022, estima-se que 38%, passando para 281.472 pessoas. Enquanto a população em situação de rua cresceu 211% entre os anos de 2012 e 2022, a população brasileira teve um crescimento de 11%.

Essas pessoas são tão invisíveis aos olhos da população que sequer são contabilizadas pelo Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o que, inclusive, é objeto do Projeto de Lei nº 4498/2020 do Senado Federal, que pretende a criação de norma que torne obrigatório que o censo demográfico realizado periodicamente inclua o “levantamento da população em situação de rua do País”.

A União, através do Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, oportunidade que os definiu, para fins legais, 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, 2009)

Muito embora exista uma legislação que preveja direitos às pessoas em situação de rua, há uma deficiência com relação a políticas públicas direcionadas a tal grupo, o que, inclusive, é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, que tramita no Supremo Tribunal Federal, e trata sobre as pessoas em situação de rua.

A ADPF nº 976, que tem como autores o partido Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Alegam os autores a necessidade de medidas, frente às condições desumanas vivenciadas pela população em situação de rua no Brasil, sendo abrangido, entre os argumentos, a discussão pelo direito humano à moradia (ADPF 976, 2023, DJe 25/07/2023).

Neste caso, partidos políticos, membros do Poder Executivo e Poder Legislativo, através da via transversal, ou seja, não política, buscam junto no Poder Judiciário a efetivação de direitos e a cobrança por políticas públicas, ações típicas do sistema político

e não do judiciário. A própria inicial, quando citada pelo Relator, pontua que há “um gravíssimo estado de coisas inconstitucional concernente nas condições absolutamente desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, por omissões estruturais e relevantes sobretudo atribuível ao Poder Executivo (...), mas também ao Poder Legislativo, em razão de lacunas de inovação legislativo necessária e de falhas na reserva de orçamento” (ADPF 976, 2023, DJe 25/07/2023, p. 5).

Uma das medidas verificadas no espaço urbano é a tentativa de limpeza de logradouros públicos, a fim de eliminar tais pessoas desses espaços.

Mendigos e sem-teto removidos, seja pela força, seja pela falta de capacidade de consumir o novo espaço e suas benesses, representam obstáculos à política da boa imagem. São como elementos de desequilíbrio na paisagem urbana dos que consomem a cidade e se comportam de acordo com os padrões estéticos da classe. A presença dos mendigos e sem-teto é visualmente uma ameaça à valorização imobiliária, provocando a fúria dos que consomem e/ou lucram com os novos espaços, como bem afirma Smith. (Ferraz *et al apud* Smith, 2015, p. 125)

As pessoas em situação de rua se tornaram seres invisíveis aos olhos daqueles que transitam pela cidade, pois já existe um costume e um autoesquecimento quanto a sua presença. Ao mesmo tempo, quem busca investir em uma zona, seja no ramo imobiliário, seja no ramo comercial, evita áreas ocupadas pela população em situação de rua, pois, como já tratado anteriormente, esse grupo está intimamente ligado ao medo e a ideia de insegurança. Logo, não é lucrativo a ninguém ter estas pessoas ocupando, encostando ou dormindo próximo ao seu local de moradia, lazer ou comércio.

Assim, aqueles que se encontram em situação de rua, são invisibilizados na rotina e cotidiano da maioria da sociedade. Mas, quando se está a falar em questões de segurança, são visíveis e há um desejo de que não estejam próximos aos ambientes de circulação, fazendo com que se adotem ferramentas da chamada “arquitetura do medo”.

4. TÉCNICAS DE DEFESA - ARQUITETURA DO MEDO

O medo transforma a cidade, os comportamentos, os hábitos e cria sua própria arquitetura. O medo e a insegurança promovem um novo mercado, o de segurança, onde criam-se produtos, que vão desde os equipamentos aos “enclaves fortificados”, expressão utilizada por Teresa Caldeira para se referir aos condomínios (Caldeira, 2011). Tais criações segregam a cidade, dividindo as classes e dificultando as interações sociais, unindo grupos homogêneos. (Fauth, 2020)

Percebe-se que “a vida urbana mudou, as pessoas evitam caminhar em áreas públicas, consumir fora de shoppings, as crianças já não brincam livremente na rua”, o

que influencia as próprias construções modernas (Pedrotti, 2022, p. 49). Uma das técnicas utilizadas para afastar os indesejáveis é a denominada “arquitetura hostil”. Segundo Ferraz:

Trata-se de uma arquitetura extremamente hostil e desumanizada, constituída de elementos/artefatos implantados ou construídos para o fechamento de vãos/espços das cidades e dos edifícios. Subtração ao direito coletivo à cidade, essa prática, que se proliferou no mundo nos últimos anos, é um contundente exemplo das intervenções da limpeza urbana nas grandes e médias cidades globais: os bancos antimendigos, os espetos e gradis sobre muretas e soleiras, o paisagismo espinhoso, os pedregulhos nos preenchimentos de vãos urbanos, entre outros (...) (Ferraz *et al*, 2015, p. 113-114)

No presente trabalho adotaremos a expressão “elementos construtivos hostis” ao invés de “arquitetura hostil”. Primeiramente, pois a expressão arquitetura foi substituída no próprio projeto de lei 488/2021, além de manifestações como a da presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, que assim consignou:

O que o PL 488 acertadamente quer impedir não é arquitetura. Equipar espaços para que não sejam usados, armá-los como para a guerra, expulsando as pessoas que ali podem encontrar abrigo e descanso, não é arquitetura, é violência. São decisões políticas e econômicas autoritárias e excludentes.

A arquitetura trata da vida, do corpo e da alma, e de nosso lugar no mundo. É preciso restaurar no imaginário de todos nós essa capacidade da arquitetura de projetar e executar espaços acolhedores, generosos, democráticos, que nos mostrem a beleza, nos humanizem, para que ela de fato, feita por muitas mãos, pensada por muitas cabeças, reinvente nosso lugar na cidade. Um lugar de todos.

(...)

Reafirmamos nosso apoio ao PL, e ficamos à disposição do relator para pensarmos juntos o termo mais adequado para designar esse absurdo que queremos combater, os elementos e as técnicas construtivas agressivas, hostis e excludentes. (IAB, 2021)

As técnicas hostis já fazem parte do cenário urbano, incorporadas em seus mobiliários e construções e são marcadas por estratégias urbanísticas de intimidação, promovendo uma transformação contínua e silenciosa das cidades em ambientes altamente vigiados. Diversos dispositivos, em sua maioria originários dos Estados Unidos, têm sido adotados com o objetivo de inibir a permanência de pessoas em situação de rua. Essa inventividade se manifesta em soluções como bancos cilíndricos dotados de sistemas de irrigação, instalados em parques, e mesmo em medidas mais radicais, como a eliminação total de bancos em estações — caso da estação central de Copenhague, onde os passageiros são forçados a esperar sentados no chão. Também são mencionados sistemas que combinam irrigação automática com música eletrônica em alto volume, empregados para afastar indivíduos considerados indesejados dos arredores de estabelecimentos comerciais populares (Bauman, 2021, p. 63-64).

Pedrotti prossegue na mesma linha, pontuando que:

A arquitetura pós-moderna se transformou em uma espécie de "antimendigo", na medida em que cria obstáculos para evitar essas pessoas indesejadas próximas de áreas residenciais, comerciais e de lazer. Uma prática recorrente tem sido a implantação de pedras irregulares, vidros, estacas, em áreas onde moradores de rua geralmente buscam abrigo, como embaixo de viadutos, marquises, recuos prediais. Obstáculos são colocados nos bancos públicos para evitar a presença de skatistas, superfícies inclinadas para impedir que pessoas possam sentar-se para descansar. Também, barreiras pontiagudas nas fachadas, holofotes voltados para tirar o sono de mendigo e até mesmo sistema hidráulico que esguicha água sobre a calçada. Todas essas medidas urbanas cruéis concretizam a tentativa de desviar pessoas supérfluas, mas também dificultam a vida de toda a população e torna a cidade inabitável (2022, p. 52)

Veja-se que não existe uma definição precisa daquilo que pode ser considerado como elementos construtivos hostis, inclusive pelo fato de que estamos diante de uma produção/criação constante. Diariamente são apresentadas novas invenções, cada vez mais, com aparência de modernas, mas que escondem seu real significado no seu efetivo uso.

Por mais que se possa explicar os elementos hostis de forma escrita, jamais seria suficiente para elucidar aos olhos daqueles que não vivenciam a necessidade de buscar encosto na cidade. Portanto, a melhor maneira é buscar tais formas na rua. Não é preciso mais do que alguns minutos em uma movimentada avenida de Porto Alegre/RS para que sejam localizados exemplos. No caso das paradas de ônibus de Porto Alegre é notória a implantação de um tipo de assento nada convidativo e que impossibilita qualquer pessoa de ali se estabelecer por uma dezena de minutos. A mensagem que a parada passa é de que o tempo ali é limitado e curto. O "banco" não quer acomodar, no máximo, permitirá um pequeno repouso, sem qualquer conforto.

Ainda, em um viaduto da av. Protásio Alves com a Rua Silva Só há o elemento mais simbólico da construção hostil que visa espantar as pessoas em situação de rua. As pedras/paralelepípedos instalados com alguma de suas pontas direcionada para o alto de forma a acabar com a forma plana do piso, o que impossibilita que se caminhe sobre o terreno e que se durma sobre ele. Vale ressaltar que, embora neste local tenha sido aplicada a técnica hostil, há um grande espaço plano, onde pessoas em situação de rua se abrigam e ali permanecer. Ou seja, embora a lei esteja vigente, o espaço público segue sendo palco deste tipo de arquitetura.

Como já afirmado, são incontáveis as formas de afastamento da população em situação de rua relatadas pelos estudos já publicados: bancos cilíndricos, sistemas de irrigação, som alto, bancos desconfortáveis, "paisagismo espinhoso", entre outras (Ferraz *et al*, 2015, p. 113-114). Em face da crescente utilização de elementos e artefatos construtivos hostis, surge a iniciativa de legislar sobre o tema. A denominada Lei Padre

Júlio Lancellotti é, numericamente e tecnicamente falando, a Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, que “altera a Lei nº 10.257, de 10 julho de 2011 (Estatuto da Cidade) para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público” (Brasil, 2022).

Tal legislação altera o Estatuto da Cidade, que tem como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República, ante a premissa constitucional de que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988).

Ao incluir o inciso XX no artigo 2º do diploma legal, onde estão contempladas as diretrizes gerais para a execução da política urbana, a União legisla em sua competência constitucional de prever normas gerais de Direito Urbanístico.

O projeto de lei nasceu no Senado Federal, através de iniciativa do Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), recebeu o nº 488/2021, e trazia a seguinte justificativa para a sua propositura:

A chamada “arquitetura hostil” está cada vez mais presente nas cidades brasileiras e do mundo. Também denominada de “arquitetura defensiva” ou “desenho desconfortável” (“unpleasant design”), essa técnica é caracterizada pela instalação de equipamentos urbanos e realização de obras que visam afastar pessoas indesejadas, principalmente as que estão em situação de rua.

(...)

Não é difícil concluir que tais instalações são medidas simplistas e cruéis, uma vez que a raiz do problema está na pobreza, na marginalização e na falta de moradia digna. Tirar pessoas vulneráveis do alcance da vista não resolve tais problemas. Pelo contrário, aprofunda ainda mais a desigualdade urbana.

Na primeira semana de fevereiro, uma obra típica da arquitetura hostil, localizada no Viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida, Zona Leste da capital paulista, foi objeto de grande repercussão na mídia. Com efeito, a Prefeitura da Cidade de São Paulo, a fim de afastar as pessoas em situação de rua que ali se abrigavam, chumbou pedaços de paralelepípedos no chão do viaduto.

O caso ficou conhecido em razão do protesto simbólico feito pelo Padre Júlio Lancellotti, conhecido no Brasil e no mundo por suas ações de acolhimento às pessoas em situação de rua. O religioso, munido de uma marreta, removeu algumas pedras e essa manifestação viralizou na internet, ganhando apoiadores de todas as regiões do país.

(...)

Embora os paralelepípedos tenham sido retirados, fato é que não se trata de caso isolado e de fenômeno recente. Há anos muitas cidades brasileiras têm não apenas tolerado, mas incentivado a arquitetura defensiva, principalmente em razão da especulação imobiliária de determinadas regiões. A ideia que está por trás dessa “lógica” neoliberal é a de que a remoção do público indesejado em determinada localidade resulta na valorização de seu entorno e, conseqüentemente, no aumento do valor de mercado dos empreendimentos que ali se localizam, gerando mais lucro a seus investidores.

(...)

Ressalta-se que não estamos advogando pela fixação das pessoas em situação de rua nesses espaços, pois acreditamos que a solução está na criação de políticas de habitação, responsabilidade de todos os entes federativos, nos termos do art. 23, IX, da Constituição Federal. Afinal, o próprio nome “em

situação de rua”, que substituiu acertadamente a expressão “morador de rua”, traz a ideia de temporalidade.

O que defendemos é que a expulsão, através da chamada arquitetura hostil, não soluciona qualquer problema; pelo contrário, agrava a desigualdade social.

Por todos os motivos expostos, apresentamos este projeto de lei que altera o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a fim de proibir a arquitetura hostil nas cidades brasileiras (Brasil, 2021)

A justificativa, por si só, define o contexto histórico e social que foi mola propulsora para criação da referida legislação. Aliás, é de suma importância o alerta trazido ao final da justificativa, pois trata sobre a necessidade de que outras políticas públicas sejam adotadas para minimizar a desigualdade.

Aprovado no Senado, o projeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados. Nesta casa foi aprovado, sendo remetido para o Presidente da República, oportunidade em que foi vetado integralmente, nos seguintes termos:

A proposição legislativa altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, cuja implementação vedaria o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público e seria denominada Lei Padre Júlio Lancelotti.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que poderia interferir na função de planejamento e de governança locais da política urbana ao definir as características e as condições a serem observadas para a instalação física de equipamentos e de mobiliários urbanos.

Além disso, o emprego da expressão 'técnicas construtivas hostis' poderia gerar insegurança jurídica, por se tratar de conceito ainda em construção, ou seja, terminologia que ainda está em processo de consolidação para inserção no ordenamento jurídico, de modo a se observar o disposto na alínea 'd' do inciso II do art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Brasil, 2022)

O Congresso Nacional rejeitou o veto da presidência da República, sendo o projeto promulgado e convertido em lei, sendo publicada no Diário Oficial da União. Assim, o Estatuto da Cidade passou a ter seguinte redação em seu artigo 2º:

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

(...)

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. (Brasil, 2001)

O artigo 2º do Estatuto da Cidade traz “as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização” (Barros, *et al*, 2010, p. 93).

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes. (Oliveira, 2001, p. 14)

Assim, no planejamento da cidade deverá haver o zelo para que o espaço público disponha de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade. E nas palavras de Bauman:

Um espaço é "público" à medida que permite o acesso de homens e mulheres sem que precisem ser previamente selecionados. Nenhum passe é exigido, e não se registram entradas e saídas. Por isso, a presença num espaço público é anônima, e os que nele se encontram são estranhos uns aos outros, assim como são desconhecidos para os empregados da manutenção. Os espaços públicos são os lugares nos quais os estrangeiros se encontram. De certa forma eles condensam - e, por assim dizer, encerram - traços distintivos da vida urbana. É nos locais públicos que a vida urbana e tudo aquilo que a distingue das outras formas de convivência humana atingem sua mais completa expressão, com alegrias, dores, esperanças e pressentimentos que lhes são característicos (2021, p. 69-70)

E para que se alcance esse objeto pretendido, deverá ser vedado que o mobiliário urbano² e as interfaces³ que separam o imóvel privado do espaço público se utilizem de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis, ou seja, que promovam o afastamento de toda e qualquer pessoa daquele local, não permitindo que ali se encostem, durmam ou se apoiem.

5. A DIFICULDADE DO DIREITO EM REGULAMENTAR A HOSTILIDADE CONSTRUTIVA

A previsão trazida pela Lei Padre Júlio Lancelotti orbita as normas de Direito Urbanístico, assim como as normas construtivas, geralmente previstas nos Códigos de Obras dos municípios. Segundo Meirelles, quando trata sobre a fiscalização das construções a ser exercida pelos municípios, fala da existência de um “duplo controle” quando da aprovação de um projeto construtivo. Segundo o Autor, há o “controle técnico-

² Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT: “3.1.27 mobiliário urbano: conjunto de objetos existentes nas vias e nos espaços públicos, superpostos ou adicionados aos elementos de urbanização ou de edificação, de forma que a sua modificação ou o seu traslado não provoquem alterações substanciais nesses elementos, como semáforos, postes de sinalização e similares, terminais e pontos de acesso coletivo às telecomunicações, fontes de água, lixeiras, toldos, marquises, bancos, quiosques e quaisquer outros de natureza análoga”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2020, p. 5).

³ Muros, paredes, grades, cercas, entre outros.

funcional da construção” que basicamente trata das questões estruturais. Já o “controle urbanístico” irá preocupar-se com “a integração do edifício na cidade, visando harmonizá-lo com o complexo urbano”. Neste ponto Meirelles faz uma necessária citação do urbanista Luís Migone, onde diz que a separação entre construção e cidade é causa dos males vivenciados, pois não se deve apenas construir bem os edifícios, visto que também se está construindo a cidade. (Meirelles *apud* Migone, 2021, p. 463-464).

A União, por meio do Decreto Federal nº 11.819, de 11 de dezembro de 2023, buscou regulamentar a previsão trazida pela Lei Padre Júlio Lancelotti. Contudo, a regulamentação não trouxe definições precisas do que será classificado como elemento construtivo hostil, mantendo impasse. O avanço do Decreto está no art. 3º, inciso II, onde determina que a legislação urbanística (planos diretores, códigos de obra etc.) disponham sobre “requisitos que impeçam o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nas intervenções edilícias e urbanísticas” (Brasil, 2023).

Assim, embora tenha a União legislado sobre a proibição urbanística da adoção de técnicas construtivas hostis, pois de sua competência, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição da República, cabe aos municípios, nos termos do artigo 30, inciso VIII, a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Dentro da divisão de competências, está incumbido aos municípios fiscalizar se as normas legais e regulamentares estão sendo respeitadas para que o uso e ocupação do solo ocorram nos contornos apropriados. Esse controle deverá ser feito quando da aprovação dos projetos construtivos e posteriormente no exercício do poder de polícia nos logradouros públicos, onde deverá fiscalizar e coibir o uso destes tipos de artefatos.

Como já citado anteriormente, há uma nova diretriz geral estabelecida no Estatuto da Cidade e, assim como os princípios, ela deve guiar o agir do Poder Público desde já, proibindo as novas construções ou implementações de utilizarem elementos hostis que dificultem o trânsito e a permanência dos transeuntes no espaço público. No que se refere aos elementos já existentes⁴, ou seja, aprovados anteriormente, observado o projeto

⁴ No que se refere a existência de um direito adquirido, coaduna-se com o entendimento de Meirelles que assim dispõe: “O início da obra gera direito adquirido à sua continuidade pela legislação em que foi aprovado o projeto, e, mais que isso, o só ingresso do projeto em conformidade com a legislação vigente assegura ao requerente a sua aplicação, pois o retardamento da Prefeitura na aprovação do projeto não pode prejudicar o interessado que atendeu oportunamente às exigências legais da época em que projetou e requereu a construção. Todavia, se houver prazo legal para a conclusão da obra e esta, embora aprovada e iniciada tempestivamente, não se concluir na vigência da licença, o primitivo alvará somente poderá ser renovado com adaptação da construção às novas imposições legais. Há, pois, duas situações a distinguir: a do alvará vigente, que será respeitado com ou sem início da obra, e a do alvará extinto, que exige renovação com adequação do projeto, ou da obra iniciada, às novas exigências legais” (Meirelles, 2005, p. 212).

apresentado junto à Prefeitura, e que não encontravam qualquer ilegalidade quando da sua aprovação, caberá aos municípios criarem regras de transição, prevendo a retirada de elementos removíveis e promovendo legislações de incentivo para que sejam alterados elementos construtivos que possam ser considerados hostis.

O entendimento quanto aos municípios serem os protagonistas na execução da legislação é confirmado pela determinação emanada pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, que trata sobre as pessoas em situação de rua. Na referida decisão foi determinado que os municípios brasileiros “vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las” (Brasil, 2023).

Em pesquisa aos termos “hostis” e “hostil” no site leismunicipais.com.br tendo como base a legislação do Rio Grande do Sul, a única norma localizada que tenha relação com as técnicas construtivas hostis é do município de Pelotas. O Decreto Municipal nº 6.910, de 26 de agosto de 2024, trata sobre a aprovação e liberação de loteamentos devendo a análise proibir “à arquitetura hostil” (Pelotas, 2024). Contudo, a legislação não define o que seria tal arquitetura.

O grande senão que será objeto de controvérsia é quando as técnicas construtivas hostis esbarrarem nas técnicas de segurança ou até mesmo decorativas/ornamentais. Quando se colocam pedras pontiagudas sob as marquises e viadutos, por óbvio fica clarividente a intenção de evitar que naquele local pessoas em situação de rua se abriguem e possam ali “se encostar” ou repousar. Ao contrário, por exemplo, no caso do emprego de plantas e folhagens nas interfaces de imóveis, que não permitem que pessoas se encostem.

Logo, há um hiato a ser resolvido pelas gestões municipais, dentro de seu poder de fiscalização e competência legislativa regulamentar, a fim de que possam cumprir a previsão trazida no Estatuto da Cidade e exercer as ponderações necessárias diante do caso concreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a investigar os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, com foco no estado do Rio Grande do Sul, para a implementação e fiscalização da Lei nº 14.489/2022 — conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti — que

visa vedar o uso de técnicas construtivas hostis nos espaços públicos. A pesquisa teve como ponto de partida a constatação de que tais práticas vêm se intensificando nos contextos urbanos como resposta à presença crescente de pessoas em situação de rua e outros grupos marginalizados. Estas técnicas, embora muitas vezes dissimuladas sob argumentos de estética ou segurança, refletem uma tentativa sistemática de exclusão social e espacial.

A investigação partiu de um problema fundamental: como operacionalizar uma diretriz legal que se fundamenta em um conceito ainda vago e controverso, como o de "técnica construtiva hostil"? Nesse contexto, formulou-se a hipótese de que a indefinição conceitual do termo geraria insegurança jurídica, dificultando a atuação fiscalizatória por parte dos municípios. O objetivo foi, portanto, analisar a viabilidade e os obstáculos práticos enfrentados pelos entes locais para regulamentar, identificar e coibir tais práticas, diante de uma diretriz federal ainda carente de maior detalhamento técnico-normativo.

Com base em uma abordagem qualitativa e exploratória, sustentada por pesquisa bibliográfica, documental e normativa, foi possível observar que, embora a promulgação da Lei Padre Júlio Lancelotti represente um avanço importante no reconhecimento da necessidade de um espaço público mais inclusivo, seu conteúdo ainda enfrenta significativos entraves para a implementação eficaz. A ausência de uma definição legal precisa sobre o que configura uma técnica construtiva hostil é, de fato, um dos principais obstáculos identificados, como previa a hipótese inicial.

A análise revelou que a insegurança jurídica não se restringe à interpretação doutrinária, mas se reflete na prática administrativa dos municípios. Com exceção de casos pontuais, como o Decreto Municipal de Pelotas/RS, que menciona genericamente a "arquitetura hostil", as legislações municipais ainda não incorporaram, de forma sistemática, mecanismos claros para a proibição ou regulamentação desses elementos. Além disso, o Decreto Federal nº 11.819/2023, que visa regulamentar a Lei 14.489/2022, embora avance ao estabelecer diretrizes para o planejamento urbano, também não oferece critérios objetivos que permitam aos municípios agir com segurança.

Os exemplos observados em Porto Alegre, como paradas de ônibus com assentos desconfortáveis ou o uso de paralelepípedos sob viadutos, mostram que a proliferação desses elementos ocorre mesmo diante da existência formal de normas que os vedam. A pesquisa demonstrou que, na prática, o planejamento urbano ainda se mostra refém de interesses estéticos, econômicos e securitários, frequentemente em detrimento da dignidade dos mais vulneráveis. O discurso da segurança urbana se sobrepõe ao da

inclusão, e o espaço público, que deveria ser de fruição comum, torna-se um território controlado, seletivo e excludente.

O referencial teórico da Sociologia dos Muros, especialmente os aportes de Bauman, Caldeira e Pedrotti, contribuiu para compreender como o medo e a lógica de separação social estão materializados na arquitetura das cidades contemporâneas. Os elementos construtivos hostis reforçam uma política de exclusão baseada na invisibilização dos sujeitos indesejados — em especial, a população em situação de rua, muitas vezes reduzida à condição de estrangeiros em sua própria cidade.

Do ponto de vista jurídico, o estudo evidenciou que o novo inciso XX do artigo 2º do Estatuto da Cidade representa uma diretriz vinculante para a atuação dos municípios no planejamento urbano. A inclusão do princípio da vedação de técnicas construtivas hostis como diretriz geral confere ao tema uma centralidade inédita, ainda que sua efetividade dependa de regulamentações e da vontade política local. Nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF nº 976, que determinou aos municípios a vedação ao uso dessas técnicas, reforça a necessidade de internalização normativa da diretriz federal.

A hipótese da pesquisa, de que a insegurança jurídica decorrente da ausência de uma definição precisa sobre técnicas construtivas hostis dificultaria a atuação municipal, foi, portanto, confirmada. A legislação atual carece de elementos objetivos que possibilitem uma atuação segura por parte dos agentes públicos, tanto no momento da aprovação de projetos construtivos quanto na fiscalização cotidiana dos logradouros públicos. É essencial reconhecer que o combate as técnicas construtivas hostis, por si só, não resolverá os problemas estruturais que afetam a população em situação de rua. A Lei Padre Júlio Lancelotti deve ser compreendida como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro, 2020.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; e MONTADON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade: comentado**. organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Roszbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei in **O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary**. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, pg. 71-90.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti. **Diário oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 240, p. 18. Republicação: seção 1, Brasília, DF, edição 8, p. 1, 11 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/republicacao-457151522>. Acesso em: 12 de janeiro de 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 janeiro 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 julho 2001, p.1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 de janeiro de 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 488/2021**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, – Estatuto da Cidade, para vedar o emprego de técnicas de “arquitetura hostil” em espaços livres de uso público. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8927525&ts=1673469488350&disposition=inline>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Emenda ao Projeto de Lei nº 488/2021. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8946797&ts=1673469489849&disposition=inline&ts=1673469489849>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 656**. Brasília: Diário Oficial da União, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/msg/vet/VET-656-22.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 976 DISTRITO FEDERAL**. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>
Acesso: 09 de agosto de 2023.

CALDERIA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro – 3ª ed. – São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011

FAUTH, Isabel Cristiane Frigheto. Cultura do medo, criminalização e segregação espacial: mais e mais exclusão. **O direito vivo: homenagem a Renata Almeida da Costa**, PhD, Rio de Janeiro: Brasport, 2020, p. 140-156.

FERRAZ, Sonia Maria Taddei; BENAYON, Julia Silva; ACIOLY, Leticia Lyra; ROSADAS, Luiz Gustavo Campos; e MENDONÇA, Paula Ramos C. C.. Arquitetura da violência: a arquitetura antimendigo como eureka da regeneração urbana. **Movimento-revista de educação**, n. 3, 2015. Pgs 111-142

GEORGE, Marmelstein,. **Curso de Direitos Fundamentais, 8ª edição.** Available from: VitalSource Bookshelf, Grupo GEN, 2019

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro:Objetiva, 2009.

Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB. **Manifesto “Arquitetura Hostil” – Audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano.** [S. l.]: 10 de outubro de 2021. Disponível em: <https://iab.org.br/manifesto-arquitetura-hostil-audiencia-publica-da-comissao-de-desenvolvimento-urbano/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

KNEBEL, Norberto Milton Paiva. A privatização da lógica penal nos condomínios fechados. In: WENDT, Emerson. WENDT, Valquíria (org). **O direito vivo: homenagem a Renata Almeida da Costa**, PhD, Rio de Janeiro: Brasport, 2020, p. 157-171.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 19. ed. – São Paulo: Malheiros, 2021.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** 1º edição. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acessado em: 04 de janeiro de 2023.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender.** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001

PEDROTTI, Wagner Barbosa. **Os condomínios fechados e o direito à cidade.** Belo Horizonte : Fórum, 2022.

REIS, Vivian. **Padre Júlio Lancelotti quebra a marretadas pedras instaladas pela Prefeitura sob viadutos de SP.** G1 SP. São Paulo. Janeiro/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/02/padre-julio-lancelotti-quebra-a-marretadas-pedras-instaladas-sob-viadutos-pela-prefeitura-de-sp.ghtml>. Acessado em: 10 de janeiro de 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo : Malheiros, 2010.