



PERCEPÇÕES DISCENTES ACERCA DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO

Daniel Gaio¹

1 INTRODUÇÃO

Além do fato de serem poucos os cursos de graduação brasileiros que ofertam disciplinas de direito urbanístico de modo obrigatório, há escassa problematização acerca da metodologia de ensino e da análise dos resultados. Essa constatação motivou a elaboração de um relato de experiência de ensino na graduação em Ciências do Estado — que integra a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais².

Com este propósito foi aplicado aos discentes da disciplina “Espaço Urbano e Direito das Cidades³” o mesmo questionário no primeiro e no último dia de aula (respectivamente 21 de agosto e 27 de novembro de 2023), com as seguintes perguntas: 1) Como você explicaria a hipótese de existir três casas com as mesmas características arquitetônicas em três bairros diferentes, e as mesmas possuírem valores econômicos diferentes?; 2) No seu entender há racismo por parte do Poder Público no funcionamento das cidades? Justifique a resposta; 3) Se você fosse prefeito(a), quais medidas adotaria caso houvesse uma área central degradada com cortiços?

A ausência de compreensão acerca das causas da desigualdade socio-urbanística e do papel do Estado foi designado por Maricato⁴ como analfabetismo urbanístico. Em virtude desta constatação/provocação torna-se relevante avaliar se, além da técnica jurídica, as atividades docentes no campo do direito urbanístico podem efetivamente contribuir para a formação de

¹ Doutor em Direito. Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

² Ao contrário da graduação em Direito, desde 2009 o curso de Ciências do Estado possui no seu currículo disciplinas obrigatórias de direito urbanístico, dentre as quais a ora analisada “Espaço Urbano e Direito das Cidades”, ministrada por professores de direito urbanístico.

³ Assinala-se que esta disciplina não adentra nos aspectos dogmáticos do direito urbanístico, mas aborda os seus fundamentos a partir de uma perspectiva crítica acerca da estruturação e funcionamento das cidades.

⁴ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 10.



discentes mais qualificados do ponto de vista crítico para questionar as opções políticas adotadas no âmbito do planejamento urbano.

Foram considerados para esta análise apenas os questionários respondidos pelos discentes nas duas fases (26 no total), já que o objetivo é o de avaliar as mudanças de percepções entre o início e o fim da disciplina acerca das temáticas supracitadas. Assim, foram desconsideradas as respostas que tenham um conteúdo muito parecido entre o primeiro e o segundo questionário. Por consequência, serão aqui destacados apenas os novos argumentos trazidos na segunda etapa do questionário.

Para a seleção das variáveis de análise foram identificadas palavras-chave que sintetizaram as respostas apresentadas pelos discentes, e que ao mesmo tempo tivessem inter-relação com as temáticas abordadas na disciplina. Por consequência, foram igualmente desconsideradas as alegações estranhas ao conteúdo programático da matéria lecionada.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 A explicação para a diferença de valor nas propriedades urbanas

Para este quesito a análise comparativa se circunscreveu a respostas de 15 discentes, os quais apresentaram novos argumentos trazidos no 2º questionário. São eles: i) diferentes infraestruturas ou serviços públicos: 2 respostas; ii) especulação imobiliária: 5 respostas; iii) gentrificação: 3 respostas; iv) divisão de classes sociais: 1 resposta; v) proximidade com o centro da cidade: 4; vi) qualificação urbanística diversa: 1 resposta; vii) cidade espraiada: 1 resposta; viii) no 1º questionário abordou-se que há diferentes infraestruturas/serviços públicos, mas apenas no 2º questionário enfatizou que estes decorrem de investimentos do Poder Público: 9 respostas.

Embora o repertório de respostas seja bem variado, é possível verificar que os argumentos trazidos pela maioria dos discentes são substancialmente diferentes daqueles apresentados no 1º questionário, especialmente pelo fato de que as desigualdades intraurbanas decorrem essencialmente da prioridade de determinados territórios na alocação de investimentos por parte do Poder Público⁵. Há ainda uma diferença substancial de entendimento entre os dois questionários

⁵ VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel : FAPESP, 2001;



acerca da relação de causa-efeito na medida em que a identificação dos atores e dos interesses envolvidos permite questionar a construção (histórica) de naturalização das desigualdades.

Por outro lado, o quesito “qualificação urbanística” foi levantado por apenas 1 discente no segundo questionário, podendo-se inferir que, embora apresentado na disciplina como um dos elementos centrais para explicar as diferenças econômicas nas propriedades urbanas⁶, não houve adequada assimilação como fator relevante na participação do Estado na formação de valor do solo urbano — possivelmente pelo fato de ser um mecanismo de natureza técnica-formal.

Ademais, chama a atenção o fato de que no segundo questionário 5 discentes terem apresentado o argumento “especulação imobiliária” para justificar a diferença de valor nas propriedades urbanas. As respostas parecem indicar que a associação entre valorização econômica da propriedade urbana e especulação imobiliária beneficia especialmente os territórios mais atendidos por investimentos públicos, além de impactar negativamente o acesso à moradia pelos mais pobres⁷.

2.2 A existência ou não de racismo por parte do Poder Público no funcionamento das cidades

Um dado inicial relevante acerca deste quesito consiste no fato de que no 1º questionário 24 discentes afirmaram existir racismo do Poder Público no funcionamento das cidades, sendo que no 2º questionário a resposta positiva abrangeu a totalidade dos discentes.

No que se refere especificamente aos argumentos para justificar o racismo institucional foram aqui considerados 19 questionários, já que estes apresentaram conteúdos novos na segunda etapa, dentre os quais: i) existência de racismo ambiental e ou estrutural: 8 respostas; ii) aplicação desigual do orçamento: 5 respostas; iii) local de moradia distintos/pobres nas áreas periféricas: 3 respostas; iv) os ricos se beneficiam em virtude da separação de classes sociais: 1 resposta; v) as estruturas foram construídas por décadas/origens da sociedade escravista: 2 respostas; vi) ausência de reparação histórica aos negros: 2 respostas; vii) existência de relações sociais e jurídicas de hierarquização social: 1 resposta; viii) cidade espraiada: 2 respostas; ix)

⁶ GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 09-18.

⁷ SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2019, p. 38-39.



gentrificação/remoções de áreas centrais: 3 respostas; x) monopólio do planejamento pelas classes dominantes: 1 resposta; xi) invisibilidade da população em situação de rua: 1 resposta.

Surpreende o fato de que a percepção de racismo estrutural/ambiental no planejamento urbano seja constatada por uma expressiva maioria dos discentes, olhar este que se consolida na medida em que as justificativas para tal posicionamento tenham se ampliado consideravelmente. Ainda que o racismo ambiental ou estrutural tenha sido levantado com mais frequência no segundo questionário, não há nas respostas realizadas pelos discentes um elemento predominante no que diz respeito aos mecanismos institucionais para realizar o racismo — embora nas aulas da disciplina tenha sido dado destaque para os parâmetros urbanísticos elitistas, os quais são utilizados para impossibilitar que as camadas mais pobres morem em determinados territórios⁸. De qualquer modo, a pluralidade de argumentos apresentados permite aferir que a explicitação dos grupos sociais afetados e privilegiados pelas decisões estatais — inclusive do ponto de vista étnico-racial — corroborou para consolidar o entendimento de que existe racismo por parte do Poder Público⁹. Mais do que isso, reforça o entendimento de que os processos são históricos e causais, como a ausência de reparação histórica aos negros; as origens escravagistas e demais estruturas construídas para concretizar a separação social e o acesso à cidade.

2.3 Sobre as medidas a serem adotadas no caso de cortiços situados em áreas deterioradas centrais da cidade

Do total de 26 questionários, apenas 12 apresentaram fundamentos diferentes no segundo questionário em relação ao primeiro no que diz respeito às medidas a serem adotadas em relação aos cortiços situados em áreas deterioradas no centro da cidade: i) alocação temporária em hotéis e ou auxílio emergencial: 2 respostas; ii) evitar gentrificação e ou garantir a manutenção dos moradores pobres: 8 respostas; iii) garantir mistura social entre as diferentes classes sociais: 3 respostas; iv) adotar o modelo de planejamento de cidade compacta: 3 respostas; v) garantir participação das famílias afetadas: 5 respostas.

⁸ PONCE SOLÉ, Juli. Segregación espacial, derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (Con algunas reflexiones sobre el derecho español). **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 57, p. 329-354, 1999, p. 336-337.

⁹ ALMEIDA, Sílvio. **O que é racismo estrutural**. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 37 e ss.



Inicialmente cabe explicar que não houve na disciplina discussão específica acerca da reabilitação urbana e seus efeitos junto à população de baixa renda nas áreas centrais da cidade, embora o conteúdo programático tenha contemplado o tema da gentrificação, bem como analisada a eliminação dos cortiços no início do século 20 na cidade do Rio de Janeiro¹⁰. Ainda assim, a grande maioria das respostas do 2º questionário converge na defesa da permanência da população pobre quando houver reabilitação urbana de áreas deterioradas.

Da mesma feita, não foi objeto do programa da disciplina a temática da participação popular por parte das famílias afetadas por atividades de reabilitação urbana, mas o número significativo de menções a este quesito pode ser explicado por outras discussões teóricas realizadas em sala de aula acerca da característica tecnocrática e autoritária que recorrentemente molda a implementação das políticas habitacionais¹¹, impossibilitando que os moradores tenham autonomia socioespacial¹².

Ainda que em número mais reduzido de menções, a defesa da mistura social¹³ e da cidade compacta possibilita relacionar a manutenção das moradias nas áreas centrais ao direito à cidade. O mesmo raciocínio se aplica à interrelação entre a permanência dos pobres nos territórios centrais e a cidade compacta¹⁴, já que um dos pilares da exclusão socioterritorial é a prisão dos pobres nas periferias¹⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem muitos desafios a serem perseguidos por quem se propõe a explicar os processos de estruturação das cidades e as causas da desigualdade socio-urbanística, sobretudo porque o planejamento urbano e o direito urbanístico tradicionalmente são apropriados como instrumentos

¹⁰ CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

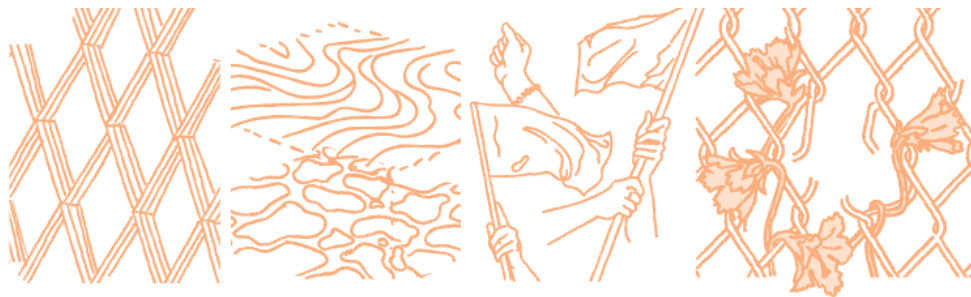
¹¹ PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2017, p. 193.

¹² LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 26.

¹³ Ressalta-se que o ideário de mistura social apresentado na disciplina não enfatizou a integração social entre classes sociais, mas o acesso de modo mais qualificado à infraestrutura, e aos equipamentos e serviços públicos.

¹⁴ GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.

¹⁵ SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2019, p. 99.



de dominação ideológica, pois contribuem para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário monopolizado e especulativo¹⁶.

A primeira grande dificuldade é a de demonstrar que a desigualdade intraurbana não se relaciona apenas às diferenças de renda dos cidadãos, mas é produzida ininterruptamente desde os primórdios da cidade¹⁷. Ou seja, argumentos como “ausência de planejamento” e neutralidade estatal devem ser desmistificados sob pena de se naturalizar as desigualdades e esconder os privilégios históricos atribuídos aos extratos populacionais de maior renda.

Por fim, em resposta ao problema apresentado no início deste texto, avalia-se que houve em relação aos discentes da disciplina ora analisada um aumento significativo na compreensão das causas da desigualdade socio-urbanística, sobretudo em função do papel desempenhado pelo Estado na aplicação seletiva de investimentos públicos e nas remoções forçadas, tornando-os mais aptos para questionar as opções políticas adotadas no âmbito do planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Publicações Pereira Passos, 2022.

ALMEIDA, Sílvio. **O que é racismo estrutural**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

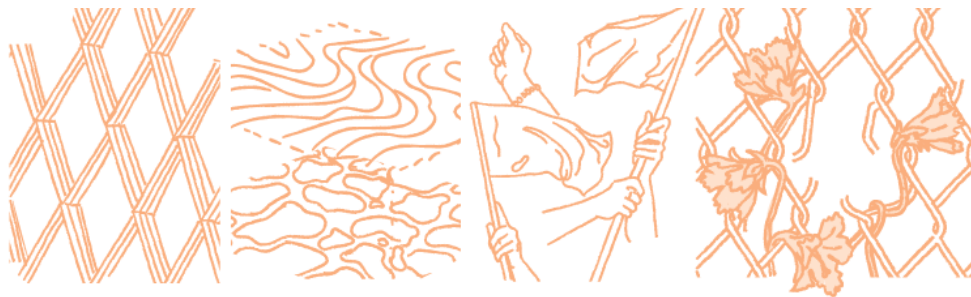
CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GAIO, Daniel. O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 283-296.

¹⁶ MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192, p. 124; e GAIO, Daniel. O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 283-296, p. 291.

¹⁷ A título exemplo, cita-se a cidade do Rio de Janeiro alguns anos após a vinda da família real. Cf. ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Publicações Pereira Passos, 2022, p. 49-50.



GAIO, Daniel. Cidade compacta e sustentabilidade. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Org.). **Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano**. Belo Horizonte: CEDIN, 2020, p. 135-148.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PONCE SOLÉ, Juli. Segregación espacial, derecho urbanístico y jueces audaces en los Estados Unidos de América (Con algunas reflexiones sobre el derecho español). **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 57, p. 329-354, 1999.

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2019.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel : FAPESP, 2001.