

Revista Brasileira de DIREITO URBANÍSTICO

RBDU

Coordenadoras-Gerais

Adriana Nogueira Vieira Lima
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Mariana Levy Piza

Coordenadora Adjunta

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues

ano 9 – n. 17 | julho/dezembro – 2023
Belo Horizonte | p. 1-308 | ISSN 2447-2026 | DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17
R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU

**Revista Brasileira de
DIREITO URBANÍSTICO**

RBDU

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU

Coordenação Geral

Adriana Nogueira Vieira Lima, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e Mariana Levy Piza

Coordenação Adjunta

Hanna Cláudia Freitas Rodrigues

Assessoria Editorial

Ana Carolina Campos de Melo

Conselho Editorial

Dr. Alex Ferreira Magalhães (UFRJ)
<http://lattes.cnpq.br/9383871504452656>

Dr. Emerson Gabardo (UFPR e PUC/PR)
<http://lattes.cnpq.br/3091904591160385>

Dr. Álvaro Sanchez Bravo (Universidad de Sevilla, Espanha)
<http://lattes.cnpq.br/5084987763906138>

Dra. Marinella Machado Araújo (PUC/MG)
<http://lattes.cnpq.br/9567055202539882>

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUC/RS)
<http://lattes.cnpq.br/2759534639224252>

Dra. Marise Costa de Souza Duarte (UFRN)
<http://lattes.cnpq.br/8614705824393576>

Dr. Claudio Oliveira de Carvalho (UESB)
<http://lattes.cnpq.br/8313743261334435>

Dr. Nelson Saule Junior (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>

Dr. Daniel Gaio (UFMG)
<http://lattes.cnpq.br/3860243568106899>

Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (UNICEUB)
<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

Dra. Daniela Campos Libório (PUC/SP)
<http://lattes.cnpq.br/7582517839705764>

Dr. Thiago Marrara de Matos (USP)
<http://lattes.cnpq.br/5001783167154079>

Dr. Edésio Fernandes (University College London, Reino Unido)
<http://lattes.cnpq.br/8715939045729830>

Comitê de Pareceristas desta Edição

Cláudio Carvalho | Lauro Gurgel de Brito | Alvaro Luis dos Santos Pereira | Emar Araújo | Érica Milena Carvalho Guimarães
Leôncio | Maria José Andrade | Thiago Marrara de Matos | Paulo Carmona | Tarcyla Fidalgo | Fernando Bruno Filho |
Ana Mônica Medeiros Ferreira | Mariana Mêncio | Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida | Sanane Sampaio |
Alex Ferreira Magalhães | Marinella Machado Araújo.

© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

R454 Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU. – ano 1,
n. 1, (jul./dez. 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2015

Semestral
ISSN impresso 2447-2026
ISSN digital 2448-1386
DOI: 10.52028/RBDU

1. Direito urbano. 2. Direito público. I. Fórum.

CDD: 347.81
CDU: 349.44

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o
Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são
de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Sumário

DOCTRINA

ARTIGO INTERNACIONAL

Cuatro décadas de políticas de regularización dominial de asentamientos informales en la Argentina

María Cristina Cravino	9
1 Introducción.....	9
2 Tensiones estructurales entre las políticas públicas urbanas y los asentamientos informales.....	12
3 Políticas públicas y debates en torno a los asentamientos informales en Argentina..	15
3.1 Década de 1990: neoliberalismo, regularización dominial como privatización y experiencias integrales	17
3.2 Década del 2000 y hasta mitad de la década de 2010: diversificación de programas asociados a organismos multilaterales de crédito y autóctonos	21
3.3 Los comienzos de la década de 2020	28
4 Conclusiones preliminares.....	29
Referencias	31

Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo

Gisele Brito, Pedro Rezende Mendonça, Raquel Rolnik	35
1 Introdução	35
2 Segregação e áreas de exclusividade brancas.....	36
3 Territórios brancos e planejamento urbano.....	41
4 Bixiga na rota do embranquecimento	51
5 Considerações para um agir antirracista	56
Referências	58

Memória e cidade em uma perspectiva de Justiça de Transição: o caso de Salvador

Carlos Eduardo Soares de Freitas, Márcia Costa Misi	61
1 Introdução	61
2 Justiça de Transição e memória	63
3 Cidades e Justiça de Transição, cultura e memória: amarrações possíveis	66
4 Considerações finais.....	79
Referências	80

Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública, uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro

Enzo Bello, Fernanda Artimos de Oliveira, Renata Piroli Mascarello	83
1 Introdução.....	84
2 A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência	88
3 O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública	92
4 O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal	98
5 Conclusões	104
Referências	105

Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social

Allan Ramalho Ferreira	109
1 Introdução.....	109
2 Parcerias público-privadas e instrumentos participativos	114
3 Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo	119
4 PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos	124
5 Experiência: Paiçandu Cultural	130
6 Considerações finais.....	131
Referências	133

Loteamentos, desmembramentos e expansão urbana: reflexões acerca do município de Juazeiro do Norte/CE

Diego Coelho do Nascimento, Pedro George Sales Torres, Cirlany Sousa Matos	135
1 Introdução.....	136
2 Percursos metodológicos.....	138
3 O surgimento de loteamentos urbanos: uma busca através da história	139
4 Caracterização de Juazeiro do Norte e legislação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo.....	144
5 Processos de registro dos loteamentos e o caso de Juazeiro do Norte	149
6 A expansão urbana e o parcelamento do solo urbano de Juazeiro do Norte: uma análise entre 2000 e 2020	151
7 Breves considerações	156
Referências	157

Regularização fundiária e municipalidade na promoção da política social de moradia no Brasil: uma análise de experiências em processos de habitação nos municípios de Goiânia e Trindade/GO

Frederico Alves da Silva, Moneye Camargo Graciano, Leandro de Lima Santos	161
1 Introdução.....	162
2 Referencial teórico	163
3 Resultados e discussão	166
4 Considerações finais.....	179
Referências	182

Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP

Caio de Paula Camerini, José Marques Carriço	185
1 Introdução.....	185
2 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental.....	187
2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	187
2.2 Estudo de Impacto Ambiental (EIA).....	190
2.3 Diferenças entre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	190
3 Mitigações e compensações ambientais.....	191
4 A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no município de Santos/SP	192
4.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em Santos/SP	192

4.2	A área de impacto dos empreendimentos e as localizações de suas medidas mitigadoras e compensatórias em Santos/SP.....	194
5	O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo.....	204
6	Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios?	204
6.1	Substituição do processo licitatório por medidas compensatórias do EIV.....	207
6.1.1	Frente às Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021	207
6.1.2	Outras fontes	208
6.2	Medidas compensatórias e seu uso jornalístico.....	209
7	Considerações finais.....	212
	Referências	213

Evoluções e involuções da legislação urbanística no processo de planejamento: o caso do município de Jacareí/SP

Claudia Ciapina Roldão, Cilene Gomes	215
Introdução.....	215
1 A legislação urbanística no Brasil até 2001	217
1.1 Legislação urbanística do município de Jacareí/SP	219
2 A legislação urbanística após 2001.....	227
2.1 A ação direta de inconstitucionalidade e as revisões do plano diretor.....	234
3 Considerações finais.....	238
Referências	240

A tarifa social de água no Rio de Janeiro: contradições na garantia do direito à moradia sem o acesso à água

Patrícia Finamore Araujo, Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto	243
1 Introdução.....	243
2 Acesso à moradia e à água como um direito social no Brasil.....	247
3 Provisão de moradia e serviços públicos à população hipossuficiente	249
3.1 Habitação de interesse social: da provisão da moradia ao reconhecimento da informalidade como alternativa	249
3.2 Tarifa social de água	251
4 Acesso à tarifa social de água no Rio de Janeiro	253
5 Considerações finais.....	259
Referências	260

NOTA TÉCNICA

A voz da orla ecoa: o Tribunal Popular da Orla de Natal em defesa dos direitos humanos, urbanos e socioambientais

Rodrigo Silva, Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio, Lucas Wallace Ferreira dos Santos, Maria Cecília de Souza Gomes, Sarah de Andrade e Andrade, Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante	265
1 Introdução.....	266
2 Cidade, territórios populares, meio ambiente e paisagem à luz do pluralismo jurídico.....	267
3 Dilapidação à vista: o sistema de proteção à paisagem e às populações vulnerabilizadas da Orla e a flexibilização normativa do novo Plano Diretor de Natal	271
4 O Tribunal Popular da Orla: inventando espaços de articulação popular contra as violações de direitos nos territórios costeiros.....	273
4.1 Denunciando violações de direitos: a carta-sentença do Tribunal Popular da Orla ...	275

5	Apontamentos e recomendações: garantindo os direitos socioambientais às populações tradicionais e em vulnerabilidade das orlas marítima e estuarina do município de Natal/RN	280
	Referências	282

BAÚ DO DIREITO URBANÍSTICO

Audiência pública na gestão democrática da política urbana

Daniela Campos Libório	287
I Fundamentação constitucional	287
II Fundamento legislativo	290
III Audiência pública e processo	293
IV Princípios	296
V Fases	299
VI Revisibilidade	304
VII Responsabilidade	305
Referências	305

Instruções para os autores	307
----------------------------------	-----

Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo

Gisele Brito

Mestra em Planejamento Urbano e coordenadora da área de Direito a Cidades Antirracistas do Instituto de Referência Negra Peregum. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3721-8068>.

Pedro Rezende Mendonça

Arquiteto e urbanista, membro do Instituto de Referência Negra Peregum e pesquisador pela FAUUSP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4727-2989>.

Raquel Rolnik

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6428-7368>.

Resumo: Neste artigo, construímos uma leitura da segregação urbana que considera sua dimensão intrinsecamente racial. Mostramos, a partir da obra de Villaça, como a literatura clássica de planejamento urbano tangencia o tema, sem superar o mito da democracia racial nas leituras sobre as cidades brasileiras. Construímos a ideia de territórios de exclusividade branca para ler a segregação na cidade de São Paulo a partir do grupo social que se segrega e que utiliza a segregação como forma de dominação. Então analisamos estes territórios e sua relação com o planejamento urbano, pela legislação urbanística e pela construção de um modelo de cidade que, historicamente, foi instrumento de exclusão da presença negra. Usaremos esta construção para observar o caso do Bixiga, onde obras da linha 6 do metrô e uma legislação indutora de transformação, na figura dos eixos de estruturação, ameaçam desarticular um território negro e, assim, liberar seu embranquecimento. Relatamos como, a partir de nossa leitura racializada da segregação, construímos diretrizes para a proposição de legislação urbanística antirracista. Buscamos mostrar que a inclusão da leitura racial abre caminhos ainda não percorridos na agenda brasileira do direito à cidade.

Palavras-chave: Segregação urbana. Segregação racial. Política urbana. Racismo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Segregação e áreas de exclusividade brancas – 3 Territórios brancos e planejamento urbano – 4 Bixiga na rota do embranquecimento – 5 Considerações para um agir antirracista – Referências

1 Introdução

Neste artigo apontamos características da relação entre cidade, planejamento urbano e segregação racial que surgem a partir de uma operação epistemológica

simples, mas quase ausente na bibliografia clássica sobre estudos urbanos: a racialização de territórios brancos. Ao contestar a suposta transparência ou ausência de cor da população branca,¹ veremos como a cidade de São Paulo é marcada não só pela simples segregação espacial das elites, concentrada em um território conhecido na literatura por quadrante sudoeste,² mas especificamente pela segregação racial das classes médias e altas brancas, numa espécie de pacto territorial narcísico da branquitude,³ que conforma territórios de exclusividade branca⁴ (MENDONÇA; SILVA; BRITO, 2023).

Esses territórios se expandem para dentro, aumentando sua homogeneidade, e para fora, em frentes combinadas e diversificadas de produção imobiliária de mercado e investimento público. Como ação essencial para a valorização imobiliária, espaços de sociabilidade negra no caminho da expansão dos territórios de exclusividade branca são destruídos e esvaziados, preparando o terreno para territórios e produtos imobiliários alinhados à norma urbanística, ou seja, ao ideal de cidade da branquitude.

O Bixiga, bairro da região central de São Paulo com presença histórica de população negra, situa-se hoje na rota desses vetores de embranquecimento. Recentemente, dois passos importantes foram dados na direção de uma nova expansão imobiliária neste bairro: novos incentivos à verticalização, com a demarcação de “eixos de estruturação urbana” pelo Plano Diretor de 2014, e a remoção da Escola de Samba Vai-Vai, tradicional e fundamental espaço de articulação política da população negra, para dar lugar à construção da linha 6-laranja de metrô. A partir desses eventos, passamos a compor a articulação do Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, e utilizamos esta experiência para exemplificar as disputas que queremos explicitar e, sobretudo, para provar que é possível pautar um debate antirracista nos espaços de formulação do planejamento urbano.

2 Segregação e áreas de exclusividade brancas

Villaça, em sua obra clássica *Espaço Intraurbano no Brasil*, constrói uma distinção entre o espaço regional e o espaço urbano a partir de uma especificidade: o espaço urbano é onde os efeitos da organização social no espaço são óbvios, sob forma de segregação. Ainda que o racismo fosse entendido como forma de

¹ PATERNIANI, Stella. *São Paulo cidade negra: branquidade e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Brasília, 2019. 342 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – UnB.

² VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

³ BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

⁴ MENDONÇA, Pedro; SILVA, Fernanda; BRITO, Gisele. Racismo Ambiental e risco: um olhar sobre a produção de áreas de exclusividade brancas. In: BELMONT (org.). *Racismo Ambiental e Emergências Climáticas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Oralituras, 2023.

dominação por outros autores⁵ na visão do autor esse fator é reduzido à dimensão de classe – ou seja, classe e cor são entendidas como redundantes.⁶

Ao analisar a obra de Gottdiener, Villaça aponta como esse autor reconhece o racismo como um dos fatores do processo de desconcentração metropolitana nos Estados Unidos. Mas critica a construção argumentativa:

Nas décadas de 1950 e 1960, relata Gottdiener, ocorreram dois importantes processos espaciais intraurbanos nos Estados Unidos, marcando ou acentuando a segregação racial: o influxo de negros e hispânicos, que vieram a ocupar as áreas mais centrais das metrópoles, e a fuga da classe média branca, com filhos, para os subúrbios. Esse é precisamente o processo socioespacial intraurbano que precisa ser.⁷

É interessante notar como, ao conduzir uma leitura sobre racismo, em um mesmo parágrafo Villaça substitui “negros e hispânicos”, termo usado por Gottdiener, por “pobres”. As diferenças das formas de segregação urbana nos Estados Unidos e no Brasil são bem conhecidas, mas não é isso que nos chama atenção. O interessante é como, na leitura de um autor brasileiro, a dimensão explicitamente racial da segregação urbana na literatura estrangeira é dissolvida para a dimensão de classe, enquanto é reconhecida como um fator relevante para observar a segregação no cenário estadunidense.

Uma das grandes contribuições da obra de Villaça é sobre como a “segregação espacial das burguesias é um traço comum presente em todas as nossas metrópoles”.⁸ Para chegar a essa conclusão, o urbanista mostra, como ao longo da história do país, a população de alta e média renda das cidades criou estratégias para a produção de localizações para suas residências, trabalho e consumo numa mesma região a fim de economizar tempo e tornar mais eficiente seu domínio sobre o espaço urbano. A esses territórios produzidos de maneira segregada e que reúnem as localizações mais valorizadas, Villaça chama de bairros residenciais das camadas de alta renda. No caso de São Paulo, esta área é denominada quadrante

⁵ FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972; MOURA, Clóvis. *Escravidão, colonialismo, imperialismo e racismo*. *Afro-Ásia*, vol. 14, 1983; GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.

⁶ Em 2012, Villaça publicou em livro um texto de quatro páginas, originalmente escrito em 2008, chamado “Como atua nossa ‘Elite Branca’”. No texto, o urbanista trata como brancas as classes de média e alta renda que ocupam o poder e o quadrante sudoeste explicado. (...) Por que os pobres ocuparam o centro e a classe média branca com filhos produziu os subúrbios?

⁷ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001, p. 39.

⁸ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 327.

sudoeste. Na mesma obra, o urbanista denomina como “bairros residenciais das camadas populares” os territórios de moradia das classes de renda mais baixa.⁹

Com estes conceitos, e buscando aprofundar o esforço teórico de Villaça, podemos devolver as perguntas: Por que o quadrante sudoeste de São Paulo é quase totalmente branco? Por que a população dos bairros populares é racialmente mais diversa? Embora mencione que, ao diminuir a população das senzalas, a população dos bairros populares foi aumentando, Villaça não aponta nessa obra o papel das ações antinegro na produção dessa segregação. Ao partir da compreensão de que raça é apenas um componente residual da segregação de classe, não conseguiremos explicar por que populações negras e brancas com a mesma faixa de renda¹⁰ não compartilham exatamente os mesmos bairros.¹¹ Não se trata, portanto, de negar o papel da classe na estrutura de segregação, mas de apontar como o apagamento da dimensão racial da segregação urbana oculta elementos fundamentais para sua compreensão.

Villaça não é o único autor desatento a esta questão. Nos estudos ligados ao planejamento urbano a respeito de São Paulo há poucos textos sobre o assunto. Em 1989, Rolnik já chamava atenção para a carência de um trabalho empírico mais profundo que consolidasse a questão da segregação racial, ao mesmo tempo em que reconhece “segregação racial, discriminação e dominação branca” como elementos historicamente importantes na história de São Paulo e do Rio de Janeiro, e demarcados pela “marginalização e estigmatização” do território negro.¹²

O reconhecimento da existência de territórios negros aparece em vários textos de Rolnik, em consonância com autores negros como Sodré, que lança o livro “O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira”, em 1989.¹³ Apesar disso, o racismo foi amplamente ignorado ou minimizado na bibliografia sobre planejamento da mesma época, entorpecida pelo mito da democracia racial e frustrada ao não encontrar nas cidades brasileiras um equivalente dos guetos negros estadunidenses ou sul-africanos. A partir daí, a construção de um campo de lutas sobre

⁹ VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 114-115; 225-236.

¹⁰ Villaça aponta, na introdução, que a distinção entre classe social e classe de renda pode ser minimizada “sem prejuízo da análise” (p. 14). Essa diferença não pode ser minimizada ao analisarmos a dominação racial, pois a divisão do trabalho é bastante relacionada à cor, mas aqui construímos o questionamento à formulação do autor a partir de suas próprias premissas.

¹¹ FRANÇA, Danilo. *Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI*. São Paulo, 2017. 253p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

¹² ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, v. 17, p. 1-17, 1989. p. 1.

¹³ SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019.

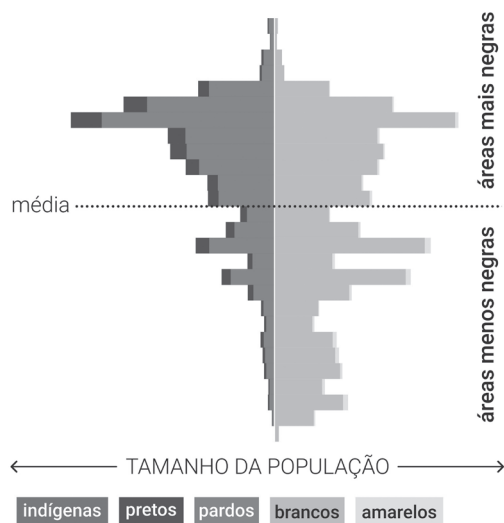
idades organizadas nas periferias se centraliza no debate sobre a importância da produção da moradia popular, mas sem endereçar a segregação espacial marcadamente racista que estruturava e estrutura a determinação das localizações da moradia da população negra e pobre.

Ainda que a dimensão racial não esteja explicitamente mencionada nos planos e na legislação das cidades brasileiras, essa segregação racial existe, não configurando o gueto negro, mas territórios de exclusividade branca. Muniz Sodré afirma que “conhecer a exclusividade ou a pertinência das ações relativas a um determinado grupo implica também localizá-la territorialmente” e que “território é o espaço exclusivo e ordenado das trocas que a comunidade realiza na direção de uma identidade grupal”.¹⁴ Sendo assim, a produção dos territórios de exclusividade branca constitui uma estratégia espacial da manutenção do poder e dominação branca sobre a cidade e sobre os corpos negros.

Chamamos de territórios de exclusividade branca os bairros marcados por uma predominância acentuada de formas de moradia produzidas para a branquitude, especialmente em suas parcelas de classe média e alta, e onde a presença negra só é tolerada através de sua dominação por relações de trabalho. Não se trata de um conjunto de territórios homogêneos – pelo contrário. São áreas com grande diversidade tipológica, horizontal e vertical, e com diferentes tipos de conflitos, articulações sociais, espectros políticos e outros marcadores de sociabilidade. Mas, em comum, são caracterizados por uma onipresença branca e pela ausência de locais de articulação política e social da população negra capazes de imprimir uma urbanidade. Ou seja, são espaços cuja constituição pressupõe incompatibilidade com uma territorialidade negra – por isso são exclusivos da branquitude.

¹⁴ SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019. p. 24.

Figura 1 – Distribuição racial da população da cidade de São Paulo conforme presença de população negra (pretos e pardos)



Dados: IBGE, 2010.

Esses territórios podem ser identificados por indicadores demográficos – o percentual branco de sua população – e pela sua relação com a legislação urbanística, como veremos a seguir. Nos mapas seguintes é possível visualizar o grau da segregação racial em São Paulo. Nas áreas amareladas, cerca de 90% da população residente, segundo o censo 2010, é branca, chegando a 98% em alguns agrupamentos de setores censitários. Esse nível de concentração de um único grupo racial não ocorre em nenhuma outra área da cidade, nem com qualquer outro grupo racial. Nos territórios onde há presença negra acima da média, a população negra representa 53,3% do total – ou seja, apresenta uma ordem de grandeza próxima à população branca na mesma área. Os setores onde a população negra representa mais de 90% são esparsos e poucos, ao contrário do que ocorre com a população branca onde ela supera este mesmo limiar. A figura 1 mostra como as áreas mais negras são racialmente diversas, ao contrário das áreas de exclusividade branca.

branca são os que, de fato, nascem do esforço ininterrupto daqueles que possuem poder político e capital e cuja forma de ação é através da legislação urbana:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referência cultural fortíssima na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.¹⁶

Nos territórios de exclusividade branca, o planejamento urbano e o mercado imobiliário formal de alta renda – tanto na figura de loteadoras como a Companhia City ou as loteadoras de Alphaville, quanto na figura das grandes incorporadoras imobiliárias – concentraram historicamente seus esforços e recursos. O planejamento urbano, assentado no desejo de modernização e de desenvolvimento, busca reproduzir esse quadro, promovendo o desaparecimento físico e simbólico da população negra. Podemos ver empiricamente como a branquitude, representada pelos moradores das áreas de exclusividade branca e pelo capital imobiliário que dali extrai sua renda, incide na formulação da regulação urbanística para perpetuação e expansão desse território. Ainda que seus interesses nem sempre sejam os mesmos, a legislação urbanística representa uma cidade pactuada pela branquitude que, em última instância, sempre protege a exclusividade de seus territórios.

O mecanismo de construção desse pacto narcísico da branquitude é explicitado, ainda que em outro contexto, por Bento. Trata-se de herança inscrita na subjetividade do coletivo, mas que não é reconhecida publicamente. O herdeiro branco se identifica com outros herdeiros brancos e se beneficia dessa herança,

seja concreta, seja simbolicamente; em contrapartida, tem que servir ao seu grupo, protegê-lo e fortalecê-lo. Este é o pacto, o acordo tácito, o contrato subjetivo não verbalizado: as novas gerações podem ser beneficiárias de tudo que foi acumulado, mas tem que se comprometer “tacitamente” a aumentar o legado e transmitir para

Portanto, não se trata de uma leitura demográfica da existência de pessoas negras residentes, de uma simples presença negra. Assim fosse, outros bairros também teriam sido citados em seu texto sobre o tema. Rolnik não é a única a destacar como territórios negros o mesmo conjunto de bairros específicos: Bixiga, Brasilândia, Casa Verde, Barra Funda, Cambuci. Podemos dizer, pela multiplicidade de menções cruzadas, que esses bairros constituíam desde então arranjos territoriais negros especiais, a ponto de serem notados mesmo por autores brancos.

¹⁶ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 13.

as gerações seguintes, fortalecendo seu grupo no lugar de privilégio, que é transmitido como se fosse exclusivamente mérito. E no mesmo processo excluir os outros grupos “não iguais” ou não suficientemente meritosos.¹⁷

A formulação de Bento parte, originalmente, da observação do mercado de trabalho. Porém, não podemos dissociar a divisão racial do trabalho da disputa pelas “vantagens de localização” (conforme Villaça) pela branquitude (figura 3). De nada adiantaria à branquitude garantir as melhores posições de trabalho se não garantisse também as melhores localizações do seu trabalho e de sua moradia. A ideia de herança é bastante pertinente a esses territórios: os recursos fixados em terras e em imóveis numa localização constantemente em valorização servem para a perpetuação dessa desigualdade racial ao longo das décadas, reproduzindo uma lógica de concentração e bloqueio do acesso à terra pela população negra presente desde a Lei de Terras de 1850.¹⁸

Ademais, quando dizemos que os corpos negros presentes nestes territórios de exclusividade branca possuem uma carga de dominação pelo trabalho, nos referimos aos trabalhadores e trabalhadoras que se deslocam diariamente para seus postos de trabalho e, de forma muito mais óbvia, aqueles empregados em atividades domésticas – como diaristas, porteiros, seguranças. É comum que estes corpos estejam fisicamente demarcados por essa dominação, usando roupas brancas, uniformes, trajes sociais. Os corpos negros sem essa carga de dominação codificam a presença de uma classe indesejada, de marginais, e são assim hostilizados. Essa hostilização ocorre através de ações policiais e de forma espacial, nos produtos imobiliários construídos nesses espaços e na legislação urbanística que os determina, e que limita atividades associadas à presença negra, buscando colocá-la em seu “devido lugar”. Foi assim, por exemplo, com o Código de Posturas ou com as determinações de níveis de ruído máximo em determinadas regiões pelos zoneamentos.

Os enclaves fortificados,¹⁹ descritos por Teresa Caldeira, são uma forma de organização da moradia e do consumo que busca proteger e repelir estes sujeitos. As observações de Caldeira sobre materiais publicitários reforçam não só a forma como estes produtos representam um modelo de cidade de “controle completo” e “erradicação da heterogeneidade racial e social”, mas ilustram como a construção

¹⁷ BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 24.

¹⁸ MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 2. ed. São Paulo: LECH, 1979; RIBEIRO, Anna Lyvia. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

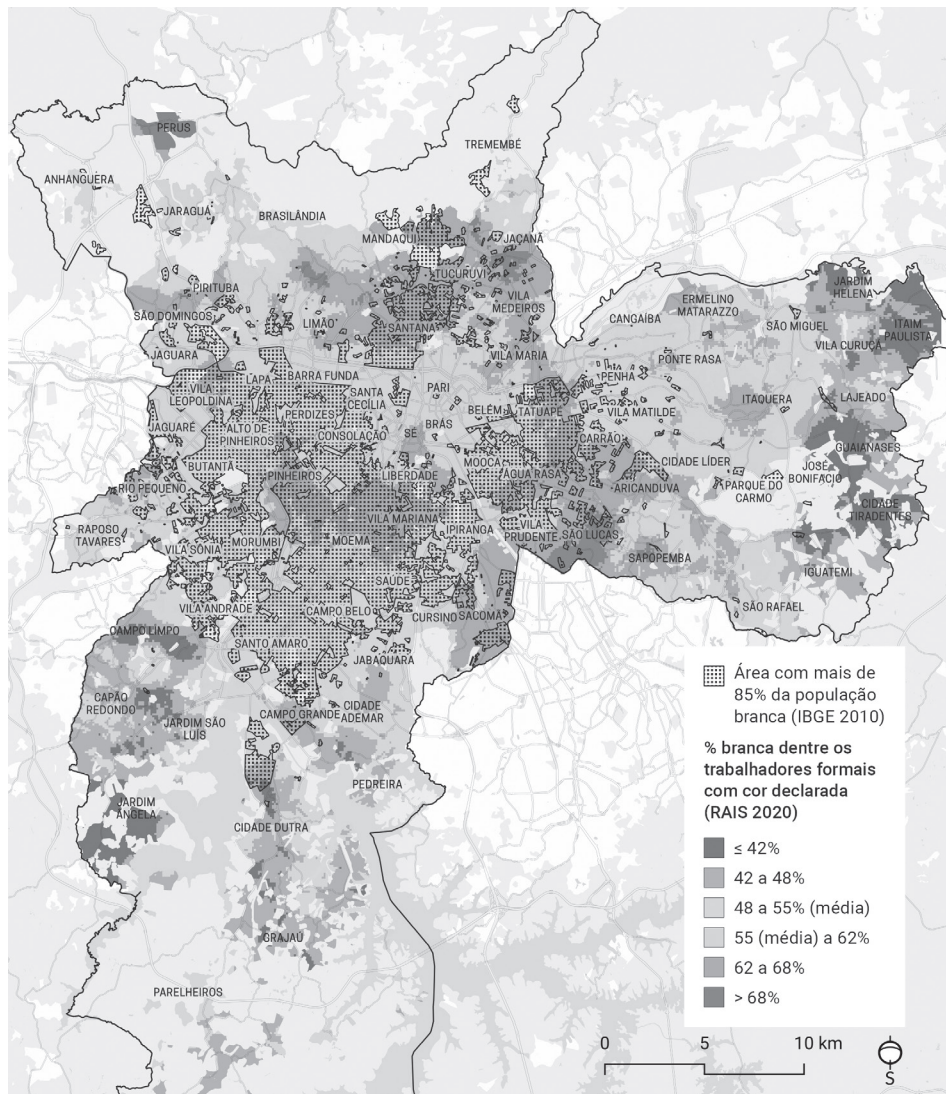
¹⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudos*, v. 47, p. 155-76, 1997. (p. 163).

desse imaginário no Brasil é impregnado pelo mito da democracia racial. Em outro exemplo, a repulsividade com que foram tratados os chamados rolezinhos²⁰ em 2013, caracterizados pela presença de corpos negros e periféricos em equipamentos típicos dessas áreas de exclusividade branca – os shoppings –, demonstra como a dominação racial se estende, para além da moradia e do trabalho, nos espaços de consumo.

A urbanidade dos territórios exclusivamente brancos é valorizada pelo planejamento como uma referência, como uma ideia de cidade de qualidade – a despeito da violenta segregação espacial que ela organiza. Ela não é apenas consequência da segregação, é também a fonte. Sua eficiência evita que decisões racistas tenham de ser explicitamente tomadas a cada ação do Estado ou do capital na distribuição de investimentos. Assim, ao ignorar o papel fundamental da segregação na operação da dominação e desigualdade social, e ao não colocar como diretriz a necessidade de enfrentá-la, o planejamento naturaliza a geografia do racismo. Não apenas naturaliza, mas também a define como modelo, ordenando os territórios a partir de quão parecidos ou distantes são dessa referência. Nunca se vincula esse padrão de urbanidade “de referência” à baixa qualidade urbana do conjunto da cidade, particularmente em relação à precariedade urbana e ambiental, identificada com as “periferias”. Assim, não seria necessário enfrentar a precariedade do modelo urbano ambiental dos territórios brancos das elites, mas apenas as urbanidades “racializadas”, periféricas, que precisam ser remodeladas à sua imagem.

²⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Revista Novos Estudos*, vol. 98, p. 13-20, 2014.

Figura 3 – Porcentagem das vagas de trabalho formais com cor declaradas ocupadas por brancos (suavizado por krigagem, $R^2=0,82$)



Dados: RAIS, 2020; Centro de Estudos da Metrópole, 2020. Elaboração própria.

Podemos vislumbrar esse discurso no texto dos últimos planos diretores (PDEs) de São Paulo. O PDE de 2002 dividiu a cidade em sete macroáreas. A Macroárea de Urbanização Consolidada abrange aproximadamente o mesmo perímetro do quadrante sudoeste definido por Villaça e, portanto, a área de moradia das elites, como o próprio texto da lei reforça. Note que a legislação reconhece a especificidade das faixas de renda que ocupam essa área. Mas nem esta, nem

nenhuma outra lei urbanística na história da cidade, reconhece o caráter explicitamente racial desta ocupação segregada:

Art. 156 – A Macroárea de Urbanização Consolidada, ocupada majoritariamente pela população de renda alta e média alta, é formada pelos bairros estritamente residenciais e pelas áreas que tem sofrido um forte processo de verticalização e adensamento construtivo, e, embora conte com *excepcionais* [grifo nosso] condições de urbanização e alta taxa de emprego, tem sofrido esvaziamento populacional e apresentado níveis elevados de saturação da malha viária.

§1º – (...)

§2º – Na Macroárea de Urbanização Consolidada objetiva-se alcançar transformações urbanísticas para controlar a expansão de novas edificações e a saturação da infraestrutura existente, por meio de:

- controle do processo de adensamento construtivo e de saturação viária, por meio da contenção do atual padrão de verticalização, da revisão de usos geradores de tráfego;
- preservação e proteção das áreas estritamente residenciais e das áreas verdes significativas;
- estímulo ao adensamento populacional onde este ainda for viável como forma de dar melhor aproveitamento à infraestrutura existente e equilibrar a relação entre oferta de empregos e moradia²¹ (Lei 13.430/2002).

A ideia de uma urbanização consolidada contrasta com o tom catastrófico que define a macroárea: nível elevado de saturação, necessidade de restringir e preservar, previsão de projetos para requalificar centros de bairro – que estariam, então, desqualificados. Essa concepção também contrasta com a quantidade de investimentos, públicos e privados, concentrados todos os anos no constante processo de urbanização dessa região. A definição das Macroáreas de Urbanização em Consolidação e de Urbanização e Qualificação ajudam a construir a leitura de um “gradiente de urbanização”:

Art. 157 – A Macroárea de Urbanização em Consolidação *é uma área que já alcançou um grau básico* [grifo nosso] de urbanização, requer qualificação urbanística, tem condições de atrair investimentos imobiliários e apresenta taxa de emprego, condições socioeconômicas intermediárias em relação à Macroárea de Urbanização Consolidada e à Macroárea de Urbanização e Qualificação.

(...)

²¹ SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/>. Acesso em: 22 out. 2023.

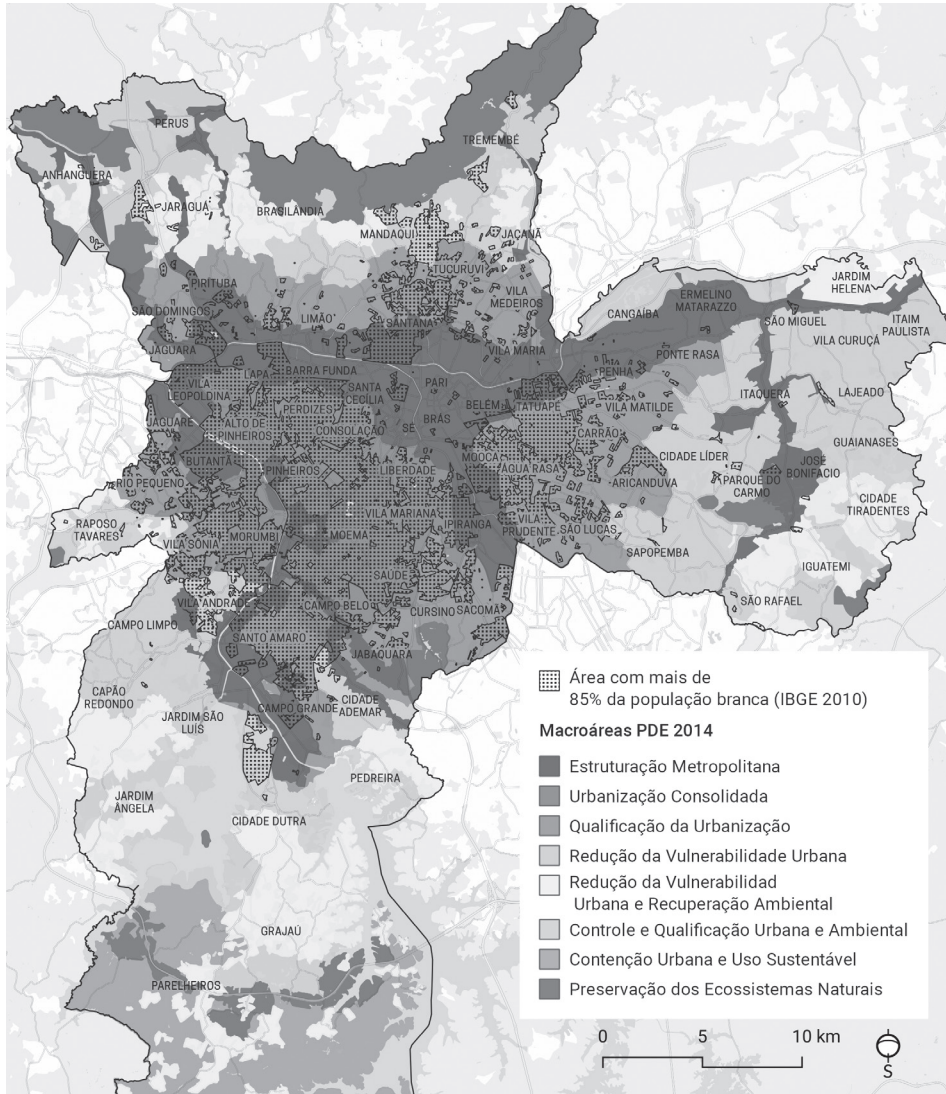
Art. 158 – A Macroárea de Urbanização e Qualificação, ocupada majoritariamente pela população de baixa renda, *caracteriza-se por apresentar infraestrutura básica incompleta* [grifo nosso], deficiência de equipamentos sociais e culturais, comércio e serviços, forte concentração de favelas e loteamentos irregulares, baixas taxas de emprego e uma reduzida oportunidade de desenvolvimento humano para os moradores.

Ou seja, o PDE 2002 enxerga o processo de urbanização em níveis, ou fases, onde sua versão acabada é a Macroárea de Urbanização Consolidada. Pela definição das outras áreas, fica nítido como os planejadores enxergam nesta macroárea o destino das demais. O Plano Diretor de 2014 mantém a definição dessa macroárea praticamente inalterada.

O que há de consolidado nessa região que curiosamente concentrou a produção imobiliária entre 2002 e 2014? Como pode a área considerada consolidada ser a mais beneficiada pelas linhas de transporte de alta capacidade em planejamento? Entendemos, ao inserir o componente racial nesta leitura, que a consolidação desses territórios se refere à exclusividade branca que os caracteriza. Ainda que os legisladores não tivessem se atentado a um mapa racial da cidade, a Macroárea de Urbanização Consolidada corresponde a toda a fatia sudoeste da área de exclusividade branca, como mostra a figura 3. Villaça reconhece como, ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda “sua produção material e direta, seu valor e preço (comandado pelo mercado imobiliário)”, “as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção de sistemas de transportes, etc.)” e também a “produção de ideias dominantes a respeito dele”.²²

²² VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012, p. 66.

Figura 4 – População em apartamentos *versus* população negra na cidade de São Paulo



Dados: IBGE, 2010. Elaboração própria.

A construção da definição dessa região não se dá de forma passiva, muito pelo contrário. Ela é sempre pauta de todos os processos de formulação da legislação urbanística. Nery Jr., que participou como técnico do processo de discussão do Plano Diretor de 1991 – que não foi aprovado –, descreve sua percepção sobre o processo participativo:

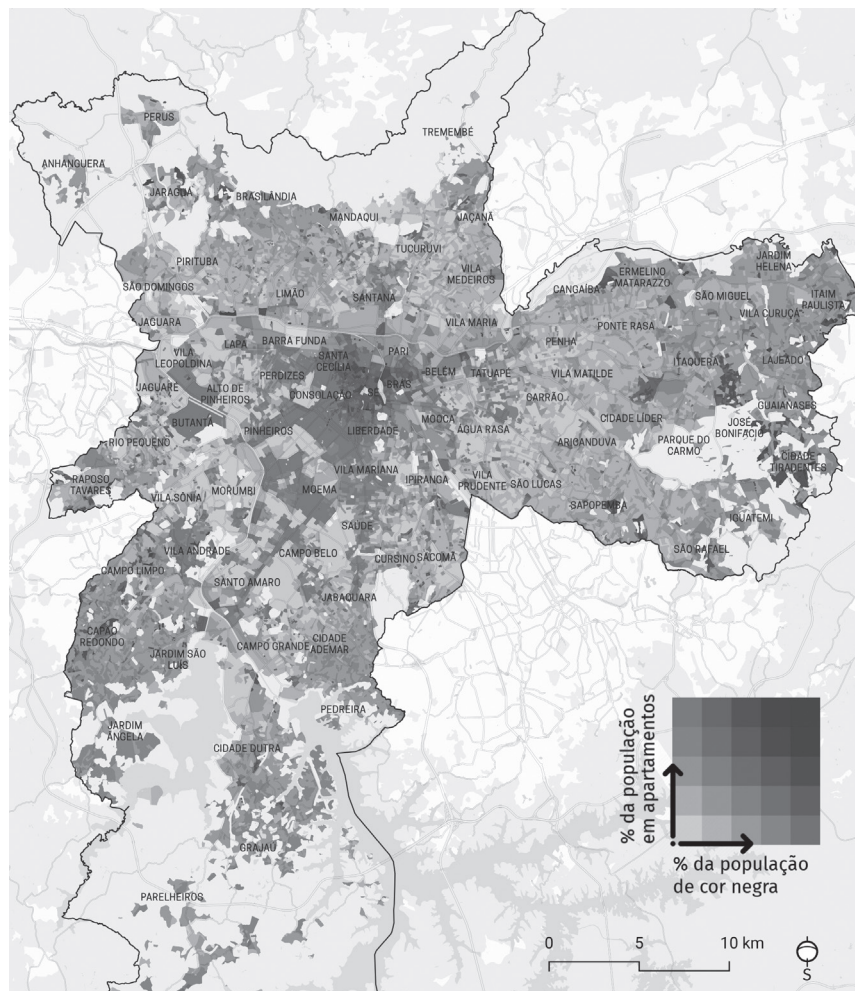
Nesse processo de discussão do Plano, o que me chamou muita atenção foi, de um lado, o apego demonstrado pelas classes de alta renda ao zoneamento vigente e, de outro, na mesma proporção, mas em sentido contrário, a não aceitação, por parte desse mesmo grupo social, das ZEIS, particularmente, no que diz respeito à urbanização de favelas. As pessoas deste grupo social, formado tanto por representantes de moradores de bairros elegantes (ou não tão elegantes) como por empresários da construção civil, apesar de divergirem, entre si, sobre muitas propostas do Plano, no que diz respeito aos temas acima apontados, suas opiniões se harmonizavam tal qual um coral barroco. Todos eles tinham críticas ao zoneamento, mas elas eram apenas superficiais; não chegavam a se opor ao modelo adotado. Cada um deles tinha suas razões e interesses específicos para mantê-lo; assim como cada um deles tinha um motivo para se contrapor às ZEIS e à urbanização de favelas.²³

Ainda que o autor mencione apenas uma vez o termo “racial” em sua tese, o que ele descreve é o próprio pacto da branquitude. Ela opera, de um lado, para garantir a preservação do *status* de seu território e, por outro, para impedir o reconhecimento dos territórios negros – aí sim, onde mora a população pobre. Ou seja, ela vê na legislação urbanística um mecanismo para exercer sua dominação e manter seu território como referência de cidade.

O discurso que Nery Jr. observa é contra a revisão do zoneamento de 1972, o primeiro marco geral da legislação urbanística de São Paulo. Se os planos diretores nos fornecem uma narrativa mais ampla sobre ideais de urbanização, é no zoneamento que se define, na prática, o planejamento da cidade.²⁴ Foi a partir do zoneamento de 1972 que se definiu, por um lado, o instrumento definitivo de preservação das Zonas Exclusivamente Residenciais (as ZER, ou Z1 na demarcação de 1972) e, por outro, o desenho do produto imobiliário vertical típico das áreas de exclusividade branca: a torre isolada no lote com abundância de estacionamento e distanciamento do espaço público.

²³ NERY JUNIOR, José. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886 – 1986*. São Paulo, 2002. 358 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (p. 20).

²⁴ FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, p. 667-684, 1997.

Figura 5 – População em apartamentos *versus* população negra na cidade de São Paulo

Dados: IBGE, 2010; LabCidade, 2021. Elaboração própria.

Possivelmente, um dos motivos que leva o território branco a se opor à demarcação das ZEIS em 1991 seria ter que conviver com os habitantes das poucas favelas restantes na área de exclusividade branca. Os projetos urbanísticos das gestões seguintes não deixaram dúvida de que esse jamais seria o caso: milhares de família viriam a ser removidas nos anos 1990 e 2000 por obras rodoviárias e para a construção de outros condomínios de exclusividade branca e de torres corporativas onde seus moradores trabalhariam. Esse processo é documentado por Fix²⁵

²⁵ FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

na Operação Urbana Água Espreada, por Lima²⁶ na Operação Urbana Água Branca, e pelo Observatório de Remoções na Operação Urbana Faria Lima e em novos projetos urbanísticos, como o Arco Jurubatuba e a Operação Urbana Bairros do Tamanduateí. Vale pontuar que, se por um lado, as remoções ocorrem com rapidez, os investimentos das operações urbanas em habitação de interesse social são de difícil empenho e nunca oferecem uma alternativa a todos os removidos – nem dentro, nem fora da área de exclusividade branca, de onde estão sendo expulsos.

O resultado tipológico de décadas de construção do território da branquitude é apresentado na figura 5. Vemos que os territórios de exclusividade branca possuem tanto ocupação horizontal, que corresponde às ZER, quanto vertical, que corresponde às áreas de incorporação imobiliária para condomínios residenciais. Seja vertical ou horizontal, a característica que unifica essa área é racial. A verticalização produzida pelo mercado é projetada e apropriada pela população branca, que coletivamente se beneficia da captura das vantagens de localização e também dos rendimentos imobiliários. A verticalização acessível à população negra, por outro lado, é produzida pelo Estado e se concentra nas periferias, nos grandes conjuntos habitacionais. Com isso, a política habitacional reforça o padrão de segregação racial. Já a região do centro histórico de São Paulo, simultaneamente negro e vertical, é constantemente entendida como um problema urbanístico, como uma área que necessita de “requalificação”, “revitalização” (como se não houvesse vidas) para “trazer moradores de perfis diversos”, e como uma área perigosa e inóspita.

4 Bixiga na rota do embranquecimento

O Bixiga é um exemplo nítido de território negro que passa por embranquecimento. Este processo pode ser visto em diversos momentos na história do bairro. O registro mais antigo da presença de um território negro localiza ali, entre o século XIX e início do XX, o quilombo Saracura, na várzea do córrego com o mesmo nome. A região foi se constituindo como bairro de baixa renda, com presença de cortiços e de atividades relacionadas a serviços e artesanato, fora do circuito industrial que se estabelecia na cidade. Com a imigração italiana no início do século XX, fruto de uma política de engenharia racial do Estado brasileiro, o bairro recebeu imigrantes da região da Calábria. Enquanto a população negra se concentrava nos cortiços, os imigrantes italianos tinham casas próprias e, inclusive, tornavam-se proprietários dos cortiços. Mesmo com essa divisão social, a convivência entre a população negra e os imigrantes não resultou em um espaço segregado.

Desde o começo do século XX, o carnaval é um catalisador das articulações estabelecidas neste território. O cordão carnavalesco do Vai-Vai foi formado em

²⁶ LIMA, Pedro. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: OUC Água Branca. *Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade*, v. 9, p. 9-24, 2020.

1930, resultando de uma cisão no grupo Cai-Cai. Ambos os grupos, sediados na Rua Almirante Marquês de Leão, possuíam também times de futebol. A efervescência do carnaval negro na cidade foi ignorada pelos órgãos de imprensa da época, que escolhiam reportar o carnaval das elites, e só reportavam as festividades negras se coubessem como assunto nas seções policiais, por eventuais conflitos com a polícia.²⁷ Foi graças à organização da população negra, com a criação de periódicos negros e com a formação de um circuito cultural próprio, articulado com movimentos mais amplos, como a Frente Negra Brasileira, que estas memórias não foram apagadas. É justamente a formulação e persistência dessa articulação social que constitui o Bixiga como território negro, e não apenas área de presença negra.

Nos cortiços e sobrados do Bixiga, moravam mulheres negras que sustentavam suas famílias trabalhando como empregadas domésticas, cozinheiras, lavadeiras e afins,²⁸ especialmente nos casarões da Avenida Paulista.²⁹ Os homens se empregavam nas oficinas locais ou trabalhavam de mascates ou operários na construção civil. Por suas características geográficas e pelo seu tipo de uso, sem indústrias ou grandes comércios, o bairro não era um destino frequente dos moradores de São Paulo e, portanto, não constituía uma localização atrativa para a moradia das elites. Por outro lado, esse isolamento constitui na região um “espírito de coletividade”, com relações de vizinhança muito próximas.³⁰ A imigração nordestina a partir dos anos 40 traz ao bairro comércios e restaurantes associados à presença destes imigrantes. Assim, o Bixiga possui uma urbanidade persistentemente diversa, característica dos territórios negros e indesejada pelos territórios de exclusividade branca.

Essa urbanidade foi alvo de diversas frentes de “modernização” no século XX. Ainda na década de 1930 começa a demarcação de áreas para abertura da Avenida Nove de Julho, parte do Plano de Avenidas desenhado pelo engenheiro Prestes Maia. A construção da avenida significou, ao mesmo tempo, a restrição do acesso à água, com a canalização e enterramento do córrego Saracura, a remodelação de um imaginário de território marcado por “ocupações pretéritas de más lembranças” e a expulsão de seus moradores indesejáveis,³¹ tudo isso para viabilizar um acesso rápido,

²⁷ DA SILVA, Zélia Lopes. A memória dos carnavais afro-paulistanos na cidade de São Paulo nas décadas de 20 e 30 do século XX. *Diálogos – Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, v. 16, p. 37-68, 2012 (p. 39-40).

²⁸ BARBOSA, Márcio (org). Frente Negra Brasileira: depoimentos: projeto de dinamização de espaços literários afro-brasileiros. *Quilombhoje*, 1998. (p. 36-37).

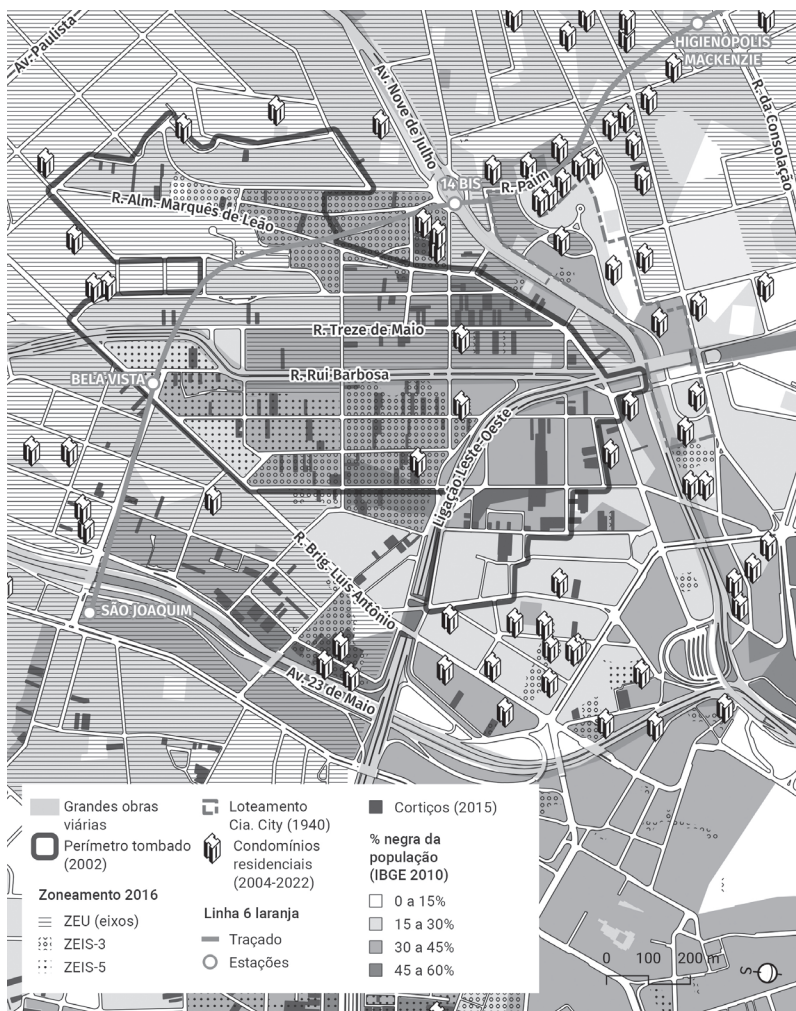
²⁹ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 73).

³⁰ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 77-78).

³¹ GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura

por automóvel, dos moradores dos loteamentos de exclusividade branca dos Jardins à região central da cidade. Outras intervenções viárias a partir dos anos 60 (Ligação Leste-Oeste, Rua Rui Barbosa, Av. 23 de Maio) empregaram os mesmos métodos em nome da mobilidade rodoviária. A mesma Companhia City, promotora dos loteamentos de alto padrão nos bairros dos Jardins beneficiados por estas obras, explorou também a valorização trazida pela abertura da avenida, com seu loteamento ao longo da rua Avanhandava – confrontando o Bixiga pela margem oposta do córrego.

Figura 6 – Mapa da região do Bixiga



Dados: HABISP, 2015; GEOSAMPA, 2022; IBGE, 2010. Elaboração própria.

e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023 (p. 174).

No campo da regulação urbanística, o Bixiga é visto pela lógica da excepcionalidade. No zoneamento de 1972 e suas edições da década de 70, a área ocupada mais densamente pela população negra foi demarcada como uma área especial de urbanização, que deveria receber um plano de zoneamento próprio. No desenho final do zoneamento, alguns locais permaneceram demarcados como zonas especiais para implantação de equipamentos públicos, incluindo o terreno onde, desde o mesmo período, se localizava a sede do Vai-Vai. O bairro recebeu zonas de uso com incentivo ao remembramento de lotes, buscando viabilizar a implantação de grandes empreendimentos. O incentivo à produção do produto imobiliário típico da área de exclusividade branca nesta região revela como o Bixiga está na rota do embranquecimento.

Nos anos 80, a formulação do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo (IGEPAC) da Bela Vista pelo Departamento de Patrimônio Histórico da prefeitura representou um avanço no apagamento simbólico da presença negra no Bixiga. O inventário seleciona os marcadores físicos da presença italiana – as cantinas da Rua 13 de Maio e os palacetes, por exemplo – como representantes da autêntica urbanidade do Bixiga e, portanto, dignos de preservação. A seleção da memória branca acompanha a negação da memória negra: o inventário ignora os marcadores físicos da territorialidade negra ali presente desde o século XIX e caracteriza a então recente imigração nordestina como uma desvirtuação do caráter originalmente italiano do bairro.³² Este material subsidiou a abertura do processo de tombamento do bairro em 1990, resultando no tombamento definitivo em 2002. Apesar de cumprir um papel importante no controle da atividade imobiliária no bairro, o tombamento se direciona ao patrimônio construído e, portanto, não é capaz de garantir a permanência das pessoas e de suas formas de sociabilidade. Nos anos seguintes, o entorno passa por um processo de verticalização de mercado – portanto, de pressão pelo embranquecimento – que se reflete na remoção de cortiços e comércios populares incompatíveis com a territorialidade branca, sem políticas públicas de permanência. Esse processo, bastante visível na região da Rua Paim, se intensifica e se expande com a construção da linha 6 laranja de metrô.

Os primeiros projetos da linha são do final dos anos 2000, com um traçado que partiria da região da Bela Vista, na região central, e atingiria a Brasilândia, na Zona Norte. Ela conecta territórios negros históricos: a Brasilândia e a Bela Vista, onde fica o Bixiga. No caminho, ainda passa pela Barra Funda – antigo território negro onde infraestruturas rodoviárias destruíram o Largo da Banana, outro espaço

³² CADENA, Dirceu. IGEPAC-Bela Vista e o tombamento do Teatro Oficina: Representação, governo e contestação no Bixiga. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 51, 2021.

histórico do samba.³³ O projeto, porém, sistematicamente ignora a presença de territórios negros em seu trajeto. Ainda na etapa de planejamento, decide por remover o Vai-Vai, que, apesar de sua relevância histórica para o bairro, não estava protegido pelos instrumentos de preservação. No processo de licenciamento da linha, o Estado reconhece a existência do território negro, mas não toma nenhuma ação preventiva de prospecção arqueológica.

Em 2022, as escavações da estação 14 Bis nas imediações do antigo galpão do Vai-Vai encontraram um sítio arqueológico. A população do bairro, blocos carnavalescos e organizações do movimento negro então articulam um coletivo, o Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, para incidir sobre as diretrizes das escavações. Já depois de encontrados os artefatos, a pesquisa arqueológica desconsidera a possibilidade de os vestígios terem relação com a presença persistente de população negra, de quilombos ou de rituais religiosos de matriz africana. Não fosse a ação do coletivo, qualquer possibilidade de associação dos achados com a presença de um território negro permaneceria descartada de partida. Ou seja, sem a presença de um coletivo que se reconhece como parte da territorialidade negra do Bixiga, a construção da estação de metrô culminaria no apagamento da presença negra no bairro. Por outro lado, a possibilidade de se estabelecer uma articulação política de forma rápida para resistir a este apagamento é uma característica que o território negro do Bixiga possui desde sua formação.

Essa dimensão de apagamento da memória e epistemicídio são parte dessa frente de embranquecimento: permitem desvincular o território de seu passado e presente negros, corrigindo-o aos interesses de seus futuros moradores e incorporadores branco, que, como já vimos, são avessos à convivência com territórios negros. Há ainda a dimensão demográfica, em que pessoas negras são barradas de acessar a moradia e são fisicamente removidas. Essa é a tendência posta pelos incentivos à incorporação trazidos pelo PDE 2014 e pelo zoneamento de 2016.

O zoneamento de 2016 estabelece duas zonas de uso para a área em questão: ZEIS 3 e ZEU (a zona de eixo). As ZEUs atendem a uma diretriz de reconcentração da densidade construtiva no entorno da rede de transportes, com incentivos à incorporação imobiliária de mercado, como potencial construtivo elevado e isenções de cobrança de outorga para determinados usos. Assim, a ZEU passa a “canalizar” a produção imobiliária antes concentrada nas operações urbanas e nas zonas centralidade, trazendo os produtos de mercado que historicamente produziram territórios de exclusividade branca. Os eixos do Bixiga correspondem ao corredor de

³³ SIQUEIRA, Renata Monteiro. *O viaduto e o samba: o Largo da Banana, urbanização e relações raciais em São Paulo*. 2021. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. DOI: 10.11606/T.16.2021.tde-17022022-115344. Acesso em: 30 out. 2023.

ônibus da Avenida Nove de Julho, construído nos anos 80, e às estações da linha 6 laranja de metrô em construção. Já as ZEIS do Bixiga estão demarcadas desde o zoneamento de 2004, mantendo o mesmo perímetro. Sabemos que há também uma mudança recente no padrão de ocupação das ZEIS na área de exclusividade branca. Seu alto potencial construtivo, que supera o coeficiente de aproveitamento máximo dos eixos, passa a ser explorado por empreendimentos voltados a um mercado diferente daquele originalmente previsto para acessar estas zonas, em operações ilegais não criminalizadas, como mostrou reportagem publicada em jornais de grande circulação. Se, historicamente, a produção de mercado serviu à branquitude, devemos nos atentar a essas novas frentes da área de exclusividade branca e expor o mecanismo racista de sua expansão.

5 Considerações para um agir antirracista

Graças à articulação política criada pelo coletivo Mobiliza Estação Saracura/Vai-Vai, tivemos a oportunidade de propor emendas para o processo de revisão do PDE em 2023. A partir da leitura que compartilhamos neste artigo, enxergamos que a proposição de um instrumento regulatório antirracista – reparatório e afirmativo – deveria atender alguns critérios mínimos.

Em primeiro lugar, é necessário romper com a tradição do mito da democracia racial, reconhecendo e expondo textualmente o caráter racial da segregação urbana enquanto um processo que racionaliza o racismo territorialmente, por meio da construção, manutenção e expansão de territórios das elites brancas. Ao reconhecer estes territórios de exclusividade branca, é necessário negar suas paisagens construídas como referência de cidade a ser expandida, contrariando a tradição da regulação urbanística, e reconhecê-los como um passivo histórico característico de um planejamento espacial antidemocrático e racista.

Sobre os produtos imobiliários de mercado, não se pode ignorar sua relação com a constituição de territorialidades brancas, que se articulam politicamente contra a presença negra. O enfrentamento a essa lógica deve garantir a permanência da presença negra contra os processos de expulsão, que são incentivados pela própria legislação e intensificados por investimentos públicos, e deve promover a expansão da presença negra e de territórios negros como forma de combater a segregação racial constituinte dos territórios de exclusividade branca e a desigualdade social que isso viabiliza, além de seus modos de vida insustentáveis.

Considerando estes pontos, o Mobiliza Estação Saracura/Vai Vai formulou duas emendas à proposta de revisão do PDE em 2023. Propusemos que a Macroárea de Urbanização Consolidada deveria ter como objetivo a manutenção do que resta de população negra no perímetro e que a produção habitacional no Bixiga deveria atender a um critério racial que evitasse seu embranquecimento. Tínhamos

consciência da dificuldade de incorporação desse texto. Por mais simples que fosse o mecanismo proposto, a simples identificação dos territórios de exclusividade branca como um problema não é compatível com a lógica de sua perpetuação tão fundamental à legislação urbanística. Numa das disputas mais difíceis já enfrentadas pelo campo de lutas pelo direito à cidade em São Paulo, estas emendas não foram sequer postas para votação, mas tiveram seu teor parcialmente incorporado no texto aprovado da lei, o que consideramos uma vitória. Pela primeira vez a dimensão racial da cidade aparece de forma explícita, vinculada a uma estratégia territorial, no artigo 314:

§8º O perímetro do TICP Bixiga, delimitado nos termos da Resolução 22/2002 do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, fica excluído da Zona de Estruturação Urbana até que seja formulado seu plano específico de reordenamento do território, de acordo com o §6º deste artigo, *que deverá incluir articulação com políticas habitacionais que garantam a manutenção da população residente e do perfil racial deste perímetro, usando como parâmetro o perfil racial do último censo [grifo nosso]* (NR).

Ainda que o caminho para a construção de uma ideia de cidade antirracista seja longo e que os instrumentos hoje em mãos não nos bastem, nossa experiência mostra que é possível, na prática, pautar um debate antirracista sobre o planejamento urbano, expondo as narrativas e contradições do modelo de cidade da branquitude e constrangendo aqueles agentes políticos responsáveis por sua perpetuação.

White-exclusive territories: segregation, denial and confrontation of racism in Urban Planning in the city of São Paulo

Abstract: In this article, we developed a perspective on urban segregation that acknowledges its inherently racial dimension. Drawing from Villaça's work, we revealed how classical urban planning literature touches upon the topic without transcending the myth of racial democracy in discussions about Brazilian cities. We introduced the concept of white-exclusive territories to understand segregation in São Paulo, focusing on the social group that enforces segregation as a means of social domination. Subsequently, we examined these territories and their relationship with urban planning, urban legislation, and the historical development of an idealized city which operates to the exclusion of Black communities. Using this framework, we analyzed the case of Bixiga, where the construction of Metro Line 6 and transformation-inducing legislation, through TOD incentives for verticalization, threaten to dismantle a Black territory and promote its whitening. We recount how, based on our racialized approach of segregation, we established guidelines for proposing anti-racist urban legislation. Our aim was to demonstrate that incorporating a racial perspective opens unexplored avenues in the Brazilian Right to the City agenda.

Keywords: Urban segregation. Racial segregation. Urban policy. Racism.

Referências

- BARBOSA, Márcio (org.). *Frente Negra Brasileira: depoimentos: projeto de dinamização de espaços literários afro-brasileiros*. Quilombhoje, 1998.
- BENTO, Cida. *O pacto da branquitude*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- CADENA, Dirceu. *IGEPAC-Bela Vista e o tombamento do Teatro Oficina: Representação, governo e contestação no Bixiga*. Confins. *Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 51, 2021.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Revista Novos Estudos*, v. 47, p. 155-76, 1997.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Revista Novos Estudos*, v. 98, p. 13-20, 2014.
- DA SILVA, Zélia Lopes. A memória dos carnavais afro-paulistanos na cidade de São Paulo nas décadas de 20 e 30 do século XX. *Diálogos-Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, v. 16, p. 37-68, 2012.
- FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, p. 667-684, 1997.
- FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FRANÇA, Danilo. *Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI*. São Paulo, 2017. 253p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GONÇALVES, Camila Teixeira. *Intervenções contemporâneas no Bixiga: fissuras urbanas e insurgências*. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. DOI: 10.11606/D.102.2016.tde-06072016-094834. Acesso em: 30 out. 2023.
- GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.
- LIMA, Pedro. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: OUC Água Branca. *Revista Cadernos de Pesquisa da Escola da Cidade*, v. 9, p. 9-24, 2020.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 2. ed. São Paulo: LECH, 1979.
- MENDONÇA, Pedro; SILVA, Fernanda; BRITO, Gisele. Racismo Ambiental e risco: um olhar sobre a produção de áreas de exclusividade brancas. In: BELMONT (org.). *Racismo Ambiental e Emergências Climáticas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Oralituras, 2023.
- MOURA, Clóvis. Escravismo, colonialismo, imperialismo e racismo. *Afro-Ásia*, vol. 14, 1983.
- NERY JUNIOR, José. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886 – 1986*. São Paulo, 2002. 358 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- PATERNIANI, Stella. *São Paulo cidade negra: branquitude e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Brasília, 2019. 342 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – UnB.
- RIBEIRO, Anna Lyvia. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, v. 17, p. 1-17, 1989.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002/>. Acesso em: 22 out. 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 30 out. 2023.

SIQUEIRA, Renata Monteiro. *O viaduto e o samba: o Largo da Banana, urbanização e relações raciais em São Paulo*. 2021. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. DOI: 10.11606/T.16.2021.tde-17022022-115344. Acesso em: 30 out. 2023.

SODRÉ, Muniz. *O terreiro e a cidade: a forma social negro-brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 2019.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BRITO, Gisele; MENDONÇA, Pedro Rezende; ROLNIK, Raquel. Territórios de exclusividade branca: segregação, negação e enfrentamento do racismo no Planejamento Urbano da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 35-59, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART02.SP
