

Nota Técnica - Projeto de Lei nº 488/2021

Assunto: 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.

Autoria do PL: Senador Fabiano Contarato (REDE/ES).

Fase atual de tramitação: Remetida à Câmara dos Deputados em 07/04/2021.

Introdução

A presente Nota Técnica tem por objetivo explorar o mérito do Projeto de Lei nº 488/2021, proposto pelo Senador Fabiano Contarato (REDE/ES) com o intuito de “vedar o emprego de técnicas de ‘arquitetura hostil’ em espaços livres de uso público”¹. Para tal, faz-se necessário introduzir conceitos essenciais à compreensão desta iniciativa, a exemplo do próprio termo “arquitetura hostil” e suas implicações na formulação de políticas públicas por governos estaduais e municipais.

Posteriormente, passa-se a uma análise das disposições normativas nacionais e internacionais que buscam implementar ou impedir a implementação de projetos arquitetônicos que se enquadrem no conceito trabalhado, considerando os possíveis impactos no campo dos direitos humanos de pessoas que usufruem destes espaços urbanos nas mais diversas condições, e, mais especificamente, de pessoas em situação de rua.

A partir da ponderação dos resultados obtidos na pesquisa, busca-se chegar a conclusões acerca do projeto de lei, da sua efetividade e do impacto que pode vir a ter para pessoas sem acesso a condições dignas de moradia.

Aspectos teóricos do PL nº 488/2021

Cabe, de início, expor o inteiro teor do Projeto de Lei, na forma em que atualmente se encontra, ou seja, após aprovação no Senado Federal e subsequente encaminhamento à Câmara dos Deputados para análise. Lê-se da proposta o que se segue:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Padre Júlio Lancelotti, veda o emprego de técnicas de arquitetura hostil em espaços livres de uso público.

¹BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 488/2021 – Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Ficha de tramitação. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146615>>. Acesso em 06 abr. 2021.

Art. 2º O art. 2º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
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 de arquitetura hostil que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”².

Conforme justificativa dada pelo Senador à redação do PL, a mudança do Estatuto da Cidade sugerida acarreta maior inclusão e acesso à cidade, em obediência ao artigo 182 da Carta Magna, diminuindo a marginalização e as desigualdades sociais agravadas por estas técnicas de arquitetura³.

O termo “arquitetura hostil” foi difundido em 2014 pelo jornalista britânico Ben Quinn após publicação de artigo no jornal “*The Guardian*”. Ele é usado para referir-se a técnicas de arquitetura que, de modo arbitrário ou não, servem para afastar pessoas em situação de rua e adolescentes dos espaços públicos, bem como deixar as demais pessoas menos à vontade para usar os espaços públicos com comodidade⁴.

Segundo Eduardo Souza e Matheus Pereira, editores do site especializado em arquitetura e urbanismo “*ArchDaily*”, são exemplos de elementos usados para afastar pessoas tidas como “indesejáveis”:

“cercas elétricas, arames farpados, grades no perímetro de praças e gramados, bancos públicos com larguras inferiores ao recomendado pelas normas de ergonomia, bancos curvados ou ainda assumindo geometrias irregulares, lanças em

² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 488/2021 – Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Ficha de tramitação. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277346>>. Acesso em 06 abr. 2021.

³ “Art. 182. 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).

⁴ QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'. *The Guardian*, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br>. Acesso em: 20 abr. 2021.

muretas e guarda-corpos, traves metálicas em portas de comércios, pedras em áreas livres, gotejamento de água em intervalos estabelecidos sob marquises”⁵.

De acordo com o dicionário britânico “*Cambridge Dictionary*”, arquitetura hostil é “o *design* de espaços públicos de forma a inibir comportamentos indesejados, como colocar lanças (pedaços metálicos com ponta afiada) nas entradas para impedir pessoas que não têm onde viver de dormirem ali”⁶. Diante disso, é importante destacar que não há verdadeiro consenso acerca do significado do termo, pois ainda é extensamente debatido nos mais diversos contextos da academia e da sociedade.

Recentemente, na capital do Estado de São Paulo, uma atitude do Padre Júlio Lancelotti, que ensejou a nomeação do Projeto de Lei, recebeu a atenção das diversas mídias. O líder religioso, munido de uma marreta, tentou retirar blocos de concreto que foram inseridos debaixo de uma ponte para afastar pessoas em situação de rua de estabelecerem aquele espaço como abrigo. Os blocos foram posteriormente retirados pela prefeitura da cidade, no entanto a manifestação simbólica chamou a atenção dos Parlamentares às diversas técnicas usadas para tornar a vida das pessoas com menos recursos ainda mais difícil, corroborando com as desigualdades sociais presentes nas grandes metrópoles⁷.

A partir do exposto, é possível inferir que projetos de arquitetura hostil são, de fato, formas de gentrificar e higienizar⁸ centros urbanos com o principal intuito de impedir que pessoas em situação de rua ocupem esses espaços, marginalizando-as e desumanizando-as. Fica evidente que, com isso, a efetivação dos direitos humanos dessas pessoas é severamente inviabilizada, de forma que a iniciativa dos legisladores em tentar coibir seu emprego é um passo essencial na garantia de melhores condições de vida a essa parcela da população. Tais direitos estão expressos não apenas na Constituição Federal⁹, como também em inúmeros

⁵ SAYURI, Juliana. O que é arquitetura hostil. E quais suas implicações no Brasil. Nexo Jornal, 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/02/03/O-que-%C3%A9-arquitetura-hostil.-E-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es-no-Brasil>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁶ CAMBRIDGE DICTIONARY. Hostile Architecture. Disponível em <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/hostile-architecture>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁷ SAYURI, 2021.

⁸ Acerca dos conceitos e das implicações de gentrificação e higienismo, cabe citar: ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. "Gentrificação". In: *Enciclopédia de Antropologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia, 2018. Disponível em: <<http://ea.flch.usp.br/conceito/gentrificacao>>. Acesso em 20 abr. 2021; e CAVEDINI, Roberta Custodio. A gentrificação da Cracolândia em São Paulo: a materialização do pensamento higienista. XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana (Simpurb). Vitória, ES: 14-17 nov. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26712/19890>>. Acesso em 20 abr. 2021.

⁹ Ressalta-se, no que interessa ao contexto trabalhado, os arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana); 3º, III (erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos

normativos de abrangência internacional, sendo dever constitucional – e, portanto, fundamental – das instituições públicas do Estado Democrático de Direito brasileiro dar-lhes o devido cumprimento.

Marcos normativos da arquitetura hostil

No contexto internacional, os problemas trazidos pela arquitetura hostil podem ser compreendidos a partir do marco normativo estabelecido por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos no contexto da Organização das Nações Unidas como caminhos para “erradicar a pobreza e viabilizar a paz, a prosperidade e a distribuição de oportunidades a todos num planeta saudável”¹⁰. Os ODS que merecem destaque na presente discussão, sem prejuízo dos demais, são os seguintes:

“1. Erradicação da pobreza – As tendências indicam que, assim como a humanidade, a pobreza é cada vez mais urbana. A urbanização sustentável melhora a qualidade de vida das pessoas nas áreas povoadas ao redor do mundo, aumentando a prosperidade.

(...)

3. Saúde e bem-estar – Por meio do planejamento urbano integrado, da promoção do acesso aos serviços básicos e à moradia digna e acessível, cidades sustentáveis contribuem para melhor garantir a saúde.

(...)

8. Trabalho decente e crescimento econômico – Cidades sustentáveis e inclusivas são uma força positiva e potente para o crescimento econômico sustentável e para a prosperidade, pois incentivam a inovação, o consumo e o investimento.

(...)

10. Redução das desigualdades – Cidades sustentáveis mitigam a desigualdade por meio de um melhor planejamento urbano, *design* e governança, gerando melhores oportunidades de emprego, de moradia digna e de transporte acessível.

11. Cidades e comunidades sustentáveis – Metade da população mundial vive atualmente em cidades, e a projeção é de que a quantidade passe a ser de dois terços até 2050. Cidades podem solucionar vários dos desafios que o mundo enfrenta.

(...)

fundamentais da República); 5º, III (vedação do tratamento desumano ou degradante), XXIII (função social da propriedade), e XLI (vedação à discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais); 6º, *caput* (direitos fundamentais à moradia e à assistência social); e 182, *caput* (diretrizes para a política de desenvolvimento urbano), da Constituição da República (BRASIL, 1988).

¹⁰ UNITED NATIONS. The Sustainable Development Goals Report. 2020, p. 4. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/the-sustainable-development-goals-report-2020-.pdf>>. Acesso em 19 abr. 2021.

16. Paz, justiça e instituições eficazes – Cidades pacíficas, inclusivas e sustentáveis dependem das instituições que construímos nelas. Isso impacta na forma com que governamos nossas cidades, bem como na implementação do próprio processo de urbanização”¹¹.

O Programa da ONU para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), em recente publicação¹², afirma que o direito à moradia está codificado em pelo menos sete instrumentos internacionais de direitos humanos, dentre os quais cabe citar o Artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos¹³, o Artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁴, e o Artigo 14 da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres¹⁵. Diante disso, recomenda, como parte dos trabalhos de planejamento urbano direcionados à implementação dos ODS, a adoção de

“1. abordagens integrativas ao planejamento urbano e o emprego de uma variedade de ferramentas e metodologias centradas nas pessoas, como o planejamento participativo, a implementação de tecnologias de vanguarda, e a colaboração entre nações e setores econômicos, bem como

¹¹ UNITED NATIONS. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) - Sustainable Development Goals. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/about-us/sustainable-development-goals>>. Acesso em 19 abr. 2021.

¹² UNITED NATIONS. UN-Habitat. The Housing Rights Index. A policy formulation support tool. 2020, p. 7. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf>. Acesso em 19 abr. 2021.

¹³ “Artigo 25º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.
2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

¹⁴ “Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” (BRASIL, 1992).

¹⁵ “Artigo 14

(...)

2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:

(...)

h) Gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações” (BRASIL, 2002).

2. o direcionamento de esforços de planejamento urbano em elementos-chave que podem aumentar as vantagens do espaço urbano para muitos, como a priorização do espaço público no contexto da densidade urbana, dos terrenos de uso misto por grupos sociais diversos, do acesso equânime à terra e à segurança de sua posse, e da integração de espaços e sistemas formais e informais”¹⁶.

A orientação dada tem por objetivo principal promover a integração entre o espaço urbano e aqueles que dele usufruem, de forma a fazer da cidade um espaço que viabilize a prosperidade econômica e social. Já políticas públicas atreladas à arquitetura hostil buscam o exato oposto: segregar, marginalizar, impedir a utilização de determinados espaços públicos por determinados grupos sociais. Assim, tais atitudes representam evidente violação a instrumentos de direitos humanos com os quais o Brasil se compromete a nível internacional; além de agravar a situação socioeconômica de pessoas sem acesso à moradia digna, o Estado brasileiro contraria o espírito de cooperação internacional que detinha quando da ratificação de tais dispositivos.

A arquitetura hostil, contudo, não é a única prática higienista que afeta pessoas em situação de rua no Brasil. Sob a justificativa de “reduzir a criminalidade” e “embelezar os centros urbanos”, os órgãos da Administração Pública (a nível federal, estadual ou municipal) promovem atos de remoção forçada, apreensão de bens e até mesmo encarceramento dessas pessoas, violando diretamente seus direitos ao bem-estar, à livre circulação, à propriedade e, principalmente, à vida¹⁷. Diante disso, cabe questionar a verdadeira efetividade deste projeto de lei como forma de preservação de direitos, em vista de haver evidente permissividade à prática de atos de violência e discriminação por parte de entes estatais – os quais ocorrem também em locais sem barreiras físicas de estética hostil.

Conclusões

Diante do exposto, é possível afirmar que o Projeto de Lei nº 488/2021, proposto pelo Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), no intuito de coibir a implementação de projetos arquitetônicos hostis a pessoas em situação de rua e aos demais frequentadores de espaços públicos, representa um avanço positivo, principalmente por contrariar a tendência higienista

¹⁶ UNITED NATIONS. UN-Habitat – Planning and Design. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/topic/planning-and-design>>. Acesso em 19 abr. 2021.

¹⁷ Para mais informações, ver: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/02/10/horta-comunitaria-no-setor-comercial-sul-e-destruida-pela-novacap-espaco-dificultava-vigilancia-e-acao-preventiva-da-policia-diz-gdf.ghtml>>; <<https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2017/05/o-que-voce-faz-para-mudar-sua-cidade.html>>.

que costuma prevalecer quando da formulação de políticas públicas de planejamento urbano e moradia por governos federais, estaduais e municipais no Brasil.

Contudo, é evidente que o projeto é insuficiente para o objetivo primordial de impedir que pessoas em situação de rua sejam marginalizadas, afastadas dos centros urbanos; em outras palavras, não há dispositivo que impeça governos locais de remover essas pessoas de locais públicos e deixá-las desamparadas, o que ocorre com assustadora regularidade no país. Permitir que a remoção forçada da população de rua do centro continue sem que haja esforços para garantir o direito à moradia digna, inclusive por meio da adoção de planos de urbanização inclusiva, compromete a efetividade da política pública formulada. Espera-se que, com esse passo inicial, o Legislativo e outros agentes públicos continuem a empregar esforços para coibir, em sua totalidade, posturas higienistas, as quais violam frontalmente os direitos fundamentais de pessoas em situação de rua.

Antônio Carlos Torres de Siqueira de Maia e Pádua

Defensor Público Federal
6º Ofício Superior Cível
Defensoria Pública da União

Marina Amaral de Lima
Chefe de Gabinete
6º Ofício Superior Cível
Defensoria Pública da União

Luísa Lima Ferreira Neves
Estagiária
6º Ofício Superior Cível
Defensoria Pública da União

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. "Gentrificação". In: Enciclopédia de Antropologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia, 2018. Disponível em: <<http://ea.ffe.usp.br/conceito/gentrificacao>>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 488/2021 – Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Ficha de tramitação. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277346>>. Acesso em 06 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 19 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em 19 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 488/2021 – Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Ficha de tramitação. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146615>>. Acesso em 06 abr. 2021.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Hostile Architecture. Disponível em <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/hostile-architecture>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CAVEDINI, Roberta Custodio. A gentrificação da Cracolândia em São Paulo: a materialização do pensamento higienista. XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana (Simpurb). Vitória, ES: 14-17 nov. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26712/19890>>. Acesso em 20 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Tradução para o português. Disponível em: <www.ohchr.org%2Fen%2Fudhr%2Fdocuments%2Fudhr_translations%2Fpor.pdf&usq=AOvVaw1DfcmhmgDKki0qCIDoJ5Fw>. Acesso em 19 abr. 2021.

QUINN, Ben. Anti-homeless spikes are part of a wider phenomenon of 'hostile architecture'. The Guardian, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/artanddesign/2014/jun/13/anti-homeless-spikes-hostile-architecture?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br>. Acesso em: 20 abr. 2021.

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

[arquitetura-hostil.-E-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es-no-Brasil](#). Acesso em: 20 abr. 2021.

UNITED NATIONS. The Sustainable Development Goals Report. 2020, p. 4. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/the-sustainable-development-goals-report-2020-.pdf>>. Acesso em 19 abr. 2021.

UNITED NATIONS. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) - Sustainable Development Goals. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/about-us/sustainable-development-goals>>. Acesso em 19 abr. 2021.

UNITED NATIONS. UN-Habitat. Planning and Design. Tradução livre. Disponível em: <<https://unhabitat.org/topic/planning-and-design>>. Acesso em 19 abr. 2021.

UNITED NATIONS. UN-Habitat. The Housing Rights Index. A policy formulation support tool. 2020, p. 7. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/01/housing_rights_index_jan_7_low_resolution.pdf>. Acesso em 19 abr. 2021.