



REFLEXOS DO RACISMO NA URBANIZAÇÃO DO BRASIL: UMA PRÉ-COMPREENSÃO PARA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA PREVISTOS NO ESTATUTO DA CIDADE

José Everton da Silva¹
Valdemiro Adauto de Souza²

INTRODUÇÃO

A formação e ocupação das cidades brasileiras, desde a chegada dos portugueses, obedeceu a uma lógica de segregação espacial que se intensificou no século XX, quando a população brasileira cresceu quase 1.000%. Apenas na segunda metade do século, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões de habitantes, multiplicando-se 7,3 vezes³.

Essa aceleração da urbanização do Brasil decorreu de diversos fatores, podendo-se destacar a abolição da escravidão, a imigração europeia, a industrialização, o êxodo rural e, por fim, a universalização cultural da vida urbana.

O que se aborda no presente trabalho é a correlação entre o Racismo e a forma como ocorreu (e ocorre) a ocupação do território urbano brasileiro. Ou, dito de outra forma, a correspondência entre o racismo endêmico no Brasil e a segregação espacial nas Cidades.

Trabalha-se sob a perspectiva de que para a alteração de determinado cenário social é preciso retroceder à sua gênese e conhecer seus fundamentos para poder desconstruí-los e formar uma nova realidade⁴. Sob essa ótica é fundamental expor como o Racismo refletiu no processo de urbanização do Brasil.

Entende-se também que a condução do processo de desenvolvimento sustentável - que pressupõe romper a lógica racista da ocupação territorial brasileira - não pode resultar da coexistência de novas iniciativas com velhas ações⁵. Por isso, faz-se a tecitura entre o aspecto sociológico e a hermenêutica jurídica, de modo que numa proposta de engenharia social democrática⁶, se compreenda os reflexos do Racismo na urbanização do Brasil como

¹ Doutor em Ciência Jurídica; Vice-Reitor de Graduação da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

² Mestre e doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

³ BRITO, Fausto. O Deslocamento da População Brasileira para as Metrôpoles. In **Estudos Avançados** 20, 2006. p. 223.

⁴ SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

⁵ VEIGA, José Eli da. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 11.

⁶ Refere-se a iniciativas que visam a influenciar atitudes e comportamento social, segundo Karl Popper, com o propósito de estabelecer métodos de procurar e lutar contra os maiores e mais urgentes males da sociedade. (POPPER, Karl Raimund. **As Sociedades Abertas e Seus Inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974).



PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

uma pré-compreensão nos processos de regulamentação e de interpretação e aplicação dos instrumentos de política urbana prescritos pelo Estatuto da Cidade.

O presente estudo, então, num primeiro momento oferece um conceito operacional de Racismo e discute sua influência na forma como ocorreu a formação e ainda acontece a ocupação das cidades brasileiras.

No segundo tópico, aponta-se a competência constitucional dos Municípios na gestão da política de desenvolvimento urbano e a norma federal que traça as diretrizes dessa política - o Estatuto da Cidade -, destacando-se um dos seus escopos, que é a garantia de cidades sustentáveis e o bem-estar dos seus cidadãos.

Em seguida, aborda-se aspectos destacados do Estatuto da Cidade, com ênfase aos instrumentos de política urbana nele previstos.

Por fim, o estudo faz também uma incursão sobre aspectos hermenêuticos, enfatizando a pré-compreensão como elemento cognitivo ou integrante do processo exegético. E, neste ponto, ressalta-se a necessidade de compreensão da segregação do espaço urbano no Brasil e o Racismo como seu elemento fundante, como pontos de partida para o uso dos instrumentos de política urbana cujo propósito é romper com a lógica das cidades brasileiras como “manifestação espacial de uma sociedade desigual e excludente”⁷.

Quanto à Metodologia empregada, na Fase de Investigação⁸ foi utilizado o Método Indutivo⁹, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano, e, o Relatório dos Resultados é composto na base lógica indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹⁰, da Categoria¹¹, do Conceito Operacional¹² e da Pesquisa Bibliográfica¹³.

1 O RACISMO E A URBANIZAÇÃO DO BRASIL

⁷ SOMEKH, Nadia. Projetos Urbanos e Estatuto das Cidades: limites e possibilidades. In BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações Urbanas**: anais do Seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 23.

⁸ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

⁹ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 114.

¹⁰ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 69.

¹¹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 41.

¹² “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 58.

¹³ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 217.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



A etimologia da palavra Racismo remete à discriminação em razão de raça. Mas, na verdade, “não existem diferenças genéticas significativas que possam justificar e traçar fronteiras raciais no ser humano”, conforme pontua Everaldo Medeiros Dias¹⁴.

Somente sob o enfoque sociológico é que se observa a divisão da espécie *homo sapiens*, por meio de discriminações perpetradas durante séculos por grupos que se distinguem pela cor da pele, origem étnica, gênero, religião, classe social, etc. A propósito, desde tempos remotos “a legitimação de escolhas arbitrárias como se fossem naturais e as únicas possíveis é uma das principais estratégias de dominação¹⁵”.

Assim, adota-se à categoria Racismo o seguinte conceito operacional: prática discriminatória, motivada pelo preconceito fundamentado na falsa ideia da existência de hierarquização entre populações humanas pertencentes a supostos grupos distintos¹⁶.

No Brasil, historicamente há duas formas de Racismo que se articulam entre si – o Racismo de raça (ou de cor de pele) e o Racismo social. O segundo sempre acabou sendo escamoteado pelo primeiro, na diferença mais notável da cor da pele e na descrença da elite brasileira de que “os negros pudessem participar de qualquer processo de aprendizado social e no gozo sádico da humilhação racista cotidiana tiveram e infelizmente ainda têm um papel decisivo¹⁷”.

As Cidades brasileiras iniciaram sua formação a partir da colonização portuguesa e, por isso, obedecendo a alguns pressupostos: arquitetura dos aglomerados urbanos caracterizado por vias estreitas e tortuosas; centralidade formada pelos elementos político e religioso; Sociedade escravocrata, constituída por uma elite detentora da exploração econômica, o clero, uma porção de trabalhadores livres (pobres) e um contingente grande de escravizados¹⁸.

Importante dizer que este segundo elemento não encontra paralelo na história da metrópole (Portugal), cujo uso de força de trabalho escravizada sempre foi esporádico e restrito a algumas atividades. Aliás, a formação da Sociedade brasileira é em grande parte resultado da maior experiência escravista da humanidade, conforme pontua Jessé Souza, de maneira que, ao menos até a vinda da família real portuguesa no início do século XIX, a urbanização do Brasil basicamente se orientou para dar suporte a uma estrutura estratificada, essencialmente agrícola¹⁹.

¹⁴ DIAS, Everaldo Medeiros. **Cotas para Negros em Universidade**: função social do Estado contemporâneo e o princípio da proporcionalidade. Jundiaí: Paco Editorial, 2017. p. 77.

¹⁵ SOUZA, Jessé. **Como o Racismo Criou o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021. p.52.

¹⁶ DIAS, Everaldo Medeiros. **Cotas para Negros em Universidade**: função social do Estado contemporâneo e o princípio da proporcionalidade. 2017. p. 85.

¹⁷ SOUZA, Jessé. **Como o Racismo Criou o Brasil**. p. 225-226.

¹⁸ WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no Subdesenvolvimento**. São Paulo: Saga. 1969. p. 122.

¹⁹ SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



No século XIX, porém, ocorreram fatos marcantes na urbanização brasileira, que merecem destaque: a vinda da família real portuguesa, a imigração europeia e a abolição da escravatura.

O primeiro episódio exigiu a requalificação da cidade do Rio de Janeiro, a fim de abrigar toda a Corte que acompanhou a família real, resignificando de um modo geral a capital da Colônia. A cidade ganhou nova arquitetura e prédios para serviços públicos, eventos culturais etc. E, marcadamente, essa reforma urbana serviu para expulsar a população pobre para as periferias²⁰.

Já a política de imigração, teve como impulso a visão eugenista de Arthur Gobineau, influente sobre o Imperador Dom Pedro II, que defendia a necessidade de “branqueamento” da população brasileira. Enxergava-se na mestiçagem ocorrida no Brasil, um aniquilamento das virtudes que as “raças” adquiriram ao longo de suas evoluções²¹.

Mas a imigração europeia, iniciada antes da abolição da escravatura, não pode ser analisada de modo apartado, eis que sua intensificação se deu exatamente para a substituição da mão-de-obra negra. Basicamente, o negro que por mais de três séculos foi a base da mão-de-obra no Brasil, deixou de servir imediatamente após a abolição da escravidão²².

Não por coincidência, os números são basicamente idênticos: de escravizados libertos pela Lei Áurea com o de imigrantes ingressos no Brasil entre os anos de 1880 e 1930 (por volta de 4,5 milhões de pessoas)²³.

Com isso, um enorme número de pessoas até então escravizadas, deixou as fazendas de café, seja em busca de um novo modo de vida seja pela substituição por imigrantes europeus, para ocupar as periferias dos centros urbanos em condições precárias de habitação e, ainda piores, de trabalho²⁴.

É nesse espaço temporal, imediatamente após a abolição da escravidão que vai se formar a primeira favela brasileira (e depois dela inúmeras outras), cujo nome deriva de um fato (ou local) específico e foi popularizado pela intensificação das ocupações desordenadas na cidade do Rio de Janeiro e nos demais centros urbanos brasileiros.²⁵

²⁰ Duas outras reformas urbanas seriam implementadas no Rio de Janeiro, no final do século XIX e início do século XX, tendo como foco a retirada dos pobres do centro da cidade: o desfazimento do cortiço Cabeça de Porco e a abertura da Avenida Rio Branco ilustram esses dois momentos. Sobre esse ponto indica-se a seguinte leitura: SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro: uma história da formação do país**. São Paulo: Todavia, 2022.

²¹ SOUZA, Jessé. **Como o Racismo Criou o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

²² SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro: uma história da formação do país**. São Paulo: Todavia, 2022. p. 168.

²³ SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro: uma história da formação do país**. p. 169.

²⁴ SOUZA, Jessé. **Como o Racismo Criou o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021, p. 46.

²⁵ O morro da Favela foi o espaço onde acamparam os soldados do Exército Brasileiro que destruíram Canudos, em 1897, no sertão brasileiro. Favela designava uma planta, que Euclides da Cunha retratou nas seguintes palavras: “As favelas, anônimas ainda na ciência – ignoradas dos sábios, conhecidas demais pelos tabaréus – talvez um futuro gênero cauterium

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



Importante enfatizar que a despeito da correlação do termo *favela* ao conflito de Canudos, a ocupação dos morros da Capital do Império iniciou-se com o retorno dos soldados da Guerra do Paraguai. E a sua intensificação decorreu diretamente da postura do Estado em relação aos ex-escravizados, alforreados nas duas décadas que antecederam a abolição da escravidão ou libertos pela Lei Áurea²⁶.

A migração das fazendas e a ausência de uma política de habitação social resultou na formação de residências coletivas conhecidas como cortiços. E em seguida, a “higienização” do centro urbano, com a destruição dessas instalações insalubres, expulsou os pobres, em sua grande maioria ex-escravizados, para as encostas dos morros, perto dos empregos precários e efêmeros que os mantinha²⁷.

Sendo, pois, o surgimento das *favelas* um episódio umbilicalmente ligado à abolição da escravatura, ou melhor, à ausência de políticas públicas de habitação e de integração dos ex-escravizados à Sociedade de produção, é importante refletir-se sobre a relação entre o Racismo que caracteriza a “omissão” do Estado brasileiro e a formação das cidades brasileiras²⁸. A propósito, “quando os portugueses aportaram no que hoje é o litoral brasileiro, eles já tinham um esquema étnico-racial delineado e hierarquizado, no qual a religião professada e a cor da pele eram critérios taxonômicos importantes²⁹”.

Para isso, retrocede-se ao período colonial no intuito de observar a arquitetura da fazenda e a correlação entre casa-grande e senzala. A primeira, frondosa, perfeitamente dividida em cômodos que adequadamente abrigavam cada membro da família e com vista privilegiada aos bosques e alamedas abertas à sua frente; e a segunda, na retaguarda, onde geralmente dormiam todos os escravizados, sem qualquer repartição. Conforme assinala Marquese³⁰, “subjacente a tal escolha arquitetônica, havia a ideia de apagar do raio de visão senhorial a presença da população escravizada”.

das leguminosas [...]” (CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Editora Três, 1973. p. 44). Assim, aquelas ocupações precárias e desordenadas da Favela, “replicadas” no Rio de Janeiro por soldados desvalidos e ex-escravizados deram nome à essa formação urbana, tornada típica dos grandes centros do Brasil.

²⁶ VALLADARES, Lícia. A Gênese da Favela Carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, outubro/2000

²⁷ CAMPOS, Adrelino. **Do Quilombo à Favela**: a produção do espaço criminalizado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. Há várias outras obras sobre o tema, cuja leitura é recomendável: ZILBERBERG, Sônia. **Morro da Providência**: memórias da favela. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992; BUENO, Eduardo. **Brasil**: uma história. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003. De forma resumida, a propósito, pode-se concluir que “a abolição, na medida em que não promoveu a integração do escravo, pouco contribuiu para acabar com a ideia de inferioridade do negro, e, mesmo não havendo intenção, agravou ainda mais a marginalização das populações negras” ALENCAR, Francisco. **História da Sociedade Brasileira**. 14. ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1996. p. 226.

²⁸ A ausência de políticas públicas de integração dos ex-escravizados, por si, denota o caráter eminentemente racista da República emergente. Optou-se pela imigração europeia ao invés de remunerar aqueles que haviam sido recentemente libertos. O Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890 é expressão da discriminação da

²⁹ SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro**: uma história da formação do país. São Paulo: Todavia, 2022. p. 37.

³⁰ MARQUESE, Rafael de Bivar. Revisitando Casas-Grandes e Senzalas: a arquitetura das *plantations* escravistas americanas no século XIX. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo. N. Sér. v.14. n.1. p. 11-57. jan.- jun. 2006. p. 30.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



Tal aspecto, aparentemente apenas arquitetônico, segundo Jessé Souza, viria a definir posteriormente (após a abolição) a ausência de vínculos familiares e contribuir para a dispersão dos ex-escravizados (sobretudo os homens) e ao abandono da prole. As mulheres, continuaram a servir como trabalhadoras domésticas, haja vista que as imigrantes européias, juntamente com esposos e filhos, formaram a mão-de-obra agrícola que substituiu os escravizados.

Essa consequência assinalada por Jessé Souza pode ser constatada na comparação entre a arquitetura das fazendas brasileiras com *plantations* americanas, onde as famílias eram acomodadas de modo separado, ainda que, seguindo-se a mesma dinâmica do afastamento das vistas dos senhores.

A escravidão nos Estados Unidos da América, era organizada em núcleos familiares relativamente estáveis, estritamente vigiada pelos poderes públicos, mas dispensadas da adoção de formas rigorosas de confinamento espacial³¹.

Isso não impediu a estratificação da Sociedade estadunidense após a abolição da escravidão, mas, ao que indicam os estudos de W.E.B. Du Bois³² na Filadélfia, ao menos fomentou a formação de comunidades de ex-escravizados constituídas a partir da lógica de separação das famílias e dos seus próprios membros, numa proporção, sua amostragem de Du Bois, de 3,8 cômodos por famílias e 1,04 pessoas por cômodos. Configuração que se difere do processo de favelização no Brasil.

O processo de urbanização (ou de favelização) brasileira, desigual e incompleto, reproduz a exclusão por meio de uma regulação urbana voltada para as classes de mais alta renda que não enxerga a pobreza existente na Cidade real³³. Esse processo de segregação espacial se estende do negro (ex-escravizado) para alcançar as classes mais pobres de um modo geral.

Neste aspecto, embora historicamente o negro estivesse relegado à maior indignidade – reservado à escravidão por quase quatro séculos – a Sociedade brasileira sempre esteve hierarquizada, com um escalonamento da extensão e do gozo da liberdade, da elite capitalista até os escravizados (e seus descendentes)³⁴.

A miscigenação, ao invés de atenuar o Racismo, tornou-se um elemento complicador de como as hierarquias sociais foram construídas, contribuindo, aliás, para a transmutação do Racismo de sua gênese “científica” para uma fundamentação “cultural”. E, nesta

³¹ MARQUESE, Rafael de Bivar. **Revisitando Casas-Grandes e Senzalas**: a arquitetura das *plantations* escravistas americanas no século XIX. 2006. p. 31-32.

³² DU BOIS, W. E. B. **O Negro da Filadélfia**: um estudo. Tradução de Cristina Patriota de Moura. Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 312.

³³ SOMEKH, Nadia. Projetos Urbanos e Estatuto das Cidades: limites e possibilidades. In BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações Urbanas**: anais do Seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 24.

³⁴ SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro**: uma história da formação do país. p. 72-73.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



metamorfose, estendê-lo aos estratos sociais menos favorecidos, independente da cor da pele³⁵.

Isso porque a acentuação da urbanização do Brasil ao longo do século XX, período em que a população brasileira cresceu quase 1000% (de aproximadamente 17.438.434 em 1.900 para 169.779.170 de habitantes no ano 2.000³⁶), se dá nesse contexto de miscigenação e de transmutação do Racismo “científico” para o Racismo “cultural”.

E esse quadro de Racismo dirigente da segregação do espaço urbano brasileiro persiste ainda nos dias de hoje. Conforme amplamente noticiado por importantes veículos de comunicação do Brasil, recentemente o Secretário de Comunicação do Governo Federal interveio junto à Caixa Econômica Federal para impedir o financiamento de habitações de interesse social próximas a um condomínio de luxo em Maresias, na cidade de São Sebastião/SP³⁷.

A resistência ao empreendimento partiu da associação dos moradores que recebavam uma desvalorização dos seus imóveis com o avizinhamento das pessoas de baixa renda.

Tal fato, confirma que “a história do racismo no Brasil é, também, uma história de permanências”³⁸ e reivindica o estabelecimento da seguinte premissa: o Racismo historicamente segrega os negros e os pobres na urbanização brasileira.

2 O MUNICÍPIO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) os Municípios foram alçados a um novo patamar no cenário político brasileiro: passaram a integrar, juntamente com a União e os Estados-Membros a Federação; foram dotados de autonomia administrativa e tornaram-se competentes para legislar sobre os temas de interesse local.

Na ordem constitucional vigente, portanto, exceto nas hipóteses prescritas pela própria Constituição, não podem os demais membros da Federação solapar as atribuições e prerrogativas dos Municípios, tampouco avançarem sobre aquilo que é afeito à sua competência.

Nesse sentido, de acordo com o art. 182³⁹ da Constituição em vigor, cabe aos Municípios a execução da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar

³⁵ Jessé Lopes, nas diversas obras relacionadas nas Referências Bibliográficas, faz uma extensa exposição das formas de fundamentação do Racismo no curso do tempo, podendo-se falar em Racismo religioso (predestinação à servidão dos descendentes de Can – filho de Noé); Racismo científico (superioridade do europeu); Racismo cultural e Racismo econômico, que basicamente reivindicam a superioridade das classes cultural ou economicamente privilegiadas.

³⁶ IBGE. Brasil 500 anos.

³⁷ CBN. Notícias.

³⁸ SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro: uma história da formação do país.** p. 87.

³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem-estar dos seus cidadãos. O mesmo dispositivo, entretanto, partilha de certo modo a competência sobre a política urbana, ao condicioná-la às regras gerais instituídas por lei federal. Noutras palavras, a execução da política de desenvolvimento urbano passa a ser atribuição do poder público local, dentro das balizas estabelecidas pela União.

Com efeito, foi a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB/1988, e, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, criou o denominado Estatuto da Cidade.

Tal norma, enfatiza o escopo geral da política urbana previsto no art. 182 da CRFB/1988 e estabelece um conjunto de diretrizes de observação cogente pelos Municípios, dentre as quais se destaca: garantia do direito a cidades sustentáveis, para as presentes e futuras gerações; gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das suas atividades econômicas; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados; promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas⁴⁰.

O Estatuto da Cidade, compromete-se com um pacto intergeracional e inclusivo, homenageando dois valores relevantes – a Sustentabilidade e o Direito Fundamental à Cidade – para a consecução de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construção de uma Sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais; e, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

3 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: ASPECTOS HERMENÊUTICOS

Na leitura do Estatuto da Cidade, observa-se a positivação de um conjunto de instrumentos direcionados ao atingimento dos objetivos e diretrizes da política urbana e a edificação de Cidades Sustentáveis. Tem-se um arcabouço extenso de institutos jurídicos e políticos, como: plano diretor, gestão orçamentária participativa, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, outorga onerosa e transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, etc.

⁴⁰ BRASIL. *Estatuto da Cidade* - Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



Institutos diversos, complexos e dinâmicos que intuem a mesma complexidade dos problemas que visam solucionar⁴¹. Exemplo disso são as operações urbanas consorciadas, conceituadas como conjunto de ações coordenadas pelo poder público com a participação de múltiplos atores⁴²; ou seja, instrumento político vocacionado à resolução de problemas socioambientais complexos, através de múltiplas ações, estrategicamente planejadas para serem executadas no curso do tempo de forma dinâmica⁴³.

E ao menos *prima facie*, caracterizam-se os instrumentos de política urbana prescritos pelo Estatuto da Cidade como sequência de atos administrativos, cuja característica marcante é a vinculação, isto é, a limitação da liberdade de escolha; inexistência de espaço para a realização de um juízo de valor, e, por conseguinte, à análise de conveniência e oportunidade⁴⁴ - traço marcante do Direito Administrativo brasileiro.

Não obstante, o Direito (enquanto sistema científico) não é uma ciência apenas formal, não funciona em termos exclusivamente lógico-dedutivos. Por vezes, situações concretas exigem a ponderação de valores, a consideração de elementos que não se extraem totalmente de uma norma abstrata, mas que dependem da avaliação dos interesses em jogo⁴⁵.

Nessa direção, numa conjuntura pós-positivista⁴⁶ o controle sistemático dos atos da administração pública pleiteia um juízo em nova escala em todas as fases do processo de tomada de decisões, ou seja, desde a escolha do atuar administrativo até culminar na avaliação dos efeitos primários e secundários ao longo do tempo⁴⁷.

⁴¹ W.E.B Du Bois pondera que “uma combinação de problemas sociais é bem mais do que uma questão de mera somatória – a combinação em si é um problema” (DU BOIS. W. E. B. **O Negro da Filadélfia**: um estudo. Tradução de Cristina Patriota de Moura. Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 388) Por esta ótica, os problemas que o Estatuto da Cidade enfrenta – precariedade de equipamentos públicos e comunitários, falta de saneamento, déficit habitacional, segregação espacial, etc. –, por si só complexos ou de difícil solução, em conjunto amplificam a dificuldade de solução.

⁴² Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

⁴³ ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; NOHARA, Irene Patrícia. **Operações Urbanas Consorciadas: impactos urbanísticos no Brasil**. São Paulo: InHouse, 2018.

⁴⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 221.

⁴⁵ CHIKOSKI, Davi. **A Legalidade Administrativa e a Crise do Positivismo Jurídico**. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 3, n. 1. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. p. 266.

⁴⁶ Pós-positivismo pode ser conceituado como o “conjunto de diversas propostas que visam substituir o Paradigma do Positivismo Jurídico, mediante a superação dos seus principais problemas, com o objetivo de reger a Ciência Jurídica com hegemonia, por relevante período de tempo” (ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. **Teoria Complexa do Direito**. Tese de Doutorado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), 2013. p. 13).

⁴⁷ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa**: o controle das prioridades constitucionais. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 416-434, set./dez. 2013.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



Mesmo o ato administrativo vinculado deve também ser enxergado em conformidade a este novo momento paradigmático, qual seja, o pós-positivismo⁴⁸. Nesse sentido, a vinculação é condicionada não apenas à legalidade, que impede os juízos de conveniência, mas à totalidade dos princípios regentes das relações de administração⁴⁹.

No caso específico dos instrumentos jurídicos e políticos positivados no Estatuto da Cidade, pelas suas características, é preciso uma preocupação não apenas com os resultados imediatos, mas empírica e historicista, que permita abertura e exceções à norma jurídica e em casos difíceis busque resultados acima dos razoáveis⁵⁰.

É necessário compreendê-los de modo orgânico como instrumentos de política de desenvolvimento urbano vocacionados à solução de problemas sociais complexos e que por sua complexidade exigem um conjunto de ações executadas por diversos atores no curso do tempo. A propósito, são **instrumentos** de uma política urbana voltada para a edificação de Cidades Sustentáveis e à garantia do bem-estar (qualidade de vida) dos seus cidadãos, numa égide constitucional alicerçada na dignidade da pessoa humana.

Com efeito, de acordo com Perez Luño⁵¹,

No centro dos denominados ‘direitos de terceira geração’, que constituem um catálogo de direitos próprios do Estado constitucional, assumiu um protagonismo inquestionável o direito à qualidade de vida e a proteção ambiental. O significado constitucional desse fenômeno ultrapassa os limites estritos de um novo direito fundamental, para representar um paradigma de reinterpretação de todo o sistema de direitos e liberdades do Estado constitucional.

O autor ainda destaca a interdisciplinaridade como “sinal da teoria jurídica de nosso tempo” e arremata: “Nunca como hoje se tem feito tanta referência à condição poliédrica das grandes questões jurídicas e a consequente necessidade de captá-las através de sua inevitável dimensão plural⁵²”.

Parte-se, pois, do escopo central do Estatuto da Cidade – garantir a edificação de Cidades Sustentáveis e o bem-estar de seus cidadãos; concebe-se a possibilidade de flexibilização da vinculação dos atos administrativos, a partir da abertura do ordenamento jurídico aos influxos de outras áreas do conhecimento e da função social do Estado Contemporâneo; e com isso, deduz-se a possibilidade de empregar dinamicidade aos instrumentos de política urbana para que cumpram o seu papel de contribuir de forma eficaz à resolução de complexos problemas socioambientais das Cidades brasileiras.

⁴⁸ CHIKOSKI, Davi. **A Legalidade Administrativa e a Crise do Positivismo Jurídico**. p. 266

⁴⁹ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa**: o controle das prioridades constitucionais. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 416-434, set./dez. 2013.

⁵⁰ Essa é, resumidamente, a pretensão do Pragmatismo (Pós-Positivista) de Posner (POSNER, Richard Allen. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 65.

⁵¹ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional**. Tradução de José Luiz Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 121.

⁵² PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional**. p. 723-727.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



Tal dinamicidade se operaria através de atividades de regulamentação e aplicação do direito (uma vez que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade são políticos mas também jurídicos). A regulamentação opera-se pelo direito municipal através de uma gestão democrática da Cidade⁵³. Por sua vez, a aplicação do Direito, que é o enquadramento de um caso concreto (mundo do ser) em uma norma jurídica (mundo do dever ser) adequada, é realizada através da atividade interpretativa consistente na apreensão da expressão jurídica dos textos legais⁵⁴.

Segundo Nishiyama⁵⁵, a interpretação é fundamental em razão da indeterminação ou variedade de sentidos dos textos; e em decorrência da evolução das concepções políticas e sociais, que orienta o escrutínio de uma norma jurídica à condução não apenas de um significado correto, mas a várias soluções possíveis. A atividade interpretativa então, deve tratar das possibilidades textuais (o que significa não negar a vigência ou a existência de textos), sistemáticas (ao não pretender isolar pequenos vocábulos, como livre iniciativa ou concorrência) e teleológicas (ao resgatar a ideia de que a teleologia deve estar presente em todos os aspectos da hermenêutica jurídica e não representar um nível isolado)⁵⁶.

Para interpretar, é necessário compreender (*verstehen*) o que se quer interpretar. E a condição para a compreensão do fenômeno é a sua pré-compreensão (*Vor-verständnis*). Que não pode ser confundida com preconceitos tampouco abrir as portas para o relativismo⁵⁷.

Daí a importância, de acordo com Lênio Streck⁵⁸, da pré-compreensão (*Vorverständnis*), que passa ao patamar de condição de possibilidade nesse novo modo de olhar a hermenêutica jurídica. Nossos pré-juízos que se conformam com nossa pré-compreensão não são jamais arbitrários. Pré-juízos não são inventados; eles nos orientam no emaranhado da tradição, que pode ser autêntica ou inautêntica. Mas isso não depende da discricionariedade do intérprete e tampouco de um controle metodológico. O intérprete não domina a tradição.

⁵³ O Estatuto da Cidade garante a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II)

⁵⁴ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

⁵⁵ NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Os princípios da interpretação constitucional**: a razoabilidade, a proporcionalidade e outros princípios interpretativos. Meritum, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 209-250, jan./jun. 2011. p. 210.

⁵⁶ ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico** (RFDFFE). Belo Horizonte, ano 1, n. 1. p. 249-268, mar./ago. 2012. p. 262.

⁵⁷ STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica Constitucional. In **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II: direito administrativo e constitucional, coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 9.

⁵⁸ STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica Constitucional. p. 9



PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

Para isso, a apreensão da tradição no que diz respeito ao modo como ocorre a segregação espacial no Brasil, é condição essencial para a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto.

O Estatuto da Cidade ao centrar seus esforços na edificação de Cidades Sustentáveis por meio de diversos institutos jurídicos e políticos pressupõe a necessidade de transformação do cenário urbano brasileiro, na perspectiva de integração de classes num mesmo território⁵⁹. Segundo Fernandes

O grande desafio colocado para os juristas brasileiros, aqueles que compreendem a necessidade de se colocar o direito no mundo da vida – é construir um discurso jurídico sólido que faça uma releitura teleológica dos princípios constitucionais e legais, [...] de forma a dar suporte jurídico adequado às estratégias político-institucionais de gestão urbano-ambiental comprometidas com a plataforma da reforma urbana e com a materialização do direito à cidade.

Nesse contexto, um dos aspectos fundamentais para formação de uma compreensão sobre o tema é conhecer-se a correlação entre o Racismo e a urbanização no país; compreender que o Racismo ainda persiste em promover a segregação espacial no país; e que este quadro necessariamente precisa ser enfrentado pelos instrumentos de política urbana para a edificação de Cidades Sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, desde a chegada dos portugueses, é marcado por uma lógica de segregações sociais. Símbolo disso eram as fazendas de cultivo de cana-de-açúcar que motivaram as primeiras migrações portuguesas e, especialmente, o tráfico de escravizados africanos para o trabalho forçado na lavoura. Nesses locais, colonizadores moravam em casas espaçosas e com vista privilegiada enquanto os escravizados acomodavam-se em senzalas coletivas, em precárias condições de habitação e de estabelecimento de relações pessoais estáveis.

Modelo semelhante observa-se na formação e ocupação das Cidades, no contexto de uma Sociedade escravista com uma separação espacial muito nítida de classes sociais.

Com a abolição da escravidão, imigração europeia, industrialização do país e êxodo rural - se não simultâneos ao menos sucessivos - a população urbana brasileira em apenas um século quase decuplicou.

Essa urbanização acelerada, pautada por um Racismo que se transmuda, mas permanece, acentuou a separação espacial e deu origem às concentrações de moradias precárias em regiões desprovidas de serviços públicos básicos, a que se passou designar de favelas.

Por outro lado, pautada na Dignidade da Pessoa Humana a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com o propósito de ordenar o pleno desenvolvimento das

⁵⁹ ALBANO. Maria Tereza Fortini. Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas. In BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações Urbanas**: anais do Seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 70.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



funções sociais das Cidades e o bem-estar de seus habitantes atribuiu aos Municípios a competência de gerir a política urbana, a partir de normas gerais estabelecidas em Lei.

Essa norma vem a ser o Estatuto da Cidade cuja diretriz central é a garantia de Cidades Sustentáveis - que garantam condições de vida digna aos seus habitantes sem comprometer condições igualmente dignas às gerações futuras.

Para a execução de política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade prescreve um conjunto de instrumentos políticos e jurídicos, carentes, para que cumpram seu papel, de regulamentação, interpretação e aplicação.

A aplicação (norma ao caso concreto) dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pressupõe a sua interpretação (conhecimento). E para a formação desse conhecimento além de técnicas de hermenêutica há fatores cognitivos importantes, como a pré-compreensão.

Por pré-compreensão entende-se a existência de conhecimentos prévios (fatos, teorias, etc.) que interferem diretamente no processo de formação do conhecimento a respeito da norma. E é nesse contexto que se pretende inserir o conhecimento prévio do Racismo como elemento influente na urbanização brasileira, notadamente, na segregação espacial de negros e pobres.

É a partir dessa base que se defende a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Para que comprem sua função de mudar a realidade, de uma Sociedade desigual e excludente e de Cidades que apagam do raio de visão das elites a presença da população pobre, formada majoritariamente por descendentes de escravizados, inferiorizada por sua condição cultural e econômica numa forma contemporânea de Racismo.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; NOHARA, Irene Patrícia. **Operações Urbanas Consorciadas: impactos urbanísticos no Brasil**. São Paulo: InHouse, 2018.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas. In BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações Urbanas: anais do Seminário Brasil – França**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

ALENCAR, Francisco. **História da Sociedade Brasileira**. 14 ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1996.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico (RDFE)**. Belo Horizonte, mar./ago. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935->

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



publicacaooriginal-1-pe.html.

BRASIL. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRITO, Fausto. **O Deslocamento da População Brasileira para as Metrôpoles.** Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/ybD6Zn3KWkf3kffYcmSPRMh/?lang=pt#>. Acesso em 18 de fevereiro de 2024.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história.** 2 ed. São Paulo: Ática, 2003.

CAMPOS, Adrelino. **Do Quilombo à Favela: a produção do espaço criminalizado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CBN. Notícias. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/401522/apos-video-wajngarten-nega-que-interferiu-na-const.htm>

CHIKOSKI, Davi. A Legalidade Administrativa e a Crise do Positivismo Jurídico. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 1. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

DIAS, Everaldo Medeiros. **Cotas para Negros em Universidade: função social do Estado contemporâneo e o princípio da proporcionalidade.** Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

DU BOIS. W. E. B. **O Negro da Filadélfia: um estudo.** Tradução de Cristina Patriota de Moura. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa: o controle das prioridades constitucionais. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 18, n. 3, p. 416-434, set./dez. 2013.

IBGE. Brasil 500 anos. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira>. html.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 8. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MARQUESE, Rafael de Bivar. Revisitando Casas-Grandes e Senzalas: a arquitetura das *plantations* escravistas americanas no século XIX. **Anais do Museu Paulista.** São Paulo. N. Sér. v.14. n.1. p. 11-57. jan.- jun. 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Os princípios da interpretação constitucional: a razoabilidade, a proporcionalidade e outros princípios interpretativos.** Meritum, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 209-250, jan./jun. 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Perspectivas e Tendências Atuais do Estado Constitucional.** Tradução de José Luiz Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021,

POPPER, Karl Raimund. **As Sociedades Abertas e Seus Inimigos.** Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974)

SANTOS, Ynaê Lopes dos. **Racismo Brasileiro: uma história da formação do país.** São Paulo: Todavia, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE



SOMEKH, Nadia. Projetos Urbanos e Estatuto das Cidades: limites e possibilidades. In BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações Urbanas**: anais do Seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SOUZA, Jessé. **Como o Racismo Criou o Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

SOUZA, Valdemiro Adauto de. **Cidades Sustentáveis**: análise digital de projetos de construção e governança pública. Florianópolis: Emais, 2022.

STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica Constitucional. In **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II: direito administrativo e constitucional, coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.], São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

VALLADARES, Lícia. A Gênese da Favela Carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, outubro/2000, disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pfKy4Gf3jHtVr7XqxLQjRZR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 24 de março de 2024.

VEIGA, José Eli da. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no Subdesenvolvimento**. São Paulo: Saga. 1969.

ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. **Teoria Complexa do Direito**. Tese de Doutorado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), 2013.

ZILBERBERG, Sônia. **Morro da Providência**: memórias da favela. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.