



**SILVIA HELENA ROCHA CAMPOS**

**LEI Nº 16.050/2014 – O NOVO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO –  
INSTRUMENTO JURÍDICO DE LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL ÀS  
MULHERES NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO  
PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO – INSTRUMENTO DE PACIFICAÇÃO  
SOCIAL NO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO**

**THE LAW Nº 16.050 / 2014 - THE NEW STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO  
CITY - LEGAL INSTRUMENT TO COMBAT STRUCTURAL VIOLENCE AGAINST WOMEN  
IN THE FRAMEWORK OF TERRITORIAL PLANNING  
STRATEGIC MASTER PLAN OF SÃO PAULO CITY - INSTRUMENT OF SOCIAL PACIFICATION  
IN BRAZILIAN URBAN LAW**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de  
Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre),  
na Área de Especialização em Ciências Jurídico-  
Políticas- Menção em Direito do Ordenamento, do  
Urbanismo e do Ambiente.*

Professora Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira

Coimbra, 2019

## Agradecimentos:

Foi muito difícil chegar até aqui. As pedras no caminho tornaram a trajetória muitas vezes tortuosa e extenuante. Em alguns momentos dolorosos se pensa em desistir. Mas existem anjos. Anjos sem asas que nos sustentam e carregam quando achamos que não vamos conseguir. Que acreditam que podemos, mais que nós mesmos. Que nos incentivam a ir frente. A não desistir. A perseverar.

Fui abençoada. Um cortejo de Anjos me acompanhou desde o início da jornada cheios de compaixão e solidariedade. A vocês minha gratidão, meu carinho e meu amor.

Aos meus filhos Thiago e Loraine: vocês são a luz dos meus dias, a minha sinfonia perfeita, a minha obra-prima. O retrato da perfeição divina. Todas as palavras do mundo não são capazes de descrever meu amor por vocês.

Ao meu amado filho do coração Alexandre e a minha amada nora Eva: todo meu agradecimento a vocês. Sem o apoio, a motivação, o estímulo, o amor e o cuidado de vocês nada disso seria possível. Essa é uma conquista nossa e partilhá-la com vocês é uma honra.

As minhas amigas-irmãs Débora Santos, Juliana Frutuoso e Marina Taffarel por me socorrerem e acolherem em tantos momentos e de tantas formas especiais e amorosas.

A minha cunhada Kelly Picolli e sua família. Obrigada por estarem sempre presentes, acolhedores e amorosos, mesmo quando isso significou escolhas difíceis.

As minhas filhas adotivas: Joyce Piccoli, Larissa Fumis, Tauana Farias, Laís Folha, Carolina Imbimbo, Livia Lisboa e Marina Ermínio pela presença, pelas comidinhas, pela correção, pela preocupação, pelo amor, pelo cuidado e incentivo.

Para a minha família portuguesa Rosa Pinho e Hugo Santos. Sem o acolhimento, o carinho e o afeto de vocês e de suas famílias tudo teria sido solitário e triste. Não há palavras para descrever a minha gratidão a vocês pelo carinho e acolhida.

Para minhas loucas irmãs Angela e Fernanda. A insanidade e o bom humor de vocês me mantem sã. Um agradecimento pela admiração silenciosa de meu irmão Luiz Carlos.

E por fim, para a minha “vida” Clovis da Silva Junior. Você não estará aqui fisicamente, mas estará no sol que brilha iluminando o meu dia, na lembrança dos nossos planos, na memória da nossa vida e na linda família que construímos juntando os meus e os seus, tornando-os nossos. Esse mestrado é para você, por você e com você. Obrigada por ser meu maior incentivador, por ser meu amor, por lutar minhas batalhas, por ser meu melhor amigo. Você estará em mim. Eternamente.

## Resumo

Em um primeiro momento, parece redundante retomar a história da ocupação da cidade de São Paulo, principalmente após o êxodo rural brasileiro ocorrido maciçamente a partir da década de 50 do século XX para explicar como a falta de planejamento urbano e ordenamento do território implica em um aumento da violência contra as mulheres em função da desigualdade de gênero. Todavia, tal processo de evolução legislativa-histórica é de crucial importância para compreender o impacto ambiental negativo da ocupação urbana da cidade de São Paulo ao longo das décadas e as mazelas sociais advindas da falta de planejamento e ordenamento na ocupação do solo urbano trazendo consequências nefastas para a urbe e para a população mais vulnerável social e economicamente, especialmente do ponto de vista da violência estrutural, nomeadamente contra mulheres. A ocupação desordenada da metrópole é fruto do descaso político aliado, primordialmente, ao desrespeito à substancial produção legislativa brasileira existente sobre os temas de urbanismo, ordenamento do território e ambiente, nomeadamente a partir da redemocratização do país com a elaboração da nova Carta Constitucional promulgada em 1988, seja de forma conjunta ou uníssona. O presente trabalho tem como objetivo estudar o processo de ausência de aplicação das normas grafadas na rica legislação urbanística e ambiental brasileira, que deveriam estar inseridas no bojo das políticas públicas elaboradas pelos entes federativos, nomeadamente a Prefeitura da cidade de São Paulo e seus órgãos administrativos. Para contextualizar a situação fática e legislativa, o presente trabalho tem como objetivo discorrer sobre o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, Lei 16.050/2014, e como a adoção de políticas públicas de ordenamento do território e do ambiente urbano podem ser preciosas ferramentas na redução dos índices de violência estrutural, especialmente contra a mulher de baixa renda, mais vulnerável social e ambientalmente, indicando como a aplicação das normas inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, nas esferas municipal e federal, podem transformar a cidade de São Paulo em um lugar mais inclusivo e menos resistente à integração das mulheres à urbe nos aspectos social, ambiental e de ordenamento do território.

**Palavras chave:** Plano Diretor Estratégico de São Paulo; Violência contra a mulher; Desigualdade de Gênero, Planejamento Urbano e Ordenamento do território.

## Abstract

At first, it seems redundant to resume the history of the occupation of the city of São Paulo, especially after the Brazilian rural exodus that occurred massively from the 1950s onwards to explain how the lack of urban planning and land planning implies an increased violence against women due to gender inequality. However, this process of legislative-historical evolution is of crucial importance in order to understand the negative environmental impact of the urban occupation of the city of São Paulo over the decades and the social ills arising from the lack of planning and planning in urban land occupation with harmful consequences to the city and to the most socially and economically vulnerable population, especially from the point of view of structural violence, especially against women. The disorderly occupation of the metropolis is the result of political disregard allied, mainly, to the disrespect to the substantial Brazilian legislative production on the themes of urbanism, territorial planning and the environment, especially since the return of democracy to the country with the elaboration of the new Constitutional Charter promulgated in 1988, whether jointly or unison. The objective of this study is to study the lack of application of the norms written in the rich Brazilian urban and environmental legislation, which should be included in the public policies elaborated by the federative entities, namely the City Hall of São Paulo and its administrative bodies. To insert in the factual and legislative context, the present work aims to discuss the new Strategic Master Plan of the city of São Paulo, Law 16.050 / 2014, and how the adoption of public policies of urban planning and the urban environment can be precious tools for reducing structural violence rates, especially against low-income women, who are more socially and environmentally vulnerable, indicating how the application of the norms inserted in the Brazilian legal system, in the municipal and federal spheres, can transform the city of São Paulo in a more inclusive and less resistant to the integration of women in the city in social, environmental planning and land planning.

**Keywords:** Strategic Master Plan of São Paulo City; Violence against women; Gender Inequality, Urban Planning and territorial Planning.

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Agradecimentos:.....   | 1  |
| Resumo.....  | 2  |
| Abstract.....  | 3  |
| 1. Introdução.....   | 5  |
| 2. A ausência de normas urbanísticas e de ordenamento no Brasil colônia e na fundação da cidade de Pão Paulo.<br>.....   | 7  |
| 2.1 As primeiras normatizações higienistas e a elitização das cidades no Brasil imperial e na cidade de São Paulo<br>8   |    |
| 2.2 A nova República e o modelo higienista na construção de um novo ordenamento urbanístico-legislativo na<br>cidade de São Paulo. ....  | 11 |
| 2.3 A urbanização da cidade de São Paulo e a consolidação das periferias durante o período populista e o<br>Estado Novo (1930-1964) .....  | 14 |
| 2.4 A urbanização de São Paulo durante o regime militar (1964- 1985).....  | 17 |
| 3. Os desafios e as demandas socioambientais dos aglomerados subnormais da São Paulo do final do século<br>XX e início do século XXI - panorama geral do ordenamento do território pós constituição de 1988..... | 19 |
| 4. O Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001 .....  | 22 |
| 5. Os Planos Diretores da cidade de São Paulo anteriores ao Estatuto da Cidade .....   | 26 |
| 6. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDESP) – Lei 16.050/2014 e a proteção às demandas Femininas<br>.....  | 30 |
| 6.1 A Violência Estrutural contra mulheres no âmbito do planejamento urbano da cidade de São Paulo.....  | 33 |
| 6.2 A mitigação das desigualdades de gênero - alguns dos institutos jurídicos existentes no PDESP .....  | 37 |
| 6.3 As Legislações Federais mais relevantes para fomentar uma cidade mais inclusiva para mulheres .....  | 42 |
| 7. A divisão político-administrativa da cidade de São Paulo: os desafios dos aglomerados subnormais e a<br>configuração das subprefeituras .....   | 45 |
| 8. O PDESP - Para cidades includentes em favor das mulheres.....   | 47 |
| 9. Conclusão .....   | 52 |
| 10. Bibliografia: .....  | 55 |

# 1. Introdução

Nos últimos 12 meses, 1,6 milhão de mulheres foram espancadas ou sofreram tentativa de estrangulamento no Brasil. Dentro de casa, a situação não foi necessariamente melhor: 42% dessas violências ocorreram no ambiente doméstico. Nos primeiros três meses de 2019, 37 mulheres foram vítimas de feminicídio no estado de São Paulo. Em 2018, foram 21. Em 76,4% dos casos a mulher conhecia o agressor.

Os dados são de levantamentos feitos pela GloboNews<sup>1</sup> em abril de 2019, pela revista Exame<sup>2</sup> em fevereiro de 2019 e pelo Data Folha<sup>3</sup>, em pesquisa realizada em fevereiro de 2019, encomendada pela ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) para avaliar o impacto da violência contra as mulheres no Brasil.

Igualmente, de acordo com o 12.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo mesmo Fórum com dados de 2017, a cada 36 horas uma mulher é vítima de feminicídio em São Paulo. Em 2018, 148 assassinatos foram registrados já no boletim de ocorrência como derivados de violência doméstica ou por “menosprezo ou discriminação à condição de mulher”.

Diante de tal violência é coerente indagar - Qual a existência de espaços em que a mulher possa se sentir efetivamente segura na cidade? - A casa é o início da violência e a rua perpetra a violência com mais violência, assédio, insegurança, medo e humilhação. Fica a pergunta: O espaço seguro para a mulher na cidade realmente existe?"

O trabalho a ser apresentado tem como objetivo discorrer sobre o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo e como a adoção de políticas públicas de ordenamento do território e do ambiente urbano podem ser preciosas ferramentas na redução dos índices de violência estrutural de mulheres em situação de vulnerabilidade social e residentes em regiões de aglomerados subnormais<sup>4</sup>, mais expostas a riscos ambientais e sociais em função do crescimento desordenado da metrópole.

---

<sup>1</sup> Casos de feminicídio aumentam 76% no 1º trimestre de 2019 em SP; - Disponível em: [GloboNews](#) – acesso em 06 de junho de 2019.

<sup>2</sup> Uma mulher é vítima de feminicídio a cada 36 horas no estado de São Paulo – Disponível em: [Revista Exame](#) – acesso em 06 de junho de 2019.

<sup>3</sup> Violência contra a mulher: novos dados mostram que 'não há lugar seguro no Brasil' – Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47365503> - acesso em 06 junho de 2019.

<sup>4</sup> Segundo o IBGE Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas,

Na primeira parte introduziremos a evolução e o desenvolvimento da cidade de São Paulo do ponto de vista da legislação e sua aplicação no ordenamento do território inter-relacionando-os com aspectos sociais durante os séculos XVI a XXI, tais como medidas higienistas, a expulsão das camadas pobres da população para as periferias, a gentrificação urbana e a criminalização dos movimentos de luta por habitações de interesse social.

A dissertação discorrerá como a aplicação de instrumentos contidos no PDE<sup>5</sup> de São Paulo, tais como a usucapião especial urbana, o IPTU progressivo, a outorga onerosa, a importância das Subprefeituras e a efetivação da função social da propriedade podem ser utilizados como importantes instrumentos de combate a violência estrutural contra mulheres, mais designadamente àquelas em situação de vulnerabilidade, tais como famílias chefiadas por mulheres e que residem em áreas de risco ambiental, aglomerados subnormais ou imóveis e espaços urbanos ocupados nas centralidades urbanas, não articulados à disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo instituída pela Lei nº 16.402, de 2016<sup>6</sup>.

Igualmente discorrerá de forma breve, como se dá, no âmbito da atual política macroeconômica, a luta social por moradia digna na cidade de São Paulo, a situação de vulnerabilidade, abandono e violência estatal a que essas famílias chefiadas por mulheres estão submetidas e o impacto positivo que implementações de normas jurídicas inseridas na legislação sobre financiamento de habitações de interesse social (HAIS) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal podem impactar positivamente na redução da desigualdade de gênero e da violência estrutural contra a mulher.

---

invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Fonte: [IBGE](#) – acesso em 07/09/2018.

<sup>5</sup> Plano Diretor Estratégico

<sup>6</sup> Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE).

## 2. A ausência de normas urbanísticas e de ordenamento no Brasil colônia e na fundação da cidade de Pão Paulo.

As cidades durante o período de colonização apresentaram um desenvolvimento lento, fruto do modelo de produção extrativista e predominante naquele momento histórico. Igualmente incipientes foram as tentativas de descentralização da Colônia, como o modelo provincial e o das Câmaras Municipais, mas que acabavam por voltar à Coroa em um movimento de nova centralização<sup>7</sup>.

Whitaker Ferreira<sup>8</sup> afirma que a desigualdade social das atuais cidades brasileiras é o reflexo de uma sociedade calcada na herança colonial de divisão de terras da coroa entre a minoria branca, denominadas sesmarias. Apesar de nesse sistema as terras ainda não possuírem um valor comercial, os favorecidos com as “concessões” da coroa portuguesa formaram uma casta social privilegiada que mais tarde, pela Lei das Terras, promulgada em 1850, às transformaria em mercadoria, implantando a propriedade privada do solo no Brasil. A legislação determinava que a partir daquela data para ter acesso à terra seria necessário pagar por ela.

Rolnik<sup>9</sup> afirma que enquanto os espanhóis delimitaram precisamente as regras para o desenho das cidades nas terras recém-descobertas (Ordenanzas de Descubrimiento Nuevo y Poblacion de 1.563), os portugueses permitiram uma ocupação “mais livre” da terra e até certo ponto contraditória, considerando-se a rigidez de seus engenheiros na escolha e construção dos fortes que protegeriam a nova colônia. A noção de legalidade urbana lusa era baseada apenas nas Ordenações Alfonsinas de 1446 e depois nas Manuelinas de 1.521. Estas legislações não estabeleciam critérios para a fundação e administração das cidades, apenas legislavam sobre questões de ordem judiciária e fiscal em detrimento a regras urbanísticas e políticas.

Em 1530, João III promulga a “carta para o capitão-mor das terras de sesmaria” que introduz o sistema sesmarial no Brasil. Esse sistema tinha como norte o princípio da concessão de terras da coroa àqueles que efetivamente as cultivassem ou lhes desse uma

---

<sup>7</sup> PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo – Direito Municipal e Urbanístico – ed. rev. – Curitiba – PR : IESDE, 2012, p. 12.

<sup>8</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker - A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil Artigo publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

<sup>9</sup> ROLNIK, Raquel - A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo – São Paulo : Studio Nobel Ltda : Fapesp 3ª ed., 1997, p. 17.



destinação produtiva e permitia que os capitães-mores constituíssem cidades e vilas. A condição essencial para manutenção das “datas” era a simples ocupação efetiva, sob pena de a terra voltar à situação de rocio e ser transferida para outrem.

Em 1822 com a independência, extinguiu-se o regime de sesmarias no país iniciando-se um período de “apossamento”, transformando a ocupação pura e simples em regra. Para Maricato<sup>10</sup> foi no período que antecedeu a aprovação das Leis das Terras de 1850 que se consolidou o modelo latifundiário brasileiro, excluindo da posse os imigrantes e pequenos produtores rurais (mestiços), a maioria negra (ainda escrava) e a população indígena do país. Os Imigrantes passaram a substituir a mão de obra escrava nos grandes latifúndios, eis que o fim da escravidão estava diretamente relacionado aos fortes interesses comerciais dos ingleses e não ao reconhecimento do homem negro como um seu semelhante. A Lei das terras traçou paralelo entre possuir terras e escravos, substituindo um por outro: com a proibição do tráfico, o poder não era mais dimensionado pelo número de escravos, mas pela quantidade de terras. Foi nesse contexto histórico e legislativo que a cidade de São Paulo foi fundada.

## 2.1 As primeiras normatizações higienistas e a elitização das cidades no Brasil imperial e na cidade de São Paulo

É a partir do início do século XVIII que se inicia um processo mais acelerado de urbanização da cidade de São Paulo, fruto da acumulação de riqueza iniciada com o ciclo da cana-de-açúcar e com o tráfico de escravos que se dedicavam, entre outras atividades, a investir em prédios urbanos para exploração locatícia. Esse processo de urbanização, aliado a chegada da família real ao Brasil, colaborou para instituição de uma nova Constituição, que viria a ser a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 que em seus artigos 167, 168 e 169, define a instalação das Câmaras Municipais em todas as cidades<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> MARICATO, Ermínia. "Habitação e Cidade", São Paulo: Atual Editora, 1997, p. 23: “(...), não foi por acaso que a Lei das Terras foi promulgada no mesmo ano – na verdade, em um intervalo de poucas semanas – do que a proibição definitiva do tráfico humano”. (...) “a lei distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado”.

<sup>11</sup> PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo – Direito Municipal e Urbanístico – ed. rev. – Curitiba – PR : IESDE, 2012, p. 13.

Maricato<sup>12</sup> afirma que esse modelo de administração, consolidou a divisão da sociedade brasileira em castas: a minoria da população abastada formada pelos grandes latifundiários no topo da Pirâmide e a maioria da população empobrecida na base da pirâmide, sem nenhuma possibilidade de comprar ou adquirir terras. Os escravos seriam juridicamente libertos apenas em 1888, os imigrantes estavam presos a dívidas com seus patrões ou eram ignorantes de todos os procedimentos legais necessários para obter um título de propriedade as mulheres e os silvícolas eram considerados incapazes pela legislação, além de serem, esses últimos, perseguidos e dizimados ao travar uma luta desigual pela preservação de sua cultura e costumes nômades. Repetia-se nas cidades a pirâmide social encontrada na zona rural como forma de não se alterar o controle da riqueza, da terra e da propriedade pela elite.

Somente a partir da Constituição imperial de 1824 que se concedeu uma maior autonomia as câmaras municipais, destinando-lhes a competência de governar econômica e municipalmente as cidades e vilas, mas mantendo-as subordinadas, em legislação complementar, às resoluções das assembleias provinciais que vinculavam a participação do cidadão na vida política do município à necessidade de não ser mulher, escravo liberto e possuir renda líquida anual superior a duzentos contos de reis por bens de raiz, indústria ou emprego, entre outras restrições de cunho eminentemente econômico e segregador<sup>13</sup>.

Apesar de leis ordinárias de 1828 e 1834 delinearem alguma autonomia local e certa descentralização das decisões administrativas, ainda subordinava os municípios às assembleias legislativas provinciais. Mesmo que o Ato Adicional de 1834 reconhecesse a importância dos governos locais, tornou as cidades meras executoras das deliberações das Assembleias Provinciais e dos Presidentes das Províncias que detinham o poder de decisão final. Sua autonomia estava limitada a permissão dos Conselhos Gerais das Províncias.

A transferência do patrimônio insuflou a economia urbana que, após a colonização portuguesa contou com a presença, sempre marcante, de empresas inglesas. Com a invasão dos ingleses veio a visão distorcida de que as cidades não poderiam expressar o atraso

---

<sup>12</sup>O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO brasileiro deu-se, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

<sup>13</sup> Mulheres jamais poderiam a ser detentoras desse direito eis que para a legislação vigente a época não possuíam sequer direito a voto (o que aconteceria somente em 1934) e era considerada menos que propriedade de seu pai que repassava sua posse ao seu marido comprando-a por meio do dote ofertado à sua família.

nacional em comparação ao desenvolvimento das cidades europeias e americanas, resultando nas primeiras intervenções “higienistas” do ambiente, que copiava o modelo estético europeu “escondendo” das vistas da elite e dos estrangeiros “o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas e mestiço” (*apud* WHITAKER)<sup>14</sup>. Assim, as reformas urbanas criaram uma cidade “para inglês ver”<sup>15</sup>. A partir dessa segregação social gerou-se os chamados cortiços, onde se encontravam a maioria de escravos libertos empurrados para áreas menos privilegiadas.

Constata-se, nesse momento, o fenômeno notado por Rolnik<sup>16</sup> em sua obra: a “convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro acessível a poucos com a realidade do apossamento informal” que passaria a ser a o cerne das tensões urbanas até os dias atuais. Foi a partir da promulgação da Lei 601 de 1.850 que se deu o corte na forma de apropriação de terras no Brasil que só poderia ocorrer, a partir de então, de forma monetizada e devidamente registrada adquirindo o status de mercadoria.

Maricato<sup>17</sup> destaca nesse período o papel da legislação e sua aplicação, ou não, pelos administradores públicos, historicamente comprometidos com a utilização de expedientes ilegais no sentido de manter o poder e os privilégios da *elite* nas cidades, “refletindo e ao mesmo tempo promovendo a desigualdade” no meio urbano. Esse comportamento do agente público consolidaria ao longo do tempo a cultura da proteção das elites pelo Estado, ao arrepio da lei. É dessa época o Código de Posturas da cidade de São Paulo que proibia a manutenção dos cortiços em áreas urbanas centrais, determinando recuos nas construções de forma a possibilitar a construção somente em lotes de grande área, inviabilizando, por meio de lei, a ocorrência de terrenos pequenos e mais baratos<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> WHITAKER – *Ibidem*.

<sup>15</sup> “Lei para inglês ver” é o termo como ficou conhecida a Lei de 07 de novembro de 1831, promulgada pelo Regente Lima e Silva na época do Brasil Império, declarando livres todos os escravos que, vindos de fora, entrassem em território brasileiro. Foi decretada por pressão da Inglaterra que queria pôr fim ao tráfico negreiro. Os ingleses controlavam a produção de café, os bancos que financiavam a produção agrícola, bem como o fornecimento de produtos industrializados para o Brasil Império. A lei promulgada foi escandalosamente desrespeitada e assim denominada por toda corte imperial, tornando-se a expressão utilizada no Brasil para leis ou regras consideradas demagógicas e que não são cumpridas na prática. - *in* Dicionário da Escravidão Negra no Brasil – MOURA, Clovis – Assessoria de Pesquisa: Soraya Silva Moura- São Paulo – Editora da Universidade de São Paulo – 2004, p. 240.

<sup>16</sup> ROLNIK, *idem*.

<sup>17</sup> MARICATO, Ermínia - *Metrópole na periferia do capitalismo*, São Paulo, Hucitec, 1996, p. 27.

<sup>18</sup> “Este movimento se expressa pela primeira vez, no Código de Posturas de 1886, quando se demarca pela primeira vez uma zona urbana (correspondente à área central da cidade) onde se proibia a construção de cortiços. O desenho desta zona foi sendo sucessivamente reatualizado, sem, entretanto, romper com a concepção básica de se manter uma zona urbana cada vez mais minuciosamente regulada e uma vasta zona suburbana (e rural) que poderia ser ocupada com usos urbanos vedados para a primeira tais como matadouros,

## 2.2 A nova República e o modelo higienista na construção de um novo ordenamento urbanístico-legislativo na cidade de São Paulo.

O conceito de localização dentro do espaço urbano e a participação do Estado, como cediço, representam no Brasil somente os interesses das elites na formulação e prática das políticas públicas de urbanização (WHITAKER<sup>19</sup>). Não por caso a mesma Lei das Terras que regulamentou a aquisição das terras devolutas, permitindo sua aquisição somente por meio de compra (artigo 1º), permitiu a importação dos primeiros colonos europeus para trabalhar nos grandes latifúndios brasileiros<sup>20</sup>.

A expansão da cultura cafeeira somada ao rápido desenvolvimento da indústria foram fatores determinantes para que a cidade de São Paulo crescesse de forma acelerada, facilitando a diversificação dos investimentos advindos do capital cafeeiro em atividades essencialmente urbanas. A transferência das famílias abastadas do campo para a cidade e a construção da estrada de ferro Santos-Jundiaí para escoamento da produção cafeeira estimularam o desenvolvimento do comércio, da construção civil e da oferta de serviços de infraestrutura para atender a demanda de uma população exigente e carente de recursos e equipamentos públicos, aliados a necessidade de implantação de “vilas operárias” para atender a demanda de trabalhadores requisitados por essa nova indústria em evolução.

Passa a ser importante identificar os limites precisos das propriedades em razão da necessidade de registrá-las, atribuindo-lhes um preço, por isso, em 1875, surge à primeira sistematização das posturas municipais na cidade de São Paulo com o alinhamento e a delimitação precisa do limite da servidão pública<sup>21</sup>. A vida da cidade acontecia nas ruas e

---

cemitérios, indústrias malcheirosas e... cortiços – (...) essas leis, definindo a especificidade do modo de construir nos bairros de elite, corresponde uma característica absolutamente marcante na construção da legalidade urbana na cidade de São Paulo: a lei como garantia de perenidade do espaço das elites”. - ROLNIK, Raquel - Para além da cidade – disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/artigos-e-publicacoes/> - acesso em 23 dez 2016.

<sup>19</sup> MARICATO, Ibidem

<sup>20</sup> Lei 601 de 1850 – “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir anualmente à custa do Thesouro certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colônias nos logares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarcarem.” – disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm) - acesso em 24 fev. 2017.

<sup>21</sup> ROLNIK, idem, p. 25.

praças onde conviviam escravos e senhores e os limites de servidão eram traçados por regras rígidas de etiqueta que incluíam castigos físicos e humilhações a quem as infringissem. Em contrapartida, na São Paulo do fim do século XIX e início do século XX retira-se o “homem de bem da mistura das ruas” (ROLNICK<sup>22</sup>), redefinindo o espaço familiar das grandes e suntuosas construções como o novo espaço de encontro das elites, expurgando-se ainda do espaço público, as populações que ofereciam pequenos serviços, apropriando a rua somente como espaço de circulação, excluindo-lhe qualquer outro uso, principalmente o de convívio.

Essa opção excludente dos usos múltiplos e diversos do espaço público pela cidade foi deliberada pela Câmara Municipal de São Paulo e transformada em lei pelo código de posturas de 1875, revisado em 1886, em que o poder público faz a opção de limpar das ruas quaisquer resquícios de pobreza e miséria, higienizando os passeios, destinando-os somente a circulação em locais específicos da cidade. Esse foi o start de uma política urbanística que optou por desenvolver espaços para circulação de veículos em detrimento à circulação de pessoas, desfavorecido de qualquer projeto de arborização ou preocupação com a preservação ambiental e que perdura até os dias de hoje.

Se a cidade de São Paulo deriva de conceitos jurídico-políticos como se observa pela sua evolução histórica, pode-se extrair que em nada se assemelha à Ícara de Étienne Cabet (1788-1856)<sup>23</sup>. O urbanismo da cidade tem mais arraigado o conceito de embelezamento, da “cidade para inglês ver”, aquela que não respeita suas próprias regras e normas e não a definição de urbanismo dada por Hely Lopes Meirelles em que “o urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.<sup>24</sup>

Nesse processo jurídico-político o Estado cumpriu sistematicamente um papel de controle sobre a produção do espaço urbano<sup>25</sup>. Um "controle às avessas", pois se na Europa

---

<sup>22</sup> ROLNIK, idem, p. 31.

<sup>23</sup> CABET, Étienne. *Viaje por Icaria*. 2 Vol. Barcelona: Orbis, 1985. Cabet imaginou Ícara, capital da Icaria como uma cidade utópica considerando sua organização espacial de forma a convergir diferentes formas de produção e relações sociais, organizada em um plano de ruas largas e retilíneas atravessado por cursos d'água que bifurcava-se e voltava a confluir em uma ilha circular composta por uma praça central arborizada e um palácio, comparando sua estrutura aos boulevards parisienses. Dessas áreas centrais partiriam ruas paralelas e perpendiculares onde seriam distribuídos os edifícios públicos. Acreditava que para manter a salubridade e purificação do ar, a construção de equipamentos como hospitais, cemitérios e fabricas deveria ocorrer fora da área central da cidade.

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes – *Direito Municipal Brasileiro*, Editora Malheiros, São Paulo/SP, 17ª Edição, 2013 – p. 522.

<sup>25</sup> É importante observar que em cada um desses momentos, esses padrões urbanísticos foram “importados” em um contexto nacional absolutamente diverso, no que Schwarz chamou de “ideias fora do lugar” (referindo-

ele visava alguma universalização e democratização no acesso à cidade, no Brasil e, especialmente na cidade de São Paulo, tal controle se deu para garantir a onipotência das elites e manter em níveis aceitáveis os bairros de classe média, deixando o mercado imobiliário bastante livre para atuar, ou "resolver" as demandas populares quando absolutamente necessário na base de relações populistas e clientelistas que Schwarz chamou das "relações de favor"<sup>26</sup>.

Viana (*apud* Silva, José Afonso da<sup>27</sup>), descreve o crescimento da cidade de São Paulo como a formação de uma megalópole caótica, derivada da ocupação desordenada e ilegal do solo urbano com imprevistos desafios jurídico-urbanísticos. Essa desorganização é fruto do loteamento ilegal e da autoconstrução parcelada, da ausência de alternativas de habitação encontradas pelas populações de baixa renda para instalar-se e formar as periferias da cidade de São Paulo.

Para Rolnik<sup>28</sup> este foi um “modelo higiênico” de ocupação que já estava previsto desde a promulgação do Código de Posturas de 1886 e foi reiterado pelo Código Sanitário de 1894 que expulsou para fora do perímetro urbano os cortiços existentes no centro da cidade, reforçando a ocupação dos espaços centrais somente pelas elites ao promulgar a Lei 498 de 1900 que isentava de impostos municipais os proprietários de grandes lotes que construíssem vilas operárias de acordo com o padrão municipal – fora da aglomeração urbana e, portanto, sem necessidade de obedecer às leis de zoneamento, mas, vedando a concessão de infraestrutura aos seus moradores que não teriam direito a receber os serviços públicos generosamente concedidos àqueles que ocupavam os espaços estruturados das cidades, pois se encontravam na zona rural, em uma perversa inversão de utilização dos recursos públicos.

---

se ao primeiro momento). FERREIRA, João Sette Whitaker - A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Artigo publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

<sup>26</sup> Na virada do século XIX, as reformas higienizadoras usadas para disciplinar uma classe operária nascente na Europa, foram implementadas aqui, em uma sociedade que era pré-industrial. No pós-guerra, o urbanista modernista aqui no Brasil não podia ser base para um aumento do poder de consumo da classe trabalhadora, como ocorrera na Europa, pois os baixos salários eram condição para nossa industrialização. Ver SCHWARZ, Roberto - Ao vencedor batatas – cap. I As ideias fora do lugar – 1977, São Paulo : Livraria Duas Cidades – Ed Trinta e Quatro, p. 22-23.

<sup>27</sup> SILVA, Jose Afonso da - Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo, 2010 p. 23.

<sup>28</sup> ROLNIK, Raquel – Para além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936) – São Paulo : Editora CEDESP 1ª ed., 1999, p. 4.

Sob o aspecto de exercício da cidadania das populações segregadas nas zonas periféricas da cidade surgia um contrassenso; construía-se uma zona de ilegalidade e de extralegalidade permeada por assentamentos populares e construção de residências não aprovadas por engenheiros municipais em terrenos acidentados, várzeas, beiras de rios e córregos, zonas de mata atlântica e mananciais. Bairros que existiam, sem, entretanto, serem reconhecidos pela cidade oficial.

A esses fatores une-se o fator político e suas ramificações na perpetuação da geografia social; a cidade ilegal ganhava visibilidade somente no momento do voto, quando as oligarquias, para se perpetrarem no poder, prometiam o reconhecimento de sua existência e consequente legalidade com a implantação das melhorias existentes na cidade formal, mas finda as eleições e garantido o espaço político para manutenção do “status quo”, as promessas eram facilmente esquecidas e não cumpridas pela ausência de legislação que as obrigasse.

Nas décadas seguintes do início do século XX, o Estado continuou ignorando essa realidade periférica do município e municiou apenas a cidade formal de infraestrutura de serviços como o tratamento e fornecimento de água, gás, energia, transporte e telefonia, repassando tais serviços às instituições privadas, com monopólios simultâneos de tais serviços. Estas instituições como a Light, a São Paulo Railway e a The São Paulo Gás Company, todas de origem inglesa, se associavam a empreendedores imobiliários e assim detinham grandes poderes para gerar valorizações urbanas.

## 2.3 A urbanização da cidade de São Paulo e a consolidação das periferias durante o período populista e o Estado Novo (1930-1964)

Entre 1930 e 1934, época das grandes rebeliões paulistas ante o golpe do presidente Getúlio Vargas para assumir o poder, iniciando o período da era Vargas (1930-1945), a cidade viu-se mergulhada em um caos administrativo em que se sucederam 10 prefeitos nomeados por interventores federais que nada acrescentaram às legislações municipais

existentes até 1932, apenas endurecendo a política “do caso de polícia” na repressão das demandas urbanas e sociais. Modus Operandi que persiste até hoje<sup>29</sup>

Assim foi somente a partir da Constituição de 1934, depois de quarenta anos sem autonomia municipal, a cidade recupera na legislação e na prática a possibilidade de se fazer um ente político-administrativo importante no cenário brasileiro<sup>30</sup>.

Em 1932 fez-se um tímido movimento da municipalidade no sentido de incorporar a cidade e, conseqüentemente à gestão urbana e provisão de serviços, à periferia clandestina; da mesma forma, é aprovado em 1936, um projeto de anistia que reconhece a cidade ilegal pela primeira vez: uma nova ordem jurídica possibilita que o irregular torne-se “extralegal”. Porém essa possibilidade de reconhecimento dependeria de critérios técnico-administrativos e, principalmente, do arbítrio de quem detém o poder de mando. Assim, estabelece-se uma relação de concessão seletiva de cidadania, autorizada em consonância com os anseios populistas da era Vargas. Essa fase também é marcada pela política de industrialização, representada por uma aliança entre três poderosos grupos sociais: as burocracias civil e militar e a burguesia industrial. A elite estava determinada a consolidar um “capitalismo nacional”, por meio do setor industrial, mobilizando recursos para intervir nas políticas públicas objetivando concretizar esse plano impondo intervenções e severas restrições à

---

<sup>29</sup> Apesar da participação feminina nas lutas urbanas ter sido um fato recorrente na História, pouco ou nenhum destaque a ela foi conferido. Sharpe (1992, p.40) afirma que assim como os negros e os judeus, as mulheres foram subrepresentadas durante décadas. Ele chama atenção ainda para o fato de que, tradicionalmente, a história tem sido encarada, desde os tempos clássicos, como um relato dos feitos dos grandes. O interesse na história social e econômica mais ampla desenvolveu-se no século dezanove, mas o principal tema da história continuou sendo a revelação das opiniões da elite. Mantê-las invisível garantiria a manutenção da ordem moral das coisas. Ao evidenciá-las, estariam se posicionando contra todos os padrões já definidos e consolidados historicamente e colocaria em “xeque” a importância da “história dos homens” em função da “história das mulheres”. Perrot (1992, p.146) analisando as lutas empreendidas por mulheres na França do século XIX, afirma que “como iniciadoras de motins, elas encontram-se presentes na maioria das mobilizações populares na primeira metade do século”. SALES, Alessandra do Amaral – TORRES, Iraídes Caldas em: Mulheres na luta por moradia: Um olhar Sustentável sobre a atuação do movimento orquídeas – Disponível em [Universidade Federal da Paraíba](#) – acesso em 19/01/2018.

<sup>30</sup> PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo – Direito Municipal e Urbanístico – ed. rev. – Curitiba – PR: IESDE, 2012, p. 13.



autonomia das cidades e as liberdades e garantias individuais dos cidadãos nas Constituições de 1934 e 1937.<sup>31</sup>.

Essa nova legislação que regularia o uso do solo urbano foi fortemente influenciada para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista, fortalecendo o entendimento de que o acesso à cidade urbanizada só seria possível àqueles que pudessem pagar por ela ou possuíssem poder de influência dentro da máquina pública. As relações de poder se estabeleciam no âmbito urbano, por um lado, em torno dos privilégios dados às elites na elaboração de leis e direcionamento dos recursos públicos e, por outro, pela exclusão e abandono que atingia invariavelmente o proletariado urbano.

A opção da administração pública por uma cidade que se orientou para a manutenção do poder das elites, dificultando a criação de instrumentos jurídicos que permitissem o reconhecimento dessa cidade ilegal, foi a responsável pelo caos ambiental da cidade e os desafios que advieram com as demandas socioambientais dessas populações nas décadas seguintes do século XX e início do século XXI. O preço a pagar ainda hoje é pesado: a cidade administra a poluição de todos os seus rios e córregos, enchentes, desabamentos de construções em áreas de risco e mananciais, ocupação de imóveis abandonados nas centralidades urbanas, aumento da população moradora de rua, a falta de estrutura de mobilidade urbana e a luta pelo reconhecimento das demandas socioambientais e acesso à moradia digna dessas populações.

Entre 1940 e 1950 mais de 100 mil famílias passaram a morar em casas próprias autoconstruídas nas periferias. Os partidos políticos de esquerda da época (como o PCB – Partido Comunista Brasileiro) em seu período de breve legalidade (1945 a 1947) detinham

---

<sup>31</sup> Ainda que a Constituição de 1937 trouxesse dispositivos que não fossem aplicados durante o regime, Fausto (2003, p. 365) chamou a atenção para a importância dos dispositivos finais dessa Carta Constitucional, que trazia a possibilidade do presidente da República confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos e nomear interventores nos casos em que entendesse necessário, e ainda, a Constituição dissolvia o Parlamento, as Assembleias estaduais e as Câmaras Municipais que somente poderiam ter seus membros eleitos após o plebiscito referente à Constituição. Declarou, ainda, estado de emergência e suspendeu indefinidamente os próprios preceitos constitucionais referentes às liberdades individuais. De qualquer forma, todos os que confrontassem a política estabelecida pelo governo federal poderiam sofrer intervenção, o que, portanto, caracterizava a decisão final sempre concentrada nas mãos do governo central. O presidente estava autorizado a legislar por Decreto-lei sobre todas as matérias que fossem de responsabilidade do governo federal até a obtenção dos resultados do plebiscito. Como este não ocorreu, todo o tempo decorrido com o Estado Novo foi realizado com os instrumentos do Decreto-lei e da intervenção. Neste sentido, Meirelles (2006, p. 41) descreve o novo regime: “Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais”. PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo, Direito Municipal e Urbanístico - idem, p. 13-14.

a maior bancada da Câmara Municipal, organizando frentes populares nas vilas em Comitês democráticos que se reuniam em torno de problemas comuns.

Foi somente em 1955 que o então prefeito Jânio Quadros promoveu uma ampliação nos serviços de infraestrutura permitindo que edificações irregulares finalmente fossem legalizadas, item fundamental para a instalação de serviços na cidade informal, reconhecendo como urbano o primeiro círculo periférico de loteamentos irregulares ocupados entre o início do século XX, quando os cortiços foram expulsos para fora do perímetro urbano, e a década de 30 e 40, quando se deu início ao modelo de autoconstrução da periferia e o crescimento dos aglomerados subnormais na cidade de São Paulo. A contrapartida perversa desse reconhecimento é o estabelecimento de uma relação de interdependência entre o político e a produção da periferia que transformou a promessa de investimentos públicos em moeda de barganha nas contabilidades eleitorais. Modelo que até hoje se perpetua.

Se por um lado o reconhecimento foi o aspecto positivo para a cidade ilegal, por outro, o aspecto negativo foi à terceirização e o encarecimento de tais serviços, pagos pela população e extremamente lucrativo para construtoras que se encarregaram de construir guias e calçadas e pavimentar ruas e prestadoras de serviços de fornecimento de energia e água. A opção por uma forma populista de gestão consolidou em um modelo que trocava votos por favores e promessas de melhorias às periferias que elegeriam o então prefeito a governador e depois presidente, em um breve mandato de sete (7) meses, entre janeiro e agosto de 1961, quando renunciou pressionado pelas elites e pelos militares que já se preparavam para o Golpe que viria em 1964.

## 2.4 A urbanização de São Paulo durante o regime militar (1964- 1985).

Foi durante a ditadura militar que a lei de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/1979) objetivou coibir esse tipo de povoamento desordenado, mas não deu a população que migrava dos campos para as cidades em busca de trabalho e melhores condições de vida, nenhuma contrapartida ou alternativa legal que substituísse aquela forma de ocupação urbana. O resultado foi o aumento das favelas que em nada contribuíram para minorar os graves problemas socioambientais advindos da forma de ocupação antiga; ao

contrário, agravaram ainda mais o que Maricato<sup>32</sup> denominou de “cidade oculta, disfarçada, dissimulada” que desencadearia o desmoronamento da política excludente e segregadora que as classes dominantes conseguiram ocultar durante quatro séculos.

Os atos institucionais do novo regime definiram uma nova estruturação político-administrativa que foi consolidada com a Constituição promulgada em 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, que permitiram a existência de um único partido no Congresso Nacional, alinhado com o novo regime. Apesar de se manter a autonomia dos municípios prevista na Constituição de 1946, essa falsa liberdade político-administrativa era contornada com a indicação pelo Congresso dos candidatos a Prefeitos e Vereadores que eleitos, se submetiam aos ditames da ditadura militar instalada<sup>33</sup>.

Se até o início da década de 80 as cidades careciam de legislação que ordenasse e cuidasse da ocupação racional do espaço urbano com vistas a reduzir as diferenças sociais abissais e construir uma cidade mais igualitária, menos discriminatória e ambientalmente mais salubre, foi a partir do fim do regime militar e da transição para um governo democrático que as primeiras produções legislativas urbanísticas começaram a prever instrumentos jurídicos de proteção socioambiental.

---

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia – *Metrópole na Periferia do Capitalismo*, p. 55

<sup>33</sup> Como afirma Meirelles (2006, p. 43), “os atos institucionais e as emendas constitucionais que sucederam limitaram as franquias municipais no tríptico plano político, administrativo e financeiro.” Do ponto de vista financeiro-tributário, as rendas municipais foram distribuídas mais equitativamente entre União, Estados e municípios, mas os municípios menos industrializados, em relação aos fundos de repasses – Fundo de Participação dos Municípios –, foram prejudicados pelo critério estabelecido na Constituição. É importante lembrar que nesse momento o país já vivenciava um processo de urbanização bastante acelerado e que os municípios apresentavam uma importância fundamental nas relações espaciais, sociais e econômicas no território. PONTES, Daniela – *Direito Urbanístico*, idem – p. 17.

### 3. Os desafios e as demandas socioambientais dos aglomerados subnormais da São Paulo do final do século XX e início do século XXI - panorama geral do ordenamento do território pós constituição de 1988

O fim da ditadura militar e a redemocratização do país ensejaram a elaboração de uma nova Carta Constitucional que pudesse responder as demandas reprimidas da sociedade e que estivesse em consonância com os anseios de um mundo cada vez mais preocupado com a preservação ambiental, com o consumo desenfreado, com o reconhecimento da garantia de direitos sociais mínimos às populações pobres, como moradia digna, acesso a serviços públicos de saúde, saneamento básico e um ambiente salubre e ecologicamente saudável para si e para as futuras gerações.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 inovava ao fazer constar um novo capítulo em seu texto referente à “Política Urbana”, desenhando um novo modelo de urbanização que reconhecia a cidade como um ente relevante na estrutura político-administrativa brasileira conferindo-lhe autonomia e proteção não concedidas nas Cartas Constitucionais anteriores, dando-lhe tratamento de ente federativo com poderes autônomos na estrutura organizacional do Estado brasileiro com competência privativa para legislar e regular matérias de interesse local e competência comum em relação à União e Estados em determinadas matérias, incluindo-se ambientais. Assim, os municípios, tal e qual os demais entes político-administrativos da Federação, passaram a ser considerados pessoas jurídicas de direito público interno.

Esses espaços sociais segregados são tal e qual a Pasárgada<sup>34</sup> de Boaventura Santos, a cidade ilegal que criou seus próprios mecanismos para regular a utilização dessas áreas pelas populações que chegavam, criando uma ordem jurídica interna e paralela à ordem jurídica e oficial do Estado como forma de resistência e adaptação a dominação da elite e de um sistema jurídico que sustentava a manutenção de seus interesses.

---

<sup>34</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa – O direito dos Oprimidos : sociologia crítica do direito, parte 1 – São Paulo : Cortez, 2014, p.91-94. A Pasárgada de Boaventura Santos Sousa é a favela brasileira onde, na década de 1970, o autor desenvolveu sua tese de doutorado sobre sociologia crítica do direito e pluralismo jurídico – identificando um direito paralelo ao estatal na solução das demandas advindas da urbanização ilegal e irregular daquela comunidade. Um espaço segregado, mas não isolado, que se utilizava de recursos normativos e institucionais internos, eis que não plenamente reconhecido pela cidade formal.

Divergindo de Vargas e Pontes<sup>35</sup>, a regulação dos municípios nas legislações brasileiras, principalmente nas Cartas Constitucionais, nunca espelhou a real organização das populações no território brasileiro nem a complexa relação estabelecida na formação das cidades. As legislações apenas refletiram o controle e a influência das elites que se favorecia da proximidade do poder público nos diversos períodos da história brasileira para manutenção dos privilégios, uso e exploração das infraestruturas urbanas considerando as mudanças político-organizativas desses períodos (Colônia, Império, República, Estado Novo, Democratização, Ditadura e Redemocratização).

Nesse contexto ideológico travou-se na construção do texto constitucional de 1988 a disputa entre os velhos interesses das elites e os novos apelos da sociedade civil que, finalmente organizadas, puderam exigir a inclusão na pauta de suas demandas reprimidas. Tais disputas resultaram no marco jurídico (a Constituição Federal) que contrapôs ao direito individual da propriedade, os direitos sociais, coletivos e difusos, entre eles a moradia digna e o ambiente saudável, relativizando o direito individual à propriedade de forma a convencionar esse direito ao cumprimento antecedente de sua função social e principalmente a proteção a população mais vulnerável social e economicamente, entre essas, as mulheres.

Esses direitos são complementares e indissociáveis; a efetivação do direito a um ambiente salubre a todos os cidadãos pressupõe cidades assertivas e inclusivas que distribuam de forma menos desigual os benefícios e acesso a toda gama de direitos imbuídos na função social da propriedade, o que nas cidades é promovido pelo direito urbanístico, mormente o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor e legislações correlatas.

Esse entendimento da inserção da função social ao direito de propriedade tornou as normas de direito urbanístico e ambiental mais igualitárias, no sentido de promover acesso àqueles que tinham pouca ou nenhuma perspectiva de mudança de seu *status quo* conferindo-lhes um efetivo direito à cidade e sua infraestrutura. Essa intervenção urbanística do poder público gerou, e ainda gera, conflitos entre o interesse coletivo e o individual em relação à

---

<sup>35</sup> Para PONTES e VARGAS “(...) a regulação dos municípios nas legislações brasileiras, principalmente nas Constituições Federais, retrata a forma de organização e reorganização da população no território brasileiro e a complexificação das relações estabelecidas a partir de um período duradouro, como foi o período colonial, mas pouco dinâmico, do ponto de vista das mudanças estruturais que ocorreram na administração do território, passando pelos momentos de mudança político-organizativa – Independência, República, Estado Novo, Democratização, Ditadura Militar, Redemocratização –, e, principalmente, de alteração econômica da sociedade brasileira, com a industrialização e a migração populacional em direção às cidades, o que acarretou no fenômeno da urbanização em um período muito breve de tempo, se considerados os outros momentos históricos decorridos no Brasil.” *in* Direito Municipal e Urbanístico, *idem*, p. 16.

adequada ordenação do espaço físico para garantir o pleno exercício das funções sociais da cidade.

Inobstante, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal observarem como premissa a função social da cidade, não definiram como essa função social deveria ser exercida, remetendo para a elaboração de legislação complementar a forma como tais preceitos seriam regulados e aplicados. Durante quase 15 anos a sociedade aguardou a regulamentação dos artigos, o que ocorreria somente em 2001 com a publicação da Lei 10.257 – Estatuto das Cidades – que finalmente estabeleceria diretrizes gerais para a política urbana e fixaria as normas gerais em relação a uma série de instrumentos urbanísticos que buscavam assegurar o desenvolvimento e o crescimento equilibrado, do ponto de vista social e ambiental, com uma distribuição mais equânime dos benefícios e ônus oriundos do processo de urbanização.

## 4. O Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001

O Estatuto da Cidade é bem específico já em seus dois primeiros artigos ao estabelecer que o objetivo do conjunto de regras é definir “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, § único) e ainda que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art.2º). Obviamente que a legislação não resolve e nem elimina os conflitos socioambientais das cidades, mas traz à luz as divergências e desigualdades definindo critérios para minorar as discrepâncias existentes.

O Estatuto garante a todos os cidadãos o direito a cidades sustentáveis como diretriz primeira da política urbana. Esse direito, pertencente à categoria dos direitos difusos, engloba o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações harmonizado com o conteúdo da Agenda 21<sup>36</sup> no capítulo que promove o desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos e com a Agenda Habitat da ONU<sup>37</sup>, tornando explícito que não é a população urbana mais pobre a causa dos problemas socioambientais, mas da relação complexa que se estabeleceu na formulação e aplicação de políticas públicas que durante séculos invisibilizaram e usurparam direitos fundamentais de uma camada significativa da população.

O Estatuto finalmente reconhece a cidade real, a Pasárgada<sup>38</sup> de Boaventura Santos, buscando criar mecanismos para legitimar e legalizar as áreas antes ilegais e irregulares ocupadas por moradias, estabelecendo novos critérios para o uso e parcelamento do solo,

---

<sup>36</sup> A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país (...). Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global e entregue à sociedade em 2002. <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21> - acesso 02 abr. 2017.

<sup>37</sup> Os Objetivos Globais da ONU reconhecem a grave situação dos pobres urbanos no mundo. O documento com 17 objetivos pede o esforço dos Estados-membros para garantir acesso a moradia e serviços básicos adequados e seguros e melhorar os bairros precários para todas as pessoas, até 2030 – Objetivo 11 (Cidades e comunidades sustentáveis). A ONU-HABITAT tem aproximadamente 154 programas técnicos e projetos em 61 países do mundo, a maioria deles em países em vias de desenvolvimento. As atividades operacionais da agência ajudam governos a criar políticas e estratégias que visam o fortalecimento de uma gestão autossuficiente no âmbito nacional e local. Se concentram na promoção de moradia para todos, no melhoramento da governança urbana, na redução da pobreza nas cidades e melhora do entorno nos lugares onde moram os mais pobres: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/> - acesso em 02 abr. 2017.

<sup>38</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, idem.

incluindo a obrigatoriedade da participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Diretores Municipais e reconhecendo os municípios como uma unidade de planejamento do espaço territorial<sup>39</sup>.

Essa nova configuração permitiu que os municípios obtivessem autonomia para definir as bases de sua organização territorial interna de forma a configurar sua divisão territorial de várias maneiras, sendo as mais comuns àquelas que dividiam o espaço em distritos, subdistritos, subprefeituras e bairros nas áreas urbanas e de expansão urbana. Os distritos e subdistritos são via-de-regra, concentrações urbanas afastadas dos grandes centros urbanos que contemplam uma gama de serviços públicos e privados, ainda que de forma precária, tendo em vista as demandas daquela população.

Foi somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 que a questão de planejamento e gestão das cidades voltou para a agenda de discussões dos municípios.

Tal agenda é o resultado da imposição constitucional que obriga municípios com mais de vinte mil habitantes a elaborar seu plano diretor estratégico com objetivo de planejar seu desenvolvimento urbano com mecanismos que contemplem e conciliem o ordenamento do território, a expansão urbana, a preservação ambiental e a proteção social das camadas mais vulneráveis da sociedade no aspecto da questão habitacional, implicando em instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana previsto na Constituição.

A Constituição Federal, ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana (capítulo II, título VII) e estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano.

O plano diretor dos municípios deveria ser um instrumento democrático que dialogasse com todas as esferas da sociedade, incluindo-se aí associações representativas dos mais diversos segmentos para promover ações de promoção do planejamento municipal (artigo 29, inciso X) e, ao mesmo tempo, articular-se às ações promovidas pelo governo federal.

Para que esse instrumento fosse eficaz e atingisse os objetivos previstos na Constituição caberia a União estabelecer a utilização dos dispositivos constitucionais, permitindo que a municipalidade pudesse intervir no espaço urbano conforme expressa previsão do inciso XX do artigo 21.

---

<sup>39</sup> RODRIGUES, Arlete Moysés - Cadernos da Metrópole, n. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004.



Somente doze anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República sancionou a Lei federal no 10.257, de 10 de julho de 2001, sob o título de Estatuto da Cidade, regulamentando assim os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana.

A sanção do Estatuto da Cidade foi o marco que regulamentou os preceitos constitucionais delimitando o papel do Estado, buscando dimensionar a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana.

Os instrumentos jurídicos e urbanísticos nele contidos possibilitaram delegar e oferecer ao poder público municipal ferramentas para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais.

Oferecendo uma ampla gama de institutos jurídicos e urbanísticos o Estatuto da Cidade contempla os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, dando ênfase ao seu caráter municipalista e colocando o Plano Diretor como instrumento central e básico da política urbana com ênfase a gestão democrática das cidades.

Como exemplo podemos citar a questão do direito à propriedade privada, reconhecido como inviolável, mas que para manter sua inviolabilidade deve cumprir sua função social. Reconhecido em sentido individual, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição de 1988, estabelece que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (artigo 39).

Portanto é o plano diretor que definirá o uso da propriedade, delimitando seu âmbito ou instrumento legal específico permitindo a utilização de instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Porém meritório destacar que é o Estatuto das Cidades em seu artigo 4º, inciso III que concede ao município o direito de se utilizar de mecanismos de coerção para que a propriedade cumpra sua função social, sendo os mais relevantes para a discussão apresentada na presente dissertação:

“(…)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

a. Plano Diretor;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

- b) (...)
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- (...)
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela MP nº 459, de 2009)
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- u) legitimação de posse. (Incluído pela MP nº 459, de 2009)

Além destes, podemos destacar igualmente os institutos jurídicos contidos nos artigos 5º, 7º e 8º que permitem a utilização do IPTU progressivo com a majoração da alíquota dos imóveis que não cumprem sua função social pelo período de cinco anos e sua posterior desapropriação com vistas a cumprir sua função social.

Portanto, foi a sanção do Estatuto da Cidade, instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que ofereceu a municipalidade institutos jurídicos para permitir, no planejamento e a gestão urbana das cidades, a priorização de sua função social e democrática objetivando concretizar os princípios fundamentais da República contidos no artigo 3º da Constituição Federal<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Dos Princípios Fundamentais- Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

## 5. Os Planos Diretores da cidade de São Paulo anteriores ao Estatuto da Cidade

A cidade de São Paulo chegou à década de 70 do século XX sendo considerada uma das maiores metrópoles do mundo, contudo não previa um projeto eficiente de planejamento da cidade. A regulamentação existente até aquela época contemplava apenas alguns bairros mais privilegiados. A melhor interpretação do que acontecia na cidade sem planejamento foi narrada por Adoniran Barbosa na música "Abrigo de Vagabundos"<sup>41</sup>, gravada em 1958 pelo grupo de samba denominado Demônios da Garoa - nela o compositor narra que adquiriu um lote, mas que para regularizá-lo precisou corromper um fiscal, o "João Saracura".

São Paulo que ainda na década de quarenta do século XX começou a mudar sua configuração de rural para urbana e foi crescendo em ritmo acelerado, sem uma política urbana para orientar a ocupação da cidade e garantir a qualidade de vida de seus habitantes.

Prédios e casas brotavam do solo urbano eivados de irregularidades em suas construções, sem qualquer fiscalização por parte da prefeitura. O jornal "O Estado de São Paulo" já em 1949 alertava "(...) é indispensável que a prefeitura ponha efetivamente em vigor o Código de Obras, sem o que a balburdia das construções aumentará ainda mais nesta capital"<sup>42</sup>.

Ainda na mesma matéria podemos verificar que em 1966, o prefeito Faria Lima, juntamente com os diretores do departamento de Urbanismo e Obras e alguns engenheiros, entre os quais Luís Carlos Berrini, se reuniram para debater a elaboração de um Plano Diretor para São Paulo.

O primeiro plano - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi o primeiro do gênero a estipular rumos para o planejamento urbano de São Paulo. Foi aprovado em 1972 e dimensionava as questões de planejamento e ordenamento da cidade estipulando prazos entre 3 e 15 anos para a conclusão de diversas obras que tinham como objetivo disciplinar o crescimento da cidade.

O PDDI pretendia levar à divisão do município, em 20 anos, em 450 áreas habitacionais que deveriam se subdividir em unidades com populações variáveis entre vinte

---

<sup>41</sup> "Eu comprei um lindo lote, dez de frente, dez de fundo/Construí minha maloca/Me disseram que sem planta, não se pode construir/Mas quem trabalha tudo pode conseguir/João Saracura que é fiscal da Prefeitura/Foi um grande amigo, arranhou tudo para mim".

<sup>42</sup> Acervo Jornal "O Estado de São Paulo" 20/12/2.013 acessado em 16 mar. 2017.

e cinquenta mil pessoas. Inobstante, apenas quatro meses depois da elaboração do plano o prefeito Figueiredo Ferraz começava a discutir a criação de corredores viários e a necessidade de “readequar o texto a dinâmica da cidade”.

Depois de mais de uma década sem qualquer alteração significativa, somente em 1986, durante o governo do prefeito Jânio Quadros, foi aprovada uma lei que permitia operações interligadas, alterando o zoneamento. Dois anos depois foi aprovado pelo, ainda prefeito Jânio Quadros, o novo Plano Diretor.

Nenhum dos planos diretores elaborados até a década de 80 do século XX tinham a preocupação em inter-relacionar os aspectos de zoneamento urbano com a necessidade da cidade ser amigável para todos os seus habitantes e não apenas para uma minoria privilegiada da elite paulistana que, desde 1912, habitavam bairros planejados e estruturados desde a chegada à São Paulo da empresa inglesa City que, ao lançar seu primeiro bairro, o Jardim América, preparou sua própria regulamentação e conseguiu que fosse incorporada ao Código de Obras do Município.

Tais normas de ocupação do solo urbano, improvisadas pela Cia City, acabaram por ser estendidas para projetos de outros bairros nobres da cidade como Pacaembu, Alto de Pinheiros, Alto da Lapa, entre outros, sem qualquer estudo de impacto ambiental sobre as áreas onde foram erigidos. Da mesma forma o aspecto ambiental da cidade foi renegado em todos os Planos Diretores da cidade até o ano 2001. Conquanto, apesar da cidade não legislar diretamente sobre os rios que cortam a cidade, não há que se falar em falta de legislação para proteger os recursos hídricos que lá circulam.

Encarregado de administrar os recursos hídricos que cortam seus municípios, nele inserida a cidade de São Paulo - o estado de São Paulo criou, em 1975, a Lei de Proteção aos Mananciais, com o objetivo de conter as ameaças da expansão urbana desordenada. Mas não conseguiu realizar um controle eficaz.

O crescente agravamento dos conflitos de usos da água no território do Estado impulsionou a formulação de um sistema de gerenciamento integrado de recursos hídricos regulamentado em 1993 após a grande primeira crise hídrica do município de São Paulo que levou a adoção do racionamento por conta do colapso no abastecimento e que voltaria a se repetir em 2014, quando há água dos reservatórios que abastecem a cidade chegaram a perigosos 8,2% de sua capacidade – o pior índice desde que o controle foi criado em 1974<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup>Alto Tietê chega a 8,2% e iguala nível de uso do volume morto no Cantareira – acesso 16 mar. 2017.

No trecho que atravessa a cidade de São Paulo, as águas desses rios sentem desde a década de 1950, os efeitos do desorganizado processo de industrialização e urbanização do município, que transformaram os rios da integração paulista em canais receptores da poluição industrial e esgotos domésticos, comprometendo não só a capital, mas diversas cidades que estão à sua jusante.

As várzeas desses rios que deveriam ter sido preservadas para permitir sua vazão durante as cheias e chuvas de verão foram impermeabilizadas, castigando os moradores ribeirinhos, que perdiam não apenas seus pertences, mas viam ser levadas com as enchentes suas precárias construções habitacionais feitas de papelão e madeira.

Da mesma maneira o racionamento de 1993 e 2014 tem como causas da crise, desde a diminuição das chuvas no Estado até o desmatamento, à ocupação desenfreada dos mananciais e à falta de planejamento do governo do estado responsável direto pelo gerenciamento hídrico.

O primeiro Plano diretor da cidade de São Paulo depois da promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, não foi menos polêmico que os planos diretores anteriores e, também, foi elaborado sem qualquer participação da sociedade, sendo sancionado em 2002 pela então prefeita Marta Suplicy. Na prática, apenas estabelecia novas regras para diversas áreas da administração, como construção de corredores de ônibus, expansão do metrô e a construção de parques, entre outras.

Como pode se verificar pelos exemplos acima, os planos diretores elaborados até a entrada do século XXI não possuíam nenhuma sinergia com as demandas socioambientais que impactavam diretamente nas populações mais vulneráveis, quais sejam mulheres, crianças, negros, moradores de rua e minorias, de áreas periféricas ou que viviam em áreas e imóveis invadidos ou ocupados tanto na periferia, quanto no centro da cidade.

São populações sabidamente mais expostas a situações de risco por conta de sua vulnerabilidade. Mães arrimos de família que precisam deixar os filhos sozinhos, as vezes há mais de 40 quilômetros da residência para buscar o sustento; moradores e moradoras de rua expostos as intempéries do tempo, a fome, sede e frio e a violência urbana e estatal, eis que são sistematicamente perseguidos pelos agentes da prefeitura que os despojam de seus pertences<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> O Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016 sancionado pelo então Prefeito Fernando Haddad previa em seu artigo 10º, §1º, inciso III que nas ações de zeladoria urbana os agentes públicos estavam proibidos de retirar

Há ainda moradores em áreas e imóveis abandonados invadidos ou ocupados nas centralidades urbanas, locais em que a maioria da população é sabidamente composta por mulheres, crianças e minorias LGBTQ+<sup>45</sup>, expostas ao perigo da violência estrutural, física e sexual, ao risco de desabamentos, incêndios ou doenças infectocontagiosas devido à falta de acesso à saneamento básico, ao recolhimento de lixo produzido e ainda a expulsão compulsória por milícias e ao risco de serem despejados desses locais pelos órgãos públicos, sem terem para onde ir, eis que os benefícios sociais como o aluguel social<sup>46</sup> – programa do município de São Paulo ou o Bolsa Família, programa do governo federal, não são suficientes para suportar o valor da locação de um imóvel na cidade, quer seja nas periferias, quer seja na centralidade.

Ademais, todos os Planos Diretores acima elencados foram elaborados sem qualquer diálogo com a sociedade e jamais foram submetidos a qualquer consulta objetivando entender a diversidade de demandas existentes em todos os extratos sociais e as diferentes necessidades da população.

---

itens portáteis de sobrevivência dos moradores em situação de rua, tais como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, travesseiros, lençóis e barracas desmontáveis depois da morte de cinco moradores de rua por causa do frio. O Prefeito João Dória (2016-2017) em evidente retrocesso social, vedado pela Constituição, alterou aquele Decreto por meio do Decreto 57.581, de 20 de janeiro de 2017 subtraindo do artigo 10º, §1º o inciso III da referida Lei permitindo que os agentes públicos voltassem a subtrair dos moradores de rua itens essenciais à sua sobrevivência em evidente violação das garantias constitucionais relacionadas à dignidade da pessoa humana.

<sup>45</sup> Nomenclatura - Atualmente o termo LGBT é o mais utilizado, representando: lésbicas, gay, bissexuais, travestis e transsexuais. O termo foi aprovado no Brasil em 2008 em uma conferência nacional para debater os direitos humanos e políticas públicas de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transsexuais enquanto o termo Queer (Q) engloba todas as orientações e identidades, sem se especificar em apenas uma delas. Fonte: Conferência LGBTQ+ IPEA – acessado em 26/06/2019.

<sup>46</sup> A base legislativa do auxílio-aluguel é segurada pela Lei 8.742/93, que tem como intuito determinar que pessoas em situação de vulnerabilidade temporária possam receber auxílios que atendam a suas dificuldades. Com o propósito de corresponder a urgência de famílias que estejam sem moradia, o uso desse benefício acaba sendo conferido pelo período máximo de seis meses e representa em valores de hoje R\$ 400,00 mensais.

## 6. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDESP<sup>47</sup>) – Lei 16.050/2014 e a proteção às demandas Femininas

Se existe um indicador que expressa de forma sintética a crítica dimensão atingida pelos problemas urbanos, em especial metropolitanos, no Brasil, é a gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente dentro do espaço urbano das municipalidades brasileiras.

Na esfera das garantias de direitos constitucionais, o Plano Diretor representa a discricionariedade da Administração Pública, para eliminar essas barreiras sociais e econômicas que dificultam a oitiva das angústias das pessoas que não ocupam a cidade, diga-se, não ocupa, porque a partir do momento que inexistente a busca pelo interesse de todas as pessoas, o planejamento urbano acaba sendo um reprodutor de ideologias que tratam sobre as transformações do território para que se alcance o “desenvolvimento” e a “modernidade”, mas não a inclusão social.

O Plano Diretor da cidade de São Paulo (PDESP – Lei 16.050) foi sancionado em julho de 2014 e objetiva orientar o desenvolvimento da cidade até 2029 e definir a função social da propriedade urbana, a política urbana e estabelecer os requisitos para atender a função social dos seus imóveis e equipamentos urbanos.

O Plano Diretor Estratégico (PDESP) objetiva estabelecer diretrizes orientativas para o desenvolvimento e o crescimento. Foi o primeiro plano diretor do país a dialogar, de forma ampla e democrática, por meio de audiências públicas com quase todos os segmentos da sociedade: associações de bairros, movimentos de luta por moradia, órgãos, sindicatos e associações de classe e a membros da sociedade civil.

Teve como elementos norteadores sete princípios: função social da cidade; função social da propriedade urbana; função social da propriedade rural; equidade e inclusão social e territorial; direito à cidade; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e gestão democrática.

Tais princípios foram desmembrados em diversas ações para viabilizar, entre outros objetivos:

- conter a expansão urbana;

---

<sup>47</sup> Para facilitar a leitura utilizaremos no decorrer da presente dissertação a sigla PDESP correspondente a Plano Diretor Estratégico de São Paulo

- implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade;
- ampliar e requalificar os espaços públicos;
- acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;
- expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel; reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego

O PDESP após sua promulgação tornou-se o mais importante dos institutos jurídicos para ordenamento urbanístico e ambiental da cidade e norteador do Plano Plurianual, dos Planos Setoriais, Regionais e Locais que integram o processo de planejamento da cidade, definindo as diretrizes de uso e ocupação do solo e sistemas de circulação que condicionam as potencialidades do meio físico ao interesse social, cultural e ambiental.

A estratificação dos diálogos mantidos com a sociedade resultou em um amplo conjunto de diretrizes, estratégias e medidas para ordenar o crescimento da cidade e orientar a Lei de Zoneamento Urbano que determina como serão aplicadas suas diretrizes de modo eficiente para um justo ordenamento do território, tais como o Coeficiente de Aproveitamento (CA) que é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, ou ainda outros instrumentos jurídicos de proteção socioambiental entre as quais destaca-se:

- A Outorga Onerosa: concessão, pelo poder público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do CA básico, até o limite estabelecido pelo CA máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira.
- Gabarito: altura da edificação em relação ao solo. A lei de Zoneamento estabelece gabaritos máximos para áreas determinadas da cidade e zonas sem restrição de altura.
- Fachada Ativa: corresponde à exigência de ocupação da extensão horizontal da fachada por uso não residencial com acesso direto e abertura para o logradouro (rua), a fim de evitar a formação de planos fechados na interface entre as construções e os logradouros, promovendo a dinamização dos passeios públicos.
- Uso Misto: é aquele que envolve, simultaneamente, no mesmo lote ou na mesma edificação, o uso residencial e o uso não residencial.
- Habitação de Interesse Social (HIS): é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos:
  - HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de até R\$ 362,00;
  - HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 ou 362,00 per capita e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita.



- Habitação de Mercado Popular (HMP): é aquela destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) e igual ou inferior a R\$ 7.240,00 (sete mil duzentos e quarenta reais), com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada.

O PDESP foi revisado em 2016 e obteve uma ampla participação popular nesse processo. Dados da Prefeitura do Município de São Paulo registram que foram realizados 114 encontros, mais de 10.000 contribuições por meio eletrônico e 25000 participantes, com acompanhamento em tempo real pelo Conselho Municipal de Política Urbana e o Conselho da Cidade.

No início de 2017 o PDESP se tornou oficialmente uma referência mundial em planejamento urbano. Em um concurso promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) o Plano Diretor da cidade foi premiado como um dos quatro melhores projetos entre 146 candidatos de 16 países.

Para Maglio<sup>48</sup> “esse tipo de participação social constitui um fato histórico importante, dado que, no início da obrigatoriedade da realização formal dos Planos Diretores, era comum que equipes externas à realidade local desenvolvessem o Plano sem uma preocupação efetiva com as demandas da sociedade, o que acarretava em Planos incapazes de responder positivamente às necessidades reais da população”.

Igualmente, é importante destacar a adoção de um conteúdo com uma linguagem que facilitasse a compreensão dos objetivos do Plano e a disponibilização de cartilhas contendo os objetivos do PDESP, além do acesso a todo texto da Lei, gráficos, mapas, planilhas e relatórios por meio do site Gestão Urbana<sup>49</sup>, disponibilizado pela Prefeitura de São Paulo onde se pode acessar todos os resultados da revisão.

A consolidação dessas estratégias se fundamentou na defesa de um projeto de cidade democrática, que fosse capaz de garantir por meio de uma legislação eficiente, a melhora da qualidade de vida população com vistas a pacificação social, estabelecendo objetivos e instrumentos capazes de cumprir esse compromisso com a sociedade objetivando socializar os ganhos da produção da cidade, especialmente para as camadas mais desfavorecidas da população.

---

<sup>48</sup> MAGLIO, Ivan Carlos. A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do município de São Paulo: 1971-2004. 2005. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. doi:10.11606/T.6.2005.tde-05062008-160111. Acesso em: 2019-07-01.

<sup>49</sup> <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>.

## 6.1 A Violência Estrutural contra mulheres no âmbito do planejamento urbano da cidade de São Paulo

O conceito, cunhado pelo sociólogo norueguês Johan Galtung, em seu artigo de 1969, denominado “Violence, Peace and Peace Research”, justificava que só a violência estrutural poderia explicar o poder negativo das instituições sociais e dos sistemas de organização social entre comunidades. Galtung definiu a violência estrutural como a causa básica das diferenças entre a realidade potencial das pessoas e suas circunstâncias reais.

Contudo, de forma mais ampla, a violência estrutural pode ser entendida como qualquer cenário em que uma estrutura social perpetua a desigualdade, causando sofrimento evitável e impacto desproporcionalmente negativo em determinados grupos e comunidades.

Dentro desse contexto mais abrangente de violência estrutural pode-se particularizar a questão, relacionando-a com a desigualdade de gênero, especialmente quando essa violência atinge diretamente o direito da mulher à uma cidade mais inclusiva e menos violenta.

Também é por meio da violência estrutural que se considera o papel de diferentes tipos de marginalização, como por exemplo, o sexismo. Tal conceito, explica as forças múltiplas e interseccionadas que perpetuam a desigualdade em múltiplos níveis, tanto para indivíduos, como coletivos ou comunidades.

Igualmente, a violência estrutural destaca as raízes históricas da desigualdade moderna, eis que, muitas vezes, desigualdades e sofrimentos advêm de uma história mais ampla de marginalização que pode fornecer um contexto mais crítico para a compreensão da violência existente relacionando-a com o passado, não tão remoto - a exemplo o Código Civil Brasileiro de 1916 vigente até a sanção do Novo Código Civil em 10/06/2002 que equiparava a mulher aos silvícolas e a considerava menos importante que a propriedade do seu marido, que dela poderia dispor como bem quisesse.

Temos ainda, o Código Penal de 1940, até hoje vigente, que em seu artigo 65, inciso III, letra c, diz que “é circunstância sempre atenuante da imposição da pena, ter o agente cometido o crime sob influência de violenta emoção, provocado por ato injusto da vítima e, especificamente para os crimes de homicídio e lesões corporais” ou ainda a utilização da figura jurídica da “violenta emoção” respaldada nos chamados “crimes contra a honra” previstos no capítulo V do Título I – Dos Crimes contra a Pessoa da Parte Especial do Código

Penal, e as respectivas condutas descritas nos artigos 138 (calúnia), 139 (difamação) e 140 (injúria).

Até a década de 80 do século XX o uso desses artifícios para justificar o assassinato de mulheres por seus maridos, companheiros, namorados ou conhecidos era recorrente e foi o suporte para inocentar homens que assassinavam mulheres e companheiras alegando “violenta emoção” ou “legítima defesa da honra” ao praticarem o crime<sup>50</sup>. Hoje esse mesmo ato corresponde à rubrica “feminicídio”, espécie de homicídio qualificado<sup>51</sup>.

Essa violência estatal que condenou a mulher a submissão masculina, começou a se modificar a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988. Nela foram inseridos comandos e princípios que procuram mitigar as desigualdades em todas as suas formas, especialmente a desigualdade de gênero.

---

<sup>50</sup> A legislação foi alterada em razão do assassinato de Angela Diniz por seu namorado Doca Street. No dia 30 de dezembro de 1976 o casal discutiu, Street arrumou suas coisas, colocou tudo no carro e se afastou da casa, para retornar em seguida, tentar a reconciliação. Diante da negativa, sem nenhuma explicação, pegou sua pistola automática e disparou quatro tiros contra o rosto e o crânio de Ângela. O primeiro julgamento, ocorrido em 1979, terminou com o tribunal do júri absolvendo o réu e condenando a vítima. Ângela Diniz foi descrita pelo advogado de defesa de Doca como uma “Vênus lasciva”, “dada a amores anormais” —referência a um caso homossexual que teria tido. O defensor era o criminalista Evandro Lins e Silva e conseguiu convencer os jurados de que seu cliente agira “em legítima defesa da honra”. Revoltadas, as feministas foram às ruas com o slogan “quem ama não mata” e conseguiram uma vitória extraordinária: anular o julgamento, para que outro acontecesse. Neste, Doca foi condenado a 15 anos. A partir deste episódio, a legítima defesa da honra e a forte emoção são considerados ilegais e inconstitucionais pelo STJ e STF. Infelizmente, o atual presidente Jair Bolsonaro, flexibilizou a legislação sobre posse porte e aquisição de armas (Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019 alterado pelo Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019) em evidente retrocesso que já indicou uma escalada vertiginosa dos números de feminicídios. Igualmente o atual Ministro da Justiça, Sergio Moro, encaminhou Projeto de Lei à Câmara dos Deputados para alterar o artigo 23 do Código Penal. Uma das medidas propostas pelo ex-juiz federal diz respeito ao excludente de ilicitude. O Ministro pretende alterar o artigo 23 do código penal, de modo que: “o juiz poderá reduzir a pena até metade ou deixar de aplicá-la se o excesso decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção”. Isso quer dizer, na prática, que em uma briga de casal, se uma pessoa assassinar a outra, poderá alegar que cometeu o “excesso” devido “a violenta emoção”. Retrocedemos aos tempos de Doca Street, mas com um agravante: agora a absolvição é sumária.

<sup>51</sup> Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104, de 09/03/2015).

A abordagem à essas questões estruturais de violência já incutidas pelo poder do Estado, podem ser transformadas por meio de ações que mobilizem o coletivo social em torno de temas que atinjam grupos sociais particularmente vulneráveis quanto ao reconhecimento de seus direitos, como é o caso das mulheres.

No aspecto do planejamento urbano e ordenamento do território, a efetividade das políticas públicas de proteção à essa população mais vulnerável só ocorrerá se existir uma intersetorialidade entre a legislação que rege o tema e as legislações que cuidam dos aspectos sociais, de segurança e saúde pública e educacionais, apenas para citar as mais relevantes.

Sem essa intersecção legislativa para guiar as políticas públicas de empoderamento feminino e redução das desigualdades qualquer comando jurídico é inócuo na produção de uma cidade mais inclusiva e menos violenta.

Portanto, a exclusão territorial dessa parcela da população da cidade é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco.

Sabe-se que pelo menos 80% das famílias em situação de vulnerabilidade socioambiental são chefiadas por mulheres. Igualmente representam a maior força de trabalho, mas, diametralmente oposto, recebem os menores salários, suportam o encargo das consequências relativas à reprodução e cuidado com a família e a prole e estão expostas a um maior risco de violência intrafamiliar e de gênero.

As casas e terras onde se desenvolvem mercados de moradia para essas mulheres são, normalmente, aqueles que, pelas características ambientais, são os mais frágeis, perigosos e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças e ocupações irregulares. As construções raramente são estáveis e a posse quase nunca totalmente inscrita nos registros de imóveis e cadastros das prefeituras. No cotidiano, são as horas perdidas no transporte, a incerteza quanto ao destino daquele lugar, a distância dos filhos deixados sozinhos sem assistência pela total ausência de equipamentos públicos, o desconforto e a exposição à violência em casa e na rua.

Se as mulheres são um dos grupos de vítimas silenciosas do caos urbano e da falta de planejamento e ordenamento do território, não por ausência de legislação de proteção e promoção de igualdade de sua condição feminina, mas por ausência de políticas públicas que façam cumprir a rica legislação brasileira, permanecem expostas ao urbanismo de risco que, nada mais é, do que ter a posse ou a propriedade do terreno ou da construção marcado pela insegurança e total ausência de condição jurídica para aquela posse.

De acordo com o IPEA, entre os anos de 1995 a 2015 a chefia feminina das famílias nos centros urbanos alcançou 43% dos domicílios, enquanto a taxa de desemprego das mulheres que era de 10,6% em 2015, aumentou para 13,4% no final de 2017. Também se verificou um crescimento expressivo da taxa de homicídios de mulheres no país. Entre os anos de 2007 a 2017 o número de mulheres mortas de forma violenta aumento 30% e no último ano da série 6,3% .

Esse aumento substancial no número de homicídios de mulheres, principalmente as de baixa renda, tem razões estruturais. Em sua grande maioria advém do aumento da violência que é fruto de conflitos domésticos gerados pelo desemprego masculino, pela moradia precária, pela falta de condições básicas de sobrevivência da família e, principalmente, pela percepção feminina de seu papel como provedora do lar e da total desnecessidade de se manter em uma relação permeada pela violência em função do gênero.

Para fugir da violência e trabalhando na informalidade, as ocupações irregulares tornaram-se a estratégia mais utilizada para suprir a necessidade de moradia. Historicamente, a atuação feminina em movimentos sociais de luta por moradia sempre foi muito forte. Ainda hoje é bastante expressiva no país. As mulheres exercem, na maioria das vezes, os cargos de lideranças das ocupações urbanas.

O protagonismo feminino nesses espaços é explicado pelo aumento no número de famílias chefiadas por mulheres. A este crescimento atribui-se diversos fatores. Para as pesquisadoras Ana Cláudia Fleck e Adriana Wagner uma delas é “a mudança na autopercepção das mulheres em relação à sua posição dentro do ambiente familiar, a alteração do comportamento social, demonstrando maior aceitação dos modelos familiares menos tradicionais e a responsabilidade atribuída à figura feminina de criar os filhos e administrar o lar”<sup>52</sup>.

As ocupações de prédios abandonados nas centralidades urbanas de São Paulo são uma realidade eminentemente feminina, sendo as questões relacionadas ao custo da moradia e da ausência de um efetivo cumprimento das normas legislativas por parte da Executivo Municipal, uma das principais causas apontadas para apropriação desses espaços.

---

<sup>52</sup> A mulher como a principal provedora do sustento econômico familiar – Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/pe/v8nspe/v8nesa05.pdf> - acesso em 19/06/2019.

Segundo dados do CadÚnico,<sup>53</sup> o estado de São Paulo, além da predominância do sexo feminino em pessoas afetadas pelo déficit habitacional, tem na cor da pele das atingidas outro fator que reflete desigualdades.

Portanto, as desigualdades de gênero ultrapassam a simples questão da diferença entre homens e mulheres, somando-se as questões de raça. Por isso as ações de discriminação positiva na esfera federal, por exemplo, vinham desde a virada do século, procurando remediar a violência estrutural contra as mulheres de forma a privilegiar nas questões do planejamento e ordenamento urbano das cidades ações que contemplassem as demandas dessa população mais vulnerável cuidando de ampliar mecanismos de proteção no âmbito da Legislação Urbana.

E é na Legislação Federal elaborada a partir da promulgação da Carta Magna que podemos encontrar comandos jurídicos que permitem a proteção de mulheres à luz do planejamento urbano e do ordenamento do território.

## 6.2 A mitigação das desigualdades de gênero - alguns dos institutos jurídicos existentes no PDESP

Um dos principais objetivos do PDESP foi alinhar as necessidades do aumento de oferta de moradia de baixo custo com a disponibilidade de emprego, adotando parâmetros de construção mista (residencial e não residencial) como as ZEIS (zona especial de interesse social). É no artigo 57 do PDESP que fica estabelecido que os empreendimentos localizados em ZEIS que atendem à exigência de destinação obrigatória de área construída para HIS

---

<sup>53</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas. – Fonte Ministério da Cidadania – Secretaria Especial de Desenvolvimento Social – Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-para-que-serve> - acesso em 19/01/2019.

(habitação de interesse social) não serão computáveis às áreas destinadas até o limite de 20% da área computável.

Na prática, isso significa que a área edificada com função não residencial não será contabilizada para o cálculo do valor a ser pago pela outorga onerosa (direito de construir). Isso serve de incentivo econômico para o empreendedor adotar a modalidade de construção mista, possibilitando a criação de novas oportunidades de emprego para a região e reduzindo os deslocamentos dentro da cidade.

Com o objetivo de criar moradias populares nas áreas de centralidade, foi criada a Cota Solidariedade, que trata de um novo regramento à cidade. De acordo com o PDESP, “todo empreendimento maior que 20.000m<sup>2</sup> deve doar o correspondente a 10% de sua área construída para produção de habitação de interesse social ou aquisição de terrenos. Como contrapartida, estes 10% não serão considerados área computável.”

Esse instituto jurídico ainda possibilita a reintegração de moradores de baixa renda nas centralidades urbanas, locais dotados de infraestrutura e oferta de emprego, eis que instituto jurídico presente no PDESP – a Cota de Solidariedade, foi regulamentada pelo Decreto nº 56.538 de 23 de outubro de 2015.

Outro instituto também inserido e regulado no PDESP foi o da usucapião especial urbana.

A usucapião é uma forma originária e declaratória de aquisição da propriedade e de outros direitos reais por meio da posse ininterrupta e sem oposição, com *animus domini*, durante determinado lapso temporal fixado de forma expressa em lei, observando-se outros requisitos legais. Esse instituto advém da posse mansa, pacífica e contínua, na qual o decurso de tempo é fator condicionante para sua operacionalização como previsto no artigo 1.238 e seguintes do Código Civil brasileiro (Lei 10.406/2002), regulado pelos artigos 246 e 259 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e o artigo 182 da Carta Constitucional que determina que o parcelamento do solo urbano deve atender as exigências do plano diretor, tendo em vista a ordenação da cidade como política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, reconhecido como um direito inalienável no PDESP, a usucapião especial urbana está inserida no capítulo que dispõe sobre os Instrumentos de Regularização Fundiária, Inciso IV do artigo 164, regulada pelos artigos 168 à 171 da mesma Lei e também pela Lei nº 16.402/2015 – Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em

seu artigo 134, inciso III que dão especial atenção para a regularização de lotes existentes em zonas especiais de social (ZEIS).

Considerando que parcela substancial de famílias que vivem em aglomerados subnormais é hoje chefiada majoritariamente por mulheres que não detém sequer o título de posse do imóvel em que habitam, o PDESP ao facilitar a regularização desses lotes reduz a vulnerabilidade dessas mulheres que muitas vezes são vítimas de violência perpetrada pelos próprios companheiros, que ou as expulsa, ou vende a casa sem seu conhecimento, colocando ao desabrigo a si e a seus filhos.

E é no comando enxertado no inciso I do artigo 303 e no inciso XIV do artigo 305 do PDESP que se encontra a proteção aos grupos sociais mais vulneráveis, mais especificamente da mulher.

No âmbito da justiça social, da função social da cidade e da preocupação com a solução das demandas relacionadas a desigualdades e vulnerabilidades a questão de moradia digna é citada 55 vezes em diversos artigos, enquanto a mitigação das desigualdades socioterritoriais é citada outras 10 vezes.

Destaca-se, entre eles, o artigo 5º do PDESP que trata dos princípios que regem a política de desenvolvimento urbano da cidade ao discorrer em seu parágrafo primeiro sobre a definição da função social da cidade que, necessariamente, perpassa “pela justiça social e pelo desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer” como forma de levar equidade social e territorial que compreende “a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo” (§ 4º do mesmo artigo).

Como se pode perceber, esses institutos jurídicos criam um arcabouço de normas que objetivam não só tornar a cidade mais justa ambiental e socialmente, como também possibilita a mitigação de desigualdades antes intransponíveis para a população mais vulnerável, especialmente mulheres, que diariamente travam uma luta desigual contra uma cidade que não as acolhe e as violenta.

A promulgação do Plano Diretor Estratégico pode ser considerada um marco regulatório e um grande avanço para a história do município, especialmente no que diz respeito a elaboração de institutos jurídicos que possam atuar como redutores das mazelas



sociais e da violência estrutural que ocorrem em uma grande metrópole como a cidade de São Paulo.

A adesão das reivindicações e a participação da sociedade civil na gestão pública, foram elementos fundamentais para direcionar o município ao objetivo de se tornar uma Cidade Sustentável por meio da adoção de conceitos como a cidade compacta e cidade policêntrica, adotando instrumentos urbanísticos voltados a socialização dos ganhos da propriedade.

Pode, igualmente, ser considerado um grande instrumento de pacificação social, pois foi capaz de dar voz e proteção a diversos segmentos extremamente vulneráveis da população, como mulheres, crianças, idosos, negros e minorias. No caso específico das mulheres, pode-se afirmar que são muitas as dimensões de desigualdades de gênero relacionadas à questão urbana brasileira, revelando um modelo urbanístico de cidades que incide de forma injusta e desigual sobre as mulheres, sobretudo de média e baixa renda.

O PDESP tenta conter o modelo de expansão urbana que redundou no inchaço das periferias sem infraestrutura, equipamentos públicos, qualidade urbanística e ambiental, em um centro urbano decadente e abandonado que cerceia de forma intensa a circulação de mulheres expostas a um padrão de vida precário e marcado pela violência.

Hoje, mais de cinquenta por cento das famílias paulistanas são chefiadas por mulheres, principalmente nas classes de média e baixa renda e que respondem, em sua esmagadora maioria, pelos trabalhos referentes à esfera da reprodução, tais como o trabalho doméstico e o cuidado com a prole. Essas mulheres acabam por ser as maiores prejudicadas pela precariedade no fornecimento de serviços públicos essenciais como energia elétrica, abastecimento de água, redes de esgoto, drenagem, coleta de lixo e pela precariedade ou inexistência de equipamentos públicos comunitários como creches, escolas, lavanderias e cozinhas comunitárias e nenhum acesso a cidade oficial.

Outro aspecto determinante na redução da violência estrutural abarcado pelo PDESP é a melhoria da estrutura de ruas e calçadas do município, principalmente a utilização da fachada ativa que torna mais amigável e seguro o caminhar pela cidade. A total ausência de qualidade urbanística das ruas e calçadas hoje existentes, aliada a precariedade do transporte público prejudica de forma mais intensa a mobilidade das mulheres, seja das mães que carregam seus filhos no colo ou com carrinhos de bebês, as acompanhantes de idosos ou

pessoas portadoras de deficiências e das chefes de família que carregam as compras para abastecimento da casa.

Além disso, nos bairros mais periféricos, aglomerados subnormais e ocupações nas centralidades urbanas é nítida a apropriação dos espaços públicos pelos homens por se tratar de locais insalubres, marcados pela violência e pela desestruturação social, fruto do descaso público que, conforme diminui sua presença, aumenta a carga social assumida pelas mulheres nesses mesmos lugares.

Por essas razões o PDESP com sua gama de instrumentos jurídicos para reverter esse quadro pode ser o agente transformador para reduzir a evidente desigualdade socioespacial existente entre homens e mulheres. Se a cidade é desigual, diferentes foram as ações previstas no PDESP para mitigar essas diferenças que redundam em um maior empobrecimento econômico e enorme custo social para as mulheres.

Inobstante, as sistematizações e avaliações do PDESP apenas se inicia. Como todo processo de construção de política pública de grande relevância ainda não há um consenso sobre a sua eficácia e um certo ceticismo em relação a efetividade do conjunto de processos, principalmente no que concerne mitigar a desigualdade de gênero existente.

Fruto de intensa participação da sociedade, instrumento democrático que amplia as possibilidades de acesso a uma cidade mais sustentável ambiental e socialmente o PDESP apenas cria mecanismos e institutos jurídicos que apontam o caminho para enfrentar os desafios socioambientais de uma grande cidade como São Paulo. Porém, a efetivação dos direitos nele contidos dependem da vontade política dos gestores municipais que precisam quebrar paradigmas na forma como as elites e a máquina pública enxerga tais desafios socioambientais.

E aqui se chega a uma gritante contradição. Em relação às mulheres e ao enfrentamento da desigualdade de gênero a questão urbana é ambígua. Se por um lado existe, por parte das mulheres, um intenso processo participativo na construção do plano, por outro lado, essa participação ainda é infinitamente menor nas instâncias políticas e decisórias.

Essa contradição é mais uma expressão da injusta distribuição de poder existente na sociedade: a organização comunitária, as bases do movimento popular, os quadros das organizações não governamentais, associações de bairros e movimentos de luta por moradia e reivindicações pela melhoria da qualidade de vida urbana, são massivamente compostas por mulheres, enquanto a maioria dos cargos representativos, de gestão pública, coordenação

de políticas públicas e de representatividade nas Câmaras municipais, estaduais e federais é composta por homens.

E são diversos os fatores estruturais e culturais que explicam o reduzido acesso da mulher ao poder, reforçando a tese de que as funções políticas ainda pertencem exclusivamente ao universo masculino. Na Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo, apenas 20% das cadeiras são ocupadas por mulheres, apesar de ser a maioria do eleitorado e da força de trabalho da cidade<sup>54</sup>.

Assim, mesmo um instrumento poderoso como o PDESP pode ser inócuo na medida que essa desigualdade coloca em xeque a efetivação dos direitos conquistados por aquele instrumento jurídico e na medida em que as mulheres enfrentam dificuldades para participarem da tomada de decisões locais. É escassa a inclusão de suas demandas nas agendas comunitárias e estatais. Urge, portanto, reverter este quadro de desigualdade nos espaços de poder e decisões políticas sob pena da participação feminina tornar-se mera alegoria, legitimadora de um modelo de planejamento da cidade que falsamente promove a inclusão.

### 6.3 As Legislações Federais mais relevantes para fomentar uma cidade mais inclusiva para mulheres

O papel exercido pelo ente federal nessa área é de caráter fundamentalmente articulador e fomentador e ao longo do início do século XXI pode-se afirmar que a atuação governamental procurou elaborar uma legislação que envidou esforços no sentido de fortalecer a estruturação jurídico-institucional da área, mas em evidente ambiguidade, destinou recursos muito limitados para a implementação das ações.

Assim, embora deficitário com relação a implementação das políticas públicas na área de planejamento e ordenamento de território, a produção legislativa federal permite uma perspectiva fundamental de que as iniciativas legislativas fortalecem o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e ao mesmo tempo demonstra que temas dessa relevância não podem ser vistos simplesmente como um problema de estado ou tarefa exclusiva dos órgãos executivos do poder público, mas sim como resultado da conjunção de

---

<sup>54</sup> Fonte: Câmara Municipal de São Paulo – Disponível em: [Câmara Municipal de São Paulo](#) - acesso em 07/09/2018.

esforços destes com os mais diversos setores da sociedade, que devem exercer, ainda, o imprescindível papel de controladores da ação do poder público.

Mesmo com o direito à moradia presente entre os deveres do Estado, constantes na Constituição Federal e em outros normativos legais, existe no país uma vasta gama de necessidades habitacionais não satisfeitas, configurando violações do direito à moradia, que incidem, sobretudo, nas camadas mais pobres e vulneráveis da população. Para tentar minorar essas diferenças abissais a União vem produzindo rico acervo jurídico-instrumental. Dentre as quais pode-se destacar:

Nas ações que envolvam a ocupação de terras ou imóveis da união da União a Lei 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações determina em seu artigo 17 que:

“A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

O Estatuto das cidades – Lei 10257 de 10 de julho de 2001 - que determina em seu artigo 7º a aplicação, pelos municípios, da progressividade temporal do valor do IPTU para imóveis que não cumpram sua função social, vedando a anistia para tais débitos em caso de não pagamento, culminando com a desapropriação pelo ente federativo; igualmente, o artigo nono da mesma lei que permite a usucapião especial urbana temas já anteriormente abordados no presente trabalho.

A Lei nº 11.107/2005 que permite e define como a União, estados e municípios possam se consorciar para realização de objetivos de interesse comum envolvendo especialmente ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população mais vulnerável.

A Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999 que altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 sobre a desapropriação por utilidade pública e as Leis nº 6.015, de 31 de

dezembro de 1973 que aborda registros públicos de imóveis urbanos e a 6.766, de 19 de dezembro de 1979 que determina como se dá o parcelamento e o uso do solo urbano.

A Lei nº 8.978, de 9 de janeiro de 1995 que dispõe sobre a obrigatoriedade construção de creches e escolas nos conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação.

A Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas determinando em seu artigo 35 “caput” que “os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher;

Igualmente o artigo 35-A e 73-A da mesma lei permitem que nas “hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do orçamento geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável”.

A aplicação do artigo 10º, inciso XI da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017 que trata da regularização fundiária urbana, determinando que a concessão de direitos reais deve ser preferencialmente em nome da mulher no caso de identificação de núcleos urbanos informais que devam ser regularizados.

E por fim a Lei 12.424 de 16 de junho de 2011 que altera o artigo 3º da Lei 11.977 – Programa Minha Casa, Minha Vida, dispondo sobre os requisitos para beneficiários do programa PMCPMV incluindo no inciso IV a prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.

## 7. A divisão político-administrativa da cidade de São Paulo: os desafios dos aglomerados subnormais e a configuração das subprefeituras

Em uma megalópole como a cidade de São Paulo a subdivisão administrativa se deu na forma de subprefeituras que englobam vários bairros geograficamente próximos entre si. Essa unidade administrativa gerencia os serviços prestados pelo município e a manutenção daquela parcela da cidade. Diferente das juntas de freguesia portuguesas, as subprefeituras não possuem autonomia administrativa ou dotação orçamentária e o subprefeito ocupa uma função eminentemente política que, apesar de participar da elaboração da proposta orçamentária da cidade, pouco ou nada tem a ver com a realidade local.

Uma subprefeitura pode cuidar diretamente da arrecadação de impostos e taxas dentro de sua área, sem que isso represente, entretanto, autonomia política ou financeira em relação à Administração Municipal. No caso da cidade de São Paulo as subprefeituras são estabelecidas por lei municipal, na qual são definidas sua atuação geográfica e suas atribuições possuindo caráter de Administração Direta, possibilitando a transferência gradual das funções de direção, gestão, decisão e controle dos assuntos municipais em nível local, respeitando as prioridades do Poder Executivo Municipal.

Essa forma de administração foi à alternativa encontrada pela cidade para dar um reconhecimento mínimo à existência dos assentamentos ilegais ou irregulares, oferecendo alguns serviços essenciais, mas ainda dificultando o pleno exercício dos direitos constitucionais e o pleno acesso aos instrumentos urbanos, pois apesar de elaborar o orçamento do município de forma participativa, essa participação não é democrática: se dá com subprefeitos nomeados pelo prefeito que, como anteriormente observado, são indicações políticas que pouco ou nada tem a ver com a realidade local, o que não permite que os recursos sejam distribuídos e aplicados onde realmente são mais necessários.

O resultado desse processo constitui um dos grandes desafios para o direito urbanístico da cidade de São Paulo – a terra valorizada continua restringindo o acesso de todos a moradia digna conforme expressa previsão constitucional, perpetuando as ocupações em áreas irregulares e sujeitas a riscos ambientais como única alternativa de moradia para uma grande parcela da população da cidade. A necessidade da regularização fundiária dessas

áreas, a remoção de populações que vivem em áreas de risco e a recuperação de ambientes degradados fruto dessas ocupações, são as consequências mais visíveis de um problema originado na forma de se produzir a cidade.

Para VARGAS e PONTES assim como ocorre no direito, à cidade é o resultado do confronto das demandas sociais das classes; a decorrência dessa tensão de disputas dos melhores espaços e da melhor qualidade. A hierarquia social se reproduz no espaço da cidade permitindo que as elites perpetuem o modelo que lhes é mais conveniente – a ocupação dos espaços mais valorizados, com as melhores soluções urbanísticas e a melhor infraestrutura de serviços oferecida pelo poder público, restando aos demais à segregação em áreas desvalorizadas e degradadas fruto dos loteamentos irregulares e das ocupações ilegais.

Perversamente, essa parcela da população ainda será estigmatizada pela sociedade e pelo próprio Estado por residir nesses espaços, enfrentando dificuldades para ser reconhecida como cidadã detentora de direitos em razão do preconceito que às marginaliza e oprime. Para as elites é inadmissível que a "ordem" que lhes assegura privilégios não seja sustentada por um grau altíssimo de violência estatal cotidiana. Essas populações são tratadas como ameaça ao "Estado democrático de direito" e há a percepção generalizada que a violência contra os moradores dessas periferias é a regra básica e fundamental da democracia.

## 8. O PDESP - Para cidades includentes em favor das mulheres

O planejamento urbano do PDESP se ocupou da inclusão social e bem-estar de (quase) todos os habitantes permitindo que o espaço seja includente na iminência de combater as discriminações e preconceitos naturalizados e normalizados contra grupos marginalizados, ora por motivos étnicos, ora de gênero, ora por classe.

O PDESP reconhece a inferiorização a que as mulheres são submetidas e estabelece mecanismos para o combate a esta segregação nas cidades. A condição marginal das mulheres cria maiores obstáculos para terem acesso a moradia adequada, pois estão em condição de maior vulnerabilidade por pertencerem a um grupo marginalizado – mulheres - não exercendo sua cidadania de forma plena.

Essas desigualdades decorrem de um planejamento urbano ainda incipiente que apesar de inserir a proteção de mulheres no âmbito do PDESP não consegue se utilizar desses institutos jurídicos para efetivar tais direitos. Essa invisibilidade ainda decorre de estruturas hierárquicas sociais difíceis de serem superadas, fruto do pensamento machista e elitista do extrato social que goza de grande poder econômico, político e social e que insiste em se sentir “desconfortável” em dividir espaços com os extratos sociais mais vulneráveis da população.

É justamente essa ampla liberdade atribuída a um grupo que restringe o exercício dos mesmos direitos a outro grupo impossibilitando-os de usufruir da cidade, já apropriada pelo grupo anterior.

Essa segregação urbana tolera uma diferença sistêmica e injusta sobre o modo de viver dentro da cidade, permitindo que o acesso aos equipamentos públicos, ao mercado de trabalho e ao lazer não seja igual para todos, retroalimentando as desigualdades nas cidades e afrontando os objetivos do desenvolvimento sustentável e as normas da ONU/Habitat, que estabelecem a igualdade de gênero e a busca por cidades includentes, assim como outros preceitos internacionalmente reconhecidos, reduzindo a possibilidade de efetivação de uma cidade socialmente sustentável.

Ermínia Maricato afirmou “que a segregação urbana ou ambiental faz com que se tenha uma segregação espacial, formando espaços legais e espaços ilegais. Para Maricato “as cidades ilegais são compostas por um grupo que se encontra marginalizado em razão das forças econômicas e ideológicas que perpetuam as condições pré-republicanas, ou seja, segregacionistas sujeitas a maior violência marginal e estatal. Já as cidades legais são aquelas



alcançadas por bens, serviços e equipamentos públicos (saneamento, saúde, educação etc.)”<sup>55</sup>.

Mulheres dificilmente usufruem da cidade, ora porque estão trabalhando para sustentar a família, ora porque a violência as obsta o deslocamento a qualquer parte do território urbano, ora porque sequer sabem que possuem voz para reivindicar seus direitos, ora porque sofrem com as hostilidades das pessoas que as veem ocupando um espaço para o qual não foram convidadas.

No âmbito do PDESP os movimentos sociais de mulheres e de luta por moradia em conjunto com os movimentos negros, passaram a lutar para que suas reivindicações fossem ouvidas e atendidas para que a cidade possa ser tão acessível quanto são para homens e tão harmônicas e universais quanto para brancos.

Em que pese esse arcabouço normativo de igualdade, resultado da luta dos movimentos anteriormente citados, na prática as normas ainda não ultrapassam o limite da formalidade. As mulheres, sejam brancas ou negras, não recebem a proteção legislativa fazendo com esta desigualdade aumente a violência contra esse grupo vulnerável e dificulte a existência de cidades social e ambientalmente sustentáveis.

Para comprovar que mulheres não possuem, de fato, cidadania, argumentamos que a legislação nacional e internacional estabelece dispositivos a respeito de mecanismos que devem direcionar o planejamento urbano incluyente e sustentável, de modo que homens e mulheres se tornem materialmente iguais e não apenas formalmente.

O PDESP apresentou uma legítima preocupação em buscar instrumentos de inclusão social para que as políticas públicas cumpram as metas de cidades sustentáveis.

Especialmente em seu artigo 330 inciso I e II o PDESP prevê “a proteção integral à família e à pessoa, com prioridade de atendimento às famílias e grupos sociais mais vulneráveis, em especial crianças, jovens, mulheres, idosos, negros e pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua para a redução das desigualdades socioespaciais, suprindo carências de equipamentos e infraestrutura urbana nos bairros com maior vulnerabilidade social”.

---

<sup>55</sup> MASTROLDI, Josué; BATIST, Waleska Miguel – O Dever de Cidades Incluyentes em Favor das Mulheres Negras - Revista de Direito da Cidade vol. 10, nº 2. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 862-886 862

O Plano contempla o enfrentamento do preconceito contra pobres, mulheres, migrantes e grupos étnicos, que são apontados como os culpados pela existência de violência, e pela formação de aglomerados subnormais (favelas/ocupações) conforme se extraiu da Conferência Habitat III, em Quito.

Ainda assim, apesar da proteção jurídica contida no PDESP a cidade não implementou nenhuma das políticas públicas ali inseridas que pudesse promover a inclusão social das mulheres ou o combate à segregação; pelo contrário, como já explanado anteriormente, o momento político é incerto com relação à efetivação do conjunto de normas contidos no PDESP e de total intolerância e violência estatal contra populações marginalizadas, especialmente mulheres, negros e comunidades LGBTQ+ fomentando a criação de guetos, o que viola o exercício da cidadania pelos grupos vulneráveis.

A realidade é que ao final de um dia de labor, essas mulheres não possuem tempo para sequer pensar que deveriam lutar para que essa realidade seja alterada. Muitas delas desconhecem que deveriam participar de discussões sobre planejamento urbano e sobre luta por inclusão social. Como a maioria das mulheres que ocupa espaços de pobreza, são ainda mais vulnerabilizadas por políticas públicas de habitação e infraestruturas precárias e acabam por sofrer todo tipo de violência e iniquidade.

Se o PDESP contempla institutos jurídicos que procuram eliminar todas as formas de exclusão da população vulnerável composta por mulheres é em razão das normativas includentes não serem aplicadas pelo Poder Público, nem observada pelos agentes de mercado imobiliário, que acabam sendo afastadas dos centros urbanos e definidas como indesejáveis, permanecendo invisibilizadas e segregadas.

O fato se confirma se notarmos que o Brasil continua reproduzindo a ideia de que existe um “lugar natural” para a mulher, e que este seria a casa, os empregos com baixa qualificação, os menores salários e que as coloca a margem de qualquer estrutura social mínima prevista pelos diplomas normativos.

Apenas a título exemplificativo os mesmos problemas de segregação que afetam mulheres, afetam os negros diretamente, pois são fixadas barreiras em que seus acessos são proibidos, ou permitido sob uma série de restrições. Entretanto, no caso dos negros, principalmente homens, os brancos acabam afetados pela sua marginalização, pois a ausência de oportunidades de acesso a trabalho, a equidade e justiça social na cidade “Legal” e a equipamentos públicos faz com que a violência seja o único meio encontrado para

garantir sua sobrevivência. Diferente das mulheres que são vítimas de violência sistêmica: em casa, nas ruas e estatal.

Assim, sem a instrumentalização dos institutos jurídicos previstos no PDESP e da intersectorialidade no âmbito da aplicação desses instrumentos e das políticas públicas, tais dispositivos estão restritos ao aspecto formal da norma sem qualquer eficácia para a solução dos problemas de habitação, mobilidade, segurança e acesso a equipamentos públicos, tornando todas as suas lutas insuficientes para lhes garantir o direito à cidade.

Mastroidi<sup>56</sup> afirma que “é possível notar que os desafios das mulheres ainda são muitos e vão desde a necessidade de uma maior integração entre as comunidades, formação de agentes multiplicadores e independentes, até o apoio do estado para que seja possível sanar demandas, de cunho mais imediato como coleta de lixo e saneamento básico”.

No que tange ao acesso ao saneamento básico e condições de habitação, dados coletados pelo IPEA<sup>57</sup> evidenciam que a menor cobertura do serviço é em domicílios com trabalhadoras chefes de família, totalizando 88,5%.

Ademais, o preconceito vivenciado diariamente pelas mulheres faz com tenham receio de denunciar as violências que sofrem, mesmo nos casos de furtos e roubos, de maneira que apenas 43% das mulheres negras e 52% das mulheres brancas procuram a polícia para denunciarem essa situação. Essa falta de confiança na polícia se justifica por ser vista como uma instituição repressora, violenta e não confiável.

Por isso as populações mais vulneráveis compostas de mulheres, negros, idosos, crianças e populações LGBTQ+ temem que a expressão “norma programática” venha, em um futuro não tão distante, ser aplicada ao PDESP, pois corre o risco de se tornar um texto normativo sem qualquer eficácia, um valor a ser buscado pelo Estado sem qualquer garantia ou previsão firme de seu cumprimento.

Cabe ao município promover a inclusão social das mulheres no âmbito do PDESP permitindo-lhes exercer sua cidadania de fato, aquela positivada pela Constituição Federal de 1988, que vai desde o acesso aos serviços públicos até a fruição do tempo.

---

<sup>56</sup> MASTROLDI, Josué; BATIST, Waleska Miguel – O Dever de Cidades Includentes em Favor das Mulheres Negras - Revista de Direito da Cidade vol. 10, nº 2. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 862-886 862

<sup>57</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas, e eventos.

A utilização dos instrumentos jurídicos contidos no PEDSP que tornam a cidade mais inclusiva para as populações mais vulneráveis, poderia reduzir, drasticamente, os índices de violência estrutural contra a mulher, eis que são elas as mais suscetíveis a prática de violência de gênero derivada dos aspectos ligados a exclusão social.

Contudo, como já foi abordado, a cidade somente cumprirá a sua função social a partir do momento em que existir igualdade de acesso aos bens e equipamentos públicos, mas o entendimento da aplicação de tais normas fica à mercê da discricionariedade da Administração Pública, refém dos orçamentos públicos, definidos por quem detém o poder, e não na representatividade feminina para que se reconheça a existência de violência estrutural contra mulheres e a desigualdade de gênero.

## 9. Conclusão

A organização do espaço urbano é fundamental, especialmente se considerarmos, que vivenciamos uma fase de extrema decadência da cidade, no sentido de ter-se perdido a relação de afeto e cuidado com o lugar em que se vive. Se antes a cidade se constituía no lugar da vida política e ao mesmo tempo no espaço de constituição do habitar enquanto prerrogativa humana, na atualidade, tanto a política quanto a faculdade de habitar (e não simplesmente de se alojar) estão desaparecendo.

Essa mudança na forma de enxergar a cidade deve-se a iniciativas conjuntas de uma política neoliberal que mesmo 450 anos depois do descobrimento, ainda privilegia elites, mesmo em suas normas e institutos jurídicos, em detrimento ao bem-estar social que deve contemplar, principalmente, as camadas mais vulneráveis da população.

Com efeito, a estética das grandes cidades brasileiras demonstra que enquanto os bairros centrais são valorizados e se transformam em objeto de investimentos urbanísticos, as áreas marginais são caracterizadas pela crescente degradação, transformando-se em áreas de “risco”, responsáveis por gerar um crescente e difuso sentimento de medo.

A ampliação do número de integrantes das “classes perigosas” em decorrência da pauperização e do enxugamento do Estado de bem-estar – e a sua acumulação em “áreas de risco”, transforma a cidade em “gigantescos Zumbis ” – na expressão de Batista – que assombram a “civilização” legitimando a engenharia de um controle cada vez mais violento e autoritário em relação àqueles que, historicamente, apresentam-se ao Estado brasileiro na condição de meras “vidas nuas”.

A aliança dos discursos higienistas voltados à preocupação com os índices de criminalidade e proliferação de doenças em determinados espaços urbanos amalgamada com os desígnios dos detentores do poder econômico, permite compreender como se constroem as estratégias de “terapia dos centros urbanos” por meio da expulsão das classes subalternizadas desses espaços.

Nesse sentido, esquadrihar o espaço urbano, demarcar espaços para o habitar da vida politicamente qualificada (bios) pressupõe a contínua separação da mera vida (zoé), ou seja, daquela vida indigna de ser vivida e que, por isso, revela-se como uma vida “matável” (homo sacer)<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> NIELSSON, Joice Graciele; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. “Os higienistas estão voltando”: biopolítica, classes subalternizadas e ocupação do espaço urbano no Brasil / “Hygienists are coming back”:

O olhar de gênero no planejamento territorial precisa trabalhar as demarcações entre a esfera pessoal e a esfera política, o território público e o doméstico, e nesse sentido deve advogar em prol do reconhecimento da diversidade como elemento chave para repensar a planificação.

O PDESP procurou dar voz a quase todas as demandas sociais. Seu mérito é ter realizado uma ampla discussão democrática sobre como a sociedade quer planejar a cidade para hoje e para as futuras gerações. Seu mérito foi trazer a luz da legislação a realidade de que existente desigualdades e diferenças, e que a (o) cidadã (o) e a comunidade não pode olhar para cidade apenas do seu ponto de vista, mas sim estando atento as diferenças. Gênero é uma delas.

Esse olhar sobre o gênero significa uma nova sensibilidade urbana que busca incorporar enfoques metodológicos e vozes dos coletivos antes excluídos. Para Paulo Santoro<sup>59</sup> “é necessário sair do raciocínio generalista, funcional, quantitativo ou em grande escala, e debruçar-se sobre um território em uma escala menor, que permite uma maior aproximação com os grupos sociais”.

Significa que a cidade precisa estar atenta para atender os anseios de aproximação desses grupos sociais e trabalhar a desigualdade de gênero, mudando o raciocínio que pode transformar o plano em um projeto de espaços para abrigar, por exemplo, equipamentos como creches. O olhar sobre gênero deve ser mais amplo de modo a enxergar como vai trabalhar a desigualdade em termos quantitativos.

Efetivamente, pensar a desigualdade de gênero no território, no âmbito do PDESP, vai além de escrever princípios e diretrizes, ou de determinar onde estarão equipamentos, mas também, por exemplo, entender o olhar diferenciado das mulheres sobre o espaço.

Mulheres são mais sensíveis aos lugares abandonados (por questões de segurança que muitas vezes significam uma ameaça maior a elas do que aos homens); à necessidade de lazer para seus filhos; ao transporte com qualidade e em quantidade suficiente para garantir seu espaço dentro do espaço coletivo. Se extrapolarmos para o conceito de função social da

---

biopolitics, subalternized classes and occupation of urban space in Brazil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 596-619, maio 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30172>>. Acesso em: 01 jul. 2019. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.30172>.

<sup>59</sup> SANTORO, Paulo Freire - Gênero e planejamento territorial: uma aproximação – Disponível em [https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2016/10/ABEP2008\\_1841.pdf](https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2016/10/ABEP2008_1841.pdf) - acesso em 20 jun 2019.

propriedade, poderia se dizer que representam os grupos mais sensíveis à sua aplicação, e as vozes excluídas do discurso urbanístico, além de serem um dos segmentos da população mais frágeis ou historicamente excluídos (como crianças, idosos, negros, minorias culturais, etc.).

É necessário desconstruir a percepção generalizada de que o tema “gênero” é recente no debate sobre o futuro do território urbano, principalmente no que concerne a utilização dos institutos jurídicos contidos no plano diretor. O PDESP pode ser um instrumento eficaz de combate a violência sobre essa população mais vulnerável e um instrumento de pacificação social reduzindo os índices de violência a que estão especialmente expostas. Faz-se necessária uma mudança de leitura sobre nossa evolução urbanística a partir do olhar de gênero.

Por fim, ao menos uma conclusão é possível: se precisamos fazer cidades mais justas e igualitárias, para pensar numa cidade mais igual, é preciso pôr em práticas os institutos jurídicos existentes no PDESP que permitam uma correlação menos desequilibrada de gênero. Isso justifica políticas exclusivas ou a preocupação com o olhar transversal sob o tema “gênero” sobre as políticas. Trabalhar a “equidade” significa tratar diferentemente os desiguais e trabalhar no campo da diferença<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> SANTORO, Paulo Freire - Gênero e planejamento territorial: uma aproximação – Disponível em [https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2016/10/ABEP2008\\_1841.pdf](https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2016/10/ABEP2008_1841.pdf) - acesso em 20/06/2019.

## 10. Bibliografia:

### Livros:

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, 6ª Ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato, Organizadores. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro – 5ª Ed. rev. – 2012 – São Paulo: Saraiva, 2012;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.

Revista Superior Tribunal de Justiça - volume 239, tomo 2 ano 27 julho/agosto/setembro 2015 - <https://ww2.stj.jus.br/web/revista/eletronica/publicacao/> - acesso: 26/10/2016;

COSTA, Carlos Magno Miqueri da Costa - Direito Urbanístico Comparado – Planejamento Urbano – Das Constituições aos Tribunais Luso Brasileiros – Editora Juruá, 2009;

RECH, Adir Ubaldó, Organizador – Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana [E-book], Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014;

CUNHA, Belinda Pereira da Cunha, AUGUSTIN, Sérgio – Sustentabilidade Ambiental: estudos jurídicos e sociais [e-book] – Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014;

MARIN, Karen Irena Dytz, Coord. – Meio Ambiente Inteiro [E-book] – Dados Eletrônicos – Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2013;

LEFEBRE, Henri – O Direito à Cidade – Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo: Centauro, 2001, 3ª reimpressão 2011;

BECK, Ulrich – Sociedade de risco: rumo à uma outra modernidade – Ulrich Beck; tradução de Sebastião Nascimento – São Paulo: Ed. 34, 2010;

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, MONTADON, Daniel Todtmann (Org.) – Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011;

CUNHA, Belinda Pereira ... [et al], - Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Henrique Legg, [e-book]– Caxias do Sul, RS : EDUCS, 2015;

BELLO, Enzo (org.) – Ensaio crítico sobre cidadania e meio ambiente [e-book], Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012;

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco – Curso de Direito Ambiental Brasileiro – 11ª ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2010.



USSIER, Jorge Luiz, MALAQUIAS, Augusto Vicente – Temas de Direito Urbanístico 6: áreas de risco – Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011.

USSIER, Jorge Luiz, MALAQUIAS, Augusto Vicente – Temas de Direito Urbanístico 5: Habitação – Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012. v. 1;

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas tendências do direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2012 [reimpressão];

ISEHARD, Antonio Maria Rodrigues de Freitas, (org.). *Temas de responsabilidade civil ambiental: a função socioambiental da propriedade sob a égide da sustentabilidade* – Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2013;

RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sergio. *Direito Ambiental e sociedade* [e-book]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso. *Direito ambiental brasileiro*. 12ª ed. – São Paulo/SP: Ed. Malheiros, 2004

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. *Direito municipal e urbanístico*-ed. rev. - Curitiba, PR: IESDE, 2012.

LE COURBUSIER. *Planejamento Urbano*. 3ª ed. rev. Tradução: Lucio Gomes Machado. São Paulo, SP: Ed. Perspectiva, 2000.

HAROEL, Jean-Louis. *História do Urbanismo*; Tradução: Ivone Salgado – Campinas, SP, Papirus, 199º.

VEDOVATO, Luis Renato; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho; MELEU, Marcelino (coord.). *Direito ambiental e socioambientalismo II* [e-book] organização CONPEDI/UFGM/FUMEC/Dom Helder Câmara– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

### **Teses e Artigos**

ACSELRAD, H.. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Disponível em: [Revista Brasileira de Estudos Urbanos](#). Acesso: 23/08/2016;

BRASIL, Luciano de Faria. *Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística*. [AMPRS.org.br](#). acesso em 27/10/2016.

MARRARA, Thiago. *Regulação local de infra-estruturas e direitos urbanos fundamentais*. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 9, n. 84, p.01-15, abr./maio, 2007. [Revista Jur Presidência](#). Acesso em 22/08/2016

- COSTA, Marcela da Silva Costa. Mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal. [Tese Mestrado](#) acesso 27/09/2016.
- SCHEIDT, Fernanda Selistre da Silva; SILVA, Poliana Rizzo da; SILVA, Sandra Márcia Cesário Pereira da and HIROTA, Ercília Hitomi. Consideração de requisitos ambientais em empreendimentos habitacionais de interesse social: um estudo de caso. *Ambient. constr.* [online]. 2010, vol.10, n.1, pp.91-106. ISSN 1678-8621. <http://ref.scielo.org/m98q85> – acesso 31/12/2016.
- FERRAZ, Pedro. Company. *Hermenêutica do Ambiente. Revista de Direito da Cidade*, vol. 05, nº01. ISSN 2317-7721 p. 325-350 – [UFRJ](#). acesso 08/08/2016;
- SOTTO, Debora. Terra e recursos financeiros para a habitação social: a cota de solidariedade no plano diretor de 2014 em São Paulo. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 3. ISSN 2317-7721 pp.842-858. Acesso 08/08/2016;
- Rolnik, Raquel. (1999). Exclusão territorial e violência. *São Paulo em Perspectiva*, 13(4), 100-111. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400011>
- REIS, Émilien Vilas Boas Reis; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues Venâncio. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal - *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1205-1230 – acesso: 30/11/2016;
- RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, [S.l.], v. 6, n. 12, jun. 2011. ISSN 21798699. Disponível em: [Fund Dom Helder Camara](#). Acesso em: 30/11/2016;
- BAZOLLI, João Aparecido - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): avaliação e resultados da aplicação em Palmas-TO - *Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1254-1276.
- COSTA, Beatriz Souza; RESENDE, Elcio Nacur. O bem sob a ótica do direito ambiental e do direito civil: uma dicotomia irreconciliável? *UNICEUB* – [UNICEUB](#);
- CHAMUSCA, Pedro. Governança e regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda e Inglaterra. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, v. 1, n. 1, p. 7 a 40, 2012. Acesso 30/11/2016.
- COELHO, Rodrigo. O espaço público na construção da cidade portuguesa recente: três décadas em balanço. *GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n. 9, p. 91-112, 2016. <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2016.09.005/pdf>. Acesso 31/12/2016;
- SILVA, Eugênio. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. *Revista de Geografia e ordenamento do território*, n. 2, p. 279-306, 2012. <http://dx.doi.org/10.17127/got/2012.2.012>. Acesso em 31/12/2016;

PIÉROLA, Luís Gregório; ALMEIDA, Paulo Santos de. Cidade sustentável: análise das delimitações de ocupação do solo, novo plano diretor estratégico (lei nº 16.050/2014) e minuta participativa do projeto de lei de uso e ocupação do solo 2014 da cidade de São Paulo. *Revista Direito da Cidade*, vol. 08, nº 1. ISSN 2317-7721.

TOALDO, Adriane Medianeira; MEYNE, Lucas Saccol. O impacto socioambiental do imóvel urbano frente às construções desordenadas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM* – p. 424-436. [www.ufsm.br/redevistadireito](http://www.ufsm.br/redevistadireito);

SANTOS, K.. Uma nova pobreza urbana? A financeirização do consumo na periferia de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Local de publicação Disponível em: [Revista Brasileira de Estudos Regionais](http://www.revistaabre.org.br). Acesso em: 03 Jan. 2017;

PRIEUR, Michel. O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente - The principle of non-regression in environmental matters. *Revista NEJ - Eletrônica*, Vol. 17 - n. 1 - p. 06-17 / jan-abr 2012. Acesso 06/07/2016.

BOYLE, Alan. Human Rights and the Environment: Where Next? *EJIL* (2012), Vol. 23 No. 3, 613–642 - downloaded from <http://ejil.oxfordjournals.org/> at New York University School of Law on 21/09/2016;

AUST, Helmut Philipp Aust. Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law. *EJIL* (2015), Vol. 26 No. 1, 255–278. downloaded from <http://ejil.oxfordjournals.org/> at New York University School of Law on 21/09/2016;

IELSSON, Joice Graciele; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. “Os higienistas estão voltando”: biopolítica, classes subalternizadas e ocupação do espaço urbano no Brasil / "Hygienists are coming back": biopolytics, subalternized classes and occupation of urban space in Brazil. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 596-619, maio 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: [UERJ](http://www.uerj.br) . Acesso em: 01 jul. 2019. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.30172>.

CAVALCANTI, Renata Neme. O Plano Diretor como instrumento de política urbana face ao Estatuto da Cidade: aspectos peculiares e breve análise da jurisprudência / The Governmental Urban Planning as ao instrument of urbao policy in retation to the City's Statute: peculiar aspects.... *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 94-111, maio 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: [Revista de Direito da Cidade](http://www.rdc.org.br) . Acesso em: 01 jul. 2019.

ARICATO, E. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência, São Paulo 1995 Disponível em: [USP](http://www.usp.br) . Acesso em: 10 jul. 2015.

BATISTA, Waleska Miguel; MASTRODI, Josué. O dever de cidades includentes em favor das mulheres negras / The duty of inclusive cities in favor of black women. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 862-886, maio 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: [UERJ](http://www.uerj.br) . Acesso em: 03 set. 2017. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.31664>.