



A ARQUITETURA HOSTIL COMO VIOLAÇÃO AO DIREITO DIFUSO À CIDADE

Hostile architecture as a violation of the diffuse right to the city

Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado

Universidade de Ribeirão Preto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7569-9707>

URL: <https://orcid.org/0000-0001-7569-9707>

E-mail: rafaelmoreno19@gmail.com

Lucas de Souza Lehfeld

Universidade de Ribeirão Preto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1021-0891>

URL: <https://orcid.org/0000-0002-1021-0891>

E-mail: llehfeld@unaerp.br

Trabalho enviado em 21 de setembro de 2022 e aceito em 9 de março de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 509-527.
Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado e Lucas de Souza Lehfeld
DOI: [10.12957/rdc.2024.70237](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.70237) | ISSN 2317-7721

RESUMO

As cidades brasileiras passaram no século XX por um longo período de crescimento desregulado, tendo se tornado objeto de atenção recentemente, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1988. Posteriormente, editou-se o Estatuto da Cidade, que traça diversas diretrizes para o cumprimento das funções sociais da propriedade e da própria cidade. Apesar da maior atenção legislativa dada às zonas urbanas, manteve-se na estrutura das cidades brasileiras uma desigualdade que é reforçada por equipamentos urbanos defensivos, cujo único propósito é segregar parte mais vulnerável da população de determinadas áreas das cidades. Estas intervenções são denominadas como arquitetura hostil e podem ser exemplificadas pela instalação de obstáculos, como espetos, grades, entre outros. Por não possuírem função outra que não segregar, tais construções violam não só as diretrizes do Estatuto da Cidade, mas também o próprio direito à cidade, conceito subjacente à função social da cidade. O direito à cidade, de nítido caráter social, configura-se em direito difuso e, havendo sua violação por obras de arquitetura hostil, é passível de defesa pela utilização de ações coletivas. O artigo baseou-se em pesquisa de abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, sendo os dados analisados pelo método hipotético-dedutivo e indutivo.

Palavras-chave: “arquitetura hostil”; “direito à cidade”; “ações coletivas”; “pessoa em situação de rua”; “função social da cidade”

ABSTRACT

In the 20th century, Brazilian cities went through a long period of unregulated growth, having recently become the object of attention, especially with the enactment of the 1988 Constitution. Subsequently, the City Statute was edited, which describes several guidelines for the fulfillment of the social functions of property and the city itself. Despite the greater legislative attention given to urban areas, the structure of Brazilian cities remained unequal, reinforced by defensive urban equipment, whose sole purpose is to segregate the most vulnerable part of the population from certain city areas. These interventions are called hostile architecture and can be exemplified by the installation of obstacles, such as spikes, railings, among others. As they have no function other than segregation, such constructions violate not only the guidelines of the City Statute, but also the very right to the city, a concept underlying the social function of the city. The right to the city, with a clear social character, is therefore a diffuse right and, when violated by works of hostile architecture, it is subject to defense through the use of class actions. The article was based on qualitative, bibliographic and documentary research, and the data were analyzed by the hypothetical-deductive and inductive method.

Keywords: “hostile architecture”; “right to the city”; “class actions”; “homeless”; “social function of the city”

1. INTRODUÇÃO

O crescimento desregulado das cidades brasileiras, decorrente do processo de industrialização tardio do Brasil e posterior êxodo rural para as cidades, passou a ser assunto de interesse para o direito em período recente, uma vez que, durante o período da ditadura militar, houve desmobilização dos



setores que reivindicavam a modificação do arcabouço jurídico urbanístico, com prejuízo para o debate (TRINDADE, 2012).

No contexto nacional após a redemocratização, a política urbana foi tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, no ano de 2001, foi promulgada a Lei nº 10.257, denominada “Estatuto da Cidade”. Cientes das distorções e desigualdades geradas pelo célere e desregrado processo de urbanização brasileiro, os legisladores previram no referido Estatuto direitos voltados à correção das dismorfias existentes, tais como a garantia do direito à sustentabilidade da infraestrutura urbana, planejamento voltado à correção das distorções do crescimento urbano e oferta de equipamentos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população – incisos I, IV e V do art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Estas diretrizes encontram respaldo na já constitucionalmente reconhecida “função social da propriedade urbana”.

Não obstante as previsões legais e constitucionais sobre a necessidade de construção de equipamentos urbanos que sejam voltados ao uso de toda a população, não é incomum a proliferação de estruturas urbanas cujo objetivo primordial é o afastamento de determinados grupos populacionais, como as populações em situação de rua, de alguns espaços da cidade (REIS, 2021).

Para arquitetos e urbanistas, denomina-se a intervenção urbana cujo objetivo principal é alijar um grupo de um determinado espaço urbano de “arquitetura hostil”. As intervenções podem ser a colocação de pinos, espetos, arcos de ferros, grades, mobiliários e outros elementos que não possuem nenhuma função ao imóvel, salvo o afastamento de alguns indivíduos considerados indesejados pelos autores da intervenção urbanística. (FARIA, 2020).

Neste contexto, é o propósito deste artigo, após o conhecimento da definição de arquitetura hostil, verificar se a dita intervenção está em consonância com a legislação urbanística brasileira e, em caso negativo, qual direito estaria sendo violado e os mecanismos jurídicos de prevenção e repressão ao comportamento.

O artigo baseou-se em pesquisa de abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, sendo os dados analisados pelo método hipotético-dedutivo e indutivo.

2. DA ARQUITETURA HOSTIL

Por não se tratar de conceito jurídico e ainda não possuir definição legal, é imprescindível se valer de autores da área da arquitetura e urbanismo para definir o que seria “arquitetura hostil” e quais seriam seus exemplos. Rampasi e Oldoni (2020) afirmam que a arquitetura hostil pode também ser denominada



como “arquitetura antimendigo¹, arquitetura da violência ou arquitetura do medo”. E vão além, afirmando que:

Essa categoria de arquitetura pode ser considerada também arquitetura indesejável, porque além de afastar os mendigos, esses elementos são usados para remover outros grupos sociais malvistas pelas sociedades como, por exemplo, os usuários de droga, os ambulantes e os jovens. (RAMPASI; OLDONI, 2020, p. 7).

Ferraz (2006, p. 75) esclarece que a arquitetura hostil, intervenção que considera desumana, é caracterizada pela implantação de artefatos implantados ou construídos com o objetivo de ocupar vãos e das cidades e edificações, tais como a implantação de “elementos pontiagudos, como “camas de pregos”, em áreas externas de superfícies planas e acessíveis das edificações, como soleiras e muretas, para impedir a sua ocupação pela população sem teto (...)”.

Nesta mesma esteira, Faria (2020, p. 34) cita diversas nomenclaturas para o mesmo conceito, definido por alguns como arquitetura defensiva, arquitetura do medo (nomenclatura mais utilizada) ou arquitetura hostil. A despeito da ausência de consenso quanto à terminologia empregada, o objetivo das intervenções é “excluir ativamente categorias específicas de pessoas. Esse termo é comumente usado para descrever a arquitetura que desencoraja a pessoas em situação de rua ou errantes.”

No contexto internacional, Petty (2016) exemplifica a arquitetura hostil como estruturas que estão afixadas ou instaladas em espaços de uso público a fim de torná-los inutilizáveis para certos usos ou por certos grupos. E complementa:

(...) a arquitetura hostil é entendida como explicitamente coercitiva, violenta e injustamente direcionada àqueles na base do espectro sociopolítico, enquanto outras formas de controle social e divisão permanecem invisíveis e, por conseguinte, não são alvo de ultraje público. (PETTY, 2016, p. 8)

A arquitetura hostil, portanto, tem por objetivo a criação de obstáculos a fim de segregar determinados grupos populacionais, mantendo-se assim a desigualdade dentro de um núcleo urbano. Nesta senda, o intento é a manutenção do aspecto dual das cidades, ou seja, a existência de duas cidades dentro do mesmo território. Trata-se, portanto, de intervenção mantenedora de desigualdades sociais.

As intervenções definidas como hostis decorrem de um comportamento higienista e excludente das sociedades em relação àqueles que consideram indesejáveis. Sob o ponto de vista dos responsáveis pelas obras arquitetônicas defensivas, as pessoas excluídas não se somam a “qualquer categoria social

¹ O termo mais aceitável seria população em situação de rua.

legítima, indivíduos que ficaram fora das classes, que não desempenham alguma das funções reconhecidas, aprovadas, úteis (...)” (BAUMAN, 2009, p. 13).

No contexto brasileiro, Holston (2013) identificou o convívio simultâneo de duas espécies de cidadania no mesmo contexto urbano, quais sejam, a cidadania entrincheirada e a cidadania insurgente. A primeira é aquela exercida por grupos detentores de poder econômico e privilégios sociais e, a fim de exercê-los, concentram a maior parte dos equipamentos urbanos e segregam o restante da população. Já a segunda exsurge dos grupos alijados do processo regular de urbanização, criando uma cidade paralela sem a mesma infraestrutura da “outra cidade” dentro da mesma urbe. A implantação de equipamentos urbanos hostis decorre do intento de manutenção desta realidade dual, em que um espectro social ativamente busca excluir o outro que considera indesejado.

Além da segregação, é inegável que a percepção da violência influencia na construção dos equipamentos nocivos. Em uma sociedade insegura, a resposta defensiva, conquanto inadequada, é observável em diversas localidades, não sendo o Brasil exceção. Segundo Steven Flusty (1997, p. 14): *“a insegurança inspira reações territorialistas beligerantes por parte de grupos mais privilegiados contra grupos menos poderosos ou setores mais marginalizados da sociedade. Espaços publicamente acessíveis se tornam progressivamente mais severos.”*

É importante mencionar que, a despeito da inexistência de previsão legal, há em tramitação o Projeto de Lei nº 488/2021 do Senado Federal, de autoria do Senador Fabiano Contarato, cujo objetivo é a inclusão de mais uma diretriz no artigo 2º do Estatuto da Cidade, especificamente destinada a vedar a intervenção conhecida como arquitetura hostil. O texto já foi aprovado no Senado Federal e enviado para a Câmara, local em que o projeto se encontra no momento da redação deste trabalho. O texto aprovado na casa iniciadora é:

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 técnicas de arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população. (BRASIL, 2021)

A justificativa deste projeto de lei demonstra definição similar àquelas trazidas neste tópico:

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.



Diante deste contexto teórico, é possível conceituar a arquitetura hostil como o conjunto de intervenções urbanísticas (instalação ou remoção de equipamentos urbanos) cujo objetivo único é o afastamento de grupos socialmente vulneráveis de determinados espaços das cidades.

3. O QUE É DIREITO À CIDADE?

Malgrado a existência de normas que disciplinam as relações urbanas, não existe uma definição legal do que seria propriamente uma cidade. Diante do contexto de urbanização rápida ocorrida após a revolução industrial e sobretudo no século XX, novos conflitos sociais surgiram das relações sociais massificadas. Assim, as cidades – núcleos populacionais urbanos - passaram a ter nova roupagem e novas funções. Segundo Mafra et al (2017, pp. 3-4):

A Cidade, formada pelo substrato material e sua transformação pela ação humana, além das relações sócio-espaciais ali produzidas e reproduzidas, é um espaço social repleto de contradições, não só entre valor de uso e valor de troca, mas também entre centro e periferia, liberdade e controle, propriedade e apropriação e segregação e inclusão. Tudo isso envolvido nas relações entre diversos atores sociais, do Estado, sociedade civil organizada ou mercado.

Na realidade brasileira a regulamentação legal da política urbana se dá primordialmente pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, sem prejuízo das normas municipais de ordenação urbana, como o Plano Diretor, Códigos de Posturas e outras. O referido estatuto traz consigo diversos direitos (art. 1º, parágrafo único) e diretrizes (art. 2º) que devem ser seguidas pelo poder público e pelos particulares quando da ordenação urbana. Não obstante, as definições se cingem a direitos que os municípios possuem na cidade, não havendo uma definição se existe um direito à cidade em si.

Considerando a cidade como entidade jurídica autônoma, o Estatuto da Cidade prevê em seu artigo segundo a “função social da cidade”, e não apenas da propriedade. A Constituição Federal também menciona, em seu artigo 182, *caput*, as “funções sociais da cidade”. Portanto, a ordem constitucional vigente reconhece a autonomia da cidade (que difere do município, um dos entes federados), bem como suas funções para a garantia do bem-estar do cidadão.

Os conceitos jurídicos abertos de função social da cidade e garantia do bem-estar necessitam de complementação pelo intérprete a fim de adensá-lo e poder extrair obrigações concretas de um texto abstrato. Portanto, deve-se examinar propriamente o que seria uma cidade para, posteriormente, definir seu alcance, suas funções sociais e os direitos decorrentes de quem reside no núcleo urbano.



O reconhecimento do direito à cidade como categoria autônoma demanda a abordagem da obra de Henri Lefebvre, autor da obra “O direito à cidade”. Nesta senda, Lefebvre (2001, pp. 117-118) nega a cidade como retomada de um fenômeno antigo, mas como uma categoria mais recente e define:

O direito à natureza e o direito ao campo não se destroem a si mesmos? Face a esse direito, ou pseudodireito, o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência. Através de surpreendentes desvios - a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas - esse direito caminha lentamente. (...) O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.”

Deve-se salientar que, para Lefebvre (2001), contudo, o direito à cidade não era apenas uma categoria jurídica que seria incorporado ao ordenamento, mas a própria subversão da lógica capitalista de valor de troca (mercado) ao valor de uso, ou seja, que a cidade passasse a ser considerada em função de seus moradores (TRINDADE, 2012). Não é objetivo da presente análise o exame sociológico do direito à cidade e sua contraposição à ordem capitalista. O exame aqui realizado se limita a uma análise jurídica sobre o reconhecimento do direito à cidade e suas consequências.

Não obstante, as contribuições de Lefebvre para o tema são essenciais, especialmente a concepção da cidade em função do indivíduo. Neste sentido o direito à cidade seria o direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (LEFEBVRE, 2001).

Partindo dos conceitos trazidos pelo referido autor e em cotejo com a realidade brasileira, o direito à cidade consiste no direito a uma vida urbana que, evidentemente, deve atender às funções e diretrizes previstas no estatuto que disciplina sua ordenação, voltada não para o mercado, mas para a coletividade. (LEFEBVRE, 2001)

Sem o reconhecimento de que existe um direito à cidade em si, isto é, de que toda a coletividade é detentora do direito a uma vida urbana que lhe seja funcional e proporcione bem-estar e qualidade de vida, a coercibilidade das diretrizes do Estatuto da Cidade se enfraquece. Então, para que as diretrizes (art. 2º) do Estatuto possuam densidade normativa e possam ser interpretados como verdadeiros princípios do direito urbanístico, é essencial reconhecer que estas decorrem da existência de um direito à cidade propriamente dito, que é subjacente a todas as diretrizes e funções previstas na legislação. Caso contrário, não passariam de meras sugestões ao administrador que ordenará a política urbana por seus demais instrumentos (planos diretores, códigos de posturas etc.).

Delimitada a existência de um direito à cidade, necessário se faz indagar sobre sua natureza jurídica (difuso, coletivo ou individual).



4. NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE

O reconhecimento do direito à cidade como categoria autônoma abre um novo questionamento acerca de sua natureza jurídica, cuja definição delimitará quais categorias podem reivindicar em juízo a sua aplicação ou densificação. Sob o ponto de vista prático e, retomando o conceito de arquitetura hostil, indaga-se: realizada uma intervenção defensiva (instalação de espetos embaixo de um viaduto, e.g.), qualquer pessoa estaria legitimada a requerer a retirada dos objetos hostis?

Historicamente, a reivindicação do direito à cidade decorre de mobilização de grupos marginalizados dentro do próprio complexo urbano, sob a categoria que Holston (2013) denomina de cidadania insurgente. Não se trata de direito à moradia, mas direito ao uso de equipamentos urbanos que atendam a toda a coletividade:

Dessa maneira, ao longo da história, as camadas mais empobrecidas foram impossibilitadas de usufruir da cidade de forma plena, isto é, foram privadas do acesso às melhores localizações do tecido urbano. Nessa perspectiva, ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano. (TRINDADE, 2012, p. 11)

A edificação de equipamentos urbanos inclusivos ou a remoção de construções agressivas e sem função outra que não a segregacionista, portanto, é prerrogativa que é inerente a todos que usufruem (e não só os moradores) da cidade. Sob o ponto de vista doutrinário, é inegável que o direito à cidade possui matriz social e coletiva *lato sensu*, uma vez que sua titularidade não é passível de atribuição a nenhum indivíduo especificamente. Segundo Trindade (2012, pp. 17-18):

(...) consideramos que o direito à cidade deve ser interpretado enquanto uma obrigação positiva do Estado, o que o torna, portanto, um direito social, cuja finalidade reside na garantia da segurança material e do bem-estar coletivo aos cidadãos diante dos mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado.

No mesmo sentido defende Arlete Moyses Rodrigues:

A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades. (RODRIGUES, 2004, p. 4)

A natureza coletiva do direito à cidade é, portanto, de fácil apreensão. Sob a ótica do microsistema de direito coletivo em sua acepção clássica, o direito à cidade enquadra-se como direito difuso, uma vez que são inegavelmente transindividuais, indivisíveis e cujos titulares são indeterminados,



ligados pelo fato de serem moradores ou usuários efetivos ou em potencial dos equipamentos urbanos, enquadrando-se na definição do art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990).

Já em perspectiva mais recente, Edilson Vitorelli (2019) define a natureza jurídica coletiva a partir do litígio em si, e não do direito em análise. Portanto, sendo o direito transindividual, os litígios se dividem em globais, locais ou irradiados. São globais quando o contexto de violação não atinge de forma relevante nenhum indivíduo determinado. Por sua vez, seriam locais quando o grupo atingido possui grande coesão interna. Já os litígios irradiados ou de difusão irradiada são aqueles que interessam de forma variável a grupos distintos.

A distinção é relevante uma vez que, ocorrida uma violação à função social da cidade, como nas intervenções hostis em equipamentos urbanos, é inegável a assimetria do dano sofrido por camadas distintas da população. Além disto, há camadas da população que podem se sentir beneficiadas com a intervenção hostil. A título de exemplo, os moradores de um bairro nobre podem fomentar a instalação de uma construção defensiva, expulsando a camada populacional por eles indesejada e, conseqüentemente, aumentando o valor dos imóveis nas imediações.

Sendo assim, a natureza do litígio a ser deflagrado é relevante igualmente para a análise da legitimidade de representação judicial dos grupos vulneráveis atingidos. A despeito de ser possível reconhecer uma violação global do direito à cidade, havendo difusão irradiada, entidades que defendam tais grupos também atenderiam o requisito da pertinência temática do artigo 82, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990).

A importância do reconhecimento da natureza difusa, seja em um litígio global ou irradiado, não se dá apenas no campo da legitimidade ativa, isto é, daqueles que possuem legitimação extraordinária para veicular o direito em juízo. Sendo o direito à cidade de natureza difusa, sua defesa não se dá apenas face ao município que eventualmente realize intervenções hostis, mas também ao particular que seja responsável pela edificação – mesmo em sua propriedade.

Com efeito, o Código Civil traz o conceito de ato emulativo em seu art. 1.228, §2º: *“São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.”* (BRASIL, 2002). A violação não se dá apenas na seara do direito de vizinhança, mas também no direito urbanístico, sendo passível de defesa em Juízo por qualquer legitimado para a ação coletiva.

O direito à cidade possui ainda nítido caráter principiológico, constituindo-se como cláusula aberta que deve ser adensada pelo intérprete. Ou seja, nem sempre é possível averiguar uma violação direta ao direito à cidade, mas a alguma de suas expressões, como as diretrizes do artigo 2º do Estatuto

da Cidade. (BRASIL, 2001) Trata-se, por conseguinte, ao mesmo tempo de um direito de caráter difuso e um objetivo a ser atingido:

O Estatuto contém, de modo geral, germes da utopia do Direito à Cidade, mas o planejamento que compreende a complexidade da vida nas e das cidades é uma virtualidade. Mas qual utopia não é virtual? (...) Se a utopia é a exploração de novas possibilidades, se apenas algumas das ideias utópicas podem ser realizadas, se o que é importante na utopia é a virtualidade que a torna possível, então podemos considerar que o Estatuto tem virtualidades para a conquista do Direito à Cidade, restrita contudo ao âmbito do uso do solo urbano, não extrapolável para outras dimensões da vida urbana. (RODRIGUES, 2004, p. 7)

Este atributo permite ao intérprete maior maleabilidade na análise das violações ao direito à cidade. Caso contrário, chegar-se-ia à conclusão que apenas um ataque expresso a algum parâmetro do código de posturas municipal ou ao estatuto da cidade permitiriam a atuação jurisdicional. Reconhecido o direito à cidade como expressão máxima da vida urbana e de titularidade geral, é possível que uma disposição atenda a alguma normativa municipal e, ainda assim, não cumpra com a função social da cidade.

5. A ARQUITETURA HOSTIL COMO VIOLAÇÃO DO DIREITO DIFUSO À CIDADE

Retomando o conceito de arquitetura hostil descrito no presente estudo, tem-se que estas intervenções urbanísticas possuem como função primordial afastar um determinado grupo social de uma localidade na zona urbana. A função da edificação é, por conseguinte, absolutamente dissociada das funções sociais da cidade e da propriedade, previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, uma vez que atende aos anseios de um grupo populacional menor (aquele que deseja o afastamento do grupo vulnerável às intervenções).

Nesta senda, é certo que a arquitetura hostil não atende às funções sociais da cidade, bem como descumprem algumas das diretrizes do Estatuto da cidade, tais como os incisos I, IV e V do artigo 2º²,

² Art. 2º (...)

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (...)



sobretudo o direito à infraestrutura urbana e à oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população (BRASIL, 2001).

O não-atendimento às funções sociais da cidade com a implantação de espetos, grades ou outros obstáculos segregacionistas, sobretudo em obras públicas é de fácil percepção. Há evidente descumprimento da necessidade de se proporcionar uma vida digna à coletividade, sobretudo os grupos mais vulneráveis:

Dessa forma, a cidade não pode mais ser concebida como um meio gerador de impactos ambientais e sociais, em razão da supervalorização dos direitos individuais sobre os direitos sociais e do homem em relação à natureza, mas deve ser entendida como meio garantidor do direito a uma vida digna, emergindo, daí, a função social da cidade, (...) (COSTA E VENÂNCIO, 2016, p. 11)

O não cumprimento da função social da cidade acarreta a violação a um direito correspondente, isto é, a cidade (entidade fática com reflexos jurídicos) demanda o cumprimento de algumas funções para ser considerada adequada. A inadequação implica necessariamente na violação de direitos subjacentes, quais sejam, o direito a uma vida digna e o direito à cidade, este descrito no tópico anterior.

Portanto, reconhecida que uma determinada intervenção urbanística é segregacionista e não atende à função social da cidade, conclui-se pela violação do direito à cidade em si. Descumprida a função social da cidade, necessário averiguar as consequências jurídicas deste descumprimento. Basta uma rápida análise empírica das cidades brasileiras para perceber que estas não atendem a todas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade. Deve-se perquirir, portanto, em qual medida é legítima a intervenção jurisdicional para o desfazimento das obras irregulares.

6. PARÂMETROS PARA INTERVENÇÃO JURISDICIONAL

A ordenação urbanística é uma política pública que deve ser aplicada pelo Poder Público diretamente (equipamentos urbanos públicos) ou indiretamente, através da regulação da atividade privada, como o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79) ou as normas do Plano Diretor e do Código de Posturas local. A natureza de política pública é reconhecida no próprio artigo 1º do Estatuto da Cidade com a terminologia “execução da política urbana”.

A despeito da expressão normativa, não é demais relembrar as características das políticas públicas, conceito que, assim como a arquitetura hostil, não é propriamente jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) define-as como:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de



planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

O debate sobre intervenção em políticas públicas e seus limites é algo que extrapola a presente análise. Entretanto, uma sucinta abordagem do tema é essencial para averiguar se o descumprimento da função social da cidade e consequente violação do direito difuso à cidade são passíveis de intervenção jurisdicional ou se apenas o Poder Executivo – detentor primário do poder-dever de implantação de políticas públicas – pode decidir por sua implantação ou remoção.

Existem críticas doutrinárias à intervenção jurisdicional em políticas públicas, calcadas em uma possível violação à separação dos poderes. Para os defensores desta premissa, a implantação ou não de políticas públicas é tema cuja decisão está a cargo daqueles que foram eleitos por deliberação política majoritária. Faltaria ao Poder Judiciário, *in casu*, legitimidade para a ação, seja do ponto de vista constitucional, seja do ponto de vista filosófico, uma vez que este espectro do poder estatal não detém a função de executar os comandos legais ou constitucionais. (BARCELLOS, 2008)

Outras críticas decorrem do fato de que o Poder Judiciário, ao atacar individualmente aspectos da política pública questionada, acabaria prejudicando a execução da política pública globalmente considerada. Esta realidade é visível sobretudo, nas demandas individuais relacionadas ao direito à saúde, em que a judicialização sem critérios pode prejudicar a aplicação da política global em saúde pública. (BARCELLOS, 2008).

As críticas não são vazias e servem de alerta para que o judiciário não substitua o administrador, sob pena de se gerar uma distorção não só jurídica, mas política, na medida em que a decisão jurisdicional não estaria diretamente respaldada pela legitimidade conferida pelo voto.

Contudo, há situações em que existem graves violações de direitos fundamentais que não podem ser ignoradas. Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, no agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 745.745/2014, sedimentou o entendimento da excepcionalidade das intervenções em políticas públicas, as quais podem ser impostas pelo Poder Judiciário quando da violação de direitos fundamentais com sede constitucional:

Mais do que nunca, é preciso enfatizar que o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa.

Isso significa que a intervenção jurisdicional, justificada pela ocorrência de arbitrária recusa governamental em conferir significação real ao direito à saúde, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental

que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito à saúde. (BRASIL, 2014)

Então, havendo violação de direitos fundamentais pela inaplicação ou aplicação deficiente de uma política pública, é possível a intervenção excepcional do Poder Judiciário para fazer cumprir os comandos constitucionais definidores de direitos fundamentais. Não se trata da criação da política pública em si, mas de sua efetivação mínima.

A política urbana possui seara constitucional, prevista nos arts. 182 e 183. O texto constitucional expressamente reconhece as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar como essenciais à vida humana. Outrossim, o direito urbanístico, a despeito de sua autonomia científica, relaciona-se intimamente com a noção de meio ambiente artificial, contida na expressão geral do meio ambiente, prevista no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Como descrito em tópico anterior, é inegável que o direito à cidade (violado quando descumpridas as suas funções sociais), possui natureza de direito social. Na topografia constitucional os direitos sociais fazem parte do rol de direitos e garantias fundamentais e, conquanto não haja no art. 6º da Constituição Federal a expressão “direito à cidade”, o art. 5º, §2º, declara que “*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*” (BRASIL, 1988).

Além disto, deve-se relembrar que a própria função social da propriedade – sendo esta particular ou pública, urbana ou rural – é direito fundamental expresso na Constituição Federal, no inciso XXVIII do artigo 5º, XXVIII. (BRASIL, 1998).

O direito à cidade, portanto, possui evidente caráter social e fundamental, podendo ser objeto de intervenção jurisdicional. Não à toa a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) prevê a possibilidade de ajuizamento de ações coletivas para a defesa da ordem urbanística, nos termos de seu artigo 1º, VI.

E não só. Gize-se, por oportuno, que a arquitetura hostil impacta sobretudo a população em situação de rua, grupo nitidamente mais vulnerável no espaço urbano. Segundo Débora Raquel Faria:

A população em situação de rua é bastante sensível a alterações espaciais, uma vez que depende de equipamentos públicos, como banheiros, casas de acolhimento, guarda volumes e restaurantes populares. Assim, a localização da infraestrutura, bem como sua ausência, pode determinar os locais de permanência dessa população. (FARIA, 2020, p. 63)

No mesmo sentido, Simone Miziara Frangella aponta que:

A conjunção de procedimentos arquitetônicos de expulsão e de medidas policiais de deslocamento desses habitantes leva-os à contínua circulação por ruas e cantos da cidade. Cria-se o tal círculo vicioso: o morador de rua, sem acesso a banheiros públicos



e sem moradia, usa os vãos, as ruas, os bancos de praças, as árvores, para dormir e fazer sua higiene pessoal. O efeito visual e odorífico desse uso gera na população uma atitude de repúdio à sua presença e aciona o poder público, que força a sua supressão na cidade. Quando não é o poder público diretamente, são os artefatos construídos paulatinamente que, perversamente, tentam empurrar o habitante de rua para o “lugar nenhum”. (FRANGELLA, 2005, p. 4)

Assim, a arquitetura hostil, especialmente a de cunho higienista e voltada à expulsão da população em situação de rua de vias públicas, além de violar o direito à cidade por não respeitar suas funções sociais, agride também a dignidade da pessoa humana, com previsão constitucional e igualmente direito fundamental.

Portanto, legitima-se a intervenção judicial para fazer valer as diretrizes do estatuto da cidade que dão adensamento normativo ao direito difuso à cidade, a fim de se determinar a remoção da obra ou do equipamento hostil.

7. LEGITIMIDADE PARA INTERVENÇÃO JURISDICIONAL

Definido o conceito de arquitetura hostil e enquadrada esta como violação ao direito difuso à cidade, deve-se indagar quais seriam os legitimados para o ajuizamento da demanda jurisdicional voltada à correção dos defeitos arquitetônicos mencionados.

Sendo o direito à cidade um direito coletivo *lato sensu* e difuso, o ponto de partida para a análise é o art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985). Diante de sua natureza difusa, a resposta mais óbvia para a legitimação é o Ministério Público, uma vez que este é considerado legitimado universal para as ações coletivas, sobretudo as que veiculem a defesa de direitos difusos e coletivos *stricto sensu*. (ZAVASCKI, 2005).

Outrossim, não há grandes questionamentos acerca da viabilidade de ajuizamento de ações coletivas a fim de combater a arquitetura hostil pela Defensoria Pública, uma vez que os principais atingidos pelas intervenções urbanísticas agressivas são nitidamente vulneráveis e hipossuficientes, qual seja, a população em situação de rua.

É possível a defesa, igualmente, de ajuizamento de ações coletivas propostas por associações que defendam os interesses das populações em situação de rua, nos termos do art. 5º, V, “a” e “b” da Lei de Ação Civil Pública. Isto porque, malgrado não haja expressamente a expressão “urbanística” no inciso “b”, a defesa do direito à cidade pode ser enquadrada nas expressões “patrimônio social” e “meio ambiente”, este último sob o aspecto artificial.

Além disto, sob a perspectiva de litígio de difusão irradiada, é certo que o legitimado adequado para a defesa coletiva é o representativo da categoria cujos direitos foram violados. Portanto, mesmo sob



a ótica doutrinária contemporânea (VITORELLI, 2020), é possível o ajuizamento de ações coletivas pelas entidades associativas representativas da população em situação de rua.

Sob o mesmo aspecto de defesa do meio ambiente artificial, é possível defender o ajuizamento de ações populares para o desfazimento de uma obra de arquitetura hostil, uma vez que a Constituição Federal elencou o meio ambiente como uma das matérias passíveis de defesa via ação popular no art. 5º, LXXIII.

No polo passivo, quando se tratar de obra pública, deve ser responsabilizado o causador do dano, qual seja, o ente público responsável pela edificação. Maiores indagações podem surgir quando da realização da obra de arquitetura hostil por um particular, em nítido abuso do direito de propriedade.

A propriedade, seja pública ou privada, deve atender à função social, conforme previsão constitucional dos arts. 5º, XXIII; art. 170, III e; 182, §2º (BRASIL, 1988). Como já descrito, a implantação de obras de arquitetura hostil viola as diretrizes do estatuto da cidade, que corporificam o próprio direito à cidade em si. Nesta toada, é certo que as imposições do estatuto da cidade não se aplicam apenas ao Poder Público, uma vez que estas se aplicam a toda propriedade urbana e são normas de ordem pública, conforme parágrafo único do art. 1º do mencionado diploma legislativo.

A realização de obra particular em área urbana que tenha por único objetivo a criação de segregação de um grupo populacional como, por exemplo, colocação de obstáculos em calçadas para impedir que a população de rua permaneça no local, evidentemente não cumpre com a função social da propriedade urbana e, em última análise o próprio direito à cidade.

Não se trata, evidentemente, de obras que estejam na parte interna de uma propriedade urbana como, por exemplo, ofendículos que sejam destinados à proteção da propriedade privada (cerca elétrica, e.g.). Contudo, em áreas de responsabilidade particular, mas de uso público, como calçadas, a intervenção hostil e higienista é violação ao direito difuso à cidade e, por conseguinte, passível de correção por meio de ação coletiva. O particular, portanto, também pode figurar no polo passivo de uma ação coletiva voltada ao desfazimento de intervenção causadora de arquitetura hostil.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da arquitetura hostil vem ganhando relevância no debate nacional diante da repugnância causada pela agressividade de tais intervenções urbanísticas contra as populações urbanas mais vulneráveis. Além de as políticas públicas para a inclusão social das populações em situação de rua serem deficientes, a arquitetura hostil consegue agravar a situação de vulnerabilidade social vivenciada por este grupo populacional.



O fato de não existir previsão legal expressa sobre a vedação de obras hostis não acarreta a autorização implícita de sua realização. Com efeito, a arquitetura hostil, por ter nítido propósito segregacionista e higienista, não atende à função social da cidade tampouco cumpre as diretrizes normativas de ordenação urbana do Estatuto da Cidade. Não obstante, a inclusão da vedação da arquitetura hostil como diretriz legal reforçará a necessidade de cumprimento das funções sociais da cidade.

Descumpridas as normas acima, contudo, é imperioso esclarecer qual o direito em si que fora violado, uma vez que a função social em si não é propriamente um direito subjetivo, mas o condicionamento de um direito fundamental. Portanto, imperioso o reconhecimento de um direito fundamental à cidade, do qual decorrem as obrigações principiológicas e normativas contidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A natureza difusa deste direito social permite que a defesa seja feita mediante ações civis públicas pelo Ministério Público e Defensoria Pública. Por sua vez, a natureza irradiada do litígio coletivo permite igualmente a ação coletiva por meio de associações representativas de populações em situação de rua. Além disto, por se tratar de violação às normas atinentes ao meio ambiente artificial, também são passíveis de correção via ação popular.

Saliente-se ainda que a arquitetura hostil não é praticada apenas pelo Poder Público, podendo também decorrer da prática de ato emulativo pelo particular. Assim, ainda que a obra hostil tenha sido realizada por um particular, se seus efeitos forem sentidos pela população em geral e, sobretudo, os grupos vulneráveis urbanos, também é possível a intervenção jurisdicional para sua remoção mediante ação coletiva, a fim de garantir a aplicação integral da função social das cidades.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático In SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti: **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2008 pp. 111-147

BRASIL, Código Civil, de 10 de jan. de 2002.

BRASIL, Código de Defesa do Consumidor, de 11 de set. de 1990.

BRASIL, Constituição Federal, de 05 de out. de 1988.

BRASIL, Lei nº 7.347, de 24 de jul. de 1985.

BRASIL, Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), de 10 de jul. de 2001.



BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Agravo regimental no Recurso Extraordinário com agravo nº 745.745. 02 de dez. de 2014

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. Edição Digital

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006.

COSTA, Beatriz Souza e VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável in **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2. 2016 (p. 106-136)

FARIA, Débora Raquel. **Sem descanso: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

FERRAZ, Sonia Maria Taddei; FURLONI, Camila Bezerra; MADEIRA, Camila Siqueira. Arquitetura da violência: morar com medo nas cidades. Quem tem medo de que e de quem nas cidades brasileiras contemporâneas. **RBSE–Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 5, n. 13, p. 54-84, 2006. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/RBSE%20v5,%20n.13%20abr2006.pdf> Acesso em: 30 jan. 2022.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

FLUSTY, S. Building Paranoia : The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice. Los Angeles. In. ELLIN, N. *Architecture of Fear*. Nova Iorque: Princeton Architectural Press, 1997 APUD FARIA, Débora Raquel. **Sem descanso: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

FRANGELLA, Simone Miziara. Moradores de rua na cidade de São Paulo: vulnerabilidade e resistência corporal ante as intervenções urbanas In **CADERNOS METRÓPOLE**, N. 13, pp. 199-228, 1º sem. 2005.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. São Paulo, Centauro, 2001

MAFRA et. al. Direito à cidade: um grito e uma demanda para as políticas micro e macroterritorial in **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 3, 2017 ISSN 2317-7721 pp. 1002-1021

PETTY, J. The London spikes controversy: Homelessness, urban securitisation and the question of 'hostile architecture'. **International Journal for Crime, Justice and Social Democracy**, v. 5, n 1, p. 67-81, 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/296467908_The_London_Spikes_Controversy_Homelessness_Urban_Securitisation_and_the_Question_of_'Hostile_Architecture' Acesso em 30 jan de 2022

REIS, Viviane. PORTAL G1. **“Padre Júlio Lancelotti quebra a marretadas pedras instaladas pela Prefeitura sob viadutos de SP”** <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>



RAMPASI, Natália de Lara e OLDONI, Sirlei Maria. Cidade para quem? Uma análise da arquitetura hostil e sua influência no espaço urbano In **Revista Thêma et Scientia** – Vol. 10, no 2E, jul/dez 2020 – Edição Especial Arquitetura e Urbanismo

RODRIGUES, Arlete Moyses. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço In **Cadernos Metr pole**, N. 12, pp. 9-25, 2  sem. 2004

O TEMPO. **Projetos que vetam interven es antitorador de rua ganham força no país**
<https://www.otempo.com.br/brasil/projetos-que-vetam-intervencoes-antitorador-de-rua-ganham-forca-no-pais-1.2593458> Acesso em 07 de fev. de 2022.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade In **Lua Nova**, São Paulo, 87: 139-165, 2012

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos** - 2  ed. rev., atual. e ampl.. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Tese de doutorado apresentada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, setembro de 2005.



Sobre os autores:**Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Unisul, em Direito Constitucional pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Pós-graduado em Direito e Ciência Política pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Mestrando em Direitos Coletivos pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Universidade de Ribeirão Preto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7569-9707>

URL: <https://orcid.org/0000-0001-7569-9707>

E-mail: rafaelmoreno19@gmail.com

Lucas de Souza Lehfeld

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Docente do Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito, da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Barão de Mauá (CUBM). Advogado do LR Advogados em Ribeirão Preto - SP. Ex-Membro da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Coordenador da Comissão de Meio Ambiente da 12 Subseção da OAB - Ribeirão Preto, SP.

Universidade de Ribeirão Preto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1021-0891>

URL: <https://orcid.org/0000-0002-1021-0891>

E-mail: llehfeld@unaerp.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

