



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## **APOROFOBIA TERRITORIAL: A DISCRIMINAÇÃO ATRAVÉS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

Lucas Manito Käfer<sup>1</sup>

Thiago Feltes Marques<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este resumo expandido visa analisar o fenômeno da aporofobia territorial a partir do uso discriminatório da legislação urbanística no Brasil, com especial atenção ao município de Canoas/RS. A partir da noção de que a cidade é um espaço plural e heterogêneo, o trabalho propõe-se a investigar como o ordenamento legal pode ser utilizado como instrumento de segregação, privando pessoas pobres do direito de escolherem onde morar. A pesquisa parte da hipótese de que o Poder Público, por meio de leis urbanísticas, colabora para a construção de barreiras legais e econômicas que restringem o acesso de determinados grupos sociais a zonas privilegiadas das cidades.

As cidades, moldadas historicamente por interesses capitalistas, apresentam uma geografia social marcada pela exclusão. Desde a Revolução Industrial, o espaço urbano passou a ser organizado segundo os interesses da produção e do lucro, o que se reflete na atual divisão socioespacial das cidades brasileiras. A ocupação de espaços urbanos valorizados é condicionada por exigências legais que tornam inviável a presença de moradores de baixa renda. O processo de periferização dos pobres, impulsionado por políticas públicas e pela legislação urbanística, consolida um modelo de cidade segregada, onde o acesso à infraestrutura e aos serviços básicos é restrito às áreas legalizadas e valorizadas.

---

<sup>1</sup> Discente do programa de mestrado em Direito da Universidade La Salle - Unilasalle. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Metodista (2010). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela FMP (2019). Advogado e Consultor Jurídico na Pause & Perin Advogados. Professor universitário. Bolsista CAPES/TAXA. E-mail: lkafer@gmail.com

<sup>2</sup> Advogado, Especialista em Direito Ambiental, MBA em Gestão de Energia, Petróleo e Gás, Pós Graduado em Direito Público e Constitucional Contemporâneo, Mestre em Direito Público, Advogado e Consultor Jurídico na Pause & Perin Advogados. Professor de cursos técnicos. E-mail: thiago.84763@gmail.com



Segundo Adela Cortina<sup>3</sup>, a aporofobia é a aversão ao pobre, ao desamparado, ao que não tem nada a oferecer na lógica do mercado e da troca. Nesse sentido, o trabalho propõe que a exclusão urbana contemporânea não ocorre apenas por critérios raciais ou étnicos, mas principalmente por uma lógica de mercado que privilegia a renda e o poder aquisitivo como critérios para a ocupação do território urbano.

No Brasil, a legislação nacional, como a Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), concede aos municípios autonomia para estabelecer normas específicas para parcelamento, uso e ocupação do solo. Essa prerrogativa permite que as administrações locais criem regras que, mesmo sem declarar explicitamente, resultam em discriminação socioeconômica. Ao exigir determinados padrões urbanísticos — como área mínima dos lotes, largura de testada e presença de infraestrutura básica — a legislação limita a oferta de terrenos acessíveis à população de baixa renda.

O estudo busca investigar como o ordenamento legal pode ser utilizado como instrumento de segregação socioespacial, dificultando o acesso de pessoas pobres ao direito à moradia. A pesquisa se direciona em demonstrar que a legislação urbanística brasileira, ainda que formalmente neutra, reforça desigualdades históricas ao impor exigências técnicas desproporcionais.

A fim de comprovar as hipóteses formuladas, a pesquisa se baseia no método dedutivo, com sustentação teórica nas doutrinas do direito urbanístico, direito antidiscriminatório e no conceito de aporofobia, proposto por Adela Cortina. Como instrumento analítico é realizado o estudo de caso da cidade de Canoas, com análise de sua legislação urbanística local e o impacto da exigência de testadas mínimas diferenciadas entre zonas urbanas.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O estudo de caso do município de Canoas/RS, por meio da análise de sua Lei Municipal nº 5.961/2015, revela a materialização de uma lógica excludente. O Plano Diretor da cidade estabelece diferentes zonas de uso, com exigências variadas para o parcelamento do solo. Em especial, a zona ZUR1.1 se destaca por exigir uma testada mínima de 14 metros para os lotes, enquanto outras zonas, como ZUR3 e ZUR4, exigem testadas de apenas 7,5 metros. A diferença significativa entre essas medidas representa uma barreira concreta para o acesso à moradia legal em áreas valorizadas.

---

<sup>3</sup> CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Fabre – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.



Essa exigência impacta diretamente o custo dos terrenos, tornando-os inviáveis para famílias com renda reduzida. A testada de 14 metros implica em lotes maiores e mais caros, o que restringe a oferta habitacional nessas regiões. A zona ZUR1.1 abrange, por exemplo, o bairro Jardim do Lago, caracterizado por imóveis de alto padrão e valorização acelerada. Segundo reportagem da Gaúcha ZH, os imóveis da região passaram a ser vendidos por mais de R\$ 1 milhão, com valor do metro quadrado superando R\$ 7 mil. A legislação, ao impor exigências mais rígidas nesse local, atua como um filtro socioeconômico que impede o acesso dos pobres a essa parte da cidade.

### 3 CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstra que a aporofobia territorial, se concretiza por meio da legislação urbanística, que deveria promover inclusão e equidade, mas que, na prática, reforça desigualdades históricas. A segregação não ocorre apenas de forma espontânea, impulsionada pelo mercado, mas é legitimada e incentivada pelo próprio Estado, por meio de suas normas. Como afirmam diversos autores, o direito urbanístico brasileiro tem histórico de contribuir para a exclusão social, favorecendo os interesses das elites econômicas.

A legislação, ao estabelecer critérios técnicos para o parcelamento do solo, poderia ser um instrumento de democratização do espaço urbano. No entanto, quando tais critérios são desproporcionais às condições econômicas da maioria da população, o resultado é o reforço da exclusão. Como destacou Bauman<sup>4</sup>, os guetos urbanos podem ser voluntários ou involuntários: enquanto os ricos escolhem onde morar, os pobres são confinados a determinadas regiões sem infraestrutura adequada, não por opção, mas por falta de alternativas.

Conclui-se, portanto, que a legislação urbanística brasileira, embora formalmente neutra, é utilizada como instrumento de discriminação territorial. A análise da cidade de Canoas demonstra como a imposição de exigências técnicas disfarça interesses econômicos e sociais que visam manter determinados espaços reservados às elites. A aporofobia territorial, nesse contexto, revela-se como um fenômeno jurídico, político e social, que precisa ser enfrentado a partir de reformas estruturais na política urbana e na forma como se legisla o espaço da cidade.

---

<sup>4</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. 1. ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2021



## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. 1. ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien – 2a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 01 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm) Acesso em 01 de junho de 2024.

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/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 01 de junho de 2024.

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

CANOAS. **Lei nº 1.783, de 30 de novembro de 1977**. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal e dá normas de direito tributário aplicáveis ao Município. Canoas, 1977. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/lei-ordinaria/1977/179/1783/leiordinaria-n-1783-1977-dispoe-sobre-o-codigo-tributario-municipal-e-da-normasde-direito-tributario-aplicaveis-ao-municipio?q=1783%2F1977> Acesso em 01 de junho de 2024.

CANOAS. **Lei nº 5.961, de 11 de dezembro de 201**. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município e dá outras providências. Disponível em: [https://www.canoas.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2018/01/Lei\\_5961\\_15\\_PL\\_2215\\_pdua1.pdf](https://www.canoas.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2018/01/Lei_5961_15_PL_2215_pdua1.pdf) Acesso em 01 de junho de 2024.

CARVALHO, Cláudio. **Fundamentos do direito à cidade**. João Pessoa: Editora Porta, 2023.

CARVALHO, Cláudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.



CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia.** Tradução de Daniel Fabre – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

GONZATTO, Marcelo. Valorização de bairro de Canoas faz moradores colocarem casas à venda por mais de R\$ 1 milhão. **Gaúcha ZH.** 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/portoalegre/noticia/2017/09/valorizacao-de-bairro-de-canoas-faz-moradorescolocarem-casas-a-venda-por-mais-de-r-1-milhao-9891210.html> Acesso em 04 de junho de 2024.

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

MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** Belo Horizonte : Letramento: Caso do Direito: Justificando, 2017.

PEDROTTI, Wagner Barbosa. **Os condomínios fechados e o direito à cidade.** 1. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 20ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1380.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6. ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.