

As legislações urbanísticas brasileiras dos séculos XX e XXI: uma análise histórica

Brazilian urban planning legislation of the 20th and 21st centuries: a historical analysis

Legislación urbanística brasileña de los siglos xx y xxi: un análisis histórico

Juliana Rammé

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil
<http://orcid.org/0000-0003-3102-3400>

Mariana Barbosa de Souza

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Foz do Iguaçu – Paraná – Brasil
<http://orcid.org/0000-0003-0126-6284>

Resumo: Este artigo objetiva descrever e analisar as legislações urbanísticas brasileiras ao longo dos séculos XX e XXI, com foco nas leis que regulamentam o parcelamento e o uso do solo. Reconhecemos a origem dessas leis que têm orientado e normatizado o espaço urbano nas últimas décadas, principalmente no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos estabelecidos para o desenvolvimento das cidades. Assim, o artigo é apoiado em uma abordagem dialética e qualitativa, este estudo busca realizar uma análise dos referenciais teóricos, além de dados obtidos por meio de pesquisa documental. Ao final, oferecemos um panorama abrangente das principais leis que têm sido aprovadas no contexto urbano brasileiro contemporâneo, as quais têm direcionado e normatizado o espaço urbano.

Palavras-chave: legislação urbanística. Parâmetros urbanísticos. Forma urbana.

Abstract: This article aims to describe and analyze Brazilian urban legislation throughout the 20th and 21st centuries, with a specific focus on laws that regulate land subdivision and land use. We acknowledge the origins of these laws, which have guided and standardized urban spaces in recent decades, particularly concerning the urban parameters established for city development. Thus, this article employs a dialectical and qualitative approach, aiming to conduct an analysis of theoretical references, along with data obtained through documentary research. In the end, we provide a comprehensive overview of the primary

laws that have been approved in the contemporary Brazilian urban context, which have directed and standardized urban spaces.

Keywords: urban legislation. Urban parameters. Urban form.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo describir y analizar la legislación urbana brasileña a lo largo de los siglos XX y XXI, con un enfoque específico en las leyes que regulan la subdivisión y el uso del suelo. Reconocemos el origen de estas leyes, las cuales han guiado y estandarizado el espacio urbano en las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a los parámetros urbanos establecidos para el desarrollo de las ciudades. Por lo tanto, el artículo se apoya en un enfoque dialéctico y cualitativo; este estudio busca llevar a cabo un análisis de referencias teóricas, además de datos obtenidos a través de la investigación documental. Al final, proporcionamos una visión completa de las leyes principales que se han aprobado en el contexto urbano brasileño contemporáneo, las cuales han dirigido y estandarizado el espacio urbano.

Palabras clave: legislación urbanística. Parámetros urbanos. Forma urbana.

Introdução

A forma da cidade é um resultado complexo e multifacetado que se origina da interação de diversos elementos na paisagem urbana. Essa interação é condicionada por aspectos sociais, econômicos e políticos que moldam a identidade e o caráter de uma cidade. No entanto, a forma da cidade não pode ser atribuída exclusivamente à aplicação de instrumentos de planejamento ou parâmetros urbanísticos, pois é influenciada por uma série de fatores.

Neste contexto, é importante fazer uma distinção conceitual entre leis urbanísticas, instrumentos de planejamento, como planos diretores e de zoneamento, e parâmetros urbanísticos. As leis urbanísticas estabelecem o quadro legal que rege o planejamento urbano, enquanto os instrumentos de planejamento delineiam a visão estratégica da cidade e os parâmetros urbanísticos definem as regras específicas para a subdivisão e uso do solo. Cada um desses elementos desempenha um papel fundamental na configuração da cidade, e a compreensão de suas distinções conceituais é essencial para uma análise aprofundada do espaço urbano brasileiro.

Além da distinção conceitual, é relevante descrever a metodologia adotada neste estudo. Utilizando uma abordagem dialética e qualitativa, este trabalho envolve a coleta de dados e pesquisa documental. Essa metodologia possibilitará uma análise aprofundada das leis, instrumentos de planejamento e parâmetros urbanísticos que têm influenciado a evolução das cidades brasileiras nas últimas décadas. O objetivo principal é examinar a

eficácia da aplicação desses elementos na promoção de uma cidade mais democrática e humanizada.

Conforme destacado por Feldman (2001), a legislação urbanística brasileira, apesar de ser o elemento mais desenvolvido do urbanismo nas últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI, muitas vezes não recebe a devida atenção dos pesquisadores. Isso ocorre porque a legislação urbana é mais do que uma técnica racionalizada; ela é uma manifestação dinâmica das relações de poder na sociedade. As instituições e procedimentos presentes nas leis urbanísticas refletem diferentes concepções de controle, variando de acordo com o contexto histórico.

A legislação urbanística é intrinsecamente vinculada às relações espaciais, muitas vezes estruturando e perpetuando desigualdades. Ela também reconhece que os limites entre o legal e o ilegal podem variar ao longo do tempo devido à construção social. Além disso, faz parte de um sistema legal que não envolve apenas a aprovação de leis, mas também a aplicação, o caráter público e a independência do judiciário, entre outros fatores (FELDMAN, 2001).

Portanto, este artigo pretende contribuir para o debate sobre a aplicação das legislações de parcelamento e uso e ocupação do solo no Brasil. Frequentemente, essas legislações refletem os interesses de uma classe dominante e de um mercado imobiliário que vê a cidade como um campo de interesses, valorização econômica e especulação, em detrimento de um planejamento urbano que leve em consideração a complexidade da cidade real. Muitos gestores públicos, muitas vezes por não compreender completamente essas legislações, acabam reforçando o pensamento dessa elite, em vez de considerar características que promovam a qualidade de vida de diversos grupos sociais e busquem uma cidade mais democrática e humanizada.

Terra e urbanismo na República Velha: regulamentações prévias e o impacto do marco legal na propriedade privada e na estrutura fundiária

O primeiro marco legal que modifica a estrutura das cidades brasileiras é a Lei das Terras, aprovada no ano de 1850. Essa lei é reconhecida como o marco do regime da propriedade privada, pois estabelece que a terra se torne mercadoria. Neste momento o Estado passa a regularizar a propriedade da terra, que antes era atribuída à igreja (MARX, 1991 *apud* LEONELLI, 2010). Com a Lei das Terras, surgem no Brasil os termos loteamento e loteador. Apesar de não se tratar de uma lei específica de loteamento, sua aprovação teve como efeito a introdução da prática de parcelar o solo no Brasil, tanto rural, quanto urbano. Além disso, a prática do loteamento de terras em núcleos urbanos desencadeia outras relações espaciais, como a forma do lote. Essa forma deveria ser economicamente

interessante ao proprietário das terras, por este motivo seu desenho passou a ser retangular. Outra relação espacial refere-se ao lugar que o lote ocupa na cidade e a valorização da sua testada. Com a implantação dos loteamentos, a municipalidade se preocupava em assegurar o arruamento, alinhamento e nivelamento das vias, o que acabava por organizar a produção da cidade. A cobrança de tributos atribuiu ao Estado o controle dos lotes produzidos, embora a existência do loteamento seja anterior a sua regulação urbanística e administrativa e sua construção se baseie apenas na Lei das Terras (LEONELLI, 2010). Uma questão importa é que por meio da Lei de Terras, conforme assevera Rolnik (1997), há nesta etapa da legislação urbanística uma preocupação em estabelecer uma divisão entre o que é público e o que é privado (rua e casa).

É importante mencionar que nos estudos sobre a morfologia urbana, o traçado viário ou arruamento tem um papel fundamental na estruturação das cidades, pois é ele que apresenta maior permanência ao longo do tempo, sendo o mais resistente a mudanças. Segundo Whitehand (2009), essa resistência também está atrelada ao grande investimento de capital necessário para realizar essas modificações.

No final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras se expandiram, outras cidades surgiram e com elas também veio a demanda por áreas urbanas. Esse crescimento aconteceu por meio de novas áreas loteadas, aberturas de ruas e produção de lotes para moradia (LEONELLI, 2010). Neste mesmo período apareceram as primeiras formas de controle da produção privada e do convívio humano, a partir da elaboração e aplicação dos planos sanitários, que marcaram intervenções pontuais nas cidades (REIS, 2014). Segundo Feldman (2001), este período é conhecido como Primeira República, que foi desde o ano de 1889 até o ano de 1930. Nas prefeituras começaram a se estruturar as seções de obras, que evoluíram para as seções de urbanismo, responsáveis pela elaboração e execução dos planos de melhoramentos e pelos planos de conjunto.

Os profissionais que atuavam durante a Primeira República eram formados em engenharia e ocupavam cargos públicos nas estruturas administrativas, que estavam em formação nas prefeituras das principais cidades e no governo dos estados (LEME, 1999). Uma parcela significativa de planos elaborados e executados até a década de 1930 (planos de melhoramentos, de embelezamento e de conjunto) apresentavam forte influência europeia. Estudos mostram que os padrões reguladores portugueses que se estabeleceram na legislação sanitária do urbanismo higienista do final do século XIX, utilizaram referências inglesas e francesas. Como por exemplo, as normas de controle de alinhamento e nivelamento das vias e a localização das edificações e do espaço público (FELDMAN, 2001). Essas ações higienizadoras e embelezadoras iniciaram os debates em torno dos padrões técnicos desejáveis para produção do espaço urbano, que se tornaram a principal missão do planejamento urbano em quase todo século XX (ROLNIK, 2000). Com isso, ignorou-se as características e os modos de vida da população local e as cidades foram se estruturando

sobre princípios importados dos países imperialistas, seja pela escassez de profissionais formados no Brasil até a metade do século XX ou pelos interesses da classe dominante em reproduzir uma forma urbana que rompesse com a ideia de um Brasil colônia, na busca por investimentos estrangeiros.

Com relação à produção ou regulamentação habitacional no período da República Velha, as iniciativas do Estado se restringiam apenas à repressão de situações mais graves de insalubridade, através da aplicação da legislação sanitária e da ação policial, e à concessão de isenções fiscais para os proprietários das casas de locação (ROLNIK, 1981 *apud* BONDUKI, 1994). Nesse sentido, quanto mais se instalavam no espaço das cidades as contradições e desigualdades, mais restrita se tornava a intervenção do planejamento, pressupondo um território sem tensões ou conflitos (ROLNIK, 2000). A produção de moradia operária neste período era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casa de aluguel (BONDUKI, 1982 *apud* BONDUKI, 1994).

O negócio de possuir casas de aluguel era uma segura e excelente forma de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana. Surgiram assim inúmeras soluções habitacionais que buscavam economizar terrenos e materiais, cada uma destinada à uma capacidade de pagamento do aluguel, como era o caso dos cortiços, das moradias operárias, dos palacetes produzidos em série para uma classe média que se enriquecia e das casas geminadas em vilas ou ruas particulares. A questão dos valores dos aluguéis esteve, durante este período, entregue à livre negociação entre o locador e o inquilino, sem intervenção do Estado. O Código Civil vigente à época estabelecia apenas o imposto absoluto da propriedade, não prevendo qualquer regra de fixação de aluguéis, que eram regidos por contratos particulares (BONDUKI, 1994).

Entre os anos de 1921 e 1927 esteve em vigência a primeira lei do inquilinato (BRASIL, 1921), que regulava a locação dos prédios urbanos. Essa lei tinha como objetivo congelar os aluguéis, devido à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos. Entretanto, essa lei não restringia os despejos, que se tornaram a solução para os locadores escaparem da regulamentação e recomprem os valores dos aluguéis. Ainda, o fato de o governo não produzir casas para os operários durante a República Velha, mas sim estimular os particulares a produzi-las, fez com que as indústrias passassem a construir as casas para servir de moradia para seus empregados. Nesse momento as vilas operárias surgiram como os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no Brasil e contavam com inúmeros incentivos por parte do Poder Público (BONDUKI, 1994).

Com relação às vilas operárias empreendidas durante a República Velha, logo após a abolição da escravidão, não se pode olvidar da articulação entre esta promoção privada de moradia e aspectos políticos relacionados à constituição de trabalhadores livres

disciplinados, estendendo, assim, o controle do empregador sobre seus empregadores para além do espaço fabril. Um outro aspecto diz respeito às interfaces entre os interesses de fortalecimento da industrialização nacional na Era Vargas (item discutido na próxima seção) e as ações estatais relacionadas à provisão habitacional, que incluem a lei do Inquilinato de 1942, que tinha como um de seus objetivos liberar capital privado, até então orientado para a produção de moradias para aluguel, para a indústria nacional.

Desenvolvimento urbano na Era Vargas: evolução dos planos de regulação do parcelamento do solo após os planos de embelezamento

O fim da República Velha foi marcado pela insatisfação dos Estados, que foram deixados à margem do poder, resultando na chamada Revolução de 1930 e no início da Era Vargas (BORGES, 2007). Entre os anos de 1930 e 1950 foram elaborados os primeiros planos que tiveram como objetivo o conjunto da área urbana, com uma visão da totalidade e articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias de transporte. A partir de 1937, parte das cidades brasileiras modificaram radicalmente suas estruturas urbanas, principalmente no que se refere ao sistema viário, tendo como base os planos elaborados (LEME, 1999).

O ano de 1937 é marcado pelo início da regulação do parcelamento do solo no Brasil, a partir do Decreto Federal nº 58/1937, que dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamentos em prestação. Pela primeira vez no Brasil, os proprietários de terras rurais ou urbanas que pretendessem vendê-las, dividindo-as em lotes, eram obrigados a anunciar a venda e entregar no cartório de registro de imóveis um memorial com a denominação, áreas, limites, situação e outras características do imóvel, juntamente com a planta do imóvel, assinada pelo engenheiro que tivesse efetuado a mediação. Os proprietários eram obrigados a entregar também todos os requisitos técnicos e legais, como indicação da situação, as dimensões e a numeração dos lotes, além da nomenclatura das vias e dos espaços livres, as construções e benfeitorias e as vias públicas de comunicação. Ademais, o decreto tornava inalienável, a qualquer custo, as vias de comunicação e os espaços livres constantes no memorial e na planta. Ou seja, os espaços definidos como públicos não poderiam ser, posteriormente, vendidos ou cedidos. Ainda, se a propriedade fosse urbana, o plano e a planta do loteamento deveriam ser previamente aprovados pela prefeitura municipal (BRASIL, 1937).

Em paralelo à estas mudanças na regulação do parcelamento do solo, influências do urbanismo americano começaram a surgir no Brasil, através dos parkways, do zoneamento e das versões americanas de cidades-jardins. Neste momento, novas formas de controle com as mais diversas referências são constantemente incorporadas nas legislações urbanísticas brasileiras. Após o término dos anos de 1920, os princípios higienistas

européus permaneceram nos Códigos de Obras e a referência norte-americana se impôs, principalmente na adoção do zoneamento, que também foi incorporada em alguns desses códigos, como é o caso da cidade de Recife em 1936, do Rio de Janeiro em 1937 e de São Paulo a partir de 1931 (FELDMAN, 2001). Campos (2002) analisa o modo como evoluiu e amadureceu o conjunto de propostas implementadas em São Paulo, para ao fim indicar a permanência um posicionamento expansionista de poder e “rodoviarista”, resultando em uma localidade enquanto um campo de disputa de poder.

O zoneamento desse período é definido por Rolnik (2000) como o instrumento que hegemoniza a prática do planejamento, pois divide um conjunto do território urbanizado em zonas diferenciadas, nas quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação do solo. Segundo Borges (2007), esse modelo de zoneamento surgiu na Alemanha no século XIX, com o objetivo de solucionar os conflitos econômicos e sociais ocasionados pela industrialização e forte urbanização vivida nos grandes centros. Esses modelos tornaram-se base para os planos de intervenções urbanísticas estudados por norte-americanos e europeus.

A cidade passou a ser vista, pelos norte-americanos, de forma global e de modo funcional, dividida em zonas pré-definidas com funções específicas, destacadas pelo uso do solo e conectadas pelo sistema viário. Ao final da década de 1920, o Urbanismo Moderno acabou consolidando a prática da divisão da cidade em zonas funcionais, onde a cidade era concebida mediante funções básicas de morar, trabalhar, recrear e circular. No Brasil, o zoneamento surgiu no início do século XIX nos Códigos de Posturas, que estabeleciam limites para instalação de atividades específicas em determinadas regiões da cidade. Em 1910, os principais centros urbanos aprovaram seus novos Regulamentos de Construção, que dividiam a cidade em zonas diferenciadas quanto ao uso do solo e à volumetria das edificações, categorizadas de acordo com o ordenamento e a evolução urbana (BORGES, 2007).

Entretanto, o zoneamento foi utilizado definitivamente nos planos que surgiram no final da década de 1920, quando ele passou a ser utilizado de forma sistemática nas administrações municipais (BORGES, 2007). A partir dos anos de 1930, os códigos de obras das cidades brasileiras assimilaram os conceitos modernistas, através da implantação dos princípios de ocupação do lote, que relacionavam altura de edifícios e solo livre e os padrões de ocupação para grandes conjuntos residenciais, com a definição de espaços coletivos, ruas exclusivas para pedestres, etc. Essas estratégias resultaram na mudança dos tecidos urbanos existentes e se tornaram a mais significativa influência do ideário modernista, que se realizava através dos mecanismos reguladores do uso e ocupação do solo. Além disso, as leis de uso e ocupação do solo marcaram uma ruptura da concepção centrada na edificação e fortemente marcada pela visão higienista (FELDMAN, 2001).

Essa ruptura se dá com a introdução de elementos reguladores de abrangência urbanística e de uma visão de urbanismo que se justifica explicitamente em termos econômicos (FELDMAN, 2001). As normas construtivas referentes à altura, ocupação dos lotes, iluminação e ventilação, estavam relacionadas às novas técnicas de construção, principalmente do concreto armado e demonstravam as perspectivas dos empreendedores face aos novos horizontes da produção imobiliária, bem como a nova função dos principais centros quanto ao processo de industrialização do país (BORGES, 2007).

A partir dos anos de 1940, os denominados órgãos de planejamento passaram a atuar, fundamentalmente, como órgãos normativos. Tal mudança corresponde a uma nova estrutura organizacional do setor, assim como a construção de um novo perfil do urbanista, que passou a ter um perfil generalista e ter origem predominantemente dos cursos de arquitetura. Neste momento, o zoneamento, abrangente ao conjunto da cidade e articulador de um conjunto de parâmetros urbanísticos em zonas funcionais, consolida-se como o principal instrumento de planejamento (FELDMAN, 2001). O modelo desenvolvido pelos planejadores brasileiros a partir dos anos de 1940 foi aquele desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1920, em que o zoneamento seguia um padrão habitacional racial segregador, de separação dos bairros de classe média e alta de outras classes sociais, categorias socioeconômicas ou grupos étnicos (CINTRA, 1988 *apud* BORGES, 2007).

Apesar da consolidação de um zoneamento que ignorava os conflitos e as desigualdades das cidades, o Governo na Era Vargas (1930-1954) e os que lhe seguiram, passaram a assumir o problema da habitação como uma questão social, embora as iniciativas tomadas tenham sido desarticuladas. De qualquer forma, isso não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou um ato concreto que deu início à ideia da habitação social no Brasil. Na Era Vargas, o Estado brasileiro passou a intervir tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às livres forças do mercado. Dentre as medidas mais importantes do período, no que diz respeito à questão habitacional, estava a Lei-decreto do inquilinato de 1942, que congelou por dois anos o valor dos aluguéis e passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos (BONDUKI, 1994).

Contudo, sem instrumentos legais para aumentar os aluguéis, os resultados geraram os mesmos problemas causados pela lei do inquilinato de 1921. Como as novas construções eram insuficientes para atender uma demanda populacional crescente, o proprietário que tivesse sua casa desocupada poderia alugá-la a um preço muitas vezes superior ao valor congelado. Além disso, a iniciativa privada reduziu drasticamente a construção de casas de aluguel, aumentando de forma dramática a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras. É importante destacar que a grande maioria da população de classes média e baixa do início dos anos de 1940 morava de aluguel. Nos anos pós-guerra aumentaram

ainda mais os despejos, quando se tornou quase impossível encontrar uma moradia por um valor de aluguel compatível com o salário recebido pela população de baixa renda. Sendo assim, as consequências da lei do inquilinato para o processo de produção habitacional foram muito fortes e geraram escassez, mostrando que nem sempre a adoção de instrumentos supostamente sociais no âmbito de intervenções no mercado habitacional é positiva (BONDUKI, 1994).

Na década de 1950, o crescimento das áreas de expansão via loteamentos se intensificou. Neste momento o Brasil passou a ser um país majoritariamente urbano, processo esse que ultrapassava as capitais do país e avançava para as principais cidades do interior. Surge então a demanda, por partes dos governos municipais, de se criar uma lei federal sobre loteamentos. Essa demanda foi resultado da fragilidade da competência municipal em legislar sobre o tema, que era provocada pela possibilidade de se registrar em cartório a compra e venda de lotes sem a apresentação do projeto aprovado pela prefeitura. Sem essa exigência, o papel da prefeitura em vincular a aprovação de loteamento a quaisquer diretrizes de planejamento da cidade ou em exigir áreas públicas e fixar parâmetros era nulo. Entretanto, a discussão que caracterizou a década de 1950 foi que a competência em legislar sobre o tema deveria se manter em nível municipal (LEONELLI, 2010), convergindo para a possibilidade de descentralização da tomada de decisões, contudo com a iminência da ditadura militar, isso se dissolveu, conforme discutiremos a seguir.

A ditadura militar e a centralização do poder e do planejamento urbano

No ano de 1964, com a instauração do Golpe Militar, foram suspensas as liberdades e os direitos individuais e a censura e a repressão policial atingiram os movimentos sociais, intelectuais e todas as organizações da sociedade civil contrárias ao regime. A partir desse ano o planejamento urbano enfrentou graves problemas devido à centralização do poder, que fez com que os técnicos fossem mantidos distantes e não participassem das decisões dos órgãos executores, nem dos órgãos que elaboravam as políticas públicas. Nesse período não se estruturou uma proposta explícita de política urbana nacional. Porém, pela primeira vez, foi reconhecida oficialmente a necessidade de o governo central atuar diretamente nas cidades, não apenas na oferta de habitação (BORGES, 2007).

Nesse contexto, em 1964 é instituída a Lei nº 4.380 (BRASIL, 1964), que previa a formulação de uma Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada, com vistas a estimular a construção de habitações de interesse social e financiar a aquisição de casa própria, especialmente para população de menor renda. De acordo com essa lei, o governo federal interviria no setor habitacional por intermédio do BNH (Banco Nacional da

Habitação), do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) e através das unidades da Caixa Econômica Federal, IPASE (Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado), das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista. Segundo Feldman (2010) o SERFHAU passa a ser o responsável também pela gestão do FIPLAN (Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado), que viria a ser o primeiro fundo de financiamento a planos diretores criado na esfera federal.

Três anos depois de ser regulamentado, o SERFHAU perde a função de coordenar a política nacional de planejamento local. Neste mesmo ano o Ministério do Interior institui o PAC (Programa de Ação Concentrada), cujo objetivo era promover o desenvolvimento integrado de comunidades urbanas em todo país, através da coordenação dos órgãos responsáveis pelo saneamento básico, habitação, planos diretores e organização técnico-administrativa. A partir desse momento os financiamentos concedidos através do SERFHAU variavam de acordo com o porte das cidades beneficiadas e deveriam abranger três tipos de documentos, todos devendo abordar os aspectos físico-territoriais, sociais, econômicos e administrativos, e os diferentes níveis de governo (FELDMAN, 2010).

O SERFHAU apresentava um caráter centralizador e autoritário, como resultado do período militar. Entretanto, seus onze anos de existência constituem um momento particular no processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, que se inicia na década de 1930 e se completa nos anos de 1970. Neste ciclo fica evidente que a concepção de planejamento é uma função do governo, como uma técnica de administração, desvinculada da política e do cotidiano da administração. A partir de então, o BNH passa a comandar a política de planejamento e desenvolvimento urbano no país (FELDMAN, 2010).

De acordo com Bernardes (1986, *apud* Borges, 2007), apesar dos esforços aplicados na implantação do sistema, o SERFHAU não conseguiu assumir a proposição e execução de uma política de desenvolvimento local, configurando-se em um órgão financiador aplicado à elaboração de planos municipais. Devido à falta de autonomia dos municípios, retirada pelo Estado, o SERFHAU agia junto às prefeituras sem uma diretriz que integrasse suas iniciativas. Os projetos coordenados por este órgão se tornaram iniciativas isoladas do poder local e esvaziado pelas medidas do governo militar (BORGES, 2007). Além disso, os planos urbanísticos impostos nas décadas de 1960 e 1970, elaborados muitas vezes exclusivamente pela esfera governamental, foram concebidos a partir de um modelo de cidade perfeito e sem contradições (FERRARI JUNIOR, 2004). Entretanto, uma das principais questões a ser apontada sobre esse período é justamente o limite das contradições presentes nas cidades. Por um lado, cidades cada vez mais extensas e com territórios de precariedade cada vez maiores e, por outro, a crescente complexidade dos parâmetros urbanísticos que se propõe incidir sobre essas localidades (ROLNIK, 2000), resultando em

marcas significativas e profundas na desigualdade que acomete os espaços urbanos brasileiros.

O marco legal criado pela lei federal 6.766/1979 e o movimento pela reforma urbana

Em 1979 foi aprovada a Lei Federal nº 6.766 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, ainda vigente. Essa lei teve origem no ano de 1964, entretanto a proposta original encaminhada ao BNH sofreu vários cortes e distorções e foram aprovados apenas alguns artigos no texto final da lei. Ou seja, mesmo se tratando de uma solicitação do próprio governo a especialistas ligados a órgãos governamentais, prevaleceu a decisão do executivo federal de não regulamentar a prática do loteamento nos seus aspectos urbanísticos, indicando que há uma clara disputa entre o saber técnico e o poder político (LEONELLI, 2010). O texto aprovado do Decreto-Lei nº 271 de 1967 apresentava dez artigos e não mencionava os parâmetros urbanísticos mínimos que deveriam ter os loteamentos aprovados pelas prefeituras municipais. Entretanto, esta lei estabelecia que, a partir da data de inscrição do loteamento, passavam a integrar o domínio público do município as vias, praças e áreas destinadas à edifícios públicos e equipamentos urbanos, conforme definição do projeto e do memorial descritivo.

No final deste período, entre as décadas de 1960 e 1970, alguns estados criaram leis para tentar suprimir a falta de uma lei federal que normatizasse os aspectos urbanísticos para o parcelamento do solo urbano. Os aspectos urbanísticos estiveram ausentes no Decreto Lei nº 58 em 1937, bem como, foram pouco tratados no Decreto Lei nº 271 de 1967. Dessa forma, entre os anos de 1969 e 1977, a necessidade de uma lei federal de parcelamento do solo impulsionou novas iniciativas e debates, que culminou no Projeto de Lei nº 18 de 1977 e que, posteriormente, resultou na aprovação da Lei Federal nº 6.766 em 1979. A primeira grande inovação da Lei Federal nº 6.766 é que ela passa a legislar sobre o parcelamento do solo para fins urbanos em território nacional. A partir de sua aprovação os Estados e municípios poderiam estabelecer normas complementares, para adequação da lei às características regionais e locais (LEONELLI, 2010).

De acordo com o texto original da Lei nº 6.766 de 1979, somente seria admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou áreas de expansão urbana, definidas por lei municipal. Isso acabou pressionando os municípios para definição de seus perímetros urbanos e para elaboração de suas leis de zoneamento. Ainda, na Lei nº 6.766/1979, não seria admitido o parcelamento do solo em: (i) terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; (ii) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; (iii) em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento); (iv) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e (v) em áreas

de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.

Com relação aos requisitos urbanísticos, a Lei nº 6.766/1979 estabelecia que os loteamentos deveriam apresentar, pelo menos: (i) áreas destinadas ao sistema de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como, a espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba; (ii) lotes com área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando loteamento se destinasse a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social; (iii) reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória; e (iv) articulação das vias do loteamento com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas e harmonia com a topografia local.

Além de estabelecer a destinação das áreas de uso público, a Lei 6.766/1979 também definia que elas não poderiam ter tamanho inferior à 35% da gleba. Essas áreas deveriam estar descritas no projeto de loteamento, elaborado a partir de uma série de diretrizes de uso e ocupação do solo, do traçado dos lotes, do sistema viário, bem como dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitários, definidas previamente pela Prefeitura Municipal. Contudo, embora seja fundamental a previsão da porcentagem dessas áreas em uma lei federal, garantindo que o município possa implantar, a posteriori, os serviços públicos necessários para atendimento da população, como escolas, creches, postos de saúde, praças, etc., os municípios que não dispusessem de uma equipe técnica para avaliar o projeto de cada loteamento, acabavam deixando a cargo do loteador a definição do traçado viário e a localização dessas áreas públicas.

Ainda, cabe ressaltar que no ano de 1964 foi aprovada a Lei Federal nº 4.591, ainda vigente, que dispõe sobre a propriedade condominial, seja ela vertical ou horizontal. Entretanto, no texto original, essa propriedade não era considerada como uma forma de parcelamento do solo, mesmo que se tratasse de um conjunto de edificações. Ou seja, o tipo do traçado, o tamanho das ruas, dos lotes, a forma das edificações, o destino das diferentes partes do condomínio e o modo de usar as coisas e serviços comuns seria definido pela convenção de cada condomínio. Desta forma, a Lei 6.766/1979 acabava não legislando sobre os parâmetros mínimos estabelecidos dentro do condomínio horizontal fechado.

Embora a aprovação da Lei Federal 6.766/1979 tenha sido um marco legal importante para a legislação urbanística brasileira, sobretudo no que diz respeito à garantia de áreas públicas e de áreas de preservação ambiental na aprovação de novos loteamentos urbanos, ela ainda faz parte do rol de legislações elaboradas até os anos de 1970, que segundo Ferrari Junior (2004), estiveram pautadas em parâmetros urbanísticos que tinham como

objetivo guiar a orientação do ambiente construído, porém, deixavam de lado o enfrentamento das questões sociais e os conflitos existentes nas cidades. O planejamento priorizou a ordenação do território, sua configuração arquitetônica, seus equipamentos coletivos, porém, desconsiderou a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes. Essa desconsideração vai ao encontro do que foi afirmado por Rolnik (1997), já que para a autora as leis urbanísticas na maior parte dos casos reconheceram privilégios apenas de classes mais abastadas. Santoro, Cobra e Bonduki (2010) destacam que a referida Lei permitiu que o processo de urbanização desigual e combinado ocorresse em ritmo acelerado e na legalidade, pois apenas exigia do loteador privado a doação de terras à municipalidade para a implantação futura de equipamentos urbanos, deixando sua construção para quando (e se) fosse possível.

Esse modelo tradicional de planejamento, baseado em lotes mínimos, coeficientes, recuos, taxas e índices, ignorou uma cidade com imensos territórios de “ilegalidade”, nos quais não valem quaisquer dessas regras, gerando efeitos contrários ao preconizado nas legislações urbanísticas. Nos anos de 1970, esses parâmetros tradicionais começaram a ser mais questionados, devido à emergência dos movimentos sociais urbanos que, por sua vez, impulsionaram o tema da Reforma Urbana. Surgia então, a necessidade de reconhecer e legalizar a cidade real, ideia que resulta na proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular de Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988. Nessa emenda constavam propostas que buscavam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do solo, para que se pudesse possibilitar o acesso à terra urbanizada e democratizar o solo urbano (ROLNIK, 2000).

O Movimento de Reforma Urbana trazia fortes questionamentos sobre o modelo tecnocrático das políticas públicas, que se expressavam através do zoneamento, a partir da desconsideração de múltiplas formas de morar das classes de baixa renda e da manutenção de interesses de uma elite conservadora e do setor imobiliário de produção (REIS, 2014). E aqui é importante ressaltar que vários debates se fizeram presentes durante o Governo de João Goulart, em torno da pauta da reforma urbana, destacadamente a debatida no Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963, de grande importância para a construção da política urbana nacional pós-redemocratização do país e promulgação da Constituição de 1988. Alguns dos preceitos defendidos relacionavam-se com justiça social no território das cidades, além da luta pela moradia.

Assim, em 1988 foi instituída uma nova Constituição no Brasil que, pela primeira vez, trouxe um capítulo sobre a Política Urbana. Esse capítulo estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano passaria a ser executada pelo município, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A partir de então, o plano diretor passou a ser o instrumento básico dessa política e tornou-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. A

propriedade passou a ter que cumprir sua função social, a partir do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Nesse novo modelo de planejamento, o território não seria mais representado pelo ato de controle rígido e fechado, mas sim por uma postura de coordenação mais flexível e aberta, que transferia a execução e parte do planejamento para as unidades inferiores da administração pública, promovendo também o empreendedorismo das cidades e das metrópoles (FERRARI JUNIOR, 2004). Nesse contexto, surge o desenho de um conjunto de novos instrumentos urbanísticos que compreendia a cidade como um palco de conflitos e pressupunha a construção de um espaço público de mediação e negociação. No final dos anos de 1980, esses novos parâmetros foram introduzidos nos planos diretores de várias cidades e puderam ser compreendidos como um novo momento de amadurecimento da política urbana renovadora (ROLNIK, 2000).

De acordo com Ultramari e Silva (2017), em uma retrospectiva histórica da gestão urbana brasileira, a partir dos anos de 1960 há um longo caminho que se impõe pelo tecnicismo e que avança para um cenário de entendimento multidisciplinar e valorização da questão social. A partir dos anos de 1980, discutir o urbano no Brasil deixa de ser uma simples preocupação com o provimento de infraestruturas básicas e passa a se estender à cidade e seus agentes sociais diversos, interesses opostos e que contém grupos mais e menos favorecidos. De acordo com Villaça (1999) há uma tradição em construir “planos de gaveta” extremamente técnicos e ausentes de comprometimento com a sua real concretização. Contudo, o papel central dos municípios no encaminhamento da organização espacial das cidades, reforçado pela Constituição de 1988, trouxe alguns impactos radicais.

Um desses impactos foi a chamada *mercado-filia*, que proporcionou a propagação dos Planos Estratégicos, conhecidos a partir da experiência de Barcelona, em 1988. Em nome de uma modernidade global mundial, esses planos tinham como objetivo o planejamento de cidades funcionais, cujo ideário se baseava no neoliberalismo. E segundo Harvey (1996) há uma intrínseca relação entre a descentralização da gestão urbana, a crise fiscal do Estado e as políticas neoliberais com a legislação urbanística, bem como com os planos e projetos urbanos implementados, durante os anos 1980 e 1990.

Apesar de transparecer uma imagem democrática, flexível e estimulante da participação e discussão de vários segmentos da sociedade, os Planos Diretores, agora materializados nos famosos “Planos Estratégicos”, principalmente os “vendidos” aos países latino-americanos, puderam ser entendidos como uma combinação de: favores fiscais, melhoria da infraestrutura da cidade, requalificação dos ambientes históricos e consensos em torno de projetos estratégicos pensados por grupos de elite que desejavam o crescimento para cidade (FERRARI JUNIOR, 2004).

Assim, os anos 1980 se encerram em um cenário contraditório do ponto de vista da formulação de políticas públicas. Por um lado, a manutenção do modelo tecnocrático de regulação e ocupação do solo, que prevalecia na maioria dos municípios, mantendo vigentes seus planos diretores e zoneamentos e, por outro, o movimento da Reforma Urbana, lutando para inserir novas concepções com base na função social da cidade e da propriedade, em um modelo de política urbana para o país. Nesse contexto, são reconhecidas legalmente as deficiências do zoneamento e são propostas soluções parciais e estrategicamente localizadas. As Operações Urbanas, por exemplo, testaram mecanismos de flexibilização do zoneamento para atuação do mercado, enquanto outros municípios testaram a implantação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), como forma de reconhecer a vasta produção de moradias autoconstruídas. Os resultados dessas inovações foram incorporados na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (REIS, 2014), que será melhor aprofundado na próxima seção.

O estatuto da cidade e as alterações na lei de parcelamento do solo

A aprovação do Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257 de 2001 (BRASIL, 2001), veio como uma resposta às distorções do Brasil Urbano, que segundo Rodrigues (2016), é fruto de uma lógica excludente, que se materializou nas cidades brasileiras do fim do século XX. Ele regulamentou os artigos do capítulo da Política Urbana da Constituição (BRASIL, 1988), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Dentre as diretrizes gerais que incidem diretamente no parcelamento e no uso e ocupação do solo urbano, estão: (i) o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; (ii) a garantia da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos; (iii) a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação; (iv) a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; e (v) a ordenação e controle do uso do solo (BRASIL, 2001).

Para atender a estas diretrizes, o Estatuto da Cidade estabelece uma série de instrumentos, que possibilitam aos municípios exercer uma maior efetividade no controle de uso e ocupação do solo urbano, inclusive combatendo a retenção especulativa de terras vazias (FERREIRA, 2012). Dentre estes instrumentos previstos na lei estão: (i) a instituição de zonas especiais de interesse social; (ii) o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivo no tempo; (iii) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (iv) a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; e (v) a

regularização fundiária. Contudo, a implantação destes instrumentos depende de legislação própria, ou seja, da sua previsão no plano diretor municipal, que por sua vez, é definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Estatuto da Cidade reforça a obrigatoriedade do plano diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes, previsto na Constituição de 1988.

Com relação ao plano diretor, o Estatuto da Cidade prevê que ele deve contar no mínimo com: (i) a delimitação das áreas urbanas onde será aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; (ii) o direito de preempção, que confere ao Poder Público Municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano; (iii) a fixação de áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida do beneficiário; (iv) a fixação de áreas nas quais poderá ser permitida a alteração de uso do solo, também mediante contrapartida do beneficiário; (v) a possibilidade da delimitação de áreas para aplicação de operações consorciadas; e (vi) a possibilidade de autorizar o proprietário do imóvel a exercer em outro local o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação ou servir a programas de regularização fundiária (BRASIL, 2001).

No entanto, mesmo que alguns municípios no país tenham implementado seus instrumentos para promover a regularização fundiária ou combater a retenção especulativa de terras, a verdade é que uma década depois da aprovação do Estatuto da Cidade, segundo Ferreira (2012), poucas cidades aplicaram efetivamente tais instrumentos de maneira articulada, sistêmica e maciça, de tal forma que se alterasse o quadro da desigualdade social urbana. Rodrigues (2016) afirma que, transcorrido o tempo após a aprovação do Estatuto da Cidade, o que se percebe é a sua subutilização e o acirramento das desigualdades no espaço urbano brasileiro.

Dentre estas falhas está a operacionalização do plano diretor no que diz respeito à adoção de parâmetros elitistas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Isso porque estes parâmetros, em sua maioria, não consideram a realidade local, mas sim, uma cidade legal e ideal. Desta forma, a cidade vai se afastando do praticado pelos cidadãos, em que a legalidade atende apenas aos interesses de uma elite, que vê o preço de suas propriedades elevados e que exclui a maioria da população do acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (RODRIGUES, 2016). Para Reis (2014), a maioria das leis de uso e ocupação do solo são aplicadas pelas administrações municipais, regulando quase exclusivamente a atuação do setor privado de construção de média e alta renda. Ainda assim, sem resultar se quer em um espaço urbano que apresente uma qualidade urbanística, como é possível de ver na maioria das cidades brasileiras.

Igualmente problematiza-se a inflexão ultraliberal da ordem urbana e o avanço da financeirização da produção do espaço urbano, em contexto de ampliação da participação da iniciativa privada na condução dos serviços e infraestruturas urbanas. A partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (acentuado mais recentemente com o golpe praticado por Michel Temer em 2016), ações de governança em favor do mercado e voltadas ao repasse para a iniciativa privada foram desempenhadas, especialmente duas modalidades que são ainda bastante usadas: Parcerias Público-Privadas e Operações Urbanas Consorciadas (RIBEIRO, 2022).

Outro fator destacado por Rodrigues (2016) é a complexidade das legislações urbanísticas municipais, suas modificações após aprovação e a regulamentação de dispositivos legais complementares, que, apesar de necessários, acabam criando uma sobreposição dos instrumentos de difícil interpretação pelos interessados, como é o caso das leis de zoneamento e de parcelamento do solo urbano, que acabam por incentivar as irregularidades. Além disso, é comum encontrar municípios onde essas leis são construídas e aprovadas separadamente, gerando análises individualizadas da cidade e dificultando ainda mais suas aplicações.

Com relação às leis de parcelamento do solo para fins urbanos, é importante destacar que as modificações sofridas pela Lei Federal nº 6.766/1979 nas últimas décadas, também contribuíram para o acirramento das desigualdades no espaço urbano brasileiro. Dentre essas modificações, pode-se citar a supressão do texto que previa a obrigatoriedade de reservar no mínimo 35% da gleba para áreas públicas. A lei passa, portanto, a prever apenas a reserva, por parte do Poder Público, de faixa *non aedificandi* destinada aos equipamentos urbanos, tais como abastecimento de água, serviços de esgoto, coletas de águas pluviais, rede eletrônica e gás canalizado. A supressão do texto original passa a ser contraditório com outro trecho da lei, que prevê a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de espaços livres de uso público proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Outra modificação importante e de grande impacto nesta lei foi a admissão dos condomínios fechados, que já vinham sendo uma prática em muitas cidades brasileiras nas últimas décadas. No ano de 2017, o lote passou a constituir-se também sob forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes e o parcelamento do solo admitiu a constituição do loteamento de acesso controlado como uma modalidade de loteamento, cujo controle de acesso deverá ser regulamentado por ato do Poder Público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não-residentes, devidamente identificados ou cadastrados. Além disso, o parcelamento do solo para fins urbanos, que antes era permitido somente em zonas urbanas ou de expansão, passou a ser permitido também em zonas de urbanização

específicas, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal específica, tornando possível a construção de novos loteamentos em áreas totalmente desconectadas da malha urbana existente.

Apesar da Lei nº 6.766/1979 passar a admitir o "loteamento de acesso controlado" como uma forma de parcelamento e isso representar a regulamentação de uma prática que já vinha ocorrendo em grande escala nas cidades brasileiras, sua inclusão acaba por reforçar também os impactos negativos gerados por essa modalidade, com consequências sem precedentes para a urbanidade dos espaços públicos. Ou seja, ao invés da legislação federal criar mecanismos para evitar este tipo de território habitacional, ela acaba por incentivar sua proliferação. Os municípios, por sua vez, se utilizaram da brecha legal que existia entre as duas leis federais, em que uma lei regulamentava a modalidade (Lei Federal nº 4.591/1964), assumindo também como forma de condomínio um conjunto de edificações, e a outra (Lei Federal nº 6.766 de 1979), que não reconhecia essa modalidade como forma de parcelamento do solo até o ano de 2017, para aprovar os condomínios horizontais fechados em toda extensão do perímetro urbano e, em alguns casos, até fora dele.

Por fim, as principais Leis Federais brasileiras que dispõem de alguma forma sobre os parâmetros urbanísticos acabam reforçando a divisão da cidade em zonas funcionais, que primeiramente definem os usos predominantes para, posteriormente, determinar os demais parâmetros empregados. Soma-se a isso a falta da definição de parâmetros mínimos nas legislações federais, como é o caso da determinação de uma porcentagem da área a ser loteada para implantação de equipamentos públicos e comunitários ou para garantia dos bosques naturais bem como, a falta de conhecimento dos aspectos culturais locais e as formas de morar das diferentes populações que habitam os territórios. O resultado disso é a produção de diferentes modalidades de territórios habitacionais, separados não pelo uso, mas sim pelos padrões da forma urbana, que são automaticamente influenciados pela segregação social.

Considerações finais

Na maioria das cidades brasileiras o zoneamento funcional, consolidado a partir da década de 1920, se mantém até hoje, dividindo o território em zonas nas quais se aplicam diferentes parâmetros urbanísticos (BORGES, 2007). Entretanto, esse modelo de zoneamento, que se baseia em uma cidade ideal, é impensável para os países periféricos. Em primeiro lugar, pela adoção de padrões urbanísticos de difícil compreensão e alta complexidade, que fazem com que os planos produzidos façam parte de uma visão tecnocrática na legislação urbanística. E segundo, pelo fato de tratar a cidade como um objeto técnico, estabelecendo padrões satisfatórios de funcionamento, ignorando os

conflitos e as desigualdades que resultam das condições de renda e sua influência sobre os mercados imobiliários (ROLNIK, 2000).

Sendo assim, embora a aprovação da Lei Federal nº 6.766 em 1979, do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade em 2001 e da obrigatoriedade da implantação de Planos Diretores em cidades acima de 20 mil habitantes representem grandes conquistas no campo da legislação urbanística brasileira, a falta de compreensão da complexidade do território urbano por parte dos gestores municipais, acaba por incentivar uma prática de planejamento urbano que privilegia os modos de morar de uma parcela específica da população, atendendo aos interesses do mercado imobiliário e aumentando, ainda mais a desigualdade social gerada pelo sistema capitalista em que o país está inserido.

Finalmente, como sugestão para pesquisas futuras, considera-se importante iluminar um debate sobre o Estado brasileiro e suas raízes patrimonialistas para uma compreensão maior das disputas em torno da formulação e aplicação da legislação urbanística no país e de suas articulações com as rendas imobiliárias extraídas pelo duplo monopólio assegurado pela propriedade privada da terra urbana. De acordo com Ferreira (2022, p. 15), desde a monarquia portuguesa e sua presença no Brasil já existia a imiscuição de interesses privados na esfera pública, o anseio “pelo controle e instrumentalização do aparato estatal pela nobreza no poder.”

Referências

BASSUL, J. R. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: **O Estatuto da Cidade comentado**. C. C. S.; R. A. C. (Orgs.). São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 71-90.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, p. 711-732, 1994.

BORGES, M. V. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de out, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Decreto Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 13 dez, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Decreto Lei nº 59.917 de 30 de dezembro de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan, 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.403 de 22 de dezembro de 1921. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 24 dez, 1921. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-publicacaooriginal-92854-pl.html>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.267 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 julho, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CAMPOS, C. M. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo**. São Paulo: Editora Senac, 2002.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], n. 4, p. 33, 2001. DOI: 10.22296/2317-1529.2001n4p33. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/55>. Acesso em: 30 jan. 2023.

FELDMAN, S. O. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). In: I ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO - ENANPARQ, 2010, Rio de Janeiro. **Anais do I ENANPARQ**, Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: percursos e prospectivas. Rio de Janeiro: ANPARQ - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação

em Arquitetura e Urbanismo, 2010. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

FERRARI JÚNIOR, C. Limites e potencialidades do planejamento urbano. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 15–28, 2004.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

FERREIRA, J. S. W. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202228pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031>. Acesso em: 30 jan. 2023.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, nº 39, 1996, p. 48-64.

LEME, M. C. S. **Urbanismo no Brasil: 1985 - 1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

REIS, J. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RIBEIRO, L. C. Q. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. Texto para Discussão n. 12., 2022.

RODRIGUES, L. L. **Estatuto da Cidade: quinze anos se passaram, mas o Brasil urbano continua desigual e excludente**. Archdaily, abril. 2016. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/785520/estatuto-da-cidade-quinze-anos-se-passaram-mas-o-brasil-urbano-continua-desigual-e-excludente-lessandro-lessa-rodrigues>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo: FAPESP/NOBEL, 1997.

ROLNIK, R. Regulação urbanística no Brasil conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. **Anais...** Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos MetrÓpole**, v. 12, n. 24, p. 417-440, jul/dez 2010.

ULTRAMARI, C.; SILVA, R. C. E. Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2017, São Paulo. **Anais...** Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo: FAUUSP, 2017.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: SCHIFFER, S. e DEÀK, C. (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, p. 245-259, 1999.

WHITEHAND, J. W. R. The structure of urban landscapes: strengthening research and practice. **Urban Morphology**, v. 13, n. 1, p. 5-27, 2009. Disponível em: <http://www.urbanform.org/online_public/403.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2023.

Sobre as autoras:

Julianna Rammé

Doutora em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP; docente na Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: juliana.ramme@unila.edu.br

Mariana Barbosa de Souza

Doutora e mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; co-líder do Grupo de Pesquisa Territórios Interioranos, Paisagem e Povos na América Latina (TIPPA) – UNILA. E-mail: barbosadesouzamariana@gmail.com