

# Uma breve análise da paisagem urbana saudável e viável: a eficácia da Lei Cidade Limpa em São Paulo

**Maria Fernanda de Carvalho Bottallo**

Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de São Paulo. Advogada. Professora. Mediadora.

---

**Resumo:** O presente artigo trata da Lei Cidade Limpa em São Paulo e de como ela trouxe uma nova visão a respeito das cidades em função de sua paisagem. A preservação, proteção e conciliação da paisagem são direitos dos cidadãos e bens coletivos a serem buscados.

**Palavras-chaves:** Lei Cidade Limpa. Direito urbanístico. Paisagem urbana. Bem-estar coletivo.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Segregação urbanística e venda do espaço paisagístico urbano para fins comerciais – **3** Constituição de 1988: em busca de mudanças – **4** A poluição visual (a)normal do dia a dia – **5** Lei Municipal nº 14.223/2006 de São Paulo (Lei Cidade Limpa): a quebra de um paradigma – **6** Lei Cidade Limpa: grande inovação – **7** Paisagem urbana saudável e viável – **8** Manifesto de São Paulo – Carta da Cidade – **9** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

A formação territorial brasileira nunca recebeu a devida atenção por parte dos governos, deixando-se o tratamento das questões urbanas ao encargo das necessidades e tendências políticas, muitas vezes de quem detinha o poder econômico. A história das cidades brasileiras desenvolveu-se, pois, fundamentada na colonização e no desenvolvimento capitalista.

Em princípio, as populações estabeleceram-se nas regiões litorâneas para, somente após, ir-se avançando para o interior. Foram-se criando polos centrais de industrialização em regiões próximas ao litoral, o que facilitava o escoamento da produção para o exterior. Esse desenvolvimento provocou uma ocupação bastante desigual do território brasileiro. No final do século XIX, o aumento da importância das cidades processou-se rapidamente, quando elas perdem seu aspecto colonial.

No Brasil, apesar de populações de classes econômicas diferenciadas viverem em maior proximidade física do que em outros países, as novas zonas residenciais criadas pelas melhorias no transporte urbano eram mais estratificadas do que no período colonial e no início do século XIX. Conseqüentemente, as áreas mais centrais

atraíam os ricos, enquanto as mais distantes abrigavam os pobres, mais propensos a sofrer com os problemas do desenvolvimento urbano e a industrialização.

À medida que o século XX avançou, mais e mais trabalhadores transferiram-se para longe do centro da cidade, de certa forma forçados pela elite preocupada em manter um sistema de saneamento urbano razoável nas regiões em que instalavam suas propriedades. Defendia-se, também, a construção de moradias populares nos subúrbios, em bairros desprovidos da maior parte dos serviços públicos, mascarando problemas urbanísticos e afastando-se deles. No entanto, esses problemas viriam à tona num futuro não tão longínquo e cobrariam a conta por esse descaso.

Esse fenômeno caracterizou um círculo vicioso que continuou levando o Brasil a uma ocupação extremamente desigual em seu imenso território e à segregação de regiões inteiras. Não havia investimentos de agentes privados, ficando essas regiões relegadas à pobreza.

A consequência lógica dessa situação foi a migração de seus habitantes em direção aos grandes centros, formando, assim, sociedades de massa. A lógica capitalista de desenvolvimento brasileiro fez com que a população urbana crescesse desmesuradamente, gerando um acentuado êxodo rural e graves distorções regionais.

A problemática advinda desse êxodo não só trouxe problemas de ordem econômica, mas também urbanísticas e socioambientais na grande maioria das cidades brasileiras.

## 2 Segregação urbanística e venda do espaço paisagístico urbano para fins comerciais

Durante anos, o Estado brasileiro manteve-se impassível diante de toda essa problemática causada pela falta de planejamento no desenvolvimento de suas cidades. Consequentemente, esse descaso se refletiu na má qualidade de vida da população, sustentando, ainda mais, uma postura de certa forma elitista assumida pela urbanização brasileira. Em razão disso, sedimentou-se a desigualdade com suas políticas e prioridades institucionais voltadas para um pequeno segmento da sociedade.

Como afirma Edésio Fernandes:

Tal processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto na maioria dos países em desenvolvimento, também tem-se [*sic*] caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem elevado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: ALFONSIN, Betânia (Coord. e coautores). *Direito urbanístico*. Estudos Brasileiros Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 4.

A massa trabalhadora urbana, como já consagrado pela história, acomodou-se principalmente nas periferias das cidades (e também por diversos processos que não serão aqui comentados, foi levada a se afastar dos centros), onde a baixa capacidade aquisitiva lhe permitia pagar o aluguel ou comprar precariamente um terreno. Esses terrenos eram oferecidos por um processo de loteamento que se implantava com o mínimo custo para permitir um preço baixo de venda, ao alcance do ganho da maior parte da população urbana, que crescia de modo rápido.

Os poderes municipais, por sua vez, mantiveram-se afastados dessa problemática, não se comprometendo em levar infraestrutura a essa periferia urbana, pois não possuíam recursos públicos para tal em decorrência do próprio modelo de desenvolvimento, voltado para o mercado externo. A clandestinidade do parcelamento do solo urbano configurada deu ao Poder Público “razões” para não instalar estruturas imprescindíveis, tais como pavimentação, luz, água e saneamento básico.

Como contraponto ao que podemos chamar desse “antiurbanismo”, ao longo das décadas de 1920 e 1940, surgiu uma nova tendência, que baseava seu projeto de modernização no industrialismo e na urbanização, reproduzindo o discurso dos países mais ricos no século XIX. Os objetivos eram o embelezamento, a monumentalidade e o controle social sobre o uso do espaço.

Muitas cidades brasileiras tiveram, com isso, algum planejamento urbano nessa época, incluindo-se aí a cidade de Santos, com os projetos altamente revolucionários de Saturnino de Brito, e do Rio de Janeiro, que demandava especial atenção por ser a capital do país.

Aliás, a cidade do Rio de Janeiro criou um trinômio importantíssimo, uma vez que, além do embelezamento, precisava dar conta do saneamento (água e esgoto) e da circulação de gentes e veículos na cidade que cada vez mais crescia, daí porque dizer que foi adotado um discurso sobre a cidade dominado pelo “*trinômio sanear, circular e embelezar*”, que iria orientar todas as propostas que visavam à melhoria do meio urbano e à construção de uma imagem de cidade moderna para o Rio de Janeiro”.<sup>2</sup> Esse modelo ainda seria usado por várias cidades brasileiras nos séculos XIX e XX.

No entanto, esses projetos de urbanização e embelezamento não tiveram continuidade com o correr dos anos. E as cidades brasileiras tiveram seu crescimento em desacordo com qualquer tentativa de plano ou projeto.

Uma das cidades que mais sofreu nesse período foi a cidade de São Paulo, que se transformou, em especial na década de 1960 em diante, na esperança de milhares de migrantes, em especial do Norte e Nordeste, que buscavam na cidade industrial

<sup>2</sup> MOURA FILHA, Maria Berthilde. *Embelezar a cidade: a concepção de um novo padrão estético para as cidades brasileiras no século XIX e início do século XX*. João Pessoa (PB), Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Arquitetura. Centro de Tecnologia. Campus I (Dissertação de Mestrado), 2012. Disponível em: <unhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/download/799/774>. Acesso em: 23 maio 2016.

a esperança de uma vida melhor. Se, por um lado, essas pessoas afastavam-se da fome e da seca, por outro foram se aglomerado desordenadamente no entorno do grande centro paulistano, de forma totalmente precária e, em grande medida, sem nenhum respaldo do Poder Público.

Até a década de 1980, as cidades brasileiras, e aqui se destaca a cidade de São Paulo, cresceram sobre o paradigma ainda dominante do legalismo liberal, que se baseava, segundo Fernandes, em “uma longa tradição civilista [que] tem há quase dois séculos determinado e privilegiado a definição dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana”.<sup>3</sup>

Nessa época, não somente a cidade foi parcelada em lotes particulares, os quais foram apropriados por aqueles que possuíam mais posses, como outro fator paralelo pôde ser presenciado: o da venda do espaço paisagístico urbano para fins comerciais, ou seja, para uso de propaganda e anúncios. Esse processo transformou a cidade em uma grande e confusa vitrine de milhares e milhares de produtos, bens e serviços disponibilizados visualmente à sociedade.

### 3 Constituição de 1988: em busca de mudanças

Não se pode entrar no tema deste artigo sem fazer constar, ao menos sinteticamente, a importância das modificações implementadas pela Constituição Federal de 1988, no concernente ao direito urbanístico brasileiro.

Foi somente o nosso Constituinte de 1988 que decidiu enfrentar o problema em que se tinha transformado a questão urbanística em nosso país. A nossa Constituição petrificou o direito de propriedade e a sua função social, obrigando o nosso legislador e o nosso executivo a movimentar-se no sentido de instituir uma verdadeira revolução em nosso país, impondo-lhe as regras gerais de uma real e mais efetiva política urbana.

Essa nova visão da cidade veio ao encontro de diversos anos de lutas de movimentos sociais que questionavam a questão dessa segregação social que até então milhares de pessoas viviam. Tendo como fundamento o artigo 5º e seus incisos XXII e XXIII da CF, que garante o princípio da igualdade e o direito à propriedade e à sua função social, surge a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Entre outros desafios, o Estatuto da Cidade busca reverter uma das características comuns até então nas cidades (comum não só do Brasil, mas em diversos países do mundo): bairros centrais abastados, com equipamentos urbanos de última geração e muita área de lazer, contrapondo-se a imensos bolsões periféricos e favelas regidos pela precariedade, pela falta de infraestrutura, pela falta de segurança, pela irregularidade e pela degradação e desinteresse ambiental.

<sup>3</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia (Coord. e coautores). *Direito urbanístico*. Estudos Brasileiros Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 8.

O instrumento para fazer valer essa nova norma é o Plano Diretor previsto não só pelo Estatuto da Cidade como também pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A cidade brasileira, depois 1988, passa a ser pensada não como um mero espaço de aglomeração de gentes, mas como um espaço urbano traduzido em sua função social e no bem-estar da coletividade. Daí porque se pode expandir o tema a partir de então, pois o bem-estar não se resume apenas na questão de habitação e saneamento.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi além. Ela também trouxe o conceito de ambiente e o ampliou de forma a alcançar a paisagem urbana. Como afirma Norma Sueli Padilha:

É nesse conceito abrangente que a Constituição Federal albergou a concepção da proteção jurídica ao equilíbrio do meio ambiente, em seus vários e multipolos aspectos, incluindo, indubitavelmente, também o meio ambiente artificial, pois o ser humano é parte da Natureza, mas seu “hábitat” natural não são as florestas e sim as cidades, decorrentes da necessidade humana de contato, organização, troca, construída e transformada constantemente para adequar-se às condições necessárias ao conforto e segurança das populações humanas.<sup>4</sup>

A cidade é, segundo o IBGE, o local onde vive cerca de 80% da população brasileira.<sup>5</sup> Por esse motivo, não se pode pensar em defender somente o ambiente natural. É essencial que comecemos a buscar, cada vez mais, soluções efetivas à resolução dos problemas ambientais urbanos.

#### 4 A poluição visual (a)normal do dia a dia

O dia a dia corrido em uma cidade como São Paulo faz apagar do foco de seus moradores algo que acaba por fazer parte do que se vê como normalidade: a poluição visual. A correria, a falta de tempo, a luta diária pela sobrevivência fazem a população não pensar o quanto a quantidade de informação em excesso contribui para o cansaço e a desorganização mental, o estresse, a irritabilidade e até a violência de cada um cotidianamente.

A poluição visual não só compromete a leitura da paisagem como também pode se transformar em um ruído, prejudicando a atenção. Por exemplo, painéis de LED

<sup>4</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Elsevier, 2010, p. 405.

<sup>5</sup> IBGE. *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 1º/7/2015*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 23 maio 2016.

com anúncios podem distrair motoristas, ciclistas e até pedestres, sendo causadores de acidentes. Em uma cidade cujo índice de acidentes de trânsito e de violência advinda de roubos e assaltos é muito acima do normal, aumenta ainda mais com a distração causada, mesmo que inconsciente, por essa poluição visual diária.

A desorganização externa reflete a nossa organização interna, e o déficit na atenção é o maior exemplo de que essa desorganização causa ruído em nossa própria organização. E a cidade que não para e que pode ser assustadora para quem não a conhece é o reflexo mais patente desse fenômeno.

## 5 Lei Municipal nº 14.223/2006<sup>6</sup> de São Paulo (Lei Cidade Limpa): a quebra de um paradigma

Em busca de ordenar a paisagem urbana, o município<sup>7</sup> de São Paulo promulgou a Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que ficou conhecida como Lei Cidade Limpa. Regulamentada pelo Decreto nº 47.950, de 5 de dezembro de 2006, a lei passou a vigorar em 1º de janeiro de 2007<sup>8</sup> em meio a muita polêmica e a muitas críticas não só do público – em princípio –, que não entendia o seu objetivo real e achava que isso só geraria mais despesas para a população, mas principalmente daqueles que perdiam com ela: aqueles que usavam e/ou alugavam o espaço público urbano para vender produtos ou serviços.

Segundo Granziera:

A lei paulistana incorporou à noção de paisagem tudo o que se pode ver numa cidade natural ou artificialmente criado [artigo 2º da Lei 14.233/2006]. É de salientar a abrangência desse conceito, verificando-se que a paisagem urbana é composta por elementos distintos, de naturezas totalmente diversa. Todavia, no espaço da cidade, esses elementos encontram-se em dependência dinâmica, na medida em que formam um todo. Se qualquer um deles sofrer danos, a paisagem fica comprometida. Daí a necessidade de entender a paisagem urbana como uma relação de harmonia entre elementos.<sup>9</sup>

O certo é que essa lei visa recuperar os direitos mais fundamentais dos cidadãos paulistanos, quais sejam: uma cidade que cumprisse sua função social, respeitando o espaço urbano, o patrimônio histórico e a integridade da arquitetura e das edificações, bem como vias mais livres e seguras para a circulação de veículos e

<sup>6</sup> Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município de São Paulo.

<sup>7</sup> Entende-se por município a área urbana e rural. Portanto, a lei teve efeito no município, e não só na cidade (área urbana) de São Paulo.

<sup>8</sup> Esse período de três meses de *vacatio legis* foi o tempo que foi dado à população para que ela se enquadrasse à nova lei.

<sup>9</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 685.

transeuntes e a integridade dos prédios que escondiam diversos problemas em suas estruturas por trás de todas as placas e fachadas publicitárias.

A Lei Cidade Limpa, embora tenha sido um consenso num primeiro momento, significa a supremacia do bem comum sobre o interesse de particulares e o interesse corporativo. Ela traz como meta, entre outras ações, acabar com a poluição visual e a degradação ambiental, buscando a preservação da memória cultural e histórica da cidade e a facilitação da visualização de ruas, avenidas, fachas e outros elementos naturais e construídos da cidade.

O maior impacto – e o mais criticado no início – foi a proibição de anúncios publicitários em lotes urbanos e veículos móveis, incluídos aí: muros, coberturas e laterais de edifícios, além de publicidade em carros, ônibus, motos, bicicletas etc. Além disso, os anúncios indicativos e as peças publicitárias foram padronizados, seguindo normas preestabelecidas. Em resumo, o que vale é o seguinte:<sup>10</sup>

*Anúncio indicativo* – É aquele que identifica, no próprio local da atividade, o estabelecimento ou os profissionais que dele fazem uso. Exemplos: placas de loja ou letreiros de bar.

*Anúncio especial* – É aquele com finalidades culturais, educativas ou imobiliárias, como banner de teatro, faixa de trânsito e cartaz de venda ou aluguel de imóvel. Encaixam-se nessa categoria ainda as peças de propaganda eleitoral, cuja exposição é regida por lei federal.

*Anúncio de cooperação com o poder público* – É aquele que resulta de parceria estabelecida entre um órgão governamental e representante da iniciativa privada ou entidade da sociedade civil. Exemplo: placa com o nome da empresa ou instituição que realiza a conservação ou revitalização de determinada área pública.

Não são considerados anúncios, entre outros, os seguintes tipos de comunicação visual:

- Nomes, símbolos, entalhes, relevos ou logotipos incorporados à fachada dos imóveis por meio de aberturas ou gravados nas paredes e sem aplicação ou afixação, desde que integrantes de projetos aprovados.
- Logotipos ou logomarcas de postos de abastecimento e serviços, quando veiculados em bombas, densímetros e similares.
- Nomes de prédios, condomínios e hotéis.
- Referências que indiquem lotação, capacidade das instalações e avisos de cautela ou de perigo.
- Banner ou pôster cultural na parede de museu ou teatro.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lei nº 14.223/2006, artigos 6º e 19.

<sup>11</sup> SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. *Lei n. 14.223 – Cidade Limpa* – Prefeitura de São Paulo, 1º de novembro de 2007, p. 5. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Lei%20Cidade%20Limpa.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2016.

Para a colocação de anúncios indicativos nas fachadas dos imóveis, a lei introduziu uma norma geral a ser seguida por todos os estabelecimentos, sejam públicos ou privados. Isso porque o estabelecimento só poderá ter um único anúncio indicativo em sua fachada contendo as informações necessárias e com tamanho definido segunda a dimensão da testada.<sup>12</sup>

A lei dividiu em *imóvel pequeno* (testada inferior a 10 m = anúncio não poderá ser maior do que 1,5 m<sup>2</sup>); *imóvel médio* (testada é igual ou superior a 10 metros e inferior a 100 metros lineares = anúncio de 4 m<sup>2</sup>); *imóvel grande* (testada de tamanho igual ou superior a 100 mm lineares = dois anúncios indicativos em sua fachada de área total de cada um deles não poderá ultrapassar 10 m<sup>2</sup>).<sup>13</sup>

Além disso, devem seguir as seguintes regras:<sup>14</sup>

- Os anúncios deverão também estar separados por uma distância mínima de 40 m; só poderão avançar até 15 cm sobre a calçada ou passeio público se o imóvel estiver no alinhamento, e a placa deverá estar a uma altura mínima de 2,20 m do solo.
- O anúncio em toldo retrátil é permitido quando o nome do estabelecimento estiver colocado em um toldo retrátil,<sup>15</sup> e a altura de suas letras não poderá ultrapassar 20 centímetros.
- Se o imóvel estiver localizado em uma esquina, a lei autoriza a colocação de um anúncio indicativo em cada testada do imóvel, respeitadas as regras anteriormente mencionadas.
- O uso de totens ou estruturas tubulares também é permitido desde que esteja dentro do imóvel e que não possua altura acima de 5 m.
- No interior dos imóveis, a propaganda deve ser instalada dentro do imóvel.

Estão também proibidas a colagem de cartazes; o uso de faixas, *banners* e *outdoors*; a entrega de panfletos e *folders*; e a instalação de propaganda em carretos, ônibus, motos.

Enfim, a ideia da lei é limpar ao máximo a poluição visual no espaço comum da cidade. Restaram aos anunciantes alguns itens do mobiliário público urbano que podem ser utilizados para anúncios e publicidades, quais sejam:<sup>16</sup>

I – abrigo de parada de transporte público de passageiro; II – totem indicativo de parada de ônibus; III – sanitário público “*standard*”; IV – sanitário público com acesso universal; V – sanitário público móvel (para feiras livres e eventos); VI – painel publicitário/informativo; VII – painel eletrônico para texto informativo; VIII – placas e unidades identificadoras

<sup>12</sup> Linha divisória entre o imóvel e o logradouro ou via pública. O tamanho da testada é o indicado no carnê do IPTU.

<sup>13</sup> Lei nº 14.223/2006, artigo 13.

<sup>14</sup> Lei nº 14.223/2006, artigo 13, §1º.

<sup>15</sup> Estrutura de proteção que é recolhida sempre que termina o expediente.

<sup>16</sup> Lei nº 14.223/2006, artigo 22.



de vias e logradouros públicos; IX – totem de identificação de espaços e edifícios públicos; X – cabine de segurança; XI – quiosque para informações culturais; XII – bancas de jornais e revistas; XIII – bicicletário; XIV – estrutura para disposição de sacos plásticos de lixo e destinada à reciclagem; XV – grade de proteção de terra ao pé de árvores; XVI – protetores de árvores; XVII – quiosque para venda de lanches e produtos em parques; XVIII – lixeiras; XIX – relógio (tempo, temperatura e poluição); XX – estrutura de suporte para terminal de Rede Pública de Informação e Comunicação; XXI – suportes para afixação gratuita de pôster para eventos culturais; XXII – painéis de mensagens variáveis para uso exclusivo de informações de trânsito; XXIII – colunas multiuso; XXIV – estações de transferência; XXV – abrigos para pontos de táxi.

O desrespeito à legislação obriga os infratores a retirar os anúncios irregulares, além de serem aplicadas multas, que ultrapassam valores de R\$10 mil.<sup>17</sup>

## 6 Lei Cidade Limpa: grande inovação

No princípio, como foi dito, a lei pareceu severa demais, mas mostrou-se bastante necessária. No entanto, foi muito rebatida. As agências publicitárias reagiram de forma bastante negativa, entrando com pedido de diversas liminares na justiça. Todavia, contrariando a primeira instância, foi reconhecida a constitucionalidade da Lei Cidade Lima inicialmente pelo TJSP:

ATO ADMINISTRATIVO – PUBLICIDADE URBANA – LEI MUNICIPAL 14.223/06 – CIDADE LIMPA – O Plenário desta Corte reconheceu a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.223/06, tendo sido apreciado pelo C. Órgão Especial no Incidente de Inconstitucionalidade nº 163.152-0/3-00, sendo a ação que se funda na inconstitucionalidade da lei, improcedente. Decisão reformada. Recurso provido (TJSP – 1ª Câmara. Dir. Publ. – ApCiv com Rev 798.918.5/3-00 – Rel. Des. Danilo Panizza – v.u. – j. 2.12.2008 – DJE 17.12.2008).

E, finalmente, o STF fechou questão, decidindo pela competência do município de São Paulo para legislar sobre assuntos de interesse local, como firmou entendimento por unanimidade:

DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E PAISAGEM URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 13.9.2011. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal

<sup>17</sup> Lei nº 14.223/2006, artigos 39 a 43.

14.223/2006 – denominada Lei Cidade Limpa – trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Precedentes. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à competência do Município para legislar sobre interesse local. Agravo regimental conhecido e não provido. *Decisão*: A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da relatora. Unânime. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma, 6.5.2014 (STF – 1ª T. – ARE 771651-SP – Relatora Ministra Rosa Weber – v.u. – j. 6.5.2014 – DJU 22.5.2014).

Para que a lei se cumprisse, foi necessária uma força-tarefa para a que fosse feita a fiscalização da cidade com o auxílio das subprefeituras. Contudo, o ponto-chave para que a Lei Cidade Limpa “pegasse”<sup>18</sup> foi o apoio dos paulistanos, que, aos poucos, viram a chance de conviver com uma cidade mais limpa, livre da poluição e do caos visual que a cercava. Logo no princípio, já pôde ser visto a diferença. Com isso, o apoio da população ganhou ainda mais peso.

A Lei Cidade Limpa trouxe mais qualidade de vida para a população, diminuindo, de certa maneira, o fator de estresse de todos os cidadãos que diariamente conviviam com esse caos visual. Além disso, muitos perigos que eram escondidos por meio das imensas placas na fachada foram desvendados, trazendo segurança à população, uma vez que os comerciantes foram obrigados a dar conta também das irregularidades da fiação exposta e dos milhares de danos estruturais então revelados.

## 7 Paisagem urbana saudável e viável

A paisagem urbana é a assinatura de uma cidade. São Paulo não se compara a uma pacata cidade do interior do Estado, nem traduz o aspecto praiano de municípios litorâneos. A paisagem urbana não é mais do que a ação humana sobre o que foi um dia paisagem natural. Querer que haja um retrocesso e fazer que o homem restabeleça o ambiente tal qual fora no princípio, impossível.

É preciso, entretanto, reconhecer as transformações e dentro delas fazer que a cidade se torne um lugar possível para seus cidadãos. O ser humano, nesse sentido, deve ser mais importante que a especulação imobiliária e que o poder de compra impulsivo de mercado capitalista.

Daqui para diante, fazem-se necessárias políticas públicas cada vez mais eficazes para que se tornem as cidades sustentáveis para todos e por todos. Gestores, população, movimentos sociais, todos devem atuar energeticamente não para retroceder, mas

<sup>18</sup> Em face do poder econômico que o mercado de anúncios movimentava em São Paulo, muitos acreditavam que essa lei cairia por força jurídica ou por falta de fiscalização.

para melhorar a urbanidade das cidades. Deve-se, para isso, estabelecer um equilíbrio visual por meio dos administradores ou mesmo restabelecê-lo, se esse não foi criado quando do surgimento da cidade, para que não se corra o risco de que a poluição visual permaneça a ser um problema (GRANZIERA, 2015, p. 685).

## 8 Manifesto de São Paulo – Carta da Cidade

Durante o 1º Congresso Paisagem Urbana, coordenado por Regina Monteiro, uma das responsáveis pelo estabelecimento da Lei Cidade Limpa em São Paulo, que aconteceu no mês de dezembro de 2015 em São Paulo, foram realizados debates de paisagistas, arquitetos, urbanistas, juristas e artistas a respeito desse bem comum a todos, que é a cidade saudável e viável.

Ao final desse evento, foi assinado um documento, que leva o nome de *Manifesto de São Paulo – Carta das Cidades*, pelos participantes do Congresso. Nele, estão presentes diretrizes essenciais a serem seguidas daqui para frente como metas a serem alcançadas por uma cidade equilibrada, tendo em vista a harmonia e o equilíbrio paisagístico urbano com o fim de se buscar o bem-estar da coletividade.

Em face de tudo o que foi discutido neste artigo, é essencial que se conheça esse documento para que possamos traçar metas a partir dele a fim de buscar uma cidade, se não ideal, menos cruel do que se tem apresentado até o presente momento.

### INTRODUÇÃO

Este primeiro Congresso de Paisagem Urbana sente-se em dívida com as importantes iniciativas anteriores na busca de um compromisso internacional para a recuperação dos valores paisagísticos. Em 1993, foi assinada em Sevilha a Carta da Paisagem Mediterrânea; em 1998, foi assinada em Barcelona a Carta da Paisagem Urbana. No ano 2000, foi aprovada em Florença a Convenção Europeia da Paisagem. Em 2010, a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas apresentou os 12 princípios da Carta Brasileira da Paisagem. Em 2012, na Colômbia, teve lugar a Iniciativa Latino-americana da Paisagem (LALI), em que cada país incentivou sua carta da paisagem. Todas essas ações inspiraram a iniciativa que hoje apresentamos, e que tem o objetivo de mobilizar a população em prol de uma melhor gestão do uso da paisagem, a fim de melhorar a qualidade de vida cidadã.

### MANIFESTO DE SÃO PAULO: CARTA DAS CIDADES

Por uma carta cidadã da paisagem urbana.

I. A paisagem das cidades é um sistema aberto que está em constante evolução e, portanto, requer um tratamento de acordo com seu caráter dinâmico.

II. Fazem parte da Paisagem Urbana os espaços públicos, as construções em seu entorno, os espaços livres (edificáveis ou não) e todos os elementos naturais ou artificiais que estejam sobre ele ou em um espaço

aéreo. Uma Paisagem Urbana limpa e harmônica torna uma cidade legível e expressa a autoestima daqueles que as governam e de seus cidadãos.

III. A particularidade geográfica e ambiental na qual uma cidade é implantada e a cultura de quem a habita caracterizam a imagem própria e a identidade que conformam sua paisagem.

IV. Por sua natureza, a paisagem urbana é a extensão da moradia (a moradia coletiva), portanto é um direito inalienável, porque é inerente a ela; intransferível, porque não pode ser alienada; imprescritível, porque é um direito perene.

V. A otimização dos valores harmônicos, estéticos e cívicos que a paisagem urbana conserva encontra-se fortemente condicionada pela forma como é utilizada e pelas atividades que são desenvolvidas nas cidades. Qualquer alteração nas relações dos elementos que conformam a paisagem pode conduzir a uma instabilidade que repercutirá negativamente na qualidade da vida cidadã.

VI. O direito a uma paisagem urbana deve ser acessível a todos os cidadãos, e deve ser realizado por todos e para todos. É o direito a uma paisagem harmônica e, sobretudo, na qual prevaleça a ética na estética. Quando pensamos em uma cidade, pensamos principalmente na funcionalidade das vias públicas, dos edifícios e de todos os equipamentos que compõem o cenário urbano, que devem estar integrados e organizados como um exercício eficiente de suas funções. Mas é preciso pensar também em sua beleza e em seu encanto. O culto ao belo faz parte da cultura do homem.

VII. Essa aguda sensibilidade com relação às intervenções sobre a paisagem demanda uma gestão integrada e integral de seus usos possíveis, que concilie a manutenção de seu equilíbrio com o desenvolvimento de suas funções socioeconômicas. A paisagem urbana requer uma gestão integral, aberta, transversal e colaborativa, que acompanhe a evolução natural da cidade, contribuindo para integrar e consolidar seus novos sinais de identidade.

VIII. A paisagem urbana é o resultado de atuações públicas e privadas sobre um território – dois setores que compartilham a responsabilidade pela configuração da cidade real, e que devem compartilhar também a responsabilidade por sua sustentabilidade, sua manutenção e sua melhoria.

De acordo com o que aqui foi manifestado:

1. Consideramos que a paisagem urbana é um bem de caráter essencial no espaço de convivência de nossas cidades, merecendo atenção e proteção especiais. O grande problema das cidades não é a falta de planejamento, mas sim a falta de uma mudança comportamental das pessoas em relação ao ambiente em que vivem ou em que vivemos.
2. Consideramos que a preservação e a melhoria dos valores da paisagem urbana repercutem em aspectos fundamentais para a vida urbana.
3. Assim conceituada, a paisagem urbana tem relação com vários aspectos de nossa vida cotidiana pelos quais devemos zelar, e que afetam a qualidade de vida, tais como a saúde, o bem-estar...

4. A paisagem urbana deve evidenciar e valorizar os patrimônios natural e cultural, que garantem a identidade própria de cada cidade e explicam sua história.
5. Consideramos que o desgaste experimentado pelas cidades pelo uso intensivo de sua paisagem deve ser revertido diretamente em benefício da comunidade, por meio de melhorias tangíveis na própria paisagem.
6. Instamos as administrações a agir para melhorar a paisagem e garantir que sua ordenação seja harmônica, fomentando a habitabilidade e a segurança das cidades, e divulgando as obrigações e os direitos dos cidadãos.
7. Consideramos imprescindível a participação ativa da população na manutenção dos elementos que conformam a estrutura visível da cidade, e também no exercício dos direitos de urbanidade relativos à preservação da paisagem.
8. Solicitamos que os governos locais adotem instrumentos específicos para a gestão da paisagem urbana de base ampla, que estabeleçam e classifiquem as responsabilidades individuais, coletivas, públicas e privadas em benefício da qualidade de vida na cidade e da cidade.
9. Requeremos aos diferentes políticos e responsáveis institucionais que unam forças para que trabalhem juntos por cidades mais habitáveis, mais humanas, superando interesses particulares em favor do objetivo comum de melhorar as condições de convivência nos espaços urbanos e em seu entorno.
10. Entendemos que a paisagem urbana é, acima de tudo, um ponto de encontro da população, motivo pelo qual, com este último item, abrimos uma *Ágora Digital* para incorporar suas contribuições, a fim de enriquecer o processo.

São Paulo, 8 de dezembro de 2015.<sup>19</sup>

## 9 Considerações finais

Entre as décadas de 1930 e 1960, houve um grande desenvolvimento urbano no país, que atingiu não somente o âmbito territorial, como o socioeconômico, o cultural e, em especial, o ambiental. Esse rápido processo de urbanização em países em desenvolvimento está marcado pelo processo de exclusão e segregação social, o que eleva a taxa de pobreza nos grandes centros.

Em razão desse processo, muitas vezes sem controle, geram-se impactos socioambientais de grande extensão. Os espaços vão sendo tomados sem um controle efetivo até gerar o caos: não só com relação à habitação ou à falta dela, mas também com relação à existência ou não de equipamentos públicos que possam

---

<sup>19</sup> ICOUL. *Manifesto de São Paulo: Carta das Cidades*. I Congresso Internacional de Paisagem Urbana. São Paulo, dez. 2015. Disponível em: < <http://icoul.org/carta-das-cidades/>>. Acesso em: 23 maio 2016.

ser suficientes para a demanda da crescente população, o serviço de saneamento básico eficiente para essa cidade que cresceu sem planejamento e, principalmente, a preocupação em lidar com a poluição gerada por milhares de estímulos visuais, de artísticos a publicitários, que preenchem cada vez mais o espaço aéreo, os muros, os postes, ou seja, todo e qualquer lugar que possa dar lugar para que deles seja feito um painel para a exposição de algo ou venda de bens e serviços.

No século XXI, finalmente começamos a enxergar a quebra de um paradigma e a preocupação do Estado em estabelecer políticas públicas efetivas a fim de romper com esses vícios. Vive-se, no Brasil, esse paradigma, que plaina entre o que se pode ter do melhor e do pior que o desenvolvimento urbano pode dar com mais de 80% da população brasileira vivendo em suas cidades, segundo dados do IBGE.<sup>20</sup>

Em grandes cidades, como São Paulo, falta verde e, até 2007, havia excesso de propagandas e anúncios nos espaços públicos e aéreos da cidade. Informações demais para uma cidade tão cinza e tão complexa, no quesito de acolhimento, de conforto, de respiro.

Por esses motivos, pode-se dizer que a baixa qualidade de vida da cidade de São Paulo – e de grande parte das cidades do Brasil – é uma consequência da deterioração da paisagem urbana, e não só da segregação populacional a qual até hoje se fez com que as populações de menor renda sejam expulsas dos grandes centros.

Não adianta criticar, censurar... não há falar em corrigir um erro que levou tanto tempo para ser reconhecido; erro que provocou tamanha deterioração de espaços públicos. É o planejamento urbano pautado no interesse do bem comum e na função social das cidades que cada vez mais se tem mostrado possível.

Todos os cidadãos têm direito a uma paisagem urbana equilibrada e harmônica. Ao pensarmos em uma cidade socialmente funcional, pensamos em uma cidade em que vias públicas, edifícios e equipamentos urbanos componham o cenário urbano de forma organizada e integrada a fim de cumprir com diferentes funções. Contudo, é preciso não esquecer do belo, do que é minimamente agradável aos olhos e à mente.

A Lei Cidade Limpa que vigora em São Paulo interferiu de forma positiva na paisagem urbana da cidade, contribuindo para melhoria da vida da população. A novidade assustou, trouxe questionamentos, trouxe dúvidas, mas, por fim, venceu a grande tendência ao acomodamento humano.

Com a retirada da propaganda desordenada, São Paulo escreveu um novo rumo da história não só do direito urbanístico, como também do direito ambiental e dos direitos humanos.

<sup>20</sup> IBGE. *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 1º. 7.2015*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 23 maio 2016.

---

**A short review of urban landscape healthy and viable: the effectiveness of law city clean in São Paulo**

**Abstract:** This article focuses on the Law 14,223 / 2006, the Clean City Law from São Paulo, and how it has brought a new vision of the cities due to its landscape. The preservation, protection and landscape reconciliation is the right of citizens and a collective good to be sought.

**Keywords:** Clean City Law. Urban law. Urban landscape. Collective welfare.

---

## Referências

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: ALFONSIN, Betânia (Coord. e coautores). *Direito urbanístico*. Estudos Brasileiros Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

ICOUL. *Manifesto de São Paulo: Carta das Cidades*. I Congresso Internacional de Paisagem Urbana. São Paulo, dez. 2015. Disponível em: <<http://icoul.org/carta-das-cidades/>>. Acesso em: 23 maio 2016.

LEVIN, Alexandre. *Operação urbana consorciada*. Concentração público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MOURA FILHA, Maria Berthilde. *Embelezar a cidade: a concepção de um novo padrão estético para as cidades brasileiras no século XIX e início do século XX*. João Pessoa (PB), Universidade Federal da Paraíba. Departamento de Arquitetura. Centro de Tecnologia. Campus I (Dissertação de Mestrado), 2012. Disponível em: <<http://www.unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/download/799/774>>. Acesso em: 23 maio 2016.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização fundiária*. De acordo com a Lei 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com a redação dada pela Lei 12.727/2012. 2. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Elsevier, 2010.

SÃO PAULO. Leis Paulistas. Decreto 47.950/2009 – Regulamenta a Lei 14.223, de 26 de setembro de 2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.leispaulistas.com.br/anuncios/decreto-no-47950-de-5-de-dezembro-de-2006>>. Acesso em: 23 maio 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Cadan. Lei n.14.223 – Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo. Disponível em: <[http://cadan.prefeitura.sp.gov.br/sisgecan/downloads/Lei\\_14223\\_26.09.2006\\_PAISAGENS\\_URBANAS.pdf](http://cadan.prefeitura.sp.gov.br/sisgecan/downloads/Lei_14223_26.09.2006_PAISAGENS_URBANAS.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Lei n. 14.223 – Cidade Limpa – Prefeitura de São Paulo, 1º de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/Lei%20Cidade%20Limpa.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2016.

VIEIRA, Vinícius Marçal. Um ligeiro esboço sobre o papel do município na implementação do Direito à cidade sustentável. *Revista Jurídica Consulex*, ano XIV, n. 312, p. 63-65, 15 jan. 2010.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BOTTALLO, Maria Fernanda de Carvalho. Uma breve análise da paisagem urbana saudável e viável: a eficácia da Lei Cidade Limpa em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 217-232, jul./dez. 2016.

---