

An aerial photograph of a city street, likely in Brazil, showing a busy market scene with numerous stalls covered in red tarps. A large, modern building with a grid of windows is visible on the left. A blue street sign in the upper right corner reads 'Viad. Sta. Teresa Aeroporto Internacional'. The overall scene is captured from a high angle, looking down the street.

AUTORES:
Ricardo Bitencourt
Ramon Fortunato

NOTAS DE AULA:

urbanismo

urba
nis
mo

 editora
UFMS

An aerial, black and white photograph of a city street. On the left, a large, multi-story building with many windows is visible. The street is filled with a market, with numerous stalls covered by white tarps. A pedestrian crosswalk with white stripes is in the center. In the upper right, a street sign points towards 'Viad. Sta. Tereza' and 'Aeroporto Internacional'. In the lower left, another sign points to 'Pça Liberdade' and 'Circuito Cultural Cultural Complex'. The overall scene depicts a vibrant urban environment.

AUTORES:
Ricardo Bitencourt
Ramon Fortunato

NOTAS DE AULA:

urbanismo

urba
nis
mo

 editora
UFMS



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reitor

Marcelo Augusto Santos Turine

Vice-Reitora

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Obra aprovada pelo conselho editorial da UFMS

RESOLUÇÃO Nº 160-COED/AGECOM/UFMS,
DE 30 DE NOVEMBRO DE 2022.

Conselho Editorial

Rose Mara Pinheiro (presidente)

Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz

Andrés Batista Cheung

Alessandra Regina Borgo

Delasníeve Miranda Daspét de Souza

Elizabete Aparecida Marques

Maria Lígia Rodrigues Macedo

William Teixeira

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)**

Bitencourt, Ricardo.

Notas de aula [recurso eletrônico] : urbanismo. / Ricardo Bitencourt, Ramon Fortunato. – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2022.
166 p. : il. color.

Dados de acesso: <https://repositorio.ufms.br>

Inclui bibliografias.

ISBN 978-65-89995-00-5

1. Urbanismo. 2. Planejamento urbano. 3. Direito urbanístico. 4. Arquitetura paisagística urbana. I. Fortunato, Ramon.

CDD (23) 711.01

Bibliotecária responsável: Tânia Regina de Brito – CRB 1/2.395

AUTORES:

Ricardo Bitencourt

Ramon Fortunato

NOTAS DE AULA:
URBANISMO

Campo Grande - MS

2022



© **dos autores:**
Ricardo Bitencourt
Ramon Fortunato

1ª edição: 2022

Projeto Gráfico, Edição Eletrônica
TIS Publicidade e Propaganda

Revisão
A revisão linguística e ortográfica
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

Direitos exclusivos para esta edição



Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário
Campo Grande - MS, 79070-900
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Fone: (67) 3345-7203
e-mail: sedit.agecom@ufms.br

Editora associada à



ISBN: 978-65-89995-00-5
Versão Digital: dezembro de 2022

Imagem de capa: "Feira hippie" Av. Afonso Penna
Belo Horizonte/MG (2021).

Fonte: Arquivo particular dos autores.



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais. br.creativecommons.org

Agradecemos a oportunidade de participar do edital AGEKOM nº 01/2021, indicado para a seleção de propostas e publicação de E-books. Neste sentido, reconhecemos o essencial valor no trabalho da instituição, das diretorias e coordenações, em especial da editora UFMS, por proporcionar a divulgação e popularização da ciência e por dar visibilidade a nossa proposta.

APRESENTAÇÃO

Após uma década de docência, atuando com alunos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, que devem desenvolver, além do conhecimento técnico e da sensibilidade social, a criatividade e o raciocínio espacial, não é possível esgotar os conteúdos. Entretanto, além das várias nuances do estudo do urbanismo: história, morfologia, infraestrutura, políticas, dentre outras, foi possível identificar temas dos quais os alunos não podem se afastar e que nem sempre são abordados, como é o caso da legislação urbanística e ambiental.

É nesse contexto, que este livro objetiva apoiar o urbanista docente e manter a atenção do aluno nas questões reais da cidade atual, inspirando outras leituras a partir dos conceitos abordados, não se esquivando de algumas opiniões, é verdade. Sobretudo, um livro que dê suporte ao aluno nas questões reais da cidade atual, inspirando outras leituras a partir de conceitos e preceitos.

Para tanto, foi organizado em introdução, três capítulos divididos em notas de aulas e um texto conclusivo. A introdução discute a origem das cidades, esse maravilhoso fenômeno da história da humanidade, e apresenta as bases da urbanização brasileira, acabando por conceituar a própria cidade. Destaque para o uso de autores clássicos, a leitura da história contado por eles, às subjuguados, às vezes, pelos trabalhos mais recentes.

O primeiro capítulo trata de política urbana em geral, em escala ampla: metropolização, aspectos econômicos e imobiliários da cidade atual, parcelamentos e o fenômeno irreversível dos loteamentos e condomínios fechados. O Segundo capítulo é totalmente dedicado ao Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 2001 - às expectativas e à realidade, após vinte anos de promulgação da referida Lei. O capítulo 3 trata dos procedimentos e questões relacionadas à avaliação de projetos, emissão de licenças e alvarás, assuntos tão importantes quanto ignorados nos cursos de graduação.

Por fim, um texto conclusivo discute os desafios do planejamento urbano atual e aponta alguns princípios de (re)desenho da cidade contemporânea, fruto das pesquisas recentes desenvolvidas pelos autores. Completa-se a obra com fotografias autorais e ilustrações que apoiam a compreensão dos textos. Assim, ela estará sempre por fazer, incompleta, imperfeita, mas a intenção está posta, apresentar temas relevantes que possam transformar a realidade da cidade. A ideia é que o livro funcione como ferramenta de trabalho, para o dia a dia da sala de aula, buscando dar alguma contribuição à tão aguardada reforma urbana, que não será realizada por nós, mas por nossos alunos e posteriores gerações de arquitetos urbanistas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - A ORIGEM DAS CIDADES E A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	11
---	-----------

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA URBANA

Aula 01. Regiões metropolitanas do Brasil e governança interfederativa	30
O Estatuto da Metrópole e a governança interfederativa	32
Expansão urbana e periferias	36
Aula 02. Política urbana e de desenvolvimento territorial	38
Idas e vindas da Reforma Urbana brasileira	38
Valoração de imobiliária versus desenvolvimento urbano	45
Aula 03. O parcelamento do solo no Brasil	50
Legislações aplicáveis	51
A implantação dos parcelamentos	56
Cidades divididas	59
Aula 04. Loteamentos e condomínios horizontais fechados	62
As origens do produto imobiliário	62
Padrões de ocupação horizontal	67
Efeitos colaterais: isolamento e homogeneização	68

CAPÍTULO 2 – ESTATUTO DA CIDADE, INSTRUMENTOS E ÍNDICES URBANÍSTICOS

Aula 05. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo	73
--	-----------

Os parâmetros urbanísticos	76
Conceito e tipos de zoneamento	79
A participação social	82
Aula 06. Os instrumentos operativos do Estatuto da Cidade	87
Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios	88
Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo	93
Contribuição de Melhoria	95
Direito de preempção	97
Operações urbanas consorciadas	98
Estudo de impacto de vizinhança	100
Usucapião e Concessão de direito real de uso especial para fins de moradia	101
Aula 07. O Estatuto da Cidade, vinte anos depois	103

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PARCELAMENTOS URBANOS

Aula 08. Procedimentos de análise conforme a legislação vigente	110
Solicitação de diretrizes à Prefeitura	112
Apresentação do projeto conceitual	113
Análise da documentação apresentada	113
Solicitação das licenças ambientais	114
Visitas técnicas ao local do empreendimento	116
Elaboração dos projetos complementares	117
Análise dos projetos complementares	117
Emissão do Termo de aprovação dos projetos	118

Emissão do Alvará de Execução de serviços	118
Aula 09 - Questões e condicionantes à elaboração e aprovação dos projetos	118
A localização do empreendimento	119
Áreas de Preservação Permanente	121
Condições e conexões com o entorno	124
Infraestrutura	125
Aproveitamento do lote e características das edificações	127
Aula 10. Alvarás, habite-se e averbação no registro de imóveis	129
Alvarás de execução ou construção	129
Alvará de conclusão de obra ou habite-se	132
Registro e averbação de imóveis	133
Registro de parcelamentos	138
OUTRAS CONSIDERAÇÕES PARA A CIDADE DO PRESENTE.....	138
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

A ORIGEM DAS CIDADES E A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Entre os benefícios do estudo da história está o fato de expandirmos nossa consciência. Com ela podemos compreender que a realidade é muito maior que nosso ambiente familiar, nossa rua, nosso bairro e nossas cidades.

Na pré-história neolítica, de 10.000 a.C. e 4.000 a.C, o ambiente construído não passava de uma modificação superficial do ambiente natural. Eram abrigos e refúgios encravados e escavados na pedra e no solo, ou simplesmente coberturas e fechamentos com peles e madeira, em que se fazia uma fogueira, depositava-se incipientes utensílios para preparar os alimentos a partir da caça, do pastorício e, mais tarde de uma agricultura de subsistência. Era como destaca o historiador Leonardo Benevolo (2015), um fragmento de natureza transformado por um projeto humano, que garantiu alguma sedentarização e fixação no território.

Também há consenso de que, o que denominamos hoje por cidade, um assentamento aparelhado e diferenciado, com estrutura social de dominantes e subalternos, surge no Oriente Médio, entre 3.500 e 1. 500a.C, entre os territórios atuais do Egito e do Irã, ao longo dos rios e em terras agricultáveis do chamado Crescente Fértil. Novos utensílios de metal, a roda, o carro de tração animal, as embarcações de remo e vela incrementaram a produção, o que gerou excedentes. Ali, entre rios e mares, em terrenos relativamente planos, nas cidades de Ur e Uruk, ocorrem trocas de mercadorias, sob o céu claro que permitia ver os astros e medir o tempo.

É então que a população cresce e se especializa: uns vão produzir, outros vendem e um terceiro grupo garante a proteção e o controle

das atividades. A cidade é agora, mais que nunca, o centro das atenções, da guerra e da autoridade e seu desenho vai refletir essa especialização. Surgem os canais, muros, ruas e os primeiros parcelamentos; áreas de armazenamento e comércio onde se controla o movimento de mercadorias e templos onde se adora as divindades, para que não permitam que as conquistas se percam nos próximos ciclos climáticos.

O progresso é tamanho que surgem estados independentes, a unificar essas cidades e submetê-las a um governo centralizado, pronto a colonizar outras cidades e estados a fim de tomar deles o patrimônio, colonizá-los e escravizá-los. Cada governo impõe suas regras, cultura e sociedade que se unificam outra vez. Surgem as novas cidades-capitais, maiores e mais especializadas, como a Babilônia (2300 a.C - 539 a.C), no atual território do Iraque. Planificada em um retângulo, contido por muros, com aproximadamente 400 hectares de área, possuía ruas retas, de largura constante, com espaços públicos e privados, espaços separados para a população comum, para seus governantes e suas divindades. Ainda segundo Benevolo (2015), entre os séculos VI e IV a.C, todo o Oriente Médio é unificado sob o Império Persa, cuja capital, Persépolis e seu complexo de palácios, vai combinar modelos arquitetônicos de várias partes do império.

Haverá distinções na localização de cada equipamento, nos hábitos e costumes, mas a lógica da especialização de espaços e grupos se repete. Tanto que, ainda por volta de 1.000 a.C, cidades também floresceram no extremo oriente, mas com um diferencial importante: ao contrário do clima estável e da topografia consideravelmente plana do Oriente Médio, principalmente na porção ocidental, no oriente existem os desafios impostos pelo ambiente natural, perigos vindos do Norte, como invasores nômades, montanhas hostis, animais selvagens, rios caudalosos e instáveis que descem dos Himalaias. Na China, por exemplo, economias eminentemente rurais resultaram em cidades-

-refúgio, destinadas às estáveis residências da classe dominante, organizada em cinturões murados: o interno para os moradores próprios e um externo com pomares e hortas. Crescendo sempre, recriando e combinando esse traçado, as três capitais do antigo Império Chinês, Chang-an, Hang-Chu e Pequim foram construídas e reconstruídas, alcançando já à época, até um milhão de habitantes (BENEVOLO, 2015).

No outro extremo, nos territórios montanhosos ao sul da península balcânica, famílias guerreiras vão construir fortalezas para garantir o controle de seus pequenos territórios abertos ao mar. Essas fortalezas, no século IV a.C, vão originar cidades-estado como Atenas, Esparta e Mileto. Nelas florescerá a cultura ocidental, até aqui denominada cultura helênica, baseada na aristocracia, na democracia e na economia monetária, cujos domínios se estenderam por todo o mar mediterrâneo na forma de colônias como Alexandria, Bizâncio, Siracusa, Antibes, Odessa, Damasco e Antioquia. Eram cidades abertas, desenvolvidas ao redor de grandes áreas públicas como a *Ágora*, onde a população podia se reunir e reconhecer-se como uma comunidade (BENEVOLO, 2015).

O mediterrâneo aliás, chamado “o mar entre as terras”, desde aquele tempo, foi uma região privilegiada de contatos culturais, relações comerciais e constantes confrontos políticos. No decorrer dos séculos, em suas margens, desenvolveram-se e desapareceram importantes civilizações e impérios, entre eles, egípcios, cananeus, fenícios, hititas, gregos, cartagineses, macedônios, berberes e os romanos. Esse último império, unificou politicamente a região e expandiu seu domínio da Bretanha ao Egito, e de lá à antiga Pérsia. O fez por meio de infraestruturas como estradas, pontes, fortificações e aquedutos construídos com conhecimentos herdados da cultura helenística; mas também pela divisão dos terrenos e quintas cultiváveis, pela descentralização administrativa e principalmente, pela fundação de novas cidades (BENEVOLO, 2015).

No traçado dessas cidades, usavam o plano ortogonal, paradigma de ordem e harmonia, utilizado desde as cidades gregas, entretanto, dotando-as de hierarquização e mais diferenciação, buscando também respeitar a natureza dos lugares. Chamado *centuriatio*, o plano se origina da divisão do solo cultivável em uma grade de estradas, com dois eixos principais, o *decamunus maximus* e o *cardo maximus*, que se cruzavam num ponto considerado o centro da colônia. Ali, não raro, era localizado o centro militar ou civil, eventualmente sobre algum assentamento prévio, dando então origem à uma cidade que repetia, em escala urbana, o método geral de subdivisão. Sua forma, cuja dimensão ideal era um retângulo de 730 por 490 metros, adequado para garantir a defesa do novo núcleo, era formado por um bloco compacto de quarteirões.

Apesar de, segundo o historiador das cidades Lewis Mumford (1998), o Império Romano ter sempre priorizado politicamente a sua capital, muitas das cidades provinciais romanas permanecerão como centros de concentração populacional mesmo depois da década do Império Romano do Ocidente, no século V d.C, dando origem a muitas das principais cidades europeias: Milão (Mediolanum), Londres (Londinium), Paris (Lutetia), Viena (Vindobona), Colônia (Colonia Agrippina), Lisboa (Olissipo) e Barcelona (Barcino), entre outras.

Àquela altura, o cristianismo já impactava a sociedade ocidental e a sua vida urbana, enquanto que na península arábica surgia o Islamismo. Trata-se de outro movimento confessional¹ que dominaria do norte da África até a Índia, além dos territórios ibéricos, da Sicília e da Sardenha, numa espécie de revanche do oriente contra o mundo helênico, adaptando e assimilando culturas e formas de viver, como ilustra Fernando Goitia (1970).

¹ Movimento que segue determinada religião ou professa sua fé e em que somente uma crença religiosa é aceita como oficial, levando por essa razão, a consequências na organização da sociedade, dos costumes e da cultura.

Dessa maneira, no século VII d.C, a cidade islâmica será a controladora de muitas cidades helenísticas, diferenciando-as aos poucos sob o efeito de uma religião rigorosa e pouco flexível, até surgirem cidades puramente islâmicas: Bagdá, Cairo, Alepo, Fez e Córdoba. Trata-se de uma cidade secreta, em que pouco se vê e pouco se exhibe, fechada para intimidade das suas habitações, cujas verdadeiras fachadas estão nos pátios internos para não ostentar em público. Seu tecido tortuoso e introspectivo impede a visão do conjunto, com ruas de largura suficiente, muitas vezes, apenas para a passagem de pedestres, se sobrepõe aos traçados regulares das cidades gregas e romanas. A exceção fica pela presença marcante dos bazares: ruas cobertas em que se concentram as lojas, ruas que hora se abrem em pátios de tamanho médio. Ainda são marcadas pela mesquita, um edifício religioso fechado e labiríntico, como a célebre mesquita de Córdoba, na Espanha (788 d.C), que por isso, se distingue dos antigos templos pagãos ou das primeiras igrejas cristãs, como a de Santo Apolinário (549 d.C), em Ravena, na Itália.

Em geral, na cidade islâmica, tem-se uma planta resultante de duas forças opostas: uma de atração e outra de proteção, sendo que os poucos espaços públicos encontram segurança por trás do labirinto de ruas (MUMFORD, 1998). Além disso, as ruas estreitas protegiam o pedestre contra o sol e o calor e tornavam as atividades ao ar livre mais confortáveis. Mas nem por isso, se deve falar em perda artística ou de complexidade na cidade islâmica, pois apesar da indiferenciação dos espaços particulares e da ausência de espaços abertos como foros, ágoras e anfiteatros, há enorme complexidade de caminhos, com inúmeras possibilidades de acesso e soluções arquitetônicas originais: jardins e portas monumentais, decorações abstratas e formas geométricas combinadas.

A queda de Roma e a conquista dos seus territórios mais ao norte da Europa, Gália, Germânia e Bretanha, por reinos bárbaros, aqueles que não compartilhavam da cultura clássica helênica e alteraram profundamente a vida urbana nas antigas colônias romanas.

A partir desse momento, haverá dispersão das populações pelo campo, surgindo novas formas de controle, liderança e ocupação descentralizados; permanecem as antigas ruínas e sobre elas são erguidas a sociedade feudal e a cidade medieval, agora sem papel administrativo de fato, mas como centros de peregrinação e principalmente de troca de mercadorias.

Assim, vão se destacar duas grandes áreas no território europeu: as cidades comerciais italianas, principalmente Veneza e Gênova, que comerciando com Constantinopla, Antioquia e Tiro, no limite com o mundo islâmico, viram nesse contato vantagens comerciais. Assim, elas dominaram por muito tempo as novas rotas de produtos orientais pelo mediterrâneo: especiarias, seda, ouro e prata, cobre, pérolas, corais, madrepérola, marfim e porcelanas. Por outro lado, no mar do Norte e no Báltico, os navios corriam de um ponto a outro, em constante contato com o mundo russo-escandinavo, em busca de peixes, madeira, peles, lã, couros, trigo e sal; a chamada Liga Hanseática tinha dois extremos: Novgorod, na Rússia, e Bruges, em Flandres.

Na região da Champagne, no coração da Europa Ocidental, os artigos de necessidade do Norte poderiam ser trocados facilmente pelos produtos estranhos e caros do Oriente. Ali, se concentrariam algumas das principais feiras europeias da época, em Troyes, Lagny e Provins; centros de distribuição onde grandes mercadores compravam e vendiam as variadas mercadorias estrangeiras, que contavam com isenções, direitos e salvo-conduto para ir e voltar, numa época em que ladrões infestavam as estradas (Huberman, 1986).

Antes de comentarmos o funcionamento dessas cidades, cabem algumas palavras sobre o papel natureza envolvente, que segundo Giulio Carlo Argan (2005) tratava-se da região do mito e do sagrado, no passado, que:

“(…) se encontrava além dos muros da cidade, o espaço não protegido, não organizado, não construído. Ao redor do *témenos*² urbano, do recinto sagrado da civilização ou da cidade - duas palavras que têm a mesma raiz-, havia uma zona de fronteira, o campo, habitada por seres cuja natureza parecia incerta e ambígua, entre o humano e o animal: a gente dos campos, que vivia segundo tradições antigas e se dedicava a técnicas arcaicas e quase rituais, ligadas aos ritmos sazonais e aos ciclos lunares, tão diversas das técnicas civis, cultas, intelectuais do artesanato urbano. No entanto, além dessa zona incerta, em que às vezes também o cidadão ia procurar um momentâneo e regenerador contato com a grande mãe, começava a verdadeira natureza, a que, ainda no final do século XVIII e no princípio do XIX, era considerada inimiga, inacessível, inviolável, freqüentada apenas pelas feras e pelas águias - e, naturalmente, por Deus, pelos gênios do bem, como pelos gênios do mal (pense-se em William Blake). Era o "sublime" e representava o limite, a fronteira entre o habitado e o inabitável, entre a cidade e a selva, entre o espaço geométrico ou mensurável e a dimensão ilimitada, incomensurável do ser (ARGAN, 2005, p.213).

Era então que, “essa gente dos campos”, principalmente aqueles que já não mais se enquadravam no sistema feudal, por fome ou aventura, cada vez mais se dirigiam às cidades, a aprender novos ofícios e empreender negócios, removendo qualquer tipo de dificuldade, para isso, inclusive fixando seus próprios impostos urbanos. O fizeram aos poucos, tanto que surgiram redes de muitas pequenas aldeias e cidades, em ativa associação e amplamente distribuídas pela paisagem, situadas regularmente a um dia de caminhada, ida e volta, uma das outras: o padrão medieval.

² Recinto sagrado de um templo ou altar.

Quanto ao ambiente doméstico, nessas cidades, a casa servia como oficina, depósito e morada, o que impedia qualquer tipo de zoneamento, exceto com as oficinas e estabelecimentos mais ruidosos, que geralmente se concentravam em outras áreas. O mesmo ocorria no interior das edificações. Só mais tarde, segundo Mumford (1998), se criaram, pelos menos nas casas de famílias mais abastadas, o quarto privado e a sala de almoço, um desejo de isolamento, uma alteração radical da cidade medieval.

Quanto à forma das cidades, havia alta densidade e as ruas sinuosas de algumas delas, muitas vezes era devida à adaptação à topografia, grande aliada da defesa. Em geral estavam confinadas dentro das muralhas, o que implicava dificuldades de expansão. O casario era organizado ao longo das ruas, em fachadas contínuas, com amplos espaços abertos, jardins e pomares ao fundo. Além disso, para Mumford (1998), o morador urbano medieval, procurando proteção contra o vento de inverno, evitava criar os cruéis túneis de vento comuns em ruas retas e largas. Entretanto, destaca o mesmo autor, essa unidade estética da cidade medieval não é fruto de mera espontaneidade e inconsciência, foi alcançada, com esforço, luta, supervisão e controle. Era sim, funcional e proposital, figura 1.

Mas há aquelas, como as bastides francesas, que edificadas para colonização, propósitos comerciais ou militares, seguiam o traçado romano, com rigorosa malha geométrica (Lamas, 2014) colocados dentro da muralha circular.

Figura 1. Coimbra/PT – ruas estreitas e fachadas contínuas.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

Figura 2. Coimbra/PT – a antiga fortificação, hoje universidade, ao alto e a cidade medieval que se derrama morro abaixo.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

Em paralelo, na península ibérica, um território ambientalmente próximo aos seus, os árabes muçulmanos vão constituir sequencialmente: o Emirado e o Califado de Córdoba, as diversas Taifas e o Reino de Granada, de 723 a 1492, conquistando e construindo as cidades de Sevilha (Ixbilia), Granada (*Gar-anat*), Badajoz (*Batalyaws*), Lisboa (*Lixbuna*), Coimbra (*Qulumbriya*), Toledo (*Tulaytula*), Zaragoza (*Saragusta*), desde o sul até costa norte da península, constantemente disputando esses territórios com os reinos cristãos da Galiza, Astúrias, Leon, Castella e Navarra, além do Condado Portucalense.

Esses mesmos reinos iniciaram no século X, a Reconquista dos territórios sob domínio islâmico, de norte a Sul, culminando com a formação dos estados modernos de Portugal (1139) e Espanha (1479). Mas se havia disputa, também havia convívio e integração, tanto que, segundo Goitia (1970), a mistura dessas culturas urbanas mediterrânicas será a chave para compreender as cidades da península ibérica na Idade Moderna. O domínio e o hermetismo muçulmano, somados à dialética da cidade clássica e ao caráter doméstico das sociedades medievais do norte da Europa vão definir o futuro dos assentamentos na região a partir do século XV, e também o de suas colônias do Novo Mundo.

Àquela altura, a rota comercial primitiva, que conectava a Gênova e Veneza à Flandres, passando pelos Alpes, pela Champagne e pelo vale do rio Reno, enfrentava a concorrência da fachada atlântica europeia: Ibéria, Normandia, Bretanha, Inglaterra alcançando a Holanda, agora pelo oeste. Saxões, francos e nórdicos já eram habituados à vida das bordas do Atlântico, é verdade, porém, o que ocorreu foi a alteração do equilíbrio até então existente, deslocando-se “a primazia comercial dos territórios centrais do continente”, derivando todo “um novo sistema de relações internas do continente”, bem como a expansão ultramarina dos séculos seguintes. Dessa maneira a Europa deixaria de “viver recolhida sobre si mesma” para enfrentar os grandes oceanos (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 15).

Se o mundo ocidental não estava mais limitado aos espaços do Mediterrâneo, portugueses foram ainda mais longe. Com sua posição geográfica privilegiada, reuniram no decorrer dos séculos XIII e XIV uma comunidade cosmopolita e multicultural de sábios e técnicos, criando no século XV empresas de navegação de grande curso (MAGNOLI, 2015), alcançando a costa marroquina e de lá avançando até as ilhas da costa africana: Canárias, Madeira e Cabo Verde; descendo pelo litoral até as Tormentas e dali, atingindo o extremo oriente e o Brasil.

Portugal também contou com o financiamento de capitais acumulados e com a sua precoce integração política, chegando onde poucos haviam chegado. Enquanto espanhóis, ingleses e franceses buscavam a passagem para o oriente, que só se concretiza no século XIX, pela empreitada do canal do Panamá, os portugueses preferiam o caminho oposto. A cada novo porto era instalado uma feitoria, um entreposto ou fortificação, convertidos mais tarde em vilas, apenas quando o interesse de povoamento se pronunciava por contingências e imprevistos³ (PRADO JÚNIOR, 1961).

A partir dali a ocupação passava a instrumento da política régia, fundamental para alcance de dois objetivos indissociáveis: a consolidação do território e a centralização do poder (TRINDADE, 2015). Mesmo assim, os programas mínimos, mas de grande eficácia: estruturas defensivas no alto, igreja e casario abaixo, nas ruas que desciam dos morros fortificados até o porto. Entretanto,

³ “Para os fins mercantis que se tinham em vista, a ocupação não se podia fazer como nas simples feitorias [da África e da Índia], com um reduzido pessoal incumbido apenas do negócio, sua administração e defesa armada; era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem o seu comércio. A idéia de povoar surge daí, e só daí” (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 18).

há a ideia corrente de que a colonização portuguesa era realizada com cidades orgânicas, por meio dos caminhos irregulares, livre e desregulados, em oposição à cidade em grelha, planejada, que seria monopólio da colonização espanhola. Contudo, como destaca Mumford (1998, p.329), nem sempre o planejamento orgânico começa com uma finalidade preconcebida: “(...) move-se de necessidade a necessidade, de oportunidade a oportunidade” para gerar “um plano complexo final, dificilmente menos unificado que um modelo geométrico”.

Assim, podemos sustentar que, se de um lado, o predomínio militar, econômico e político da metrópole espanhola sobre as terras conquistadas impunha a disciplina e a visão ordenada, de outro, a adaptação da malha a uma topografia e às condições físicas ambientais do sítio, muito aplicadas pelos portugueses, deixava que a cidade se modelasse à sinuosidade e às asperezas do solo, como explicou Sérgio Buarque de Holanda (2004). Então, será o traçado o grande mediador dessas relações, contudo, não era essa a única regra pois a técnica da grelha fora utilizada na implantação das vilas medievais de Montalvão e Viana do Castelo, em Portugal (TRINDADE, 2015).

Há outros registros claros dessa racionalidade, típica do período das grandes navegações e do renascimento: as plantas originais de São Luís, do Rio de Janeiro e de Paraty, com seus traçados geométricos ajustados aos condicionantes ambientais. O mesmo ocorreu na reconstrução da baixa de Lisboa após o grande terremoto de 1755, na Vila Real de Santo António, no Algarve e nas chamadas “vilas pombalinas”. Todas por ordem do Marquês de Pombal, que no século XVIII pretendia intensificar a rede urbana da Colônia e promover, de uma só vez, ocupação, proteção do território, elevação da arrecadação e consequente fortalecimento do domínio luso (TREVISAN, 2009), sendo sempre o comércio o objetivo principal.

Cabe um registro sobre o que ocorreu na zona temperada do norte do continente americano⁴, na Nova Inglaterra. Sobre isso, o historiador Caio Prado Júnior destaca a afluência de grupos religiosos da Alemanha meridional e da Suíça, calvinistas essencialmente, que vão procurar ali abrigo e paz para suas convicções. Também há outro grupo, de ingleses expulsos do campo, cujas plantações deram vez à criação de ovelhas que já alimentava a incipiente, porém promissora indústria têxtil do país. Para ambos, segundo Prado Júnior (1961, p.21), o objetivo será a construção, de fato, de um Novo Mundo, de “uma sociedade que lhes ofereça garantias que no continente de origem já não lhes são mais dadas (...) que embora com caracteres próprios, terá semelhança pronunciada à do continente de onde se origina. Será pouco mais que simples prolongamento d’ele”.

Apenas um terceiro grupo foi então formado por aventureiros, deportados, traficantes e mercadores de peixe e de peles, não necessariamente interessados em fixação no território, promovendo a colonização mais ou menos nos mesmos moldes dos primeiros colonizadores da América tropical (PRADO JÚNIOR, 1961, p.23).

Aqui, a ocupação se deu com os colonizadores se prestando ao papel de dirigentes e uma força de trabalho, desde o início escravizada. Havia poucos trabalhadores brancos disponíveis e o trabalho braçal recaiu sobre índios e principalmente negros escravizados.

⁴ Segundo Prado Júnior (1961, p.19), a zona temperada ao sul do continente americano precisaria ainda de algum tempo para se desenvolver. No Brasil, por exemplo, o território do Rio Grande do Sul permaneceria sem despertar interesse do governo português até meados do século XVIII, por não oferecer produtos exóticos cotados em mercados europeus (CURTIS, 1963, p.32). Os territórios espanhóis tiveram alguma precocidade com Juan Díaz de Solís e Fernão de Magalhães, contudo, o interesse da colonização permaneceu por muito tempo nos territórios do México e do Peru, onde toparam desde logo com o ouro e a prata.

Nesse contexto, as primeiras cidades litorâneas fundadas no Brasil dos séculos XVI ao XVII vão lentamente dar origem a uma rede urbana regional em forma de “pé-de-galinha”, como destaca Reis Filho (1968), do qual são testemunhas as cidades de São Vicente, Santos e Olinda. A seguir, o colonizador vai subindo os rios, escravizando índios, plantando a cana e produzindo o açúcar em engenhos sempre localizados próximo aos portos para facilitar o contato com a Metrópole. A esse serviço se prestam dois grupos distintos que se enfrentarão em muitas oportunidades: os bandeirantes, de leste a oeste, e as missões religiosas catequizadoras, principalmente da Companhia de Jesus, de sul a norte, imbuídos da conquista espiritual dos povos do interior (PRADO JÚNIOR, 1961).

Mais tarde, os primeiros encontraram ouro e diamantes nas serras, onde floresceu uma sociedade urbana complexa e estável, dependente dos rebanhos, dos escravos e com alguma possibilidade de mobilidade social. Ao final do século XVII, alcança-se os planaltos do interior e a Amazônia, também objeto de expedições no século anterior⁵, mas que ainda permanecerão relativamente inacessíveis até meados do século XX.

No século XVIII, a rede urbana seria então, composta por alguns núcleos bastante densos, mas “separados uns dos outros por largos vácuos de povoamento ralo, se não inexistente”. Entretanto, havia gente espalhada por todo país, sendo esse um dos critérios, o *uti possidetis*⁶, utilizado pelo Tratado de Madrid, de 1750, para definir os contornos do

⁵ Entre 1541 e 1542, o espanhol Francisco Orellana e sua armada, desejosos em conquistar as terras do Eldorado e da Canela, vindos do Peru e navegando o rio Marañon, atingiram o rio Amazonas/Solimões, então chamado rio Grande. Dali alcançaram a desembocadura do rio Negro, do Rio Madeira e finalmente a foz do Amazonas, seguindo para a costa da Venezuela. Ver: (CARVAJAL, 1992).

⁶ A expressão em latim *uti possidetis, ita possideatis* significa "como possuíis, assim possuiais", sendo original do direito romano, que autorizava uma parte a contestar e reivindicar um território adquirido pela guerra. Também dá nome ao princípio de direito internacional segundo o qual os que *de fato* ocupam um território possuem direito sobre ele.

Brasil, muito aproximados, aliás, do que se tem atualmente (PRADO JÚNIOR, 1961, p.30).

Estavam lançadas as bases de nossa urbanização: o processo português, herdeiro das tradições civilizatórias que se formaram ao redor do mediterrâneo, somado a outras influências de jesuítas, índios, negros e imigrantes. Com isso, faz-se necessário ressaltar que, apesar da colonização, no primeiro século, objetivar exclusivamente a extração das riquezas coloniais para comercializar nos ricos mercados europeus, como já vimos, com o tempo, transformou-se, por razões próprias, em ação de povoamento: “obra considerável, não há dúvida, daquele punhado de povoadores capazes de ocupar e defender efetivamente” o território, como destaca Prado Júnior (1961, p.31).

O século XIX teve início em clima de revolução e o regime colonial realizara o que tinha de realizar, com fundamentos que haveriam de chegar ao fim. O Brasil agora deveria se comportar não mais como um escravo a servir seu senhor, mas como um mercado consumidor para os produtos da exordial Revolução Industrial. A transferência da Corte Real Portuguesa, a Abertura dos Portos às Nações Amigas, de 1808, e a assinatura dos Tratados de Amizade entre Portugal e Inglaterra, de 1810, são consequências desse tempo e haveriam de mudar a história do país. Na prática, encerrou-se o Pacto Colonial, que por três séculos, condicionou as relações entre o Brasil e o mundo (MENDES; VERÍSSIMO; BITTAR, 2010).

A independência, o Primeiro Império (1822 a 1831) e as Regências foram responsáveis pelas bases da construção de uma nova identidade nacional, cuja a elite oligárquica, negando características da arquitetura colonial, buscava modernizar as cidades, ou pelo menos uma parte delas.

Grande chaga e testemunho de nosso atraso histórico, a escravidão, permaneceu vigente até o final daquele século, sendo que a partir

daí, como diversas cidades da América Latina, as cidades brasileiras vão crescer desordenadamente, ou mesmo de forma irregular.

Em si, o século XIX foi um período de transformações profundas na economia, no pensamento, na engenharia e na medicina, também no Brasil, não obstante o atraso característico do distanciamento colonial. Vivia-se sob o paradigma da modernidade, em que o homem contemplava a vida e a natureza, para depois se esforçar em descobrir os meios de expressá-la, como ressaltou Charles Baudelaire (2004). Professava-se a fé na ciência e o pensamento legado foi o positivismo: corrente filosófica que teve Auguste Comte como principal pensador, a influenciar, até os dias de hoje, a crítica do conhecimento, a educação e os costumes. Entretanto, seus princípios originais podem ser observados já nos doutrinamentos sociais de Saint Simon, no naturalismo de Franz Gall, Xavier Bichat e François Broussais⁷, além dos filósofos como Francis Bacon e principalmente David Hume. Saint-Simon (1725-1825), por exemplo, é herdeiro do liberalismo e ideólogo da meritocracia, acreditando que a ciência era a chave do progresso e que seria possível criar uma sociedade baseada em princípios científicos objetivos.

Os acontecimentos do Segundo-Império (1840-1889) depois da Primeira República (1889 - 1930) ocorrem nesse contexto, havendo a

⁷ Franz Joseph Gall (1758-1818) foi um renomado neuroanatomista e fisiologista, pioneiro no estudo da localização das funções mentais no cérebro e criador frenologia, um método para adivinhar a personalidade e desenvolvimentos das faculdades mentais e morais com base na forma externa do crânio; Xavier Bichat (1771-1802) era biólogo, anatomista e fisiólogo, classificou as funções que permitem a sobrevivência do organismo: respiração, nutrição, transporte de substâncias e a excreção; François-Joseph-Victor Broussais (1772-1838) médico e fisiologista, acreditava que a doença era nada mais que a alteração de intensidade dos fenômenos. Antes, David Hume (1711-1776), historiador e ensaísta britânico, influenciou o trabalho de Comte quando considerava essencial eliminar todos os conceitos obscuros e raciocínios intrincados, resquícios de concepções medievais e filosofias dos séculos anteriores. Já Francis Bacon (1561-1626), crítico da ciência aristotélica e defensor da indução, escreveu diversos tratados a apresentar um modo específico de investigação dos fatos e das leis do mundo para nele promover as ações que se revelassem possíveis. (BITENCOURT, 2020).

consolidação de um sentido de nação, da cultura política paroquial⁸, de um Estado para o atendimento de interesses privados das elites latifundiárias (CARVALHO, 1996) e substituição da mão de obra escrava pela mão de obra assalariada, com pouca ou quase nenhuma garantia trabalhista.

Em nossas cidades, loteavam-se glebas antes destinadas ao uso rural, incorporando-as ao tecido urbano, não raro, comprometendo solo, água e ecossistemas nativos. É o momento, como nas palavras de Argan (1992, p. 215), que a “cidade é concebida infinitamente grande” para a massa e “infinitamente pequena para o indivíduo”, precipitando-se “nas entranhas da terra”, elevando-se “a alturas vertiginosas”, dispersando-se no território, com a garantia que a tecnologia daria o suporte necessário.

Brasília trás algum legado dessa fé na ciência, com seu desenho que separa e privilegia a circulação motorizada. Por outro lado, no Brasil e na América Latina marca outra importante característica: a profunda diferença entre ricos e pobres, diferenças no poder aquisitivo, mas também na sua localização espacial.

⁸ Almond e Verba (1965) distinguem três tipos de cultura política: a paroquial, a súdita e a participativa: “a cultura paroquial é definida como completa alienação em relação ao sistema político, como redução das pessoas ao mundo privado da família ou da tribo. Não haveria neste caso nem mesmo um sistema político diferenciado de outras esferas da vida social” (CARVALHO, 1996, p.338).

Figura 3. João Pessoa PB – marcas do processo de urbanização brasileiro.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

O desenvolvimento da indústria nacional, o esvaziamento do campo e o grande crescimento do contingente populacional urbano são notícias do XX trouxeram paradoxais divisões sociais entre o norte e o sul, entre o centro e as periferias, conformando regiões metropolitanas e muita informalidade. Segundo o João Whitaker Ferreira (2010), em média, 40% do território das cidades no Brasil são informais. Em 2021, um estudo realizado pelo projeto “MapBiomass”, de mapeamento anual do uso e cobertura da terra no Brasil, uma iniciativa multi-institucional que envolve universidades, ONGs e empresas de tecnologia, divulgou que, entre 1985 e 2020 a área de favelas no país cresceu absurdos 105%. Cidades como Belém e Manaus, fundadas no Brasil Colônia, além de seus descaracterizados sítios históricos, possuem hoje, metade de seus territórios nessa condição desfavorável, em que sobram insegurança jurídica, desemprego e carências de todo tipo.

Assim, com segregação socioespacial, violência, pobreza e fragmentação dos nossos tecidos urbanos, aliando a problemas de infraestrutura e descrédito do planejamento territorial, compõe o quadro para o ensino de urbanismo no Brasil. Campo contestado, sujeito a políticas e “politicagens”, onde sempre estão a surgir novos assuntos, novas legislações e novas tecnologias, não podendo mais, ser “considerada espaço construído e objetivado, mas um sistema de serviços, cuja potencialidade é praticamente ilimitada (...) que não admite, evidentemente, nenhuma definição racional ou geométrica e que se concretiza em um conjunto de relações e interações entre realidade psicológica e realidade física” (ARGAN, 2005, p. 215-6).

Como vimos, as cidades são fenômenos inesgotáveis, presentes na história da humanidade, que contêm tantos significados sobrepostos e contraditórios - estéticos, intelectuais, físicos, sociais, políticos, econômicos, que nunca podem ser compreendidos de um só relance. Como diria Milton Santos (1996), esses agrupamentos de gente, uma vez fundados, crescem e vão se refazendo; cidades são conquistadas e libertas, sem jamais estarem prontas.

Figura 4. João Pessoa/PB – dois Brasis que disputam a mesma cidade.



Fonte: Arquivo dos autores (2017).

CAPÍTULO 1

POLÍTICA URBANA

Aula 01. Regiões metropolitanas do Brasil e governança interfe-derativa

A metrópole é o espaço de características urbanas que se distingue das precedentes não só pelo tamanho, mas pela difusão de atividades e funções e a partir de um núcleo principal. Assim, trata-se de uma estrutura urbana capaz de irradiar as definições e os preceitos da sociedade, a qual, como descreve Santos (1990), funciona e evolui segundo parâmetros globais, mas com especificidades locais. Tais especificidades são condições estabelecidas entre os núcleos periféricos e o núcleo central, que impactam a localização de moradia, o emprego, as atividades de consumo, motivando a circulação cotidiana entre as duas porções do território.

Embora não seja propriamente uma novidade na história da cidade, a metrópole contemporânea conforma um novo tipo de território político, em que emergem as chamadas problemáticas hiperurbanas, de natureza transversal, que transcendem as escalas e os setores da gestão pública (PERES et al., 2018).

Entretanto, o termo mais adequado para tratarmos dessa característica do espaço metropolitano é função pública de interesse comum, que são atividades ou serviços como mobilidade urbana, saneamento básico, aproveitamento dos recursos hídricos, preservação ambiental, provimento de habitação, saúde e segurança, desenvolvimento socioeconômico, uso do solo e ainda, questões de cartografia, informação e monitoramento, cujo controle por parte de um único município, isoladamente, é inviável. Isso pois, uma vez que causam repercussões diretas no território, devem ser conduzidas de forma compartilhada

pelos vários municípios envolvidos, no que se denomina aglomeração ou região metropolitana.

Figura 5. Curitiba/PR – o transporte urbano é uma das funções públicas de interesse comum.



Fonte: Arquivo dos autores 2021.

Em 2018, o Brasil contava com trinta e cinco regiões metropolitanas - RMs, instituídas por leis estaduais, pois cada Estado tem a prerrogativa de indicar procedimentos próprios para estabelecê-las. A Região Sul possuía maior número, doze; no Nordeste eram onze, sete no Sudeste, três no Norte e duas na região Centro-Oeste. Havia também, três regiões integradas de desenvolvimento econômico - RIDEs, que por sua vez, são instituídas por lei federal, por agruparem municípios de estados distintos que dividem funções públicas de interesse comum, posto que fenômenos urbanísticos tendem a não respeitar os limites políticos.

Nesse quadro, poder-se-ia interpretar que a região Sul era a mais urbanizada do Brasil, já que possuía quase o dobro de RMs que o Sudeste, por exemplo. Entretanto, isso não é fato concreto e a causa

disso é que há um conjunto de RMs extremamente heterogêneo no Brasil, pois o caráter metropolitano atribuído a algumas, chega a ser questionável, tanto que se pode falar em metrópoles funcionais e metrópoles formais, conforme a classificação proposta por Costa (2013).

Do primeiro grupo fazem parte aquelas em que o fenômeno metropolitano é explícito, relacionado a dinâmicas cotidianas entre os núcleos principais e secundários. Já as formais são aquelas transformadas em metrópoles, unicamente, por força da legislação, sem que necessariamente apresentem tais dinâmicas, eventualmente para ter acesso a recursos e financiamentos exclusivos.

Em 2021 já havia um quadro metropolitano irreal no Brasil, com setenta e seis RMs, muitas delas não passando de aglomerados de cidades, criados formalmente pelas legislações estaduais. Vejamos os casos de Santa Catarina, com todos os seus municípios integrando alguma RM ou a RM Central, em Roraima, com apenas dois municípios e menos de 40 mil habitantes (BLANCO JUNIOR, 2021). Esse quadro, por um lado, pode até ajudar no desenvolvimento regional, mas também fragiliza o instituto da RM como instrumento de desenvolvimento nacional.

O Estatuto da Metrôpole e a governança interfederativa

Não obstante à autonomia constitucional dos estados em definir suas RMs, no intuito de padronizar critérios e visando a gestão das funções comuns, a Lei 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrôpole, de modo complementar à Constituição de 1988, estabeleceu requisitos mínimos que a legislação estadual deverá conter, quando da institucionalização de RMs. Indicou também os critérios técnicos adotados na definição dos municípios integrantes da unidade territorial

metropolitana, com objetivo levar alguma racionalidade àquele processo. Segundo o texto da Lei (BRASIL, 2015), esses critérios técnicos mínimos devem ser:

I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial;

III – a estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, para garantir a prestação das funções públicas de interesse comum e da relativa unidade territorial urbana, por mais difícil que seja defini-la e comprová-la, o legislador também se preocupou com a existência de uma estrutura de governança interfederativa.

Governança são as ações básicas e responsabilidades que permitem governar (PETERS, 2013). No caso, governar o território de características metropolitanas, sendo necessário, além de estrutura técnica organizacional, estrutura física para o desenvolvimento dos trabalhos, cujos custos deverão ser compartilhados pelos entes envolvidos: Municípios, Estados e/ou União. Daí, que o Estatuto da Metrópole indica que se formalize e se delimite por lei complementar estadual, as responsabilidades, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015), mas também as ações, sendo prevista a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), também efetivado mediante lei estadual.

Figura 6. São Paulo/SP – a metrópole e suas vias de escoamento.



Fonte: Arquivo dos autores 2022.

O PDUI é o instrumento que deve estabelecer, em processo permanente de planejamento, a viabilização econômico-financeira, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana, que serão considerados na elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como veremos adiante. Seu conteúdo deverá incluir minimamente, segundo o Art. 12, § 1º, do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015):

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial metropolitana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e

VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei no 13.465/2017.

Além de apoiar os municípios na obtenção de uma atuação metropolitana plena, o Estatuto da Metrópole indica que é necessário também evitar a sobreposição de poder e interesses de municípios maiores (Art. 6º, inciso III – autonomia dos entes da Federação). Para tanto, deve ser evocado o princípio da razoabilidade, aquele que exige a consideração das normas e capacidades de cada ente, observando-se as individualidades do caso concreto, em busca da equidade entre eles.

Contudo, mesmo antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole, a Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005) já permitia a integração de políticas públicas de municípios de portes variados, em nome da melhor prestação dos serviços comuns. Segundo a Lei, o consórcio público é uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, cujo objetivo é estabelecer relações de cooperação federativa. Ele deve ser constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou mesmo, como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007). Diversos municípios brasileiros, não necessariamente os metropolitanos, buscaram essa solução para equacionar os problemas na prestação das funções de interesse comum, obtendo relativo

sucesso. Segundo a Confederação Nacional de Municípios, em 2017, eram 491 consórcios em atividade no Brasil, a maioria deles na área da saúde (CNM, 2018), sendo que essa cobertura pode ser útil, agora, no cumprimento das exigências do Estatuto da Metrópole.

Expansão urbana e periferias

Outra questão relevante quanto aos processos de urbanização e metropolização é a ocupação de áreas livres nas periferias por ação das forças expansionistas. Segundo o sociólogo Henri Lefebvre (2008), nossos tecidos urbanos se proliferam, estendendo-se e vão corroendo os resíduos da vida agrária.

As cidades sempre interagem com o campo, retirando dele as matérias primas e os produtos para consumo de suas populações, tanto que em muitos casos, parcelas de tecido rural subsistem dentro do tecido urbanizado, de maneira que, podemos pensar que o conceito de cidade passa pelo conjunto das manifestações do predomínio do urbano sobre o campo. Nessa perspectiva, é que uma segunda residência, uma rodovia, uma área de produção agroindustrial, grandes equipamentos empresariais, educacionais e de pesquisa ou turismo, em pleno campo, podem ainda fazer parte do tecido urbano. Na verdade, se pode falar em tecido periurbano, fronteiro e conflituoso, localizado nas margens difusas do urbano e do rural, em situação transicional e em permanente transformação ou com expectativas de ser transformado. Frágil e suscetível a interesses e novas intervenções (ROSENSTEIN et al., 2020), ele também é extremamente relevante do ponto de vista do planejamento territorial.

Também são áreas em que há grande oferta de terrenos, a preços que ainda não alcançaram o valor máximo, e nesse sentido, os territó-

rios periurbanos, tão comum na complexidade das regiões metropolitanas, são encarados como reservas para expansão urbana e investimentos futuros do Poder Público, no intuito de antever uma expansão.

Figura 7. Região Metropolitana de Recife/PE: periferias sendo consolidadas sobre terrenos rurais e áreas de risco.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

Há outra nuance no conceito de periferia: em regra, usa-se aspecto espacial, em que um dado ponto do território se localiza o centro, e logo além, a periferia, normalmente distante, nos arredores. Contudo, num contexto social, a periferia pode ser também compreendida como espaço desprezado e com toda sorte de problemas, sem necessariamente estar distante das áreas centrais. No espaço urbano brasileiro, locais com maior possibilidade de acesso a bens e serviços são considerados centrais, estando na periferia os espaços de exclusão e segregação, favelas por exemplo, sem que necessariamente haja muita distância entre eles, pelo contrário, podem estar lado a lado, sendo esse um traço das cidades contemporâneas, o aprofundamento das diferenças sociais (SECCHI, 2015).

Concluindo, o fenômeno da expansão “perimetropolitana” e crescimento das periferias sociais, modifica o uso da terra e reorganiza os tecidos, promovendo nova dinâmica no valor da terra e como destacam Freitas e Peixoto (2020), não se deve alimentar a utopia de que os mercados podem tomar as decisões sobre o ordenamento territorial, pois, ao fazê-lo, tende-se a julgar os interesses individuais como universais. Deve-se sim, respeitar os fenômenos, mas também, haver controle e governança para garantir que as cidades se desenvolvam a contento, de forma equânime e participativa.

Aula 02. Política urbana e de desenvolvimento territorial.

Em 1988, encerrando-se o período da Ditadura Militar (1964-1985), o Brasil ganhou uma nova Constituição (BRASIL, 1988) marcada entre outros aspectos, pela superação das políticas centralizadoras e pelo reconhecimento das atribuições municipais na formatação e condução da política urbana, consolidados em capítulo próprio. Todavia, segundo Renato Cymbalista (2006), as apostas explicitadas dessa nova formulação não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbano no País. Tanto que até hoje se fala em uma inconclusa Reforma Urbana no Brasil.

Idas e vindas da Reforma Urbana brasileira

O termo, tratado como processo histórico por Ermínia Maricato (1997), surge no Congresso do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil de Petrópolis/RJ - ainda em 1963, e previa entre outros, a possibilidade de algum controle sobre a propriedade da terra. Entretanto, assim como as demais propostas de reformas de base elaboradas para o país na época, essa também teve o destino selado pelo Golpe de Estado

de 1964 com a sucessiva implantação do regime centralizador que vigorou no Brasil. À época, os democráticos não só não foram vitoriosos, como toda a discussão foi silenciada.

Após a redemocratização, técnicos e sociedade civil rearticularam-se no chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana e foram determinantes para as conquistas relacionadas ao tema, tomando para si as seguintes bandeiras: a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir; o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a função social da propriedade urbana.

O desfecho foi então, a chamada Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) com 31 mil assinaturas, que apesar da forte oposição dos setores conservadores e dos interesses imobiliários (AVRITZER, 2010), resultou no capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, especificamente e seus Art. 182 e 183. Foram esses artigos que dotaram os municípios brasileiros de autonomia para que construíssem seus próprios arcabouços de planejamento e gestão urbana, que entretanto, custaria mais duas décadas de discussões e alterações para ser regulamentado⁹.

Foi em 2001, que se promulgou a Lei nº 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, de caráter marcadamente progressista, instituindo as diretrizes e detalhes para a confecção e aplicação de instrumentos que dariam então cumprimento à função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da sua gestão democrática. No capítulo 2, discutiremos com mais propriedade o Estatuto da Cidade, seus instrumentos e sua condição atual.

⁹ Estamos aqui falando da Constituição, a lei máxima de um país, com as regras gerais de funcionamento do Estado e as regras específicas, ou infraconstitucionais, que regulamentam ou detalham a regra geral.

Figura 8. Recife/PE – ocupação em imóvel próximo de infraestruturas, serviço e lazer.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

Na sequência, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades seguindo as mesmas diretrizes da reforma urbana, dando continuidade na construção de uma institucionalidade para a política urbana no Brasil (CYMBALISTA, 2006). Essa institucionalidade contava não só com a existência do Ministério, que orientava e disponibilizava o acesso dos municípios brasileiros aos recursos disponíveis, mas coordenava ações de órgãos-chave para o planejamento territorial como o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e as Secretarias Nacionais de Política Urbana, Mobilidade, Saneamento e Habitação. Também organizava a Conferência Nacional das Cidades, realizada anualmente e precedida de conferências estaduais e municipais, resultando na eleição do Conselho das Cidades (CONCIDADES), que deveria cuidar das resoluções, orientando a política urbana e os programas relacionados a ela.

A partir de 2010, como resultado da estrutura político-partidária nacional e principalmente a partir de 2017, o Ministério das Cida-

des perde força com as inúmeras concessões a setores reacionários em matéria de política urbana, entre elas, está a previsão de realização da Conferência Nacional das Cidades não mais anualmente, mas a cada quatro anos. Por fim, o Ministério das Cidades foi extinto em 2019, sem que ela ocorresse como previsto. Foi o auge da onda conservadora que toma conta do país desde 2013, que vitimiza todas as conquistas, desmonta o sistema nacional de desenvolvimento urbano e ignora os processos que deveriam transformar a agenda da urbanização no Brasil.

Mesmo que, segundo Maricato (1997), a vitória da chamada ideologia neoliberal pareça incontestada e assegure muita liberdade às forças do mercado, é preciso reconhecer que há grande diversidade de atores na cena urbana. Enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, como áreas de preservação permanente (APP) e regras de segurança contra incêndios e catástrofes, por exemplo, outros podem, e é até desejável que o sejam, como é o caso das regras de uso e ocupação e o adensamento populacional.

Esses atributos estão entre os que geram mais urbanidade: conjunto de características, entre elas a vida cotidiana (LEFEBVRE, 1991), a diversidade (JACOBS, 2014) e a legibilidade (LYNCH, 1960), resultante do uso compartilhado e efetivo do espaço urbano por pessoas de diferentes perfis¹⁰. Além disso, não se deve esquecer que existem em nossas cidades, um contingente imenso de pessoas e atividades que são desprezadas e relegadas à informalidade e à ilegalidade, muitas vezes pela imposição de regras impossíveis de serem cumpridas, sendo, portanto, necessário incluí-las no dia a dia da cidade.

¹⁰ Há muita discussão sobre o conceito de urbanidade, e mais ainda se ela possui um caráter imutável. É comum encontrar nos escritos acadêmicos a definição de urbanidade como intenso movimento de pessoas em ruas estreitas. Todavia, entendemos que a urbanidade não deve ser como uma receita a ser aplicada indistintamente; os lugares possuem características intrínsecas que os diferenciam e uma grande avenida pode ter mais vida que ruas cheias de turistas uniformizados.

Figura 9. São Paulo/SP – Liberdade, urbanidade, identidade e atividades incorporadas no cotidiano da cidade.



Fonte: Arquivo dos autores 2022.

Nesse sentido, uma nova regulação parece ser o caminho. Uma regulação que busque equilíbrio, invocando novamente o princípio da razoabilidade, que discutimos na Aula 1. Por exemplo, muito se fala em parcerias público-privadas, mas é preciso deixar claro o que se entende por parceria. Para que servem? Para melhorar as condições de vida de uma população, ou simplesmente para agregar valor a uma área, distanciando-a de sua história original, para que depois seja ofertada a quem possa pagar e então deslançar os propósitos econômicos? De outra forma, falando em prestação de serviços públicos, devem existir aqueles sobre os quais o Estado não pode fazer concessões? É compreensível que as empresas privadas operem sistemas de telefonia, mas ninguém pode imaginar que elas possam emitir alvarás de construção, então por que elas podem definir quem anda e quem não anda numa rodovia? Ou quem usa um hospital ou estuda em uma universidade pública? Ou ainda, construam sem verificar o que é melhor para a cole-

tividade? São questões para reflexão, para que assim, possamos definir que cidades e que qualidade de serviços queremos nela.

Em 2013, quando uma quantidade surpreendente de pessoas foram às ruas, muitos sem ao menos saber o que faziam, é verdade - ou talvez soubessem, mas com outros objetivos - o grande mote era: “queremos hospitais padrão FIFA”, em referência às imposições da entidade privada que organizava seus eventos esportivos no Brasil. Contudo, como as manifestações não deram origem a discussões concretas, nos fóruns adequados, sobre regulação dos serviços que equilibrassem os interesses da população *versus* o dos prestadores, toda aquela energia se dissipou e em nada mudou a situação do país, pelo contrário.

Figura 10. Rio de Janeiro RJ – ocupação provisória em mobiliário urbano: moradia e injustiça social



Fonte: Arquivo dos autores (2020).

Os planos diretores participativos

Mas, em se tratando de política urbana, o tema desta aula, necessariamente, uma nova regulação que reforme nossas cidades, passa pela elaboração de planos diretores integrados e objetivos. Desde as décadas de 1970, o plano diretor é mais um instrumento construído entre técnicos, pouco ou nada discutido pelos atores que usam e produzem as cidades, sempre cheios de propostas irrealizáveis e descolados das agendas política e social.

Com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), acreditou-se que, com sua obrigatoriedade aos municípios com mais de 20 mil habitantes, seria possível levar a reflexão efetiva sobre o território até o interior do Brasil. Contudo, segundo Edésio Fernandes (2021), não foi possível, mesmo depois de 20 anos, alterar o entendimento de apenas dizer “quando, como e onde se pode fazer” para o de “não pode fazer e tem de fazer”. Continuaram, portanto, um mecanismo desacreditado, sugestivo e não impositivo, sem por exemplo conseguir promover, não em escala nacional, a redistribuição dos recursos gerados pela valorização imobiliária, nem mesmo conter a crise generalizada de moradia, a periferização da pobreza e crescimento da informalidade.

No entendimento de Cymbalista (2006), os planos diretores é que devem definir critérios para o cumprimento da função social da propriedade, atuando ainda como peça política, ou seja, com opinião sobre os temas, já que, como atenta Maricato (1997), não existe planejamento neutro. Ele deve sim, ser democraticamente construído, com a participação dos diversos segmentos sociais, invocando outro conceito programático do Estatuto da Cidade (Art. 40, 43 e 44), a gestão democrática da cidade. Normalmente, ela inclui a exigência da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua im-

plementação, avaliação e monitoramento. O que aliás, precisa ser feito por meio da formação de quadros nos municípios, que compreendam e discutam as questões territoriais urbanas de forma politizada, ou seja, compreendendo os atores envolvidos, identificando amigos e inimigos da causa (Schmitt, 2002)¹¹.

É da política e não apenas da técnica, que surgirão as soluções alternativas de regulação do espaço urbano e do mercado imobiliário, entre elas, impostos sobre o solo e não só sobre a construção, proibições e sobretaxas quando da manutenção do terrenos desocupados, edificação compulsória e incentivos à ocupação, como a outorga onerosa, instrumento discutido no capítulo 2, além de fiscalização e monitoramento, que devem fazer a diferença.

Valoração de imobiliária *versus* desenvolvimento urbano

Como explica o escritor e pesquisador Leo Huberman (1986), o modelo capitalista tem produzido ao longo da história, crises de superabundância, em que os preços, depois de subirem no decorrer do tempo, caem de maneira mais ou menos dramática. Isso decorre do fato de as mercadorias não serem produzidas para uso, mas sim para troca, mediante a obtenção de lucros; o excesso delas diante da ausência de compradores gerará, após um período de surto, crise, depressão e novamente prosperidade, quando ocorrerá, então, um novo equilíbrio entre oferta e demanda. O mercado imobiliário, como qualquer outro, quase sempre respeita essa regra e todas as atividades a eles relacionadas, projeto, licenciamento, construção e comercialização são por ela influenciadas.

¹¹ Para Carl Schmitt (2002), se na esfera moral, as diferenciações extremas são o bom e mau, no estético, o belo e o feio, no econômico, o útil e o prejudicial, na esfera política se opõe amigos e inimigos, variando o grau de intensidade de associação ou dissociação em relação a uma causa.

Começando pelo ciclo de expansão ou surto, ele tem início quando, diante da disponibilidade de crédito ou poupança do comprador, o vendedor busca aumentar o valor do imóvel a cada transação. Em muitos casos há a formação das bolhas imobiliárias, um momento de extremo favorecimento, demanda alta, escassez de áreas para construção, entregas de médio prazo, preços máximos e vacância mínima.

Quando o valor dos ativos atinge um preço máximo, tem início o ciclo seguinte, de crise sobre oferta. Momento de muitas entregas e com os valores já no nível da irracionalidade, restringe-se a capacidade dos adquirentes. Contudo, o excesso de confiança dos mercados de crédito, geralmente impede a percepção clara do fenômeno, que continuam financiando imóveis para os mais variados públicos sem contrapartida ou capacidade de pagamento. É como se fosse “o final da festa”, o auge do processo de especulação, culminando no chamado “ponto de ruptura”, em que, buscando-se pelo equilíbrio entre oferta e demanda, há estabilização ou mesmo início da redução dos preços.

Haverá, portanto, um “movimento natural” de retração ou depressão, e quando os fundamentos desse mercado não se sustentam, ou seja, as pessoas que não têm capacidade financeira não conseguem honrar os pagamentos, o que acontece é um desequilíbrio, com oferta excessiva face à procura por imóveis. Na verdade, haverá demanda neutra ou baixa, muitas entregas, alta vacância e alta concorrência, inclusive com descontos e carências. Também se reduzem os novos lançamentos e, com os preços em queda, o mercado entra em crise, e em situações mais dramáticas ocorrem despejos e quebra de empresas e o fim da bolha.

Talvez um dos mais célebres casos de bolha imobiliária tenha ocorrido na Espanha no início dos anos 2000. Naquela ocasião, parte da população, logo após a criação da União Europeia, em 1993, estava convencida da bonança infinita e arriscou suas economias e rendimentos na aquisição de imóveis, muitas vezes de uma segunda residência, como

explicam Núñez (2014) e Rubio (2010). Como fruto dos ciclos que vimos, nas décadas seguintes, principalmente entre 2010 a 2013, o país enfrentou uma forte depressão que afetaria não só o mercado imobiliário, mas outros setores econômicos, com desemprego atingindo alarmantes níveis de 26% de sua população ativa e redução de 60% dos investimentos públicos, como descreve Navarrete (2016).

Figura 11. Loranca, na Grande Madrid – edifícios residenciais construídos no período de expansão imobiliária do início dos anos 2000.



Fonte: Arquivo dos autores (2020).

Por fim, havendo menos entregas, contando-se os prejuízos e equilibrando-se oferta e demanda, em condições macroeconômicas favoráveis, principalmente no que trata da inflação e das taxas de juros, haverá nova retomada dos preços, mas agora em ritmo normal.

Também, pode haver intensa variação na precificação dos imóveis, com fatores que os aumentam “artificialmente”, ao longo dos ciclos. São ciclos internos, fruto de particularidades dentro da cidade: diferentes

regiões ou bairros, segmentos de mercado, de luxo ou popular, tipos de operação, como aluguel ou aquisição, dentre outros. Todos esses ciclos vão ser regulados pelo mesmo fator, a relação entre oferta e demanda, mas, há ainda o que se denomina valorização conjuntural, fruto da inflação e outras variáveis macroeconômicas; e também, a valorização pontual, fruto de condições específicas, como melhorias nos serviços ofertados, infraestrutura, regulação estatal, atributos físicos do bem, vizinhança ou localização e características ambientais inerentes ao imóvel.

Nos períodos de recuperação é que essas condições de valorização pontual, podem fazer alguma diferença. Por exemplo, imóveis localizados próximos ao centro da cidade, servidos e transporte, em áreas de interesse turístico, geralmente são mais valorizadas e tendem a recuperar o “valor normal” mais rapidamente, de maneira que cabe ao planejamento reconhecer essa sequência de ciclos para desenvolver a cidade. E como isso pode ser feito? De um lado, pensando a melhoria das infraestruturas como saneamento e transporte das regiões mais carentes, como aliás, fez a Espanha, que apesar da grave crise, aproveitou o período de grandes investimentos europeus para construir uma moderna infraestrutura que contribuiu de forma decisiva para a dinamização e modernização do país, essenciais para o período seguinte de recuperação.

Figura 12. Recife/PE – Boa Viagem, novas expansões e mercado imobiliário em área de importante localização.



Fonte: Arquivo dos autores (2021).

Por outro lado, como já falamos, é importante que haja mecanismos de regulação também do mercado imobiliário. Sobre este tema, apesar de críticas dos conservadores, ela é essencial e pode exercer influência nas dinâmicas imobiliárias e seus impactos na transformação e utilização do território, isso desde que garanta o interesse comum, sem garantir privilégios a indivíduos ou empresas. Como exemplos de regulação, podemos destacar os processos de classificação do uso do solo, contanto que não engesse a cidade em zonas funcionais excludentes, as regras de parcelamento e ocupação do solo, com os índices urbanísticos adequados e procedimentos claros para aprovação de projetos, como por exemplo a construção de edifícios de uso misto e moradias diversificadas. Em resumo, é importante sabermos onde queremos ir e então buscar os meios para isso!

Que fique claro, um promotor, como qualquer empresário, visa garantir lucros maximizados, e é legítimo que o faça, porém, isso não pode ser feito sob a total displicência do Estado, que não deve contribuir para o enriquecimento dos proprietários, deve sim contribuir para o benefício da coletividade. Como afirma o geógrafo e urbanista Nikolaos Triantafyllopoulos (2010) a especulação imobiliária é considerada destrutiva e uma força desestabilizadora do progresso econômico.

Aula 03. O parcelamento do solo no Brasil

Apesar de não ter havido grande aumento populacional ou da urbanização na década de 1930 no Brasil, como demonstra o historiador Boris Fausto (1996), trata-se de um período de transformações econômicas e políticas. Entre essas transformações, muitas delas em decorrência da Revolução de 1930, está o avanço da industrialização no país, com taxas superiores a 10%; o início da crise da economia cafeeira, com aumento da produção algodoeira e outras culturas; e, embora não se possa ainda falar em uma consistente política industrializante, houve o desenvolvimento das indústrias de base: metalurgia, mecânica, elétrica, transporte e química. Foi um período de diversificação, importante para o enfrentamento do período da Segunda Guerra Mundial na década seguinte, que imporia grandes restrições às importações.

Houve sim, segundo o historiador, redução significativa da imigração estrangeira e aumento crescente do volume de migrações internas; alguma redução do analfabetismo, com incremento de 60% no número de estudantes no ensino superior e aumento do salário médio nacional. Foi também um período de reforma do Estado Brasileiro, com nacionalização progressiva de jazidas minerais, indústrias e bancos; de novas legislações trabalhistas, com o estabelecimento da Justiça do Trabalho e do salário mínimo (1940), criação do Ministério da Educação (1930) e do Serviço de Patrimônio Histórico Nacional (1936).

Legislações aplicáveis

Como decorrência da necessidade de se criar um meio acessível de aquisição da propriedade, considerando-se a nova capacidade econômica da classe trabalhadora, surgiram as vendas de lotes por promessas de compra e venda, inclusive à prazo, por efeito do Decreto-lei nº 58 de 10 dezembro de 1937 (COSTA, 2012). Contudo, o Decreto considerava que as transações realizadas por meio de pagamento em prestações, não transferiam plenamente o domínio ao comprador, possibilitando aos loteadores cometer abusos, por exemplo, estipular cláusulas do decaimento do direito, em casos de inadimplência (AVVAD, 2006). Dois anos mais tarde, a promulgação da Lei nº 4.857/1939 trouxe inovações como a obrigatoriedade de registro de todas operações de compra e venda de imóveis, quer seja, à vista ou a prazo, de maneira a reduzir a insegurança das transações, permanecendo sem grandes alterações até a década de 1970.

No final dessa mesma década, numa tentativa de fomentar o desenvolvimento urbano, foi promulgada a Lei 6.766/1979, dispondo sobre o parcelamento do solo urbano, e que, segundo Fernandes (2021), prestou efetivamente, ainda que muito tardiamente, como instrumento de política urbana. Apesar de avanços, a Lei limitou-se a tratar dos requisitos do loteamento e do desmembramento e novamente impôs regras aos contratos, criminalizando práticas a eles associados (COSTA, 2012). Contudo, é a legislação aplicada até os dias atuais, salvo as alterações que veremos adiante.

Segundo a Lei, o parcelamento do solo urbano é o processo urbanístico cuja finalidade é proceder à divisão de glebas, que pode ser executado por meio de loteamento ou de desmembramento, (BRASIL, 1979). Loteamento é a subdivisão de gleba¹² em lotes destinados a edificação,

¹² Segundo Mukai (1980), gleba é, nos termos da Lei 6.766/1979, a porção de terra que, não tendo sofrido nenhum parcelamento anterior de caráter urbano, poderá ser subdividida em outras porções, destinadas à edificação.

com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, passando lote a constituir uma nova propriedade. Contrariamente, o desmembramento, é subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, mas que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes, ou seja, devendo haver, portanto, o aproveitamento do sistema viário.

Figura 13. Naviraí/MS – loteamento urbano, infraestrutura e consolidação das construções.



Fonte: Arquivo do Autores (2021).

Mantendo esses conceitos preliminares, mais tarde, a Lei 6.766/1979 será alterada pela Lei nº 9.785/1999, que essencialmente, modificou o critério para definição da quantidade de áreas de circulação, áreas verdes e de equipamentos mínimos, além de impor áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes máximos de aproveitamento para parcelamentos populares. No texto anterior, essas áreas deveriam ser

proporcionais à densidade de ocupação prevista, ou seja, quanto maior fosse o loteamento, mais áreas desse tipo seriam necessárias para atender as necessidades da população. Já o novo texto remete essa definição aos planos diretores de cada cidade. Isso reforça a autonomia municipal, contudo, como vimos na aula sobre metropolização, reduz-se aqui também, a importância da coordenação nacional, deixando, por exemplo, sem referência os técnicos locais, quando da elaboração dos instrumentos específicos de cada cidade.

Na mesma alteração, definiu-se que os lotes terão área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando houver legislação estadual ou municipal que determine maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de interesse social, esses, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. Tal exigência, que objetivou dotar de condições mínimas os lotes, mas, em alguns casos, são difíceis de serem cumpridas, dada a consolidação de inúmeras áreas urbanas consolidadas do país, inclusive dificultando os trabalhos de regularização fundiária.

Figura 14. Conjuntos habitacionais em João Pessoa/PB - São José - edificações que buscam atender a demanda informal historicamente consolidada ao longo de APPs.



Fonte: Arquivo do Autores (2021).

Já a Lei nº 10.932/2004 atualizou a reserva das faixas de domínio e áreas não-edificáveis ao longo das águas correntes, dutovias, rodovias e ferrovias, que passaram a ser de 15 metros de cada lado, salvo exigências de legislação específica. Por fim, a Lei nº 11.445/2007, alterada recentemente pela Lei nº 14.026/2020, que estabeleceu novas diretrizes nacionais para marco legal do saneamento básico. Entre as alterações, existe agora, a possibilidade de os estados formarem grupos ou blocos de municípios, para contratar coletivamente serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas, desde que por meio de licitações, em que podem concorrer empresas públicas e privadas. No caso do serviço regionalizado, a Lei exige, em seu Art. 17, que ele “poderá obedecer a plano regional de saneamento básico¹³ elaborado para o conjunto de Municípios atendidos”, que então prevalecerá “sobre aquelas constantes dos planos municipais” (BRASIL, 2020). Estamos por avaliar o sucesso dessa nova regulamentação, quanto a isso, a questão que se coloca é: terão interesse as empresas privadas na prestação de serviços em municípios distantes dos grandes centros, onde a ausência do saneamento pode ser tão dramática quanto nas áreas metropolitanas? A ver.

No caso das vias do loteamento, a legislação em vigor, prevê que elas deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, harmonizando-se com a topografia local. Além disso, é previsto que a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, conformando-se assim, a exigência de um zoneamento para cada município.

¹³ Segundo o Art.9, inciso I da Lei nº 14.026/2020, os planos de saneamento básico, deverão estabelecer metas e indicadores de desempenho, além de “mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão” (BRASIL, 2020).

Figura 15 - Parcelamento do solo em Aracati/CE.



Fonte: Arquivo dos Autores (2017)

No caso dos desmembramentos, os requisitos devem ser os mesmos dos loteamentos, com especial atenção para a impossibilidade da abertura de novas vias.

Como norma geral, a legislação brasileira veda o parcelamento do solo em áreas alagadiças, geralmente situadas ao longo dos cursos d'água, pois essas áreas, em épocas de chuvas podem ser suscetíveis a problemas de enchentes. Coletores de águas naturais como os talvegues¹⁴, que não se caracterizam por cursos d'água permanentes, podem ser ocupados, desde que recebam tratamento diferenciado que permita o adequado escoamento e a permeabilidade do solo (BRASIL, 1979).

Outra restrição legal muito importante no parcelamento do solo, diz respeito à proibição de loteamentos em encostas com grandes decli-

¹⁴ Segundo Cordeiro e Rafaeli Neto (2015, p. 143), “os talvegues são linhas de encontro de vertentes do relevo para onde convergem as águas resultantes do escoamento superficial, subsuperficial e subterrâneo lateral, responsáveis pela manutenção das vazões nos rios”.

vidades. A Lei nº 6.766/1979 define o limite de declividade para ocupação em 30%, complementando que, além disso, somente será permitido o parcelamento do solo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes, tais como a Defesa Civil, os órgãos ambientais, dentre outros. Já a Lei nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal, proíbe indiretamente o parcelamento em encostas ou partes desta, com declividade superior a 45°, uma vez que estas áreas são consideradas de preservação permanente. Prevê o mesmo para as restingas, manguezais, bordas dos tabuleiros ou chapadas, topo de morros, montes, montanhas e serras, além das áreas em altitude superior a 1.800 metros, independentemente do tipo de vegetação, como veremos adiante. É vedada a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado (Brasil, 1979).

A implantação dos parcelamentos

A partir de Henriques (2014), vamos definir três fases de implantação de um parcelamento: a viabilização, a implantação e a comercialização do empreendimento, sendo que em cada uma delas atuam agentes técnicos distintos.

O processo de viabilização de um parcelamento inicia-se quando um proprietário de terreno rústico em área urbanizável, segundo a legislação municipal, decide promover a sua urbanização. Para isso, elabora-se um projeto imobiliário onde serão conhecidos o mercado local, o público alvo, as regras do plano diretor e formatação de um produto e seu respectivo estudo de viabilidade, servindo de guia para as ações e obras a realizar. Esse projeto também deverá conter o projeto urbanístico, baseado em informações como o levantamento planimétrico e planialtimétrico, laudos geológicos e de estabilidade do terreno, possibilidades de abastecimento de água, levantamento da vegetação existente,

dentre outros. O projeto conterà as macro e micro parcelas (quadras e lotes, respectivamente), localização de áreas públicas (ruas, praças, parques e áreas institucionais) e poderá incluir a definição de tipologias de construção (pavimentos, blocos, casas individuais, geminadas, dentre outras), os usos previstos, a infraestrutura e as chamadas áreas mínimas, de preservação e uso público, que será então submetido ao Município juntamente com licenças e projetos complementares de infraestrutura. Ainda nessa fase, podem ser necessários estudos mais detalhados como o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) ou EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental).

Até aqui, vão atuar os seguintes agentes: o promotor e sua equipe técnica e o Estado que vai aprovar ou rejeitar o parcelamento, de acordo com o plano diretor e o zoneamento construído pelos agentes políticos (comunidade organizada e legisladores).

A fase seguinte, após obtenção de licenças, será a da implantação do parcelamento, começando pela limpeza, retirada de entulhos e de vegetação, seguido da terraplanagem e o lançamento do sistema viário, estaqueamento dos lotes, construção de guias e sarjetas, para depois executar-se todas as obras de infraestrutura, inclusive a pavimentação e energia, geralmente feita em etapas. A última das obras é geralmente o paisagismo. Tudo é responsabilidade da incorporadora, ou seja, da empresa contratada para implantação do parcelamento. Áreas comuns como escolas, equipamentos de saúde, dentre outros podem ser realizados pela incorporadora ou mesmo pela Prefeitura, dependendo da legislação municipal, de contrapartidas acordadas entre as partes, ou da definição do licenciamento.

Aprovado projeto e concluídas as obras de infraestrutura, têm início o processo de comercialização do empreendimento, em que surgem muitos outros agentes: os agentes imobiliários que adquirem imóveis para exercer a sua atividade, os mediadores ou representantes e os

compradores que adquirem imóveis de acordo com suas expectativas e possibilidades (residência, trabalho ou investimento). São os agentes imobiliários que, habituados às variações do mercado, vão então definir estratégias para unir as duas pontas, o promotor e o comprador, entre elas, o marketing, a implantação de equipamentos que possam distinguir o empreendimento (clubes, parques, centros de comércio, etc.) e a política de comercialização, as linhas de crédito, dentre outras.

Figura 16. Loteamento Sol Nascente, aos fundos consolidado, e loteamento Cidade Jardim implantado com infraestrutura e em processo de consolidação, Navirai/MS.



Fonte: Arquivo dos Autores (2021).

É aí que entra em ação um novo agente, o setor financeiro que, tendo os lotes licenciados como garantia, e baseando-se na capacidade financeira do comprador, decide por conceder ou não o financiamento. Quando não há crédito suficiente ou mesmo se esses parcelamentos ocupam áreas indevidas, o caminho invariavelmente passará pela formação de uma cidade informal.

Figura 17. Paraty/RJ - loteamento informal da Prainha de Mambucaba.



Fonte: GOMES (2019)

Cidades divididas

Mas, até que ponto, toda essa legislação tem se refletido na paisagem de nossas cidades, profundamente assimétricas e desiguais? Como destaca Ermínia Maricato (2000), no, já clássico texto - as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias a praxis urbana no Brasil - , que tem origens na estrutura colonial, produz nos dias de hoje uma cidade desigual, dividida entre o pequeno território legal onde se reproduzem os interesses econômicos das elites e a enorme parcela da cidade ilegal, clandestina e irregular, abandonada à própria sorte.

Para o sociólogo Bernardo Secchi (2015), a nova questão urbana é a questão social refletida no espaço, e se das imagens das cidades do passa-

do resta algo de idealizado e bucólico, com pessoas convivendo bem, nas cidades contemporâneas existe uma topografia social contrastada, com um distanciamento cada vez mais perceptível entre ricos e pobres. Distanciamento esse, visível em aspectos econômicos, mas também culturais e sociais: divide-se os grupos entre aqueles que de um lado, possuem conhecimentos e qualificações intelectuais transmitidas pela família, pelos grupos e pela educação formal durante a vida, o chamado capital cultural, que possuem redes de relações sociais ou capital social e também, prestígio e reconhecimento social, ou capital simbólico¹⁵ (BOURDIEU, 1986, 2011), daqueles que, em contradição, não possuem tais atributos.

Dessa maneira, por agora, ricos e pobres já não são apenas pessoas, grupos ou famílias que dispõe ou não de elevado patrimônio financeiro, mas também, aqueles que acessam ou não as melhores oportunidades, se articulam mais ou menos na sociedade, frequentam ou desfrutam dos melhores e piores locais e serviços da cidade. Mas, vamos, por ora, discutir os conceitos de clandestinidade e irregularidade.

Segundo Gasparini (1999), o parcelamento, loteamento ou desmembramento, é clandestino na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) não tem qualquer conhecimento oficial do plano de aprovação, ou seja, é clandestino quando da inexistência da aprovação. Essa clandestinidade pode resultar tanto da omissão de solicitação, quanto em decorrência do indeferimento do pedido, sendo então implantado em descompasso com a legislação vigente ou em desacordo com o ato de aprovação.

Para Gomes (2019), os parcelamentos ilegais são aqueles construídos em áreas impróprias e/ou indevidas e aqueles que mesmo em

¹⁵ Haveria ainda um capital informacional, mas esse, vamos aqui, considerá-lo como parte do capital cultural.

áreas ambientalmente adequadas, estão em desacordo com a lei, surgindo a possibilidade de regularização por meio de ajustes dessas áreas, e não daquelas.

A regularização de assentamentos irregulares, aliás, é uma das práticas mais urgentes e relevantes do urbanismo brasileiro da atualidade, havendo para ela uma lei específica, a 13.465/2017, a Lei da Reurb, que entre outros, institui normas gerais e procedimentos aplicáveis, abrangendo “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (BRASIL, 2017). Assim, mais que regularizar a posse, é preciso formular e desenvolver no espaço urbano, políticas e competências de acordo com os “princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental” e que busquem a ocupação do solo eficiente (BRASIL, 2017), havendo ainda, muito o que fazer nesse sentido.

Figura 18. Rio de Janeiro/RJ - cidade rica e desigual



Fonte: Arquivos dos Autores (2022).

Aula 04. Loteamentos e condomínios horizontais fechados

Como vimos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o objetivo do ordenamento territorial é garantir o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e “o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Todavia, ainda não foi possível alterar o grave quadro urbano brasileiro, que diante da grande expansão das cidades, além da segregação socioespacial, também vem observando a acentuação da sensação de insegurança.

É nesse contexto que, além dos assentamentos informais de baixa renda, surgem os inúmeros parcelamentos horizontais, fechados, de alta renda, licenciados ou não. Os chamados condomínios fechados, localizados principalmente nas periferias das grandes cidades, opõe outros dois princípios constitucionais fundamentais: de um lado a garantia do direito à segurança pública (Art. 5º, caput, e Art. 144 da Constituição Federal de 1988) invocado pelos moradores dos condomínios, e de outro, o direito à liberdade de locomoção (Art. 5º, inciso LXVIII), solicitado por não moradores, que reclamam de restrições de acesso às mesmas áreas, como destaca Costa (2012), de maneira a questionar o atendimento da função social da cidade, quando o direito à propriedade de alguns tem se sobreposto a de outros. Entretanto, a questão não é tão simples, como poderemos observar.

As origens do produto imobiliário

Muito difundidos nos Estados Unidos, a gênese dessa solução de ocupação está, segundo Silva (2016), na concepção de subúrbio-jardim do paisagista Frederick Olmsted (1822-1903) para a área de Riverside, à oeste Chicago, na concepção do Central Park de Nova York e principalmente no projeto do campus da Universidade de

Stanford, em Palo Alto, na Califórnia, de 1886. Essas soluções priorizavam a arborização de todas as ruas e avenidas, buscando o silêncio e a ordem estética, com jardins defronte às casas (MUMFORD, 1946), fazendo frente à rápida expansão urbana causada pela industrialização e as transformações socioeconômicas a ela relacionadas, colaborando para a “consolidação da paisagem pastoral como ideal de qualidade de vida” (SILVA, 2016, p.196). Outros autores, argumentam que sua origem também está associada a uma demanda da sociedade de sair dos pequenos e velhos prédios residenciais, para morar em residências construídas sobre um lote individual (COSTA, 2012). Esses fatos conjugados, levam então, na década de 1960, ao deslocamento de empregos e residências de áreas centrais e urbanizadas para áreas distantes, nos subúrbios americanos (CALDEIRA, 2000).

No Brasil, os primeiros condomínios do tipo surgiram ainda na década de 1970, tanto que o relatório técnico do Plano Urbanístico Básico de São Paulo (PUB), de 1969, já apontava a mesma tendência das classes ricas em localizar-se residencialmente fora das densas áreas centrais, diante da redução do custo dos automóveis e da construção de novas rodovias ligando a cidade aos potenciais subúrbios (SILVA (2016). Em 1972, o jornal Estado de São Paulo, na reportagem - Paulistano procura novas formas de morar - afirmava que havia dois novos tipos de moradia: os condomínios verticais e as chácaras suburbanas (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1972). Trata-se, do recorrente clamor histórico de “voltar ao campo” e fugir dos grandes centros, como pontua Silva (2016), mas o programa era mais extenso e envolvia, além do verde e de mais espaço nas habitações, a infraestrutura necessária, com escolas, comércio e serviços.

Um produto imobiliário desejado e rentável

Os empreendimentos do tipo Alphaville, cuja primeira unidade foi implantada em 1975 no município de Barueri, há 30 km do centro de São Paulo, foi um dos precursores desse mercado, sendo hoje sinônimo do produto imobiliário no Brasil. Seus projetos possuíam todos os temas do que consistia esse novo “modo de morar” suburbano da classe alta: praticidade cotidiana, vias expressas para acesso rápido à capital quando necessário; lazer em clubes privativos, natureza e vida saudável, “ar puro”, segurança privada e altos muros, tudo longe da “cidade aberta caótica, desorganizada”, se diferenciando, ou pelo menos buscando, se diferenciar dela (SILVA, 2016).

A questão da segurança é sensível e cabe algum destaque. Para acalmar os temores de violência, um verdadeiro aparato, que além do policiamento privado, contém soluções arquitetônicas, urbanísticas e tecnológicas - câmeras, sensores, cadastros, dentre outros que alimentam a demanda e reproduzem a mesma oferta de serviços, já que causam pelo menos uma sensação de segurança. Configura-se, como ressalta o ativista e escritor Mike Davis, em *A Cidade de Quartzos*, uma crescente “paranoia” da segurança urbana que alimenta a destruição e a privatização programada das cidades, transformando-as, progressivamente, em um conjunto esparso de “fortalezas hermeticamente lacradas” (DAVIS, 2009, p. 240).

Contudo, para Moura (2006), essa noção de perigo provém, principalmente de prognósticos e probabilidades direcionadas aos próprios interesses do mercado imobiliário, sendo a divulgação realizada por meio de propaganda cuidadosamente elaborada, para instigar o interesse das camadas sociais com maior poder aquisitivo, desejosa de se distanciar dos problemas urbanos (RITTER, 2012). Dessa maneira, os agentes imobiliários dos condomínios usam o fechamento e o controle de acesso de não moradores como mais um valor agregado ao preço dos ativos.

Portanto, no entendimento desses autores, nem sempre a solução representada pelos condomínios fechados está associada aos índices de criminalidade, sendo, não raro, percebidas como símbolo de prestígio; tendo, portanto, “menos a ver com a proteção de cada um do que com o grau de isolamento pessoal”, por vezes em relação a grupos e indivíduos supostamente “desagradáveis” (DAVIS, 2009, p.236).

Outro aspecto em destaque nos condomínios fechados, grandes e pequenos, muito explorado pelos promotores, é o seu modelo de gestão urbanística, que busca garantir mais controle e principalmente, previsibilidade ao empreendimento. Trata-se de verdadeiro “mecanismo extragovernamental de gestão do uso e ocupação do solo” onde todos os projetos de construção e alteração devem ser submetidos à aprovação técnica da administração condominial, antes mesmo da autorização municipal. Com esse processo garante-se que todos os moradores seguirão os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo projeto original, mas também que não se alterem ao longo do tempo (SILVA, 2016), uma oportunidade, aliás, de se manter na valorização dos investimentos. Existem também regras de convívio, às quais todos se submetem, tudo registrado em cartório, como prevê a Lei 4.591/1964, da Incorporação Imobiliária (BRASIL, 1964).

Figura 19. Condomínios e verticalização em Goiânia/GO



Fonte: Arquivos dos Autores (2020)

Sobre valorização, no Distrito Federal, onde a questão se soma, historicamente, à clandestinidade e à irregularidade na ocupação do solo, a adoção do modelo tem garantido altos índices, num surto quase contínuo, que desafia as regras de mercado. A alta concentração de renda numa parcela da população, permite que em empreendimentos como o Residencial Jardins do Lago, na porção leste da Capital Federal, houvesse, entre 2006 e 2011, uma valorização de 278%, ou seja, de 55% ao ano, enquanto, setores tradicionais abertos, na mesma faixa de renda como o Lago Sul, tivessem valorização mais baixa, 154% entre 2004 e 2011, ou 22% ao ano (VIANNA, 2011). Até agora, uma parcela da população segue disposta a pagar esses valores, com condomínios espalhados por todas as áreas do Distrito Federal. O modelo já domina outras grandes áreas nas principais capitais do país, tendo, na década de 2000, chegado também às cidades médias. Não vamos aqui nos atentar aos condomínios verticais, cujas origens e razões para lançamento são mais ou menos as mesmas; consideramo-nos mais uma tipologia edilícia que um padrão de ocupação do solo.

Padrões de ocupação horizontal

Para Alexander et al. (2013), padrões (*patterns*) são soluções típicas para problemas comuns, que norteiam os projetos, dentro de cada especificidade temática. Como produtos para o mercado imobiliário, é possível identificar nos condomínios fechados, um padrão claramente associado a uma estratégia empresarial, como destaca Silva (2016), cujas características estão enumeradas:

- Manutenção da localização periférica dos empreendimentos, sempre em áreas de expansão, nos territórios ou franjas periurbanas, e até mesmo em áreas rurais que mais tarde, serão convertidas em urbanas;
- Dada a distância do centro, as áreas majoritariamente residenciais são cotejadas com conjuntos comerciais de caráter local, como são os *Alpha Mall*, ou mesmo, surgem conjuntos espontâneos, quase sempre insuficientes para o atendimento da demanda, ou para criar novas centralidades¹⁶ na cidade. Quando há alguma variação, vão surgir grandes shopping centers e centros corporativos que mantêm o isolamento mútuo;
- O parcelamento é totalmente encerrado em muros, com poucas ou uma única portaria;
- Antes de grande porte e com alguma variação de ocupação, lotes industriais e galpões, os condomínios têm reduzido o número de lotes e a diversidade, sobressaindo-se os lotes padronizados, que

¹⁶ No sentido adotado, centralidades são elementos estruturantes da cidade. São locais que fornecem um destino e podem ser identificados através de nós comerciais significativos (TALEN, 2018), onde os habitantes se encontram e onde se misturam as atividades de trabalho, de lazer, de consumo e de transporte, que estruturam a vida cotidiana (PANNERAI, 2006), havendo de encontrar ali também a identidade do bairro.

se refletem na largura do quarteirão e na configuração geral do condomínio;

- Da mesma forma, há a malha viária com acesso único, estruturada em espinha de peixe e com vias sinuosas, mais para criar uma linguagem urbanística, do que adaptar-se à topografia;
- Baixas densidades, com muitas áreas verdes dentro e fora dos lotes, exceto em condomínios populares;
- Cada condomínio tem uma associação, mais ou menos complexa, responsável pela gestão do empreendimento, pela fiscalização e preservação dos parâmetros urbanísticos estabelecidos e pela “pré-aprovação” dos projetos;
- O lazer é oferecido por equipamentos, interno ao condomínio, normalmente estruturas de clube, de uso exclusivo dos moradores.

Repetidos, ajustando-se às necessidades, esse padrão leva a novas soluções e novos padrões que aos poucos estão se constituindo num novo tipo de tecido urbanizado.

Efeitos colaterais: isolamento e homogeneização

Mesmo isolados e negando a cidade, os condomínios estimulam e não deixam de se aproveitar dos progressos do entorno. Seu padrão configuracional horizontalizado e de baixa densidade tem resultado em dispersão e fragmentação urbana, com tecidos interrompidos, desconexões e falta de continuidade urbana. Nesse sentido, a principal crítica que fazem os urbanistas aos empreendimentos como Alphaville, é que eles levam a homogeneização das periferias a outro patamar, produzindo paisagens suburbanizadas quase idênticas, apesar de seus contextos ambientais bastante diversos (SILVA, 2016). Entretanto, eles são for-

mas contemporâneas de urbanização, resultantes da estética e do urbanismo do medo, como destacam Sposito e Góes (2013). Será que vieram pra ficar?

Figura 20. Condomínio popular fechado em Naviraí/MS



Fonte: Arquivo dos Autores (2022).

Recentemente, como pode ser visto em muitas cidades médias, em periferias consolidadas das grandes cidades brasileiras, o modelo tem sido oferecido a outros estratos de renda média e baixa, sendo para isso, alterado, adaptado e reduzido em sua configuração. Nesse caso, diminuem-se as áreas privativas e comuns, reduzem-se áreas de lazer, adensam-se as áreas construídas, sendo também, simplificados os projetos arquitetônicos, com materiais construtivos mais baratos, transformando o numa variação do produto original, igualmente lucrativo, agora no segmento popular (BALISKI, 2021). Algo, que no nosso entendimento, possui o potencial de transformar drasticamente a paisagem urbana nas periferias, dado o desejo da sensação de segurança, da privacidade e de algum espaço a mais.

Destarte, mais que simplesmente negá-los, o desafio é: como produzir condomínios articulados, que combatam a condição de dispersão e fragmentação urbana da cidade contemporânea? Nesse sentido, merecem ser feitas algumas sugestões para esses parcelamentos, a partir do padrão já apresentado:

- Considerando o adensamento de muitas cidades brasileiras, dificilmente a localização dos condomínios deixará de ser periférica. Contudo, há dois caminhos a seguir: a ocupação de vazios do tecido urbanizado, evidentemente não sobre áreas verdes e áreas impróprias à ocupação, mas eventualmente adjacentes a elas; e também a associação aos sistemas de transporte de massa, como os corredores de ônibus, metrô e trem. No caso de cidades médias, pode ser contrapartida para a aprovação do projeto de loteamento, por exemplo, acordos com empresas prestadoras de serviços de transporte, ou mesmo a sua localização exclusiva em áreas que já possuem tal infraestrutura instalada;
- O comércio espontâneo não deve ser a única opção, por isso, deve-se prever centros comerciais compatíveis com a demanda gerada, de acesso livre à população e com previsão de ampliação, que servirão inclusive, como fonte de arrecadação para o empreendimento e poderão possibilitar o surgimento de pequenos empreendimentos e o fortalecimento da economia local. Com isso, pretende-se evitar a formação de áreas dormitório, cheias à noite e vazias ao dia;
- Outra característica difícil de evitar é o encerramento com muros, já que eles fazem parte da gênese deste tipo de empreendimento. Entretanto, sempre que possível podemos lançar mão de soluções intermediárias, como blocos mistos com comércio ou habitações econômicas no térreo livre e que façam

uma espécie de transição entre a cidade aberta e os condomínios fechados;

- Priorizar a tendência de empreendimentos menores, interconectados e com variação de usos e ocupação: introduzir lotes de maior dimensão para unidades industriais de baixa incomodidade, galpões de logística e até conjuntos comerciais de médio e grande porte, sempre com acesso direto e exclusivo às grandes vias de circulação e sistemas de transporte, para ancorar novas centralidades em escala regional.
- As ruas internas devem ser reservadas para o acesso aos condomínios fechados, esses tratados com ambiência bucólica-campestre, preferencialmente com tipologias diversificadas;
- Calibrar densidades, para que se alcance no conjunto descrito, algo entre 70 e 120 hab/ha¹⁷ e que garanta um tecido compacto.
- Incentivar a associação de moradores e proprietários, na gestão dos empreendimentos, fomentando a participação efetiva nas decisões, também com o objetivo de gerar um senso de comunidade e pertencimento.

¹⁷ Não há consenso sobre os valores ideais de densidade. Jane Jacobs (2014), por exemplo, uma das mais celebradas defensoras de altas densidades, acreditava que seriam necessárias mais de 175 habitações por hectare para se obter uma paisagem urbana vital e diversificada. Entretanto, diferentemente, esses valores variam de acordo com as sociedades e contextos: no Reino Unido, por exemplo, 60 habitações por hectare líquido já é considerado alta densidade (TCPA, 2003) e nos Estados Unidos, são 110 habitações por hectare líquido (ELLIS, 2004). Na Holanda, áreas de baixa densidade são aquelas com menos de 10 hab/ha e em Israel, serão necessárias 290 habitações por hectare líquido para se ter um padrão de alta densidade (CHURCHMAN, 1999). Outro exemplo, a cidade de Madrid, que enfrentou fortes processos de expansão e periferização horizontalizada nas décadas de 1990 e 2000, agora lida com a questão e indica como desejáveis, valores médios compreendidos entre 70 e 120 habitações por hectare líquido (MADRID, 2013).

- Criação de estruturas verdes interconectadas, parques, praças, calçadas, ciclovias, para lazer, com acesso livre a toda população, ainda que com algumas áreas privativas, como clubes, que podem receber tratamento de edifícios singulares. Elas possuem também a função de estruturação espacial, separando por exemplo, áreas comerciais e industriais dos assentamentos residenciais, atuando como zonas de amortecimento visual, ou ainda, como orientam Werquin et al. (2005), melhorando a qualidade ambiental geral do parcelamento, com o aumento da capacidade de armazenamento e redistribuição de água das chuvas, por meio de canais, espelhos, tanques, fontes ou pequenos cursos.

Essas sugestões, claro, não encerram o tema. Trata-se de construir um outro padrão, no sentido abordado por Alexander et al. (2013), que buscando a mistura de usos, a dinamização urbana pela criação de centralidades, a incorporação de valores como a sustentabilidade ambiental e o sentido comunitário, pode ser obtido maior coesão socioespacial e redução na perspectiva de homogeneização. Também será possível apoiar promotores no desenvolvimento de seus projetos, os próprios condomínios em sua organização interna, ou mesmo as prefeituras, ao definirem seus parâmetros de ocupação. Com esse objetivo, a concepção integrada do plano diretor e os instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, que veremos no capítulo seguinte, são importantes aliados.

CAPÍTULO 2

ESTATUTO DA CIDADE, INSTRUMENTOS E ÍNDICES URBANÍSTICOS

Aula 05. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo.

Como discutimos, a contribuição do Movimento Popular de Reforma Urbana na Assembleia Constituinte resultou na incorporação dos Art. 182 e 183 da Constituição de 1988. Entretanto, tratando-se da Carta Magna brasileira, ou seja, o documento que engloba os princípios, regras e normas gerais da República Federativa do Brasil, ela necessita ser regulamentada, transformada em um conjunto de medidas que possa ser aplicada de forma direta pelos cidadãos.

Desta forma, após uma década de novas discussões no Congresso Nacional, foi promulgada em 2001 a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que institui as diretrizes específicas sobre os temas do planejamento e da gestão territorial, mas principalmente, apresentava os instrumentos para cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de sua gestão democrática. Nesse sentido, o plano diretor municipal, elaborado por iniciativa do Poder Executivo, a partir dos preceitos do Estatuto e aprovado pela Câmara Municipal, ou pela Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal, passa a ser o componente básico da política urbana. Ele se ajusta às peculiaridades locais, tendo força de lei, para ser cumprida e fiscalizada na respectiva jurisdição.

Como esclarece Holanda (2021), “como documento ético o Estatuto visa ao mundo não como ele é, mas como ele deve ser”, ampliando ao máximo o direito à cidade. Assim, a ideia é que ele funcione como uma caixa de ferramentas, utilizadas mediante o conceito de cidade desejado e o processo político realizado, tudo refletido no Plano Diretor, que também deve orientar os orçamentos públicos subsequentes, definidos

democraticamente, sendo por vezes denominado Plano Diretor Participativo e segundo o Art. 41, passa ser obrigatório para as cidades:

- Com população superior a 20 mil habitantes;
- Pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, que por seu caráter interdependente, precisam promover as funções públicas de interesse comum, como vimos no capítulo 1;
- Localizadas em áreas de especial interesse turístico, pois, se há potencial turístico, é importante pensar a utilização desse potencial, para que não seja ameaçado pelo crescimento urbano desordenado;
- Localizadas em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Esses empreendimentos, tais como hidrelétricas, ferrovias, refinarias e grandes parques industriais, portos ou aeroportos, trazem impactos ambientais e econômicos significativos ao território, e precisam ser levados em conta no planejamento da cidade;
- Municípios que queiram aplicar os instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Como veremos na sequência, esses são alguns dos instrumentos mais complexos previstos pelo Estatuto da Cidade. Assim, sua utilização força a explanação exaustiva das aplicações, objetivos, delimitações e funcionamento, dentre outras, que devem estar presentes no plano diretor, ainda que o município não se enquadre nos quesitos anteriores;
- Municípios incluídos em cadastro nacional, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos¹⁸.

¹⁸ Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012.

Figura 21. Crescimento desordenado em área de preservação e de interesse turístico, São Tomé das Letras/MG.



Fonte: Arquivo dos Autores (2021).

Além do exposto, de acordo com o Art. 40, §3º do Estatuto da Cidade, "a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos". Já no § 2º do artigo 41, para cidades com 500 mil habitantes, "deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido" (BRASIL, 2001).

Segundo Rolnik (2001), era a primeira vez em nossa história, que o Brasil tinha uma regulação federal para orientar a política urbana que se pratica no país, se afastando "da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado", que prometiam, mas sem os instrumentos "para induzir a implementação do modelo idealizado proposto" (ROLNIK, 2001, p.3).

Os parâmetros urbanísticos

O plano diretor deve abranger todo o território do município, zonas urbanas e rurais e conter os parâmetros urbanísticos, que são relações entre grandezas, utilizados como referências para construção das edificações dentro da microparcela ou lote. Possuem profundo impacto na determinação da ocupação do solo e do plano urbano, podendo servir às intencionalidades mais díspares, como destaca Souza (2006). Variam de cidade para cidade, sendo os mais comumente utilizados:

Taxa de ocupação – relaciona área de projeção horizontal edificada e área total do terreno, resultando no percentual da ocupação

$$Tx. de ocupação = \frac{\text{área total edificada}}{\text{área total do terreno}} 100.$$

Coefficiente de aproveitamento – trata-se do potencial de construção ou índice de aproveitamento do lote, que relaciona a área passível de construir e a área total do terreno

$$Coef. de aproveitamento = \frac{\text{área passível de construir}}{\text{área total do terreno}}.$$

Altura máxima permitida – trata-se da dimensão vertical máxima permitida para a edificação, considerando todos os pavimentos permitidos, incluindo ou não elementos como caixa d'água, torres, acabamentos, dentre outros, conforme o texto da lei que a define localmente.

Gabarito – diferentemente, trata-se do número máximo de pavimentos permitidos, dependendo da altura máxima da edificação e do pé-direito permitido. Sua definição leva em consideração não só a harmonia da paisagem, mas a proximidade de aeródromos, a densidade e largura da via, estando esse último aspecto diretamente relacionada às

questões de insolação e o conforto higrotérmico¹⁹, evitando-se a criação de microclimas desfavoráveis.

Afastamentos – são recuos obrigatórios em relação às divisas do lote, ou entre edificações, permitindo igualmente, bons níveis de insolação e ventilação. Esse parâmetro tem sido amplamente discutido na atualidade, principalmente o recuo frontal, como forma de se evitar a criação de edificações isoladas e desincentivar descontinuidades do tecido, das fachadas e das vias. Entretanto, também são apontados benefícios, principalmente o caso dos afastamentos posteriores, que têm sido cada vez mais defendidos pelos urbanistas como forma de evitar densificação indesejada e a manutenção de áreas verdes ao longo de corpos d'água e acidentes topográficos, quando existentes no interior das macroparcelas. Sua aplicação deve ser avaliada caso a caso, conforme estratégias de desenvolvimento do bairro, preconizadas pelo plano diretor.

Taxa de permeabilidade – é o percentual do terreno que deve ser mantido permeável, inclusive para além dos afastamentos, permitindo assim a infiltração de água no solo, garantindo a redução do escoamento superficial das águas pluviais e a recomposição dos aquíferos, contribuindo, em última análise, também para o controle do conforto higrotérmico;

$$Tx. de permeabilidade = \frac{\textit{área permeável exigida}}{\textit{área total do terreno}} 100$$

Taxa de áreas verdes – complementar à taxa de permeabilidade, trata-se da relação percentual entre a área total do terreno que deve permanecer coberta por vegetação

$$Tx. de área verde = \frac{\textit{área verde exigida}}{\textit{área total do terreno}} 100$$

¹⁹ Relativo às condições de umidade e calor.

Área bruta – é área total da microparcela ou lote.

Área líquida – é área passível de ocupação, excluindo permeabilidades, recuos, áreas verdes, dentre outros.

Densidade construtiva bruta – relação entre o número de edificações e a área total do setor ou bairro da cidade

$$\text{Densidade construtiva bruta} = \frac{\text{n}^{\circ} \text{ de edificações}}{\text{área bruta do setor}} 100$$

Densidade construtiva líquida – relação entre o número de edificações e a área do setor ou bairro da cidade, ou seja, descontadas as permeabilidades, recuos, áreas verdes, sistema viário e outras áreas não edificadas. É ela quem define a real densidade de uma região, dada pela fórmula

$$\text{Densidade construtiva líquida} = \frac{\text{n}^{\circ} \text{ de edificações}}{\text{área líquida do setor}} 100$$

Figura 22. Parâmetros urbanísticos definem a forma da cidade - Fortaleza/CE



Fonte: Arquivo dos Autores (2022)

Conceito e tipos de zoneamento

Conforme a legislação brasileira, além dos parâmetros urbanísticos, o plano diretor deve conter o zoneamento, que tradicionalmente é o mecanismo de planejamento urbano por excelência (SOUZA, 2006), a orientar e ordenar o crescimento das cidades, dividindo-as em zonas, a partir de alguns critérios e geralmente delimitados por vias, acidentes topográficos, corpos hídricos entre outros elementos.

Frequentemente, o zoneamento é composto por três documentos: uma lei que descreve as zonas e os critérios utilizados para essa classificação; um grupo de tabelas contendo todos os parâmetros urbanísticos por cada zona e mapas que permitem a espacialização dessas informações. Seu principal objetivo é compatibilizar o uso e a ocupação do solo com o sistema viário e demais infraestruturas, com as questões ambientais, ou ainda com as estratégias e diretrizes do plano diretor, causando efeitos sobre as localizações das diversas atividades urbanas, sobre os alvarás de construção e sobre as concessões de serviços. Para tanto, Souza (2006) destaca a existência de dois tipos de zoneamento.

O primeiro é denominado zoneamento funcional ou restritivo, sendo utilizado desde o século XIX, quando nas cidades da revolução industrial²⁰, foram definidos locais diferentes para a produção e habitação, junto com novos dispositivos e instituições para construir e controlar a cidade (LYNCH; 2018; BENEVOLO, 2015). Seu uso foi difundido após a publicação da Carta de Atenas de 1933, que diante da necessidade de se reconstruir as cidades europeias ainda no entre-guerras mundiais, esta-

²⁰ Se bem que, já fazia muito tempo que oficinas e ofícios mais incômodos, por exemplo, açougueiros, curtidores, lavadores de lã, tintureiros, escamadores e vendedores de tecidos, ou mesmo aqueles ofícios de risco como os vidraceiros, já haviam sido convidados a se estabelecer nos subúrbios das cidades mais antigas (FLANDRIN; MONTANARI, 1998). De toda forma, após a Revolução Industrial, elevou-se essa necessidade a outro patamar.

beleceu no projeto da cidade modernista cinco zonas, cada uma ligada a uma função urbana: residencial, comercial, industrial, de circulação e de recreação. Com o tempo, as demandas de cada cidade vão definir zonas mais específicas, como as zonas de preservação e as zonas mistas, a última como exceção à regra.

Nos Estados Unidos, já em 1918, o zoneamento funcional havia tomado o país, com legislações e recomendações de base moral e higienista²¹, tanto que em 1934, o *National Housing Act* estabeleceu padrões para largura das ruas, comprimentos de blocos e tamanhos de habitações como condições para empréstimos hipotecários, que tiveram impacto significativo na forma das cidades a partir de então.

Todavia, segundo Talen (2009), esse zoneamento relaciona-se pouco com as “formas de urbanismo testadas pelo tempo”, muito mais ligadas a preocupações de segurança, questões morfológicas e às características estéticas das cidades, sem grandes distinções na concentração de usos (KATZ, 2004). Sem contar que, a visão controlada extrema tem obrigado construtores a buscarem terrenos nas periferias das cidades; terrenos mais baratos, em parte gerando o fenômeno da suburbanização a partir dos anos 1950, difundida no Brasil nas décadas seguintes.

Assim, de forma geral, Choay (1979), Relph (1987) e Kropf (1998), como críticos do urbanismo do século XX, vão além de apontar

²¹ Texto original do *Zoning Primer* do US *Department of Commerce*, de 1922, com recomendações e justificativas para adoção do zoneamento restritivo à época: “Someone has asked, ‘Does your city keep its gas range in the parlor and its piano in the kitchen?’ That is what many an American city permits its household to do for it. We know what to think of a household in which an undisciplined daughter makes fudge in the parlor, in which her sister leaves soiled clothes soaking in the bathtub, while father throws his muddy shoes on the stairs, and little Johnny makes beautiful mud pies on the front steps. Yet many American cities do the same sort of thing when they allow stores to crowd in at random among private dwellings, and factories and public garages to come elbowing in among neat retail stores or well-kept apartment houses (...) It is this stupid, wasteful jumble which zoning will prevent and gradually correct” (ADVISORY COMMITTEE ON ZONING, 1922, p.1).

as ineficiências²², concluem pela necessidade de novos modelos de zoneamento, tendo em conta as oportunidades da cidade contemporânea.

Figura 23. Ocupações, tendência por moradias próximas ao trabalho - Centro de São Paulo/SP



Fonte: Arquivo dos Autores (2022)

É então que Souza (2006) destaca o zoneamento por prioridades. Nele, a liberdade é a regra e a distinção entre as zonas pode ser feita, por exemplo, em função das estratégias de desenvolvimento urbano: de

²² “A indiferenciação e a homogeneidade asseguradas pela estandardização e pelo *zoning* surgiram como fatores de monotonia, tédio, e, por isso mesmo, até de desdiferenciação psíquica e astenia. Opondo-se-lhes, destacamos o princípio de heterogeneidade (arquitetural e demográfica) do meio urbano” (CHOAY, 1979, p. 45).

preservação, contenção, qualificação, expansão, preservação, entre outras; ou mesmo utilizando a forma urbana como antídoto do zoneamento convencional (TALEN, 2009; KROPF, 2017), separando tipos de tecidos: os consolidados e os em consolidação, os tecidos dispersos de baixa densidade e os centrais densos, dentre outros, que combinados no conjunto da cidade vão permitir graus distintos e significativos de flexibilidade.

O zoneamento de prioridades vai no sentido do que destaca Rolnik (2001), de “induzir em vez de normatizar”, numa visão mais estratégica, repassando as minúcias do processo aos parâmetros urbanísticos, ou mesmo às possíveis gradações dos níveis de incompatibilidade entre as funções urbanas (SOUZA, 2006).

A participação social

O Estatuto da Cidade indica ainda que o plano diretor deve ser elaborado, implementado, revisto e monitorado a partir de processos de participação social, (Art. 2, II e Art. 42, III), de maneira a garantir a gestão democrática da cidade, o direito à informação e à voz na elaboração da política urbana de cada município.

Evidentemente, como alerta Del Rio (1990) a participação pode tomar várias formas, desde a manipulação e cooptação dos participantes (participação zero), passando pela informação ou meras consultas para assuntos mais relevantes, até o completo controle decisório (participação máxima), havendo que falar, necessariamente, em planejamento da participação, que então, considere as capacidades organizacionais das próprias comunidades participantes, bem como das Prefeituras. Nesse sentido, a falta de mecanismos adequados aos objetivos do plano e às características de cada grupo, podem causar desinteresse e ineficácia do processo de participação. Ainda mais, porque a Lei 10.257/2001, em seu

Art. 43, prevê genericamente, os alguns mecanismos de participação:

- Órgãos colegiados de política urbana, tais como conselhos gestão urbana, de meio ambiente e de patrimônio;
- Debates, audiências e consultas públicas, com efetiva participação da população;
- Conferências diversas sobre assuntos de interesse urbano, à exemplo das Conferências das Cidades²³ em seus vários níveis;
- Iniciativas populares de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como foi a emenda popular da Reforma Urbana, já discutida aqui.

Figura 23. Ocupações, tendência por moradias próximas ao trabalho - Centro de São Paulo/SP



Fonte: Arquivo dos Autores (2022)

²³ Devido aos efeitos do Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017, as Conferências das Cidades estão suspensas.

Na aplicação de um ou outro mecanismo, eles não podem ser tratados como meros ritos burocráticos, sob pena de inviabilizar, inclusive legalmente, o processo. Aliás, como regra geral, planejamento urbano nunca deve ser tratado como formalidade, mas como substrato cotidiano da vida dos habitantes da cidade. O tema é tão relevante que, não assegurada a participação popular no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem como na fiscalização de sua implementação, poderá haver a implicação de improbidade administrativa aos prefeitos (Art. 52, VI), ficando, portanto, sujeitos à perda da função pública, suspensão de direitos políticos e indisponibilidade de bens em caso de condenação.

Faz algum tempo, e buscando uma base territorial de planejamento, principalmente em escala regional, algumas prefeituras, com o auxílio dos estados e do Governo Federal, na figura da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), têm integrado Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH). Trata-se de fóruns de debate e de tomada de decisões sobre questões relacionadas aos recursos hídricos de uma bacia específica²⁴, por exemplo, o abastecimento de água potável, o turismo, a geração de energia, a deposição dos esgotos, a navegação, a pesca, dentre outras. Neles, é possível promover a gestão participativa e descentralizada das águas, com representantes do Poder Público, dos usuários, das empresas e da sociedade civil organizada. Os comitês igualmente, podem ser úteis sobretudo em regiões sujeitas a eventos críticos de escassez hídrica ou inundações, ou naquelas em que já se observe o comprometimento da qualidade da água. Tais discussões podem então indicar soluções e procedimentos aos planos diretores locais, de maneira a considerar esse importante recurso.

²⁴ Bacia hidrográfica é uma porção do território cujas águas superficiais são drenadas em um sistema único, de montante a jusante, alimentando um ou mais corpos hídricos principais, que geralmente dão nome à bacia. Em decorrência disso, vão sobressair-se características físicas como a qualidade e a disponibilidade da água, dentre outros.

Por fim, o envolvimento da imprensa e das mídias sociais como disseminadores das informações também é essencial, desde que, incontavelmente, sejam realizadas com base em dados reais e discussões concretas. A propósito, o uso de redes sociais tem suscitado novas discussões, principalmente considerando-se tempos de isolamento social e pandemia.

Segundo Pereira et al. (2020) o “planejamento urbano não foi requisitado e nem tampouco oferecido como possibilidade de reforço às estratégias de gestão da crise sanitária da Covid-19”, mesmo diante da estreita relação entre a doença, as desigualdades e as vulnerabilidades socioespaciais das cidades brasileiras (OLIVEIRA et al., 2021; SOUZA; PESSOA, 2020), de maneira que, os processos de participação, ou foram paralisados ou foram instantaneamente transferidos para o ambiente virtual, gerando imenso receio de manipulação e deslegitimação. Ao mesmo tempo, o engajamento e a participação social à distância foram essenciais na formação de redes de solidariedade e combate aos discursos negacionistas e inverídicos propagados, as *fakenews*, inclusive as oficiais²⁵.

Em vista disso, e diante de tantas inovações que temos assistido, não seria o momento de introduzir nos processos participativos, soluções específicas de participação via utilização de tecnologias da informação? Se bem que, de alguma maneira, isso já existe: veja o caso das ouvidorias e outros sistemas de informação interligados cujo objetivo é auxiliar o cidadão e demais organizações em consultas ou resolução de problemas (O'BRIEN, 2011; LAUDON; LAUDON, 2011; CARVALHO et al., 2019). A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) facilita o acompanhamento e a fiscalização das ações dos governos, ou do Poder Judiciário que atualmente já oferece *on-line* todos os serviços de acesso à

²⁵ Principalmente a partir de 2016 e em muitos países, a disseminação de notícias falsas passou a ser algo realizado por canais oficiais de governo, com objetivos diversos, que em muitas oportunidades precisaram ser desmentidas.

justiça, do protocolo e notificação via *whatsapp*, às audiências que configuram o que Rover e Mezzaroba (2011) denominam “ciberdemocracia”. Talvez fosse a oportunidade de ampliarmos a participação política da sociedade e estimular a colaboração dos mais diversos estratos sociais da população, a fim de fortalecer a democracia para além das eleições, evidentemente, rompendo-se entraves físicos, econômicos e culturais.

A propósito, ainda que se possa defender a retirada do que Argan (2005, p. 219) denomina “axialidade ideológica da pesquisa urbanística” a revolução social e urbana “não deve ser realizada por delegação a uma categoria de especialistas”, mas no campo político, “empenhando as forças mais diretamente interessadas e elaborando suas estratégias intransferíveis.

Figura 25. Arte de rua, lambe-lambe em Brasília/DF - captando demandas da sociedade.



Fonte: Arquivo dos Autores (2016).

Aula 06. Os instrumentos operativos do Estatuto da Cidade

Desde a década de 1980, algumas cidades brasileiras iniciaram movimentos isolados de aplicação de medidas inovadoras para regulação e gestão do território. Essencialmente, segundo Avritzer (2010), elas promoviam a interpretação da legislação existente de forma progressista, como por exemplo, da Lei n.o 6.766/1979, que sinalizava a importância do controle urbanístico sobre a produção do espaço urbano e do diálogo com as realidades fáticas de nossas cidades (PRESTES, 2021).

São Bernardo do Campo, Curitiba e São Paulo, por exemplo, aplicavam o conceito de solo criado (POLUCHA, 2017); Salvador e Recife utilizam as AEIS/ZEIS²⁶ (ARAUJO; CARVALHO, 2011). Havia os orçamentos participativos em Porto Alegre e as operações urbanas de Belo Horizonte, cidades que também adotaram precocemente a cessão do direito de uso da terra urbana às populações de baixa renda (AVRITZER, 2010). No entendimento de Rolnik (2021), formulava-se uma utopia de políticas incluídas, diante de cidades já muito marcadas pela exclusão territorial, apostando desde então na participação direta. Essa utopia, fortemente inscrita no texto do Estatuto da Cidade, indica, segundo Prestes (2021), a expectativa pela tão almejada Reforma Urbana, que, entretanto, ainda não foi concluída, para a qual apresenta instrumentos urbanísticos operativos.

Nenhum instrumento previsto na Lei Federal 10.257/2001 é de elaboração obrigatória, de modo a respeitar a autonomia dos municípios, como foi dito na aula anterior, a aplicação dos instrumentos depende dos planos diretores e/ou de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Neste livro, vamos descrevê-los de forma abrangente, para que seja possível compreender os conceitos a eles associados e as suas aplicações.

²⁶ Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social.

Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios

Enquanto as cidades vão se expandindo, persistem, na maioria das cidades brasileiras, áreas vazias e subutilizadas, muitas vezes reservadas à especulação imobiliária. Ou seja, permanecem ali como estão, por iniciativa dos proprietários, aguardando o melhor momento, ou o maior valor, para serem comercializadas ou ocupadas. Esse proceder, entre outros aspectos negativos, fomenta a expansão exacerbada e encarece a manutenção das cidades, quando são necessários mais recursos públicos para a instalação da infraestrutura nas periferias distantes.

O Estatuto da Cidade prevê que uma Lei municipal específica poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo, para tanto, fixar condições e prazos para implementação da referida obrigação. Nesse sentido, cabe destacar que a definição do que seja não-edificado, subutilizado e não-utilizado, assim como, a delimitação das áreas urbanas em que o instrumento será aplicado, deve ser estabelecida a partir de critérios locais, considerando-se a existência de infraestrutura e a demanda por ocupação, dentro, mais uma vez, da razoabilidade.

Outra questão importante a destacar é o prazo para implementação do instrumento, já que existem aspectos difíceis de controlar, entre eles a disponibilidade de recursos do proprietário para investimento, falta de agilidade no licenciamento das obras, problemas fundiários e questionamentos judiciais. Nesse contexto, a definição de prazos mais elásticos, ou mesmo o escalonamento da aplicação em função das áreas indicadas podem ser a via adequada, como aplicado no município Santo André/SP (BRUNO FILHO; DENALDI, 2009).

Outorga onerosa, transferência e compra do direito de construir

Também conhecido como de Solo Criado, esse instrumento é de grande utilidade para direcionar o crescimento das cidades. No caso da outorga, ela prevê o pagamento ao Município, por parte do proprietário, pela elevação do potencial construtivo de uma área. Como vimos, o potencial construtivo é a quantidade de área que pode ser edificada em uma parcela e se relaciona diretamente ao coeficiente de aproveitamento (CA). Na prática, o CA diferencia os direitos de propriedade e de construir (VERSARI, 2021), esse último, uma atribuição exclusiva do Poder Público Municipal, sendo então, disponibilizado para atender o interesse coletivo. Assim, o Município pode negociar esse potencial, visando ampliar a densidade de um setor da cidade, quase sempre, por meio de verticalização.

Figura 26. Alta densidade em áreas centrais de Curitiba/PR.



Fonte: Arquivo dos Autores (2021).

Para tanto, a cidade pode prever em seu plano diretor e zoneamento, diferentes coeficientes construtivos, de acordo com as estratégias de desenvolvimento. Poderão ser indicados valores máximos e mínimos, os mais altos para as áreas centrais e os mais baixos para áreas de preservação e contenção, que podem então ser objeto de negociação entre os interessados. O Município de São Paulo, por exemplo, optou por estabelecer três níveis de coeficiente de aproveitamento do solo urbano: o mínimo, abaixo do qual o terreno é considerado subutilizado ou subaproveitado; o básico, que é o limite de construção sem que seja necessário utilizar potencial construtivo adicional; e o máximo, que é o limite permitido para cada zona de uso utilizando-se a outorga onerosa.

Se o objetivo é restringir a ocupação em uma área ou a preservação de imóveis de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, pode-se utilizar a transferência ou compra do potencial construtivo. No primeiro haverá a disponibilização do CA em outra área de interesse do proprietário, sendo solução muito utilizada também, para programas de regularização fundiária. No segundo caso, o comprador será o próprio Município.

Figura 27. Rio de Janeiro/RJ - preservação do patrimônio histórico necessária e urgente.



Fonte: Arquivo dos Autores (2021).

Em relação ao cálculo da contrapartida (V_c), valor pago pela outorga, existe uma grande diversidade de fórmulas. Algumas apenas consideram o simples produto do valor pleno do terreno (valor do m^2) pelo potencial construtivo a adquirir (CAAd), outras consideram um percentual do custo do metro quadrado excedente a edificar, e outras são baseadas no “terreno virtual” necessário para acomodar a construção excedente. É comum, porém, a existência de isenções ou redutores aplicados às fórmulas de cálculo das contrapartidas, como é o caso da cidade de Maringá/PR (VERSARI, 2021), o que dificulta a captura da efetiva valorização imobiliária privada, diminuindo o impacto na efetividade da medida, como destaca Polucha (2017).

$$V_c \text{ Maringá} = \frac{\text{área total do terreno} \times \text{CAAd} \times \text{valor } m^2}{\text{CA máximo}} - \text{desconto}$$

O pagamento da contrapartida será efetuado em moeda corrente e os recursos, depositados em fundos municipais de desenvolvimento urbano, só podem ser utilizados, conforme o Estatuto da Cidade, Art. 31 e Art. 26 (BRASIL, 2001), para:

- regularização fundiária;
- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Também poderá ser realizado o pagamento em imóveis ou com a execução de equipamentos urbanos, sobre os quais recaem algumas dúvidas: como estabelecer o valor desses equipamentos? Quais as garantias de que o requerente vai honrar essa execução? De toda forma, a definição do tipo e método de execução desses equipamentos urbanos jamais deve ser uma atribuição do Requerente.

Figura 28. Uso misto, potencial construtivo, altura das edificações, coeficiente de aproveitamento - Maringá/PR.



Fonte: Arquivo dos Autores (2021).

Por fim, existe a possibilidade de compra dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, os CEPAC. Muito utilizado em grandes operações urbanas, os CEPAC são títulos imobiliários emitidos pela Prefeitura, em que cada título equivale a uma determinada quantidade de metros quadrados de construção adicional ou a modificação de usos

e outros parâmetros para um terreno específico (SÃO PAULO, 2021). Como todos os títulos do tipo, são regidos pelas determinações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e podem ser emitidos inclusive, antecipadamente, gerando recursos imediatos ao Poder Público. Seus valores podem variar ao sabor do mercado de títulos e qualquer um pode comprá-lo, não sendo preciso ser proprietário de terrenos e nem mesmo possuir um imóvel na área da intervenção urbana. Assim o proprietário do título poderá comercializá-lo, e caso venha a ser titular de imóvel no local, terá aumentado o seu potencial de utilização (CDURP, 2022).

Quanto a isso, Ferreira e Fix (2001) alertam que a solução gera um novo tipo de especulação, a “especulação imobiliária financeirizada”, ou seja, descolada da realidade concreta da urbe, sendo, não raro, encarados apenas como uma fonte de recursos, sem o devido comprometimento de investir nas necessidades reais da cidade, escolhendo-se áreas apenas pelo seu potencial de gerar dinheiro.

Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo

Também com o objetivo de combater as áreas vazias ou subutilizadas, o Estatuto da Cidade previu a possibilidade de os municípios aplicarem a majoração progressiva da alíquota do IPTU, pelo prazo de cinco anos consecutivos nesses imóveis. De acordo com Souza (2006), poucos instrumentos são tão úteis à tarefa do desenvolvimento urbano quanto ele, que inibe, por um lado, os processos especulativos (caráter extrafiscal) e por outro, arrecada a mais valia da valorização imobiliária²⁷, gerando recursos que podem ser reinvestidos na cidade (caráter fiscal ou arrecadatário). Também permite a instituição de alíquotas diferenciadas em função das diferentes zonas, opondo-se ao princípio injusto da alíquota única.

²⁷ Incremento do valor do solo decorrente dos processos de urbanização: melhores condições de infraestrutura, serviços ofertados e outras benesses.

Seu funcionamento é simples: uma vez notificado o proprietário de um imóvel vazio ou subutilizado, de acordo com os critérios definidos pelo plano diretor, caso não proceda a ocupação e transcorrido determinado tempo, incidirá uma constante majoração da alíquota do IPTU. Essa majoração não poderá exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, nem a alíquota máxima poderá superar os 15%, sendo vedada a concessão de isenções ou anistias (BRASIL, 2001). Assim, o Legislador buscou a efetivação da medida sem penalizar demasiadamente o proprietário e sem permitir o confisco do imóvel²⁸. Entretanto, observamos que há um obstáculo simples: quando a renda do proprietário mal intencionado é muito elevada, caso de famílias endinheiradas, proprietárias de muitos imóveis, pode ser mais interessante arcar com a despesa da alíquota máxima e manter os imóveis vazios, por pura especulação, restando apenas o recurso da desapropriação²⁹.

Também se deve definir um tamanho mínimo de terreno, sob o qual poder-se-á aplicar o IPTU progressivo e também se a região já foi de fato, objeto da implantação da infraestrutura devida. Quanto a isso, vale a pena salientar que o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), em seu Art. 32, entende como zona urbana, portanto, passível da cobrança de IPTU, aquela em que tenham sido implantados pelos menos dois entre os seguintes tipos de infraestrutura (BRASIL, 1966, grifo nosso):

²⁸ O Art. 150, inciso IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988) veda o tributo confiscatório, impossibilitando o Estado, a pretexto de estar exercitando o seu poder fiscal, apropriar-se de patrimônio particular. Trata-se do chamado "princípio da vedação de tributo confiscatório", como esclarece Leonetti (1998). Contudo, não se considera ofensa a este princípio a tributação exacerbada, útil às razões extrafiscais e para o cumprimento de outro princípio, o da função social da propriedade.

²⁹ "Art. 8º - Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública" (BRASIL, 2001).

- meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- abastecimento de água;
- sistema de esgotos sanitários;
- rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Essa concepção certamente, de um lado, se vincula ao apetite arrecadatório do Estado Brasileiro, pois, considerando-se a imprescindibilidade de todas as infraestruturas acima, da maneira como é colocada na legislação, ela se presta a descredenciar o instrumento do IPTU progressivo, fomentando argumentações dos proprietários.

Contribuição de Melhoria

O instrumento da contribuição de melhoria é um tributo³⁰, cujo objetivo histórico³¹ é recuperar parte dos recursos utilizados em obras de infraestrutura, tendo como fato gerador a valorização dos imóveis privados. Entretanto, como alerta Souza (2006), essa não deve ser a única

³⁰ Tributo é um termo genérico para definir contribuições. Segundo o Art. 145 da Constituição (BRASIL, 1988), existem três tipos de tributos: as taxas, cobradas mediante contraprestação direta de um serviço (água, luz, internet), os impostos, pagos compulsoriamente sem contrapartida direta de um serviço e a contribuição de melhoria.

³¹ Leonetti (1998) nos conta sobre a aplicação da contribuição de melhoria desde 1296, quando do embelezamento das praças de Florença; em 1427, na Inglaterra, com a denominada *betterment tax*; em Portugal, em 1562; na França, em 1672 e nos Estados Unidos, desde 1691, com o nome de *special assessment*, sendo essa de caráter contratual e não, compulsório. No Brasil, ela consta em regimentos da Colônia, de 1812, do Império, em 1825 e 1836, nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e finalmente na Carta vigente, de 1988.

justificativa para aplicação do instrumento, principalmente considerando-se que é obrigação do Estado prover de infraestrutura básica e que a população já contribui para isso.

Segundo Leonetti (1998), a abordagem singela da Constituição de 1988 (Art. 145) para a contribuição de melhoria, aliado a um passado legislativo conturbado do instrumento, faz aumentar as dúvidas e discussões sobre ele. O Decreto Lei 195/1967, que ainda hoje o regulamenta, do mesmo modo, lhe garante um aspecto ultrapassado. Também indica em seu Art. 3º, que na cobrança, a Unidade Administrativa deverá adotar como critério o benefício resultante da obra, calculado através de índices cadastrais das respectivas zonas de influência direta e indiretamente beneficiadas, rateando proporcionalmente o custo parcial ou total das obras (BRASIL, 1967).

Contudo, como o Brasil não é um condomínio que cobra taxas extraordinárias pelas obras realizadas, “há que se interpretar de maneira mais sensata o instrumento” e as obras que devem ser objeto da contribuição de melhoria, nas palavras de Souza (2006, p.241-242), são as obras “não essenciais” ou “supérfluas”.

Mas o que seriam obras “não essenciais” ou “supérfluas”? Novamente, Souza (2006) diz que são obras relacionadas ao embelezamento e paisagismo, além de obras que se prestam ao transporte individual como viadutos, túneis ou controle de tráfego³². Ora, numa sociedade rodoviária, é questionável simplesmente chamar esse tipo de obra de supérflua, e ainda que se reconheça que elas pouco resolvem o problema do transporte urbano, cobrar por elas, resolve muito menos. Sobre o embelezamento, o que define que nossas cidades devam ser feias ou que para fazê-las belas deve-se pagar mais? E mais, como identificar os beneficiários? Os argumentos não convencem!

³² O Autor indica essas obras com base no Decreto Lei 195/1967, que indica aquelas que podem ser objeto da “Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada” (Brasil, 1967 apud SOUZA, 2006, p.242).

Além disso, tais obras deveriam estar localizadas em bairros nobres, sendo o beneficiário final dos valores arrecadados os moradores de áreas carentes da cidade. Está instalada a polêmica! Todavia, indicam seus defensores, o que o instrumento propõe é uma inversão da lógica da segregação socioespacial, tratando desigualmente os desiguais, deixando de favorecer apenas os bairros ricos.

Por essa e outras razões e apesar de, como destaca Leonetti (1998), “a contribuição de melhoria ser considerada, acertadamente, o tributo mais justo que há”, exatamente por estar fundado na captação da mais valia da valorização imobiliária, ele tem sido pouco utilizado no Brasil, chegando mesmo a ser denominado “um tributo esquecido” (BIAVA, 1978). Para mudar essa realidade, urge que seja atualizada e simplificada a legislação, com regras mais transparentes e factíveis, deixando clara a sistemática adotada e os tipos de obras que podem ser objeto da tributação, com único objetivo de atender a função social da cidade e da propriedade.

Direito de preempção

Preempção significa precedência na compra de algo, e pelo Art. 25 do Estatuto da Cidade, o direito de preempção confere ao Poder Público Municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano posto à venda, ou como dita a Lei, “que seja objeto de alienação onerosa entre particulares” (BRASIL, 2001).

Aplicado o instrumento, o terreno poderá ser utilizado para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes, unidades de conservação ou proteção ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico ou ainda na constituição de reserva fundiária, que é conjunto de terrenos que o Poder Público mantém sob sua propriedade. Podendo atuar ainda no direcionamento da expansão urbana e segundo Gasparini (2002), trata-se de alternativa ao processo de desapropriação de imóveis, evitando questionamentos na justiça.

Operações urbanas consorciadas

A operação urbana consorciada é um conjunto de intervenções e medidas que, contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e ainda de investidores privados, tem o “objetivo de alcançar em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001).

Trata-se de um conjunto de ações, cujo propósito deve ser - ou deveria ser, a mudança profunda da realidade urbanística de uma área importante da cidade. Para tanto, essas operações urbanas prevêem igualmente, obras e ações de grande vulto: demolições, realocações, mudanças de parâmetros urbanísticos, construção de edifícios âncora, dentre outras ações, em que é necessária a aplicação de grande quantidade de recursos dos setores público e privado, que então deverão formar um consórcio. Embora a formatação da operação seja responsabilidade do consórcio, a coordenação dos trabalhos deve ser feita pelo Poder Público, sendo que, muitas vezes, são criadas empresas públicas, autarquias ou uma importante estrutura de governança com esse fim.

Um dos projetos mais emblemáticos do tipo no Brasil é a Operação Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro, considerado por Sarue (2018) “um grande projeto urbano de magnitude territorial e orçamentária sem precedentes na cidade ou no país”. Com mais de 500 hectares de área, onde praticamente se dobra o potencial construtivo das regiões portuária e histórica da cidade, seu orçamento prevê aproximadamente oito bilhões de reais em investimentos.

Para se ter uma ideia da relevância do projeto, ele previu e executou em 2014, a demolição do Elevado da Perimetral, que sobre a Avenida Rodrigues Alves, desde os anos 1960, conectava um dos principais entroncamentos rodoviários da cidade, Ponte Rio-Niterói- Linha Vermelha- Avenida Brasil ao Centro do Rio. O projeto tinha um prazo curto para as principais transformações urbanísticas estruturais: desde a sua idealização em 2009, ele precisaria estar concluído, em boa parte, para as Olimpíadas de 2016

e além da demolição do elevado, a Porto Maravilha concluiu a instalação de um veículo leve sobre trilhos (VLT) que percorre todo o centro antigo da cidade, do túnel Marcelo Alencar, revitalizou praças históricas como a Mauá e a XV de Novembro, além da construção do Museu do Amanhã.

Dada a sua magnitude, impactos e volume de recursos envolvidos, essas operações também devem ser regidas por uma lei municipal específica, sendo necessária a definição de uma poligonal de intervenção. Também carecem de um programa básico e objetivos claros, de modo a evitar, como nas palavras de Rolnik (2001, p.4), que “sejam somente liberações de índices construtivos para atender interesses particulares”, ou ainda, “simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda”, já que é fato que a implantação desses grandes projetos urbanos gera dinâmicas econômicas associadas à valorização da terra urbana (HARVEY, 1989; STONE, 1993).

Figura 29. Veículo leve sobre trilhos (VLT) no centro do Rio de Janeiro/RJ.



Fonte: Arquivo dos Autores (2022).

Infelizmente, esse tem sido o destino de algumas das operações consorciadas no Brasil. No caso do Porto Maravilha, além de ser da maior parceria público-privada do país (SARUE, 2018) e de envolver grandes empreiteiras e incorporadoras globais, cujos recursos para implantação são oriundos da venda dos certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), como ressalta Álvaro Ferreira (2010), o tem feito em benefício dos grupos sociais e classes mais altas, em “detrimento dos moradores de baixa renda, na ânsia de atrair investimentos para a cidade”, sem atendimento às comunidades e moradores locais.

Estudo de impacto de vizinhança

O estudo do impacto de vizinhança (EIV) é o instrumento que, ao analisar previamente as repercussões da implantação de empreendimentos impactantes, auxilia na tomada de decisões sobre a aprovação desses empreendimentos, de modo a evitar desequilíbrios no crescimento urbano, garantir condições mínimas de qualidade urbana e zelar pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado das cidades (SCHVARBERG et al., 2016).

Conforme o Estatuto da Cidade, caberá às leis municipais definir os empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração do estudo (BRASIL, 2001). Para tanto, ao contemplar os efeitos positivos e negativos de cada empreendimento, a Lei indica que o EIV deve analisar, minimamente, as seguintes questões:

- adensamento populacional;
- equipamentos urbanos e comunitários;
- uso e ocupação do solo;
- valorização imobiliária;

- geração de tráfego e demanda por transporte público;
- ventilação e iluminação; e
- impactos sobre a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural.

Uma vez realizadas essas análises, elas deverão ser objeto de discussão pública em audiências ou outras formas de participação democrática. Na sequência, devem ser pactuadas, entre a Prefeitura e o Empreendedor, as medidas condicionantes para a aprovação do empreendimento que uma vez implantadas, também precisarão ser monitoradas, vistoriadas, gerando um relatório de acompanhamento do EIV, que subsidiará a emissão das licenças de operação, do certificado de conclusão de obra, do habite-se e/ou dos alvarás de funcionamento.

Além do exposto, o EIV tem caráter público (BRASIL, 2001), ou seja, é obrigatória a publicidade de todos os documentos integrantes, por exemplo, por meio da publicação em jornais, pela edição de livros, dentre outras formas, sendo que esses documentos permanecerão disponíveis para a consulta de qualquer interessado.

Usucapião e Concessão de direito real de uso especial para fins de moradia

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o Art. 183 da Constituição Federal, também prevê instrumentos para a regularização fundiária, considerando o grande contingente de assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos no país (FERREIRA J., 2010). Com isso, o Estado Brasileiro garantiu a possibilidade de titularidade definitiva desses imóveis, por meio dos dois instrumentos.

Primeiro, a usucapião especial de imóvel urbano, que declarada por um juiz mediante sentença, garante o título de propriedade àquele que possuir área ou edificação urbana, com até 250 m², por cinco anos ininterruptos e sem oposição. Terá esse direito o beneficiário que utilizar o imóvel para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001), servindo o título, para registro no cartório de imóveis. Esclarecendo, os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, conforme o Art. 183 da Lei 10.257/2001.

As áreas urbanas com mais de 250 m², ocupadas com moradia de baixa renda, por cinco anos, também ininterruptamente e sem oposição, e onde não for possível individualizar os terrenos, algo comum em muitas favelas brasileiras, também são susceptíveis de aplicação da usucapião. Isso, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Para isso, será emitido um título coletivo, com atribuição igual de fração ideal do terreno a cada possuidor, conformando-se um indivisível condomínio especial. Com essa solução, o legislador dotou os municípios brasileiros de importante alternativa para atuar nas densas áreas irregulares constituídas ao longo do tempo.

No segundo caso, o Estatuto, em seu Art. 48, também prevê a utilização de contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos, tendo sido vetada a sua aplicação em imóveis particulares³³. O

³³ Criticado por Rolnik (2001), pois, embora as cidades cresçam irregularmente e as Prefeituras não consigam “regularizar a propriedade de bairros inteiros”, o veto foi assim justificado pela Presidência da República: “O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público (...) A expressão edificação urbana no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que, no entanto, é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16” (SENADO FEDERAL, 2008, p. 37).

instrumento se aplica aos programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, tendo caráter de escritura pública, garantindo, para todos os fins de direito, a aceitação obrigatória, inclusive como garantia de contratos de financiamento habitacional (BRASIL, 2001).

Aula 07. O Estatuto da Cidade, vinte anos depois

Como podemos perceber, o Estatuto da cidade foi celebrado como legislação de vanguarda, mas também foi taxado de pretencioso (FARIAS; CORREIA, 2021). Entretanto, segundo Fernandes (2021a), ainda não foi possível, mesmo depois de 20 anos, alterar o entendimento de um ordenamento que apenas diz “quando, como e onde pode fazer” para o de “não pode fazer e tem de fazer”.

A diferença entre as duas frases é sutil, contudo, ela representa a necessária mudança para a revolução que as cidades brasileiras precisam, caso pretendam ser mais humanas, justas e sustentáveis. Se um plano diretor for apenas um conjunto de propostas que impõe parâmetros e zonas, deixando que pessoas e principalmente grupos financeiros, sejam os únicos a tomar as decisões, não deixaremos de viver a reboque das circunstâncias. Já, se o plano indica de forma clara as obras e as ocupações que a cidade precisa e também aquelas que não podem ser realizadas, a sociedade tende a tomar as rédeas de seu próprio futuro.

Imaginemos a proposta para implantação de um supermercado: o empreendedor certamente vai desejar um ponto central, daí ele verifica a planta de terrenos da Prefeitura em busca de um lote de uso comercial na área desejada, segundo o seu plano de negócios. É então que ele identifica um imóvel histórico, numa rua estreita onde há muito movimento e decide demolir o imóvel para construir o galpão que abrigará o

supermercado. Se o imóvel não é tombado pelo patrimônio histórico, nem se encontra num perímetro de preservação, ele terá toda a liberdade desejada, desde que obedeça aos parâmetros construtivos: afastamentos, taxas de ocupação, coeficiente de aproveitamento, dentre outros. Acontece que, se o Plano Diretor, numa estratégia de desenvolvimento da cidade, indicar que as ruas de fora do centro histórico são as ideais para a instalação desse tipo de empreendimento, por terem mais capacidade de tráfego ou menores índices de incompatibilidade entre as funções urbanas (SOUZA, 2006)³⁴, estaremos definindo o caminho da cidade que queremos, o caminho da preservação e da dinamização. É claro que resta a questão da ocupação dos centros históricos, mas daí, podemos lançar mão de um dos outros instrumentos para indução de atividades mais adequadas, de maneira que a conjugação de vários instrumentos é que dará algum resultado.

No mesmo sentido de Fernandes (2001a), Maricato (1997) fala dos “plano-discurso”, que escondem ao invés de mostrar a direção desejada. Planos que impõem processos não explícitos ou ocultos, cujas as decisões são tomadas em gabinetes por meio de arranjos ou articulações fraudadas, com objetivo de obter o licenciamento (GOMES, 2019). Essa situação é, obviamente, diferente da irregularidade proveniente da necessidade, ou da impossibilidade de cumprir as imposições por razões socioeconômicas (COSTA, 2006).

Há ainda, os “planos sem alma”, documentos meramente técnicos assinados por profissionais habilitados, mas que não ordenam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, nem mesmo, garantem o

³⁴ A ideia é que baixos índices de incompatibilidade permitam maior diversidade de ocupações e usos, resultando em tecidos mais heterogêneos: residências, comércio de porte variado, hotéis, etc. Por outro lado, se o plano diretor indica altos índices de incompatibilidade, significa que os usos devem ser mais próximos, por exemplo, residencial e pequeno comércio, resultando em tecidos homogêneos, mas sem impedir bons níveis de urbanidade.

bem-estar de seus habitantes, apesar de possuírem valor jurídico (LOEB, 1973 apud TAKOI, 2012). A existência desses documentos parece ser uma das razões para as críticas que são feitas ao Estatuto da Cidade, quando se completa vinte anos da sua promulgação.

Novamente, Fernandes (2021a) divide esse tempo em quatro períodos: 1) de otimismo, logo após a promulgação e a criação do Ministério das Cidades; 2) de desconfiança, quando surgem as críticas às inúmeras operações urbanas consorciadas e a crescente mercantilização da cidade, principalmente, pelo emprego indiscriminado dos certificados de potencial adicional de construção (CEPAC); 3) de descrédito, quando do agravamento da crise urbana do país, com deterioração das condições políticas e macroeconômicas, violência urbana e não efetividade na aplicação de alguns instrumentos; e por fim, 4) o abandono, após as crescentes resistências à Lei e aos seus instrumentos, os recentes desmontes quando da extinção do Ministério das Cidades e de decisões judiciais que têm promovido retrocessos na área.

Ademais, podemos, sem dúvidas, dizer que o Brasil enfrenta uma onda nefasta que, entre outras ações, e por razões nada democráticas, busca efetivamente inviabilizar a aplicação do Estatuto da Cidade. Para sustentar essa afirmação, vejamos a Proposição de Emenda Constitucional - PEC 80/2019³⁵, cujo texto prevê, nada menos que a alteração do Art. 182 da Carta de 1988. Esse artigo, como vimos, trata do princípio da função social da propriedade, é peça chave no capítulo de política urbana e a alteração por meio da PEC, como argumenta Alfonsin (2021), vai em sentido absolutamente contrário ao originalmente proposto, como podemos observar no quadro seguinte

³⁵ O resultado das Eleições Gerais de 2022 retoma a expectativa de que o princípio da função social da propriedade, bem como o respeito ao Texto Constitucional de 1988 sejam outra vez regra no país.-

Quadro 1. Comparativo dos textos do Art. 182 da CF/1988 e da PEC 80/2019.

Texto Constitucional original	Texto da PEC 80/2019
<p>“Art. 182.§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.</p> <p>§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I - parcelamento ou edificação compulsórios;</p> <p>II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p> <p>III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.</p>	<p>“Art. 182.§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando <u>é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma</u> das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:</p> <p><u>I- parcelamento ou edificação adequados;</u></p> <p>II - aproveitamento compatível com sua finalidade;</p> <p>III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.</p> <p>(...)</p> <p>§ 5º <u>O descumprimento da função social de que trata o § 2.º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.</u></p> <p>§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo <u>valor de mercado da propriedade urbana”.</u></p>

Fonte: Brasil (1988); Senado Federal (2019, grifo nosso)

Resumindo a proposta, observa-se que já no *caput* do artigo, é realizada a tentativa de impor uma série de condições à aplicação do princípio da função social da propriedade, como se um princípio constitucional, fundamentador³⁶ que é, pudesse, em vez de ser amplo, conter de antemão as suas próprias restrições. E além, entre as condições impostas, existe o termo “ofensa a direitos de terceiros”, por certo que entre os terceiros estão, obviamente, os proprietários dos imóveis desocupados ou subutilizados, exatamente o que se pretende evitar.

Em acréscimo, no § 5º, o novo texto, em dispositivo estranho, mais uma vez condiciona-se a declaração de descumprimento da função social por ato do Poder Executivo, à autorização prévia do Poder Legislativo ou à decisão judicial, criando impedimento, por exemplo para que os agentes públicos da política urbana o façam, lançando às esferas judiciária e política, decisões que poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa.

Por fim, a PEC propõe a alteração para o uso do valor de mercado no caso de pagamento das indenizações por desapropriação por descumprimento da função social, como é o caso do descumprimento das regras do IPTU progressivo. Em conclusão, caberá aos proprietários definirem quanto querem receber em caso de cumprimento de uma ordem judicial do tipo.

A proposta, se utilizarmos uma infame analogia, é um tiro certeiro no entendimento da função social da propriedade urbana, que retoma a falaciosa sacralidade da propriedade privada, muda as regras para

³⁶ Acerca da função fundamentadora dos textos constitucionais, Mello (1980, p. 230) explica que, ali reside a importante função de fundamentar a ordem jurídica, atuando como "o berço das estruturas e instituições jurídicas". São assim, valores, "a pedra de toque ou o critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada". Dessa forma, "os princípios, até por definição, constituem a raiz de onde deriva a validade intrínseca do conteúdo das normas jurídicas (...) idéias básicas que servem de fundamento ao direito positivo", que culminarão assim, na interpretação do direito.

declaração do seu descumprimento, flexibiliza a possibilidade de sanções e altera a regime das compensações, com o claro objetivo de inviabilizar ações de democratização do território, facilitar os processos de financeirização da cidade e da sobreposição dos direitos individuais sobre os coletivos (CYMBALISTA, 2006).

Figura 30. Crescimento e adensamento urbano, descaracterização da ambiência da cidade enquanto patrimônio tombado - Mariana/MG.



Fonte: Arquivo do Autores (2021).

A PEC, caso aprovada, incentivará a reprodução do que é a regra nas cidades brasileiras: a expulsão dos mais pobres rumo às periferias desequipadas, condenando-os à situação de permanente precariedade (ROLNIK, 2001). Algo que além de tudo, encarece a gestão da cidade, desperdiça dinheiro público, aprofunda diferenças sociais e compromete a sustentabilidade econômica e ambiental de nossas cidades.

Há um último aspecto a considerar no balanço dos vinte anos do Estatuto da Cidade. Trata-se dos retrocessos promovidos por deci-

sões judiciais. Eles são fruto de disputas crescentes de interpretação e apropriação da lei por parte de juristas (FERNANDES, 2021b), principalmente porque parece não ter havido por parte deles a compreensão de que a proposta do Estatuto da Cidade era mudar a natureza do planejamento brasileiro, prevalecendo uma lógica de regulação ao invés da estratégia. O mesmo ocorre, por exemplo, na atuação do Ministério Público, acrescenta o Autor. Seu papel, que deveria ser o de fiscalizar a aplicação do Estatuto nas cidades brasileiras, evitando a aplicação seletiva dos instrumentos, é ambivalente, contraditório e vacilante, havendo, no decorrer do tempo, a consolidação da questão ambiental mais que a urbanística (FERNANDES, 2021b).

Há muito o que fazer para alcançar a verdadeira reforma urbana.

Figura 31. Processo histórico de ocupação informal e segregação sócio espacial, comunidades periféricas - Niterói/RJ.



Fonte Autores (2020).

CAPÍTULO 3

ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PARCELAMENTOS URBANOS

Neste terceiro e último capítulo, vamos tratar um assunto geralmente ausente nos currículos universitários, questões e procedimentos relacionados à avaliação de projetos por parte de prefeituras e outros órgãos de fiscalização, responsáveis pela emissão de licenças e alvarás. Estuda-se o território, a forma da cidade, as pessoas que a habitam, aprende-se a projetar dentro da mais elaborada técnica, elaboram-se orçamentos fiéis, mas não atentamos a processos essenciais que podem atrasar a execução e até mesmo inviabilizar o projeto. Eis nossa contribuição às discussões sobre o tema, discussões que precisam ser contextualizadas, pois cada cidade elabora suas próprias regras com base em alguns princípios gerais.

Aula 08. Procedimentos de análise conforme a legislação vigente

O ato de parcelar o solo se confunde com o próprio ato de urbanizar, de construir a cidade. Como faziam os romanos ao iniciar um assentamento, marcar o solo e indicar a quem pertence e o que se poderá fazer ali é uma tarefa milenar que visava a manutenção da ordem, até mais nas novas cidades do que na velha capital. Na idade média, a implantação dos cercamentos em oposição ao sistema de campo aberto é outro registro do ato de parcelar, desta vez sobre o solo rural ou das pequenas aldeias, permitindo ao trabalhador trabalhar num ritmo próprio, ou tentar experiências novas, como esclarece Leo Huberman (1986).

Figura 32. Ouro Preto/MG - o arruamento e o parcelamento definiram juntos o traçado da cidade



Fonte: Arquivo dos Autores (2021)

No nosso tempo, o controle do parcelamento do solo para fins urbanos é um dos itens de maior relevância no que se refere ao ordenamento de uma cidade, principalmente na organização espacial de novas áreas urbanas, garantindo que a expansão física do município obedeça às regras e normas de cunho técnico e jurídico, promovendo a distribuição equilibrada de atividades e pessoas no território e estimulando seu desenvolvimento. A ele se aplicam legislações federais:

- Lei Federal 6.766/1979, Lei do Parcelamento de Solo;
- Lei 9.785/1999, Alterações da Lei do Parcelamento do Solo;
- Lei Federal 12.651/2012, Código Florestal Brasileiro; e
- Resolução CONAMA 273/1997, do licenciamento ambiental;
- Lei nº 6.938/1981, Política Nacional do Meio Ambiente.

Também tratam do assunto, legislações estaduais/distrital ou municipais, sendo que cabe ao Município, como executor da política de desenvolvimento urbano, por meio das diretrizes gerais fixadas na respectiva lei do plano diretor municipal, proceder o licenciamento de todos os parcelamentos, considerando-se, normalmente, oito etapas:

1. Solicitação de diretrizes à Prefeitura;
2. Apresentação do projeto conceitual (consulta prévia);
3. Análise da documentação apresentada;
4. Visita técnica ao local do empreendimento;
5. Elaboração dos projetos complementares;
6. Análise dos projetos complementares;
7. Emissão do Termo de aprovação dos projetos;
8. Emissão do Alvará de Execução de serviços.

Solicitação de diretrizes à Prefeitura

Conforme o artigo Art. 12 da Lei 6.766/1979, os projetos de loteamento e desmembramento devem ser aprovados pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal, que são também responsáveis pela fixação das diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas a equipamento urbanos e comunitários. Legislações federais impõe restrições a essa atuação, é o caso de parcelamentos em áreas de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico; em áreas limítrofes do município, que pertençam a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; também quando o loteamento abranger área

superior a 100 hectares. Todas essas situações são disciplinadas pelos Estados, conforme o Art.13 da mesma lei supracitada (BRASIL, 1979).

Antes de parcelar, o empreendedor deve solicitar as diretrizes, para isso deverá apresentar os previamente os documentos da gleba ou a porção de terra urbana ainda sem parcelamento: prova da titularidade, planta com curvas de nível, divisas, corpos hídricos, áreas verdes, dentre outras. Após a verificação preliminar a Prefeitura encaminhará então, através de ofício, as diretrizes, que têm validade de quatro anos (BRASIL, 1979).

Apresentação do projeto conceitual

A partir da interpretação das diretrizes, o empreendedor apresentará um projeto conceitual, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, que precisarão ter duração máxima de quatro anos, prorrogáveis por mais quatro anos (Lei 6.766/1979, Art. 18, inciso V). Acompanhará o projeto, a certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente e a certidão negativa de tributos municipais (BRASIL, 1979).

Análise da documentação apresentada

A Prefeitura analisará toda documentação apresentada e, quando necessário, solicitará informações complementares, como são os laudos de concessionárias de serviços públicos, as licenças e demais autorizações ambientais, quando for o caso.

Solicitação das licenças ambientais

Em paralelo, por se tratarem os parcelamentos de empreendimentos modificadores do meio ambiente (BRASIL, 1981; CAMBRAIA; MACIEL, 2008) e como previsto no Art. 2º da Resolução CONAMA³⁷ nº 01/1986 (CONAMA, 1986) e no anexo da Resolução nº 237/1990 (CONAMA, 1997), as atividades de parcelamento do solo devem ser objeto de licenciamento ambiental. Os loteamentos acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério de estados e municípios, deverão submeter-se a um o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), com produção do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)³⁸, submetidos à participação social e aprovação do órgão estadual competente. Sua elaboração se dará a partir de diretrizes, normalmente chamados Termos de Referência, emitidos pelo órgão que o avaliará. Esse órgão pode ser municipal, estadual ou federal, dependendo do nível de jurisdição ambiental a qual a área se encontre.

De acordo com o Art. 4º da Resolução CONAMA 237/1997, compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Compete aos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito Federal, o licenciamento ambiental dos parcelamentos localizados em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal, tais como áreas de preservação ambiental e ou-

³⁷ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/81 e regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

³⁸ O EIA/RIMA é exigido para as atividades listadas nas Resoluções CONAMA nºs. 1/1986, 11/1986, 5/1987, 9/1990, 10/1990, devendo conter o diagnóstico ambiental da área, descrição da ação proposta e suas alternativas, além da identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos, conforme indica o Decreto 99.274/1990.

tras de uso sustentável³⁹. Já aos órgãos ambientais municipais, compete o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e mesmo daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio (CONAMA, 1997).

Por exemplo, um projeto de parcelamento que não integre ou não possua unidade de conservação nas proximidades deverá obter o licenciamento municipal, entretanto se o parcelamento integra alguma área de conservação de uso sustentável de jurisdição federal, ou esteja incluído em seu perímetro de influência, deverá solicitar o licenciamento do IBAMA. O mesmo vale para empreendimentos em terras indígenas e áreas localizadas em dois ou mais Estados.

Existem três tipos de licenças ambientais, sucessivas e vinculadas: a Licença prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação; a Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento, suas obras, de acordo com as especificações constantes dos projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes; e a Licença de Operação (LO), que por sua vez, autoriza a operação da atividade ou empreendimento, por exemplo a venda e ocupação dos lotes, desde que verificado o efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores (CONAMA, 1997).

³⁹ Diferentemente das Unidades de Conservação de Proteção Integral, onde só são permitidos a pesquisa científica e visitação pública com objetivos educacionais, as Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso direto de parcela dos seus recursos naturais, ou seja, permitem a exploração do ambiente, porém mantendo a biodiversidade do local e os seus recursos renováveis. São elas: Área de proteção ambiental (APA), Área de relevante interesse ecológico (ARIE), Floresta Nacional (Flona), Reserva extrativista, Reserva de fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva particular do patrimônio natural (RPPN).

Nos casos em que for necessária a supressão de vegetação, também caberá ao órgão ambiental a definição das autorizações e compensações. Em caso de intervenção em recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, essa intervenção deverá ser detalhada, sendo apresentado o protocolo da formalização do devido processo de outorga (aprovação), valendo a regra da jurisdição sobre o recurso.

Em tempo, nessa mesma etapa, conforme a legislação municipal, ou mediante solicitação expressa na Licença Ambiental, o empreendedor precisará produzir o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como observado no Capítulo 2 deste livro.

Visitas técnicas ao local do empreendimento

Algumas prefeituras preveem a necessidade de visita técnica ao local do empreendimento por parte dos técnicos responsáveis pela análise do projeto, para verificação das condições da área e das informações apresentadas nos estudos e projeto conceitual. Essa visita pode ser realizada concomitantemente à análise da documentação apresentada e por isso pode suscitar a necessidade de novos documentos e ajustes no projeto apresentado.

Ela pode ser realizada em conjunto com os técnicos ambientais e em muitos casos, poderá contar com a presença do empreendedor ou técnico responsável, caso haja interesse. É um momento importante para esclarecer e alinhar a compreensão sobre o empreendimento, suas características e impactos no meio ambiente natural e construído.

Elaboração dos projetos complementares

Uma vez aprovado o projeto conceitual do parcelamento, de posse da licença prévia (LP) e dos respectivos condicionantes ambientais e urbanísticos, o empreendedor dá início à confecção dos projetos complementares de infraestrutura: abastecimento de água, esgotamento sanitário, abastecimento de energia, iluminação pública, sistema viário, pavimentação, drenagem e arborização, dentre outros identificados nas diretrizes preliminares.

Análise dos projetos complementares

Somente quando os projetos e demais documentos forem entregues à administração municipal ou distrital competente, é que tem início a avaliação do empreendimento propriamente dito. Conforme ressaltam Alvarenga (2007) e Melo (2010), em sua análise, a autoridade municipal não pode agir com discricionariedade, ou seja, motivada por vontade, uma vez que o ato de aprovação é vinculado ao cumprimento das exigências apresentadas. Assim, a rejeição só será válida pelo descumprimento dessas exigências, não podendo o administrador rejeitar os projetos por motivos de conveniência.

Temos aqui um problema de difícil condução relacionado à forma da cidade: trata-se da qualidade do traçado urbano proposto, incluindo a disposição dos lotes, o aproveitamento da topografia, a integração das partes, a distribuição dos usos, a localização dos espaços públicos, enfim, da adequação do projeto às boas práticas do urbanismo contemporâneo. Nada disso estará descrito na lei e se o fosse, provavelmente, teríamos um plano diretor inerte. Do que resta um caminho a seguir, formar urbanistas e técnicos conscientes das necessidades e possibilidades do urbanismo.

As atividades de participação, obrigatórias durante o licenciamento ambiental, também podem ajudar no convencimento dos empreendedores, mas o projetista é quem criará as soluções.

Emissão do Termo de aprovação dos projetos

A Lei 6.766/1979, em seu Art. 16, indica que a lei municipal específica é quem definirá prazos para a análise, aprovação ou rejeição dos projetos de parcelamento e, conseqüentemente, para que as obras sejam executadas. Caso esse prazo não seja respeitado, o projeto será então considerado rejeitado, sendo assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão do Poder Público. Caso não haja legislação municipal que estabeleça esse prazo, a Lei Federal indica que ele seja de noventa dias para a aprovação ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada (BRASIL, 1999)⁴⁰.

Emissão do Alvará de Execução de serviços

Finalmente, a emissão do alvará dependerá da emissão da licença ambiental de instalação (LI) e outras relacionadas, conforme a legislação vigente e indicadas no processo. A partir daí o projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de invalidação da aprovação (BRASIL, 1979).

Aula 09 - Questões e condicionantes à elaboração e aprovação dos projetos

Considerando que o avaliador não pode rejeitar o projeto por conveniência e para que o expediente de avaliação não seja razão para

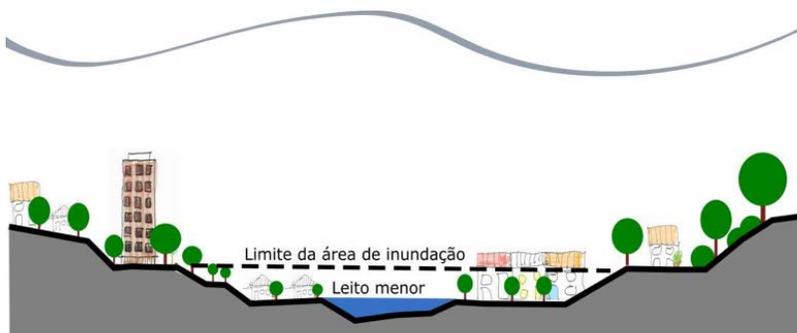
⁴⁰ A redação da Lei 6.766/1979 foi alterada pela Lei nº 9.785/1999.

inviabilizar o empreendimento, os técnicos de um lado e de outro precisam estar atentos à legislação, mas também a algumas questões que facilitem os trabalhos, evitando longos processos, pendências e retrabalho, a saber:

A localização do empreendimento

Nem todos os locais são adequados ao parcelamento e a Lei 6.766/1979 veda a ocupação de áreas alagadiças, respeitando-se para isso, “o espaço ocupado pelo nível máximo sazonal do curso d’água” (FATTORI, 2000, p. 59), ou seja, o leito maior de inundação, o que pode ser objeto, ainda, da aplicação das legislações mais rigorosas como o Lei Federal 12.651/2012, o Novo Código Florestal.

Figura 33. Esquema com os limites de inundação de um rio.

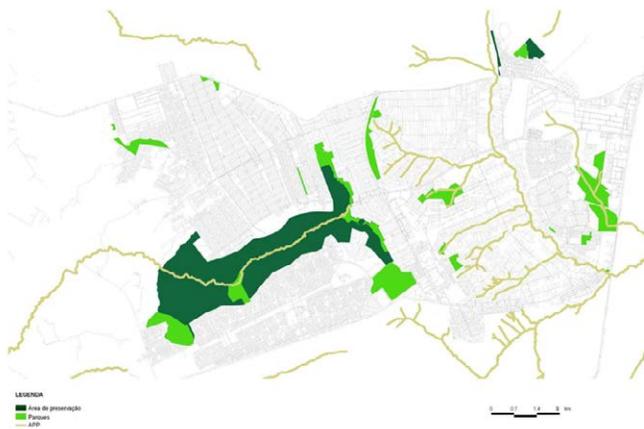


Fonte: Elaboração própria (2022)

Outra restrição legal ao parcelamento do solo trata da proibição de loteamento em encostas com declividades superiores a 30%, em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação, “em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção” (BRASIL, 1979). Também “não são passíveis de parcelamento, o cume ou topo de morro, monte, montanha ou serra, as restingas, os manguezais, as dunas, a borda dos tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1.800 metros” (FATTORI, 2000, p.62). Essas áreas, consideradas de proteção permanente, serão discutidas em item subsequente.

Restrições totais também se aplicam às unidades de conservação de proteção integral (estações e reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios da vida silvestre). No caso de áreas de proteção ambiental (APA), os parcelamentos são permitidos, desde que cumpram as condições do licenciamento ambiental, como tratamos na aula anterior, que geralmente são bem mais restritivas que nas glebas não protegidas.

Figura 34. Áreas de proteção ambiental na porção oeste do Distrito Federal



Fonte: Elaboração própria (2017)

Restam os coletores de águas naturais, os talvegues, que embora não se caracterizam como cursos d'água permanentes, são o caminho natural das águas pluviais e devem ter tratamento diferenciado sob pena de criar-se zonas de desmoronamento e alagamentos durante as chuvas torrenciais (FATTORI, 2000).

Quanto à proximidade de rodovias e ferrovias, a Lei 6766/1979, alterada pelas Leis nº 13.913/2019 e 14.285/2021, prevê a reserva de faixa de domínio e não-edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado, entretanto, nesse caso, a regra poderá ser flexibilizada por lei municipal ou distrital, até o limite mínimo de cinco metros de cada lado. Largura claramente insuficiente para preservar a vida dos ocupantes dessas áreas.

Áreas de Preservação Permanente

Como dissemos, também existem restrições de ocupação nas Áreas de Preservação Permanente (APP), chamadas *non aedificandi*, ou seja, onde não é permitido construir. Essas áreas, definidas desde o antigo Código Florestal (Lei nº. 4.771/1965) foram reformuladas no Novo Código (BRASIL, 2012)⁴¹, constituindo faixas de preservação cuja função ambiental é preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar da população.

⁴¹ Em 2021, a Lei 14285 alterou efetivamente a aplicação do código florestal repassando aos municípios brasileiros a responsabilidade pela definição dos parâmetros para áreas de preservação permanente (APP) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, em afronta à competência legislativa concorrente sobre meio ambiente (artigo 24, incisos VI, VII e VIII e parágrafo 4º, e artigo 30, inciso II, da Constituição Federal). A Lei é contestada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 7146, em tramitação no Supremo Tribunal Federal e tem gerado, no mínimo, insegurança jurídica à gestão urbana, pois simplifica os requisitos caracterizadores de área urbana consolidada, permitindo que as cidades sejam expandidas, com redução das faixas de proteção nas APPs hídricas.

São consideradas Áreas de Preservação Permanente: as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

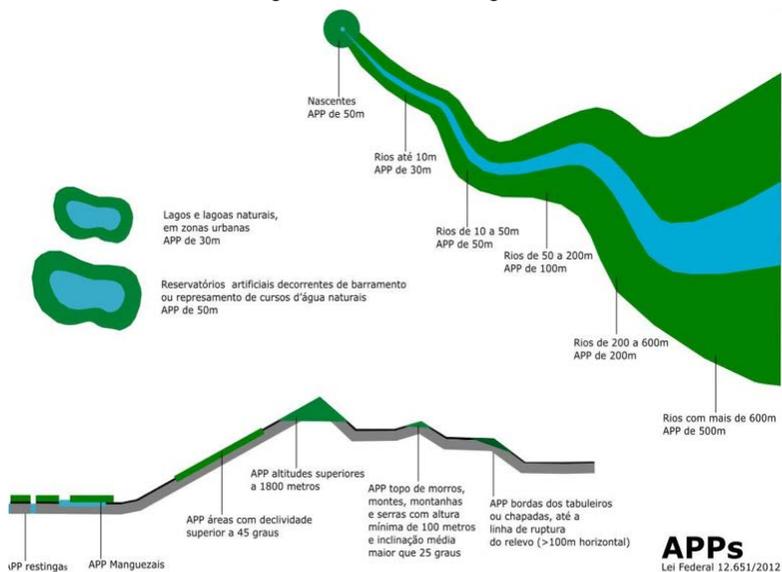
- 30 metros, para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;
- 50 metros, para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros;
- 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros;
- 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros;
- 500 metros, para os cursos d'água com largura superior a 600 metros;

As Áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 30 metros, em zonas urbanas.

As áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento, bem como todas as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros.

Também são APP as encostas ou partes delas, com declividade superior a 45 graus, equivalente a 100% na linha de maior declive, além das bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais; o topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25 graus, bem como as áreas em altitude superior a 1.800 metros, independentemente do tipo de vegetação, bem como os manguezais, em toda a sua extensão e as restingas.

Figura 35. Áreas de APP *non aedificandi* próximas a corpos hídricos, segundo o Novo Código Florestal.



Fonte: Elaboração própria (2022)

Ainda que se configurem como *non aedificandi*, em áreas urbanas consolidadas, é possível ocupar uma APP, por exemplo com parques e outros equipamentos de lazer e também com atividades ou empreendimentos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, desde que ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente e respeitadas as legislações locais, conforme redação recente, incluída pela Lei nº 14.285/2021 (BRASIL, 2021).

Todavia, como alertam Benfatti e Silva (2013) e também Merlin et al. (2018), diante da transição da urbanização tradicional para a urbanização dispersa e fragmentada das últimas décadas, essas áreas tem se tornado um importante conjunto de áreas não edificadas, a compor o atual sistema de espaços livres da cidade contemporânea: uma mescla

de parques lineares, “tanto expressivos quanto imprecisos”, delineados pela legislação ambiental, que, no entanto, “não são tratados adequadamente, permitindo ocorrer usos distorcidos como áreas de deposição final de lixo e entulho” (MERLIN et al., 2018, p.25-38), ou no pior dos casos, funcionando como um tipo de reserva mercado da terra urbana, à espera de alguma flexibilização da legislação.

Condições e conexões com o entorno

Avaliadores e projetistas também precisam estar atentos para impedir parcelamentos distantes da cidade consolidada, das áreas comerciais, das escolas, do transporte e principalmente dos postos de trabalho. A dispersão tem acarretado males à cidade contemporânea na medida em que configura ocupações fragmentadas no território, desconectadas entre si, muito dependentes do transporte individual, que mais contribui à segregação socioespacial do que para superação dos problemas de moradia.

Ainda que a Lei de Parcelamento do Solo, em seu Art.4, inciso IV, obrigue que as vias de loteamento se articulem às vias adjacentes existentes ou projetadas, e que se harmonize o traçado com a topografia local (BRASIL, 1979), numa tentativa de garantir que a expansão da cidade não avance por áreas isoladas, ela não impede que se vá aumentando o perímetro urbano ao invés de ocupar os vazios internos. Além disso, como explica a pesquisadora Mariana Assumpção (2013), as recentes atuações no campo da habitação de interesse social no Brasil, revelam uma produção marcada pela baixa qualidade em relação à inserção no meio urbano. São projetos sem inovação, localizados em áreas distantes dos centros urbanos, utilizando tecnologias construtivas tradicionais, baixa densidade e monofuncionalidade.

Nesse sentido, no mínimo, há que garantir conexões com a cidade existente, conexões físicas, parcelando áreas contíguas àquelas

já ocupadas e servidas de transporte público, principalmente quando falamos em parcelamentos populares.

Infraestrutura

O artigo 2º, § 5º da Lei de Parcelamento do Solo indica que a infraestrutura básica dos parcelamentos deve ser constituída pelos equipamentos urbanos de “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”⁴² (BRASIL, 1979, 2007). Especificamente para os parcelamentos de interesse social, a Lei 9.785/1999 acrescentou que a infraestrutura consistirá, no mínimo, de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar (BRASIL, 1999).

**Figura 36. Ocupação versus infraestrutura, ou falta dela
Diamantina/MG.**



Fonte: Arquivo do Autores (2021)

⁴² Redação alterada pela Lei nº 11.445, de 2007.

Numa alteração sutil, essa atualização da Lei de 1979, garante a utilização de soluções individuais para acesso à rede de esgoto sanitário, como fossas sépticas, desde que observadas as normas editadas pela entidade reguladora⁴³ e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos. Isso se deve, principalmente, às dificuldades de implantação de sistemas convencionais em áreas de alta densidade e sem espaço disponível, numa perspectiva de integração do assentamento à cidade e suas qualidades espaciais. É também, a oportunidade de se priorizar a implantação de instalações sanitárias dentro das residências.

No caso da energia elétrica domiciliar, a alteração possibilita, por exemplo, o investimento em sistemas alternativos de aquecimento de água, ou até geração residencial de energia, considerando-se as condições regionais, as necessidades dos usuários e o grau de manutenção necessária desses sistemas.

No entanto, ressalte-se que se, por um lado, devemos simplificar os procedimentos para a implantação de empreendimentos habitacionais para a população de baixa renda, por outro, tal simplificação não deve jamais se dar em detrimento da qualidade de vida daquela população, ainda mais em sua esfera mínima.

Considerando que a densidade de ocupação está relacionada a distribuição da infraestrutura como explica Mascaró (1979), ressaltamos que os avaliadores estarão atentos, nos projetos complementares, se a intenção dos empreendedores encontra amparo não só no aproveitamento dos lotes, mas se esse aproveitamento está em acordo com os sistemas propostos. Em resumo, será preciso verificar se os níveis de atendimento das redes são suficientes para aliviar as possíveis inconveniências, por exemplo das densidades mais altas.

⁴³ Conforme especificações das normas NBR 7.229/1993, 13.969/1997 e 8.160/1999.

Aproveitamento do lote e características das edificações

Os processos de avaliação de projetos de parcelamento não incluem a avaliação de projetos arquitetônicos, que serão da responsabilidade dos ocupantes, exceto nos casos de loteamentos/condomínios que vendem as casas já construídas. Entretanto, os empreendedores devem obedecer às regras impostas por leis municipais quanto a áreas mínimas e os parâmetros urbanísticos. A Lei 6.766/1979, em seu artigo 4º, inciso II, indica que os lotes deverão ter área mínima de 125m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, para os quais poderá haver alguma flexibilização da regra (BRASIL, 1979).

Acerca dos parâmetros urbanísticos, eles precisam levar em consideração aspectos como a natureza do sítio. Se em terrenos acidentados, eles devem possuir maiores taxas de permeabilidade, afastamentos e menores taxas de ocupação. Também importam as características morfológicas desejadas: áreas densas terão gabaritos mais elevados, por isso, possuem coeficientes de aproveitamento maiores. Já as áreas de menor densidade permitem lotes maiores com menores taxas de ocupação.

Embora difícil de controlar, também há a necessidade de que as tipologias de ocupação permitam atender às necessidades de uma população diversa: tamanhos, alturas, taxas de ocupação que terão reflexo, por exemplo, nos preços dos imóveis, atraindo diferentes públicos. Esta talvez seja uma das mais importantes lições do urbanismo contemporâneo, a diversidade e a sua capacidade de fornecer funções complementares entre si.

Como apregoa Jacobs (2014), a diversidade urbana, “imensamente importante para as cidades, tanto social quanto economicamente”, prescinde comércio “abundante, oportuno e diversificado” inclusive quanto ao porte dos empreendimentos, a gerar “muitos outros tipos de diversidade, como variedade de opções culturais, variedade de panoramas e grande variedade na população e nos frequentadores” (JACOBS, 2014, p.106).

Já para Lynch (2018), a cidade precisa estar plena de funções várias, não conflituosas e devidamente protegidas umas das outras. Para aquele Autor, a “programação cuidadosa é o cerne da questão” (LYNCH, 2018), sobressaindo-se a necessidade do controle, prévio inclusive, que pode suavizar e compatibilizar os usos conflituosos. Se isso não puder ser feito ao nível dos lotes, que pelo menos considere setores diversos dentro do mesmo parcelamento.

Figura 37. São Paulo, cidade global palco de tensões e laboratório do urbanismo brasileiro



Fonte: Arquivo dos Autores (2020)

Aula 10. Alvarás, habite-se e averbação no registro de imóveis

Assim como nos parcelamentos, também para as edificações, existem procedimentos a serem seguidos, pois como explica Hely Lopes Meirelles (1981), em suas lições de Direito Municipal, para “bem policiar as edificações”, as municipalidades submetem os projetos à sua prévia aprovação, considerando a existência de alguns marcos nesse caminho, aos quais chamamos alvarás.

Alvarás de execução ou construção

Concluídos os projetos da edificação, o objetivo é obter-se o alvará de construção, ou o ato administrativo pelo qual a Administração Pública permite que o particular pratique a atividade construtiva (MEIRELLES, 1981). Entretanto, é de conhecimento que a emissão de alvarás pode ser morosa, havendo razões para isso, entre elas a falta de coesão entre os atores e falta de capacidade técnica das prefeituras (GUIMARÃES, 2018), sendo que podemos destacar três fases para o procedimento de obtenção do alvará de construção: a introdutória, a apreciação do pedido e a decisória (SILVA, 1995).

A fase introdutória se inicia quando da submissão ao Município dos projetos, com comprovada habilidade do autor e titularidade do imóvel (contrato de compra e venda e/ou matrícula).

A próxima fase é da apreciação do pedido, quando podem ser solicitados documentos complementares e esclarecimentos. Aqui, apesar de boa carga de subjetividade inerente, haverá que existir o compromisso do avaliador com a legislação. Assim como na avaliação de projetos de parcelamento, o profissional avaliador também não poderá agir com discricionariedade administrativa. Portanto, a rejei-

ção só será válida pelo descumprimento das exigências legais, ou assim deveria ser. Cabe explicitar que, segundo Guimarães (2018) essa fase é a principal responsável pela morosidade, dada a dependência de informações, interpretações e deliberações de vários departamentos internos, causadores eles mesmos de novas subjetividades envolvidas.

Por fim, há a fase decisória, aquela que “finaliza o procedimento do alvará solicitado, deferindo ou indeferindo o requerimento ao interessado”, sendo os motivos para rejeição mais comuns, pelo menos na cidade de São Paulo, o não atendimento dos recuos mínimos, a falta de um memorial descritivo e de laudos técnicos necessários, a falta de clareza na metragem da edificação e a inobservância de particularidades acerca da proximidade de bens tombados (GUIMARÃES, 2018).

Além do alvará de construção, Guimarães (2018) descreve outros 14 tipos de alvará, cada um com a sua função substancial indicada no nome, emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no ano de sua pesquisa de doutorado:

- Alvará de reconstrução;
- Alvará de demolição;
- Alvará de regularização (auto de regularização);
- Alvará de reforma (puxadinhos);
- Alvará de publicidade;
- Alvará de equipamentos (elevador, monta carga, ponte ou esteira rolante);
- Alvará de terraplanagem;

- Alvará de acessibilidade;
- Alvará de tapume;
- As consultas prévias e/ ou Certificado de Diretrizes;
- Alvará de desdobro, remembramento e desmembramento;
- AVS (Auto de vistoria Segurança);
- Alvará de conclusão de obra (habite-se);
- Alvará de funcionamento.

Figura 38. Feiras e comércio ambulante em São Paulo/SP, também depende de licenciamento



Fonte: Arquivo dos Autores (2022)

Alvará de conclusão de obra ou habite-se

Concluída a obra, o habite-se é o documento emitido que, mediante vistoria, afirma que o imóvel está apto a ser ocupado, sendo a “garantia” de que o proprietário executou o projeto aprovado, ou seja, “conforme as exigências legais estabelecidas pelo município, especialmente o Código de Obras” e o Plano Diretor Municipal (SUMI et al., 2020), atestando, assim, a habitabilidade do imóvel. Algumas cidades permitem eventuais e irrelevantes divergências nas metragens lineares entre o projeto aprovado e a obra construída.

A inexistência de habite-se, algo comum nas cidades brasileiras, dado o elevado contingente de áreas irregulares, acarretará, entre outras consequências, dificuldades nas transações comerciais e impossibilidade de financiamento do imóvel, a não constituição de condomínio, a impossibilidade de registro do imóvel, a não expedição de alvará de funcionamento para imóveis comerciais, alguma desvalorização do imóvel, se comparada aos imóveis regularizados, além do risco de multa e outras sanções administrativas.

Em 2019, a Lei 13.865/2019 dispensou a exigência de habite-se para construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 anos, desde que localizada em área ocupada predominantemente por população de baixa renda, ademais, essa dispensa não implica na impossibilidade do registro ou averbação, e nem mesmo, do financiamento da moradia (BRASIL, 2019). Contudo, como explicitam Sumi et al. (2020), a legislação é acanhada, pois desconsiderou outros tipos de moradia mais simples, ignorando a pluralidade de modos de vida da população brasileira. De outra forma, a nova Lei não atestou a necessidade de responsabilidade técnica, que garanta minimamente dignidade e salubridade, de maneira que se levantam dúvidas sobre a motivação de tal flexibilização: ampliar a

formalização ou ir ao encontro dos interesses econômicos das construtoras que não são capazes de aprovar suas construções?

Por último, segundo Meirelles (1981), antes ou mesmo depois da emissão do habite-se, a Autoridade Municipal, no uso de seu poder de polícia, suspeitando de insegurança ou alteração das condições aprovadas poderá promover vistorias. Encontrada alguma desconformidade, poderá promover sua interdição ou demolição, sendo anulado o respectivo alvará de conclusão. Poderá também, a seu critério e, em acordo com a legislação, permitir a adaptação às condições oficiais para restabelecimento do certificado.

Registro e averbação de imóveis

O último dos marcos no processo de avaliação de projetos arquitetônicos, e também de projetos de parcelamento, é o registro do imóvel, considerado hoje, uma das fases mais importantes de todo o procedimento da obra, principalmente por exigência para alienação e financiamento na compra, como ressaltam Da Silva e Pires (2018).

Para Tierno e Carvalho (2007), é função básica do registro imobiliário, constituir o repositório fiel da propriedade imóvel e dos atos e negócios jurídicos a ela referentes, ou seja, identificar o verdadeiro proprietário do imóvel. Segundo Costa (2012), há princípios norteadores no direito imobiliário que devem ser levados em conta pelo registrador no momento da análise da documentação. São eles, o princípio da inscrição, da publicidade, da continuidade, da especialidade, da territorialidade e da legalidade, a seguir detalhados:

- Princípio da inscrição - a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis, ocorrem por atos inter-vivos⁴⁴;

⁴⁴ Há exceção por conta do direito de herança, quando o falecido, ao deixar bens imobiliários que se transmite para os herdeiros legais ou testamentários.

- Princípio da publicidade - deve-se dar conhecimento a qualquer interessado da existência, ou não, de direitos reais sobre um imóvel;

- Princípio da continuidade - com relação a cada imóvel, adequadamente individualizado, deve existir uma cadeia de titularidade, ou seja, uma sequência de proprietários, desde o primeiro registro;

- Princípio da especialidade - trata-se da individualização que faz do imóvel no registro, a fim de determinar o espaço terrestre por ele ocupado;

- Princípio da territorialidade - cada Registro de Imóveis possui competência para atuar em determinada área, denominada circunscrição, devendo o registro ser efetuado no cartório da situação do imóvel;

- Princípio da legalidade - o registrador deverá averiguar se o título ou documento apresentado reúne os requisitos legais necessários para lograr a inscrição pretendida no registro de imóveis.

Em resumo, o registro do imóvel em determinada circunscrição competente é a garantia não só da possibilidade de usufruto, mas também a possibilidade de transferência a seus descendentes, conforme a legislação de sucessões. É condição para a sua efetivação, além de reunir os requisitos legais necessários para registro, que o bem tenha sido adquirido por pessoa viva, que possua um determinado espaço terrestre ocupado, sua área, que desde sempre constitua uma cadeia de titularidade, a qual será de conhecimento de qualquer interessado.

Rizzardo (2008) e Costa (2012) explicam que até a vigência da Lei nº 4.857/1939, não havia a previsão de transferência do domínio dos imóveis comprados à prestação, havendo, portanto, abusos por parte dos vendedores da época. Entre esses, destacam-se cláusulas do

decaimento do direito, no qual, os adquirentes por meio de compromissos de compra e venda, quando inadimplentes, perdiam todas as quantias já pagas, e por consequência o direito sobre o imóvel. A norma de 1939 trouxe entre outras as inovações, a obrigatoriedade de registro das operações de compra e venda de imóveis, a serem pagas, à vista ou a prazo em prestações, inclusive.

Atualmente o sistema do Registro de Imóveis é regulado pela Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, chamada Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973), introduzido-se a figura da matrícula, em substituição ao antigo sistema da transcrição dos títulos (ANGELIS NETO; RODRIGUES, 2018). Apoiando-se no princípio da continuidade, na matrícula devem constar todos os atos de registro de um imóvel, que então, permanecerá indefinidamente, enquanto não desintegrado o imóvel. Atenção: mesmo que um terreno seja desocupado, inexistindo edificação, ele permanece matriculado.

Essa unificação, além de outros benefícios, possibilita a integração das informações dos sistemas de cadastro, utilizado pela Prefeitura para cobrança do IPTU ou emissão dos alvarás de construção e funcionamento, com os sistemas do registro imobiliário, pretendendo-se o compartilhamento e o intercâmbio de informações e processos, havendo chance de aperfeiçoamento de ambos. Atualmente, as Prefeituras têm se dedicado a compatibilizar essas informações com bases cartográficas georreferenciadas, possibilitando a melhoria contínua da gestão do território.

Devem ser registrados, entre outros, conforme Art. 167 da Lei nº 6.015/73:

- os contratos de compromisso de compra e venda de cessão;
- as incorporações, instituições e convenções de condomínio;

- os loteamentos urbanos e rurais;
- os contratos de promessa de compra, venda de terrenos loteados na vigência da Decreto-lei nº 58/1937;
- a compra e venda pura e da condicional;
- a dação em pagamento;
- a doação entre vivos;
- a desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação;
- a imissão provisória na posse, e respectiva cessão e promessa de cessão;
- as sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

Já a averbação, em sentido específico, significa anotação de “atos secundários” ao registro principal do imóvel, como por exemplo:

- o cancelamento, a extinção dos ônus e os direitos reais;
- a mudança de denominação e de numeração dos prédios e da edificação,
- da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;
- os atos pertinentes a unidades autônomas condominiais incorporadas antes da vigência da Lei nº 6.015/1973;
- as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incommunicabilidade impostas aos imóveis;

- decisões, recursos e seus efeitos, que tenham por objeto atos ou títulos registrados ou averbados;
- a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;
- a extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;
- a extinção do direito de superfície do imóvel urbano;
- a reserva legal;
- a servidão ambiental.

Apesar da inovação, Salles (2007) salienta que “o segmento registral ainda conserva toda a reverência ao direito individual de propriedade”, tratando-o como absoluto e indevassável. Além disso, atualmente, segundo Tierno e Carvalho (2007, p.258) o rito procedimental para o registro de áreas em processo de regularização fundiária é idêntico ao das áreas formalizadas, aplicando-se as exceções da legislação recente: usucapião, concessão do direito real de uso e dispensa de habite-se, como já discutido nas aulas anteriores. Não obstante, o volume de documentos a serem providenciados para registro do parcelamento dificulta enormemente a regularização fundiária, sobretudo se o loteador for desconhecido ou estiver falecido. Também causa dificuldades, o cumprimento da exigência quanto à obtenção das certidões negativas, considerando-se a situação econômica dos requerentes ou simplesmente a sua inexistência.

À vista disso, urge reformulação que recepcione as novas regras trazidas pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 13.465/2017, a Lei da Reurb, tais como o princípio da função social da propriedade e o direito fundamental à moradia, refletidos nos processos de regularização fundiária.

Registro de parcelamentos

Para o registro de parcelamentos, de acordo com o Art. 18 da Lei 6766/1979, ele deve ser submetido em até 180 dias da aprovação do parcelamento, sob pena de caducidade da aprovação do projeto (BRASIL, 1979). Após a conferência da documentação, semelhante a dos imóveis, observadas as singularidades⁴⁵, o Cartório procederá a publicação do empreendimento e aguardará possíveis impugnações, procedendo o registro, caso sejam inexistentes. Se houver impugnação, serão intimados Prefeitura e Requerente, enviando-se o processo ao Poder Judiciário para decisão.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES PARA A CIDADE DO PRESENTE

Nosso objetivo com as aulas foi, antes de tudo, apoiar professores e alunos no estudo de temas relacionados às nossas cidades, considerando que o tema é espinhoso, mas ao mesmo tempo apaixonante. Entretanto, ao final, é preciso determo-nos a uma questão central: o assunto ainda atrai corações como outrora atraiu a nossa geração?

Quando se olha para o quadro geral, o brasileiro e o latinoamericano em especial, são tantos problemas que o pessimismo, eventualmente, paralisa e impõe descrédito à pesquisa urbana e suas aplicações, causando perda paulatina de legitimidade (LIMA JUNIOR, 2003). Em algumas circunstâncias, chega a ser aflitivo observar que aqueles que um dia poderão planejar nossas cidades, demonstram ce-

⁴⁵ Ver Art. 18, incisos I a VII da Lei 6.766/1979,

ticismo e desinteresse, quando, por sua relevância, o assunto “deveria possuir posição culminante e de guia com respeito a todas as outras atividades culturais” como destaca Argan (2005, p.217). São dilemas, equívocos e falhas que quase tocamos com as mãos, tanto que Rolnik (2014) consegue transformá-los em desafios para se modificar o planejamento urbano no Brasil:

- A inclusão territorial, para superar a ambiguidade das cidades de pobres e ricos;
- Rompimento com o controle dos grandes grupos que se acostumaram a tratar a cidade exclusivamente como negócio;
- Obter autonomia local, pois apesar das definições constitucionais, a agenda do planejamento depende muito das transferências do governo central;
- Superar os desafios federativos, pois a divisão do território formal não acompanha as condições do urbanismo real;
- Implantar uma cultura urbana de serviços e espaços públicos compartilhados por todos; e
- Admitir que planejamento de verdade, se faz no longo prazo.

Além disso, há uma premissa equivocada de que o modernismo e a modernidade são culpados por todos males. Para o urbanista Michael Sorkin (2009, p.155)⁴⁶, outro talento que a covid-19 levou embora, o modernismo da primeira metade do século XX gerou um

⁴⁶ “While the task grows in urgency and complexity, the disciplinary mainstreaming of urban design has transformed it from a potentially broad and hopeful conceptual category into an increasingly rigid, restrictive, and boring set of orthodoxies” (SORKIN, 2009, p.155).

conceito de “cidade superficial”, cheia de “efeitos de fachada” com propostas conceituais totalitárias e superexploração dos aspectos funcionais, afastando a criatividade do planejamento urbano. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra, pois como adverte Kopp (1990, p.88), havia naquele tempo, a “vontade de socialização, de transformação completa da natureza humana e da vida em sociedade”, baseada em princípios racionalistas de base positivista⁴⁷.

Essa vontade, levaria sim, a erros sim, dos quais destacamos o zoneamento restritivo e a dispersão das cidades⁴⁸. Entretanto, há que considerar-se que sempre houve expectativas sociais a atender, tais como a reconstrução no pós-guerra, a urbanização extrema e a crise de moradias, para as quais o modernismo ofereceu a produção em série, o transporte rápido, a introdução da luz e da ventilação na arquitetura e do verde em grande escala nas cidades, dentre outras soluções, ainda que, ao fim e ao cabo, o esquema tenha se mostrado mais reformista que revolucionário (ARGAN, 2005). A partir disso, há que se fazer justiça ao gênio de Le Corbusier e Walter Gropius, tanto quanto a Venturi, Alexander e Lynch, sem esquecer suas pro-

⁴⁷ O positivismo foi uma corrente filosófica, surgida no século XIX, motivada pelo progresso contínuo das ciências, que teve em Auguste Comte (1798-1857) seu principal pensador. Essa escola dava preferência à identificação das leis e das relações constantes entre os fenômenos, que acabam por nos convencer de que somos espectadores do mundo, não podendo, ou podendo muito pouco, modificar a ação entre eles e nós, vez que estamos submetidos àquelas leis (RIBEIRO, 1994). Muito praticada também no pensamento da primeira metade do século XX, na crítica do conhecimento, na educação e nos costumes, tem ainda alguma influência nos dias de hoje, por nos currículos escolares e na pesquisa.

⁴⁸ Berço, inspiração e campo de trabalho para o modernismo (FRAMPTON, 1987), havia duas correntes do pensamento urbanístico concretista na URSS, entre 1929 e 1931, “urbanismo e desurbanismo”, ambas adeptas da descentralização, embora a segunda seja muito mais profunda e emergencial, buscando uma “dispersão homogênea das residências e indústrias sobre o conjunto do território” (KOPP, 1990, p.107).

postas, avaliando-as, sob a ótica do seu tempo, das ferramentas e o do pensamento que dispunham, embora, atualizando-as, ou seja, “sem desvincular, o processo evolutivo da sociedade da dialética das contradições sociais” (ARGAN, 2005, p.218).

Figura 39. Brasília/DF – cidade modernista, solução para as questões do seu tempo, hoje em constante transformação



Fonte: Arquivo dos Autores (2017)

No caso de Lynch, ele foi igualmente revolucionário, na segunda metade daquele século, quando as necessidades já eram outras. Indagou, por exemplo, qual seria o significado da cidade para seus usuários e identificou qualidades e elementos estruturadores, utilizando-se de procedimentos metodológicos empíricos da psicologia, como os questionários e os mapas mentais.

Defensor de uma abordagem perceptiva da cidade e de sua forma (BITENCOURT, 2020), que a compreende a partir da percepção humana, sutil, complexa e aberta, Kevin Lynch, em obra de 1981,

intitulada *A Boa forma da cidade*, indica que em planejamento de cidades existem regularidades inertes como o conforto ambiental e a ergonomia, mas também, existem instituições sociais e atitudes mentais dos usuários, sob as quais se pode fazer generalizações (LYNCH, 2018). É então, que o Autor indica cinco dimensões de performance, abrangendo as principais qualidades de uma cidade: vitalidade, sentido, adequação, acesso e controle⁴⁹.

Resumidamente, a vitalidade, relaciona-se às questões físicas e ambientais da cidade que são a base para a sua formação: o clima, a topografia, o conforto, o silêncio e o ruído, a poluição, a relevância dos espaços públicos e das áreas verdes.

O sentido, que por sua vez, trata a “clareza com que uma cidade pode ser apreendida ou identificada e a facilidade com que seus elementos estão conectados a acontecimentos não espaciais” (LYNCH, 2018, p.127), se aproximando de outro conceito, mais conhecido do autor, a imageabilidade, ou a qualidade de um objeto físico em evocar uma imagem forte em qualquer observador (LYNCH, 1960). Aqui, as perguntas elementares são: a cidade faz sentido? É possível diferenciá-la de outra? Há elementos que garantam identidade, congruência e legibilidade? Se sim, tem-se uma cidade sensata.

Por adequação, chama-se o modo como o padrão espacial⁵⁰ adotado corresponde ao comportamento habitual de seus habitantes, não se tratando de uma correlação quantitativa, níveis, índices ou outros, mas numa adequação comportamental, pois um determinado espaço pode ter a medida ideal, mas simplesmente não estar adequa-

⁴⁹ No original: *vitality, sense, fit, access e control*. Lynch acrescenta ainda dois meta-critérios: *efficiency, justice*, que se distinguem das dimensões, não possuindo significado independente, mas, acrescentando-lhes atributos de custo e benefício (LYNCH, 2018).

⁵⁰ Já comentamos o conceito de padrão (*pattern*) na Aula 3.

do, pois o essencial é que forma e local se ajustem um ao outro, havendo a correspondência com a ação (LYNCH, 2018).

Figura 40. Prédios históricos e elementos verticais acrescentam simbolismo e legibilidade às cidades, Curitiba/PR



Fonte: Arquivo dos Autores (2021)

O acesso corresponde essencialmente a uma vantagem fundamental das cidades, que permitem que se alcance de maneira direta e simples todas as funções, serviços, produtos e símbolos disponíveis, quaisquer que sejam os meios utilizados. Sempre por meio dos sistemas de transportes, do sistema viário, ciclovias, calçadas, trilhas, canais, becos, vielas, dentre outros.

Por fim, o controle, físico (cercas, traçados, sinalização) ou normatizado (leis, códigos e planos), é essencial não só ao planejamento da cidade, como ao seu funcionamento. Ao contrário do que se diga - ou deseje, não se pode prescindir da regulamentação do espaço.

Nesse contexto, é viável associar diretamente essas dimensões a alguns princípios de (re)desenho da cidade contemporânea. Essa cidade tornada dispersa, fragmentada, segregada, espetacularizada e constantemente vigiada (CHALAS, 1998; BAUMAN, 2001; INDOVINA, 2003; GAUSA, 2007, DAVIS, 2009; CARVALHO, 2013; KOOLHAAS, 2014), é reflexo de uma sociedade cada vez mais especializada e global, que a cada dia nos impõe paisagens urbanas homogeneizadas. Eis os princípios:

1. Uso de densidades adequadas, pela adoção, principalmente, de padrões médios e altos, a gerar urbanidade e compactação, com controle essencial de seus aspectos negativos;

2. Multiplicação de centralidades, não como comunidades isoladas e com aplicação de usos mistos, ancorados por espaços de referência (edifícios, equipamentos e espaços públicos) e servidos pelas redes de transporte de massa;

3. Corredores urbanos de articulação dessas centralidades, inclusive, corredores transversais que reduzam a radialidade do conjunto, sobre os quais se apoiarão os sistemas de transportes e um sistema viário hierarquizado;

4. Criação de estruturas verdes (parques, orlas, vias verdes, corpos hídricos, reservas naturais e agricultura urbana) conectadas aos tecidos consolidados e também às franjas da cidade, para funções de lazer, amortecimento e produção;

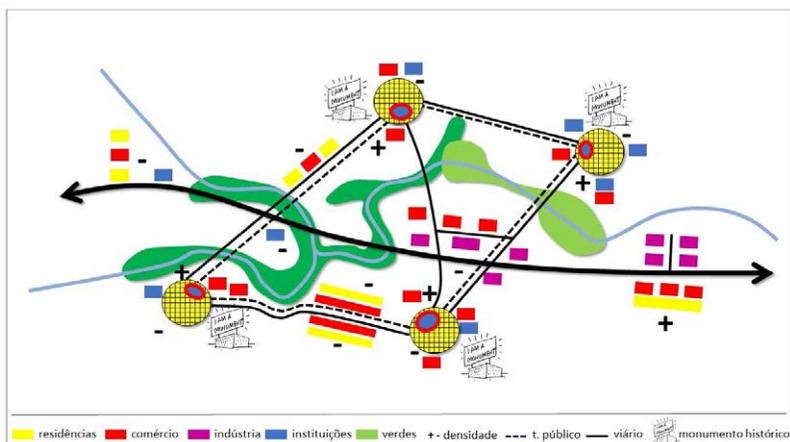
5. Zoneamento de prioridades, com distinção dos tecidos e busca de padrões configuracionais, em substituição ao zoneamento funcional;

6. Diversidade e variedade, com priorização do mix de usos, inclusive incentivando da liberdade tipológica;

7. Valorização da história da cidade para criação de um senso de orientação, pertencimento e de comunidade.

Esses princípios, tão gerais quanto possível, não ditam soluções físicas particulares, mas formas urbanas em seu sentido mais amplo, e vão então, compor um mosaico, onde usos, atividades e elementos se juntam num emaranhado e que já é objeto de trabalho dos planejadores, podendo ser incorporados aos planos diretores municipais, tornados realidade por meio dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Figura 41. Mosaico com modelo genérico para o ordenamento da cidade contemporânea



Fonte: BITENCOURT (2020)

Com isso, nosso esforço de formulação de um modelo genérico para o ordenamento das cidades é, assim como a descrição dos conceitos e da legislação, o contributo para inspirar professores e alunos a reconhecer o contexto brasileiro e participar, pelo menos, mais informado, das discussões do planejamento e da gestão do nosso território.

REFERÊNCIAS

ADVISORY COMMITTEE ON ZONING. **A Zoning Primer**. Washington/DC: Government Printing Office, 1922.

ALEXANDER, Christopher; ISHIKAWA, Sara; SILVERSTEIN, Murray; JACOBSON, Max; FIKSDAHL-KING, Ingrid; ANGEL, Shlomo. **Uma Linguagem de Padrões**. A Pattern Language. Porto Alegre: Bookman, 2013.

ALFONSIN, Jacques Távora. A PEC 80/2019 anula qualquer efeito decorrente de descumprimento da função social da propriedade, violando assim direitos humanos fundamentais sobre coisa alheia. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

ALVARENGA, Luiz Carlos. O parcelamento do solo urbano. **Qualit@s Revista Eletrônica**: [S.l.], v. 6, n. 1, 2007.

ASSUMPÇÃO, Marina de Camargo. **Estudo de casos concurso público prêmio caixa IAB**: A produção do espaço urbano na habitação de interesse social. 2013. 406 f. Tese (Doutorado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ANGELIS NETO, Paschoal de; RODRIGUES, Rodrigo Félix. **Princípios do direito registral imobiliário brasileiro: uma abordagem sistêmica do registro imobiliário no Brasil**. Jus.com.br:[S.l.], 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70548/principios-do-direito-registral-imobiliario-brasileiro>. Acesso em: 13 out. 2021.

ARAÚJO, Heloisa Oliveira de; CARVALHO, Ilce Maria Marques

de. Limites e potencialidades do instrumento zonas de especial interesse social: reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador. **Anais ENANPUR**, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/621>. Acesso: 3 fev. 2022.

ARGAN, Giulio. Carlo. **História da Arte como História da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 3 fev. 2022.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

AYUNTAMIENTO DE MADRID. **Revisión del Plan General (tomo II). Información urbanística, Diagnóstico de ciudad. Volume I**. Madrid, 2013. Disponível em: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoVivienda/Urbanismo/PGOUM/Publicaciones/DocTexto/AV_DIAGNOSTICO_vol1.pdf . Acesso 27/6/2019

BALISKI, Patricia. Condomínios populares horizontais fechados: um novo produto imobiliário na periferia metropolitana. **Confins**, [S.l], n. 49, 2021, p.1-15. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/35964>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BAUDELAIRE, Charles. **Sobre a Modernidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BENFATTI, Denio Munia; DA SILVA, Jonathas Magalhães Pereira. APPs e Parques Lineares: Adoção de conceito ou arquétipo? **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (PUCMG)**, Belo Horizonte, v. 20, n. 27, 2º sem. p. 79-97, 2013.

BIAVA, Adriano Henrique Rebelo. **Contribuição de melhoria, um tributo esquecido**. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, ano XXV, n. 148, p. 6-19, 1978.

BITENCOURT. Ricardo Batista. **Para planejar a boa forma, a avaliação de planos na cidade contemporânea**. 2020. 314 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BLANCO JUNIOR, Cid. Regiões metropolitanas no Brasil: avanços e desafios no planejamento e na governança de um território de desigualdades pós-estatuto da metrópole. *In*: COSTA, Marco Aurélio; LUI, Lizandro; REBELLO, Sara Tavares (Orgs). **Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa**. V. 4, Série Governança Metropolitana na América Latina. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

BOURDIEU, Pierre. As formas de capital. **Teoria cultural: Uma antologia**, v. 1, p. 81-93, 2011.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. *In*: BOURDIEU, Pierre; RICHARDSON, John. (Ed.) **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood, 1986.

BRASIL. **Decreto-lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Presidência da República

Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021**. Altera o Novo Código Florestal para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Presidência da República Federativa do Brasil, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Presidência da República Federativa do Brasil, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019**. Das faixas de domínio público de rodovias. Presidência da República Federativa do Brasil, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13913.htm. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 13.865 de 8 de agosto de 2019**. Altera a Lei de Registros Públicos para dispensar o habite-se em construção residencial urbana unifamiliar de população de baixa renda. Presidência da República Federativa do Brasil, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13865.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Lei da REURB. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**, Estatuto da Metrópole. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 12 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Presidência da República Federativa do Brasil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Lei dos Consórcios Públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=Para%20todos%20os%20efeitos%2C%20esta,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental. Acesso em: 02 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Alterações da Lei do Parcelamento do Solo. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm. Acesso em: 02 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Política Nacional do Meio Ambiente. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Do parcelamento do solo urbano. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm.

Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**, Lei de Registros Públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**, Código Tributário Nacional. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. **lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. Pós. Revista do Programa de **Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, n. 26, p. 34-49, 2009.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP: Editora 34, 2000.

CAMBRAIA, Maria Aparecida Seabra de Carvalho; MACIEL, Marieta Cardoso. Sustentabilidade Ambiental de Loteamentos Urbanos. **XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – ENTAC**, Fortaleza, 2008. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2008/artigos/A1580.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

CARVAJAL, Gaspar de. **Relatório do novo descobrimento do famoso Rio Grande descoberto pelo capitão Francisco Orellana**. Rio de Janeiro: Scritta, 1992.

CARVALHO, Ícaro Célio Santos de; FREITAS, Kenyth Alves de; BARBOSA, Camilla Rusciollelli. Tecnologia da informação como apoio à participação social. **Revista Pretexto**, v. 20, n. 3, p. 55-67, jul-set, 2019.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.

CARVALHO, Jorge. **Ordenar a cidade**. Coimbra: Quarteto Editora, 2013.

CHALAS, Yves. Les Figures de la Ville Émergente. In: CHALAS, Yves; DUBOIS-TAINE, Geneviève. **La Ville Émergente**. La Tour-d'Aigues: Les Éditions de l'Aube, 1998.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia**. Estudos, volume 67. São Paulo, Perspectiva, 1979.

CHURCHMAN, Arza. Disentangling the Concept of Density. **Journal of Planning Literature**. v.13, p.389-411. [S.I.] online, 1999.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. **Cepac, que negócio é esse?** Porto Maravilha, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://portomaravilha.com.br/cepac_entenda. Acesso: 8 fev. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20brasileiros.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 1997.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução CONAMA Nº 1**, de 23 de janeiro de 1986. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 1986.

CORDEIRO, Marcos Tadeu Andrade; RAFAELI NETO, Sílvio Luís. Análise do comportamento de sistemas urbanos por meio de componentes de sistemas hidrológicos. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 142-155, 2015.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A cidade ilegal. Notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. *In*: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de Regiões Metropolitanas No Brasil: Um Breve Balanço Exploratório. *In*: **40 anos de RM no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

COSTA, Paulo José da. **Parcelamento do solo urbano e seu registro imobiliário**. 2012. 104 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CURTIS, Maria Luiza Lessa. Povoamento do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 13, p. 32-39, 1963.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.

DA SILVA, Camila Estevão; PIRES, Rachel Cristina Santos. Procedimento para legalização e licenciamento de obras residenciais multifamiliares do programa minha casa minha vida na cidade do Rio de Janeiro. **Projectus**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 75-86, 2018.

DAVIS, Mike. **Cidade de quartzo**. Escavando o futuro em Los Angeles. São Paulo: Boitempo, 2009.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; SILVEIRA, Luana Rodrigues Godinho. A gestão do território na RMBH. *In: 40 anos de RM no Brasil. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

ELLIS, John. Explaining residential density. **Places**, v. 16, n. 2, p. 34–43, 2004.

ESTADO DE SÃO PAULO. Paulistano procura novas formas de morar. **O Estado de São Paulo**, p. 18. São Paulo, 3 mai. 1972.

ESTADO DE SÃO PAULO. Construtora projeta uma cidade-modelo. **O Estado de São Paulo**, p. 28. São Paulo, 1973, 8 fev. 1973.

FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. Considerações sobre o Estatuto da Cidade: balanços e desafios. *In: FERNANDES, Edésio (Org.). 20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, p.80-88, 2021.

FATTORI, Gerson Fernando. **Parcelamento do solo, a necessidade de uniformizar alguns padrões de projetos das vias urbanas**. 2000. 194 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Engenharia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, 20 anos, foi da euforia ao abandono**. Entrevista ao site Consultor Jurídico, 2021a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-07/entrevista-edesio-fernandes-professor-urbanista>. Acesso: 19 ago 2021a.

FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021b.

FERREIRA, Alvaro. O projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço da capital? **Biblio 3w: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XV, n. 895, 2010. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/Biblio3w/article/view/211404>. Acesso: 3 fev. 2022.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. *In*: BRASIL-MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DE CIDADES. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 de abr. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1704200110.htm>. Acesso: 3 fev. 2022.

FLANDRIN, Jean-Louis; MONTANARI, Massimo. **História da alimentação**. São Paulo: Estação da Liberdade, 1998.

FRAMPTON, Kenneth. **História Crítica de la Arquitectura Moderna**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1987.

FREITAS, Marina Roberta Padilha de; PEIXOTO, Ricardo. Considerações sobre a (Re) Produção do Espaço Urbano Periférico de Curitiba: uma análise do discurso preliminar da Nova Lei de Zoneamento da metrópole. **Geografia**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 91-104.

FURTADO, Fernanda et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. *In*: **Encontro Da**

Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, Belém, 2007.

GASPARINI, Diógenes. Direito de Preempção. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GASPARINI, Diógenes. Alterações da lei do parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 46, p. 66-75, jan./jun. 1999.

GAUSA, Manuel. Landlinks. *In*: COLAFRANCESCHI, Daniela. **Landscape + 100 palavras para habitá-lo**. Barcelona: Gustavo Gili, 2007.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve historia del urbanismo**. Madrid: Alianza, 1970.

GOMES, Ramon Fortunato. **Informalidades planejadas: análise em conjuntos urbanos tombados do litoral brasileiro**. 2019. 364 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

GUIMARÃES, Ana Paula Momose. 2018. 163p. **Alvarás de construção: caminho e descaminhos**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, 71-B, p. 3-17, 1989.

HENRIQUES, João Miguel Ferreira. **As Dinâmicas do Mercado Imobiliário e os Impactos Territoriais**. 2014. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território Planeamento e Ordenamento do Território) □ Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.

HOLANDA, Frederico de. É a configuração, estúpido! *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

INDOVINA, Francesco. La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali. **Economia e Società regionale - Oltre il Ponte**. Milano, v.3, n.4, p.1-25, 2003.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros das regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e aglomerações urbanas que compõem o universo metropolitano brasileiro**. Brasília: Ipea, 2019.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

KATZ, Peter. Form first. **Planning Magazine**, Chicago, v. 16, n. 18, 2004.

KOOLHAAS, Rem. **Três textos sobre as cidades**. Barcelona: Gustavo Gili, 2014.

KOPP, Anatole. **Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa**. São Paulo: Nobel/Edusp, 1990.

KROPF, Karl. Typological zoning. *In*: Petruccioli Attilio (Ed.) **Typological Process and Design Theory**. Cambridge: Aga Khan Program for Islamic Architecture, 1998.

KROPF, Karl. **The Handbook of Urban Morphology**. Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 2017.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2014.

LAUDON, Jane Price; LAUDON, Kenneth C. **Sistemas de informação gerenciais**. Pearson: São Paulo, 2011.

LEFEBVRE, HENRI. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henry. **The Critique of Everyday Life, Volume 1, Introduction**, London: Verso, 1991.

LEONETTI, Carlos Araujo. **A contribuição de melhoria na Constituição de 1988**. 1998. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) □ Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

LIMA JUNIOR, Pedro Novais de. **Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico': deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do Planejamento urbano**. 2003. 279 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) □ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. *In*: LAFER, Betty. **Mindlin Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LYNCH, Kevin. **A Boa Forma de Cidade**. Lisboa: Edições 70, 2018.

LYNCH, Kevin. **The image of the city**. Cambridge: The M.I.T. Press, 1960.

MAGNOLI, Miranda Martinelli. Paisagens Urbanas - Imaginário na fase atual da globalização. **Paisagem e Ambiente: ensaios (FAU/USP)**, [S. l.], v.35, p.13-59, 2015.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano?. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1-2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otilia F.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MASCARÓ, Juan Luis. **Custos da infraestrutura**: um ponto de partida para o desenho econômico urbano. 1979, 281 f. Tese (Livre docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

MEDEIROS, Carlos Frederico Maroja de. O Estatuto da Cidade: (ainda) precisamos falar sobre função social da propriedade. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. RT. 1980.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

MENDES, Chico; VERÍSSIMO, Chico; BITTAR, Willian. **Arquitetura no Brasil: de Cabral a Dom João VI**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2007.

MERLIN, José Roberto; BENFATTI, Denio Munia; SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da; SANTOS JÚNIOR, Wilson Ribeiro dos. Sistema de espaços livres e morfologia urbana de Campinas. *In*: MACEDO, Silvio Soares; QUEIROGA, Eugenio Fernandes; CAMPOS, Ana Cecília

lia de Arruda; CUSTODIO, Vanderli (Org.). **Quadro geral da forma e do sistema de espaços livres das cidades brasileiras Livro 2**. São Paulo: FAUUSP, 2018, p. 9-41.

MORAES, Demóstenes. O Estatuto da Cidade, as “boiadas urbanísticas” e a ZEIS como a bola da vez. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

MOURA, Cristina Patriota de. **A fortificação preventiva e a urbanização como perigo**. Série Antropologia, vol. 407, Brasília: DAN/UNB, 2006.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé e LOMAR, Paulo José Villela. **Loteamentos e desmembramentos urbanos**. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1980.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MUMFORD, Lewis. **Memorandum on Planning**. Hanover/New Hampshire: Stanford University, 1946.

NAVARRETE, Donato Hernandez. La crisis económica española: Una gran operación especulativa con graves consecuencias. **Estudios Internacionales**, Santiago, 48, 183, 119-151, enero, 2016. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000100005&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 28 ago. 2019.

NÚÑEZ, Sagrario Ortiz. **Planeamiento y políticas de vivienda en el área metropolitana de Madrid durante la democracia (1975-2007)**. 2014. 766 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 2014.

O'BRIEN, J. A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. Saraiva: São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros; TEIXEIRA, Aparecida Netto; LOBÃO, Maria Auxiliadora da Silva; FARIAS, Camila Martins de Abreu. Conselhos em “quarentena”? Participação e controle social na política urbana na pandemia da Covid-19. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 25, n.1, p.83-103, mai. 2021.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Brasília: EdUnB, 2006.

PEREIRA, Gilberto Corso. et. al. A pandemia da COVID-19 em uma cidade pobre e periférica: desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais, governança e políticas de enfrentamento em Salvador e em sua Região Metropolitana. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org). **As metrópoles e a COVID-19: dossiê nacional**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2020, p. 440-477.

PERES, Janaína Lopes Pereira; ADRIANO, Henrique Soares Rabelo; SERAPHIM, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga; OLALQUIAGA, Amanda Alves. O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo , v. 20, n. 41, p. 267-288, 2018.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 28-33, 2013.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-Enanpur**, São Paulo, 2017.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Depoimento: 20 anos do Estatuto da Cidade - da criação das estruturas na PGM aos desafios da gestão. *In*: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

RELPH, Edward. **The modern urban landscape**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)**. São Paulo, Pioneira, 1968.

RIBEIRO, João. **O que é positivismo**. Primeiros passos - Vol. 72. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RITTER, Carlos. O Alphaville no aglomerado metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, Curitiba, n. 119, p. 267-285, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

ROLNIK Raquel. O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo direito à cidade. *In*: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Palestra proferida no evento Metrôpoles Brasileiras - O Futuro Planejado**, realizado por Carta Capital, [S.l], 21 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-co4osFaXALQ>. Acesso em 10 fev. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade-instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, online, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-instrumento-para-as-cidades-que-sonham-crescer-com-justica-e-beleza/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

ROSENSTEIN, Susana; CAMPOS, Victoria; MURRAY, Ricardo Ernesto: La dinámica de las relaciones sociales en los territorios periurbanos. El caso de la localidad de Roldán (provincia de Santa Fe, Rep Argentina). **Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial**, Mendoza, Vol. XIV, n. 27, 2020.

ROVER Aires José; MEZZAROBBA, Orides. Novas tecnologias: o governo eletrônico na perspectiva da governança. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Empresa, sustentabilidade e funcionalização do Direito**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

RUBIO, Manuel Valenzuela. La planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. **Cuadernos Geográficos**, Granada, v. 47, n. 2, p. 95-129, 2010.

SALLES, Venício Antonio de Paula. **Direito Registral Imobiliário**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **A humanização das cidades**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1983. (Folheto).

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso da São Paulo**. São Paulo: Nobel -Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). **Operações Urbanas**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/>. Acesso em: 7 out. 2021.

SARUE, Betina. Quando grandes projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 61, n.3, p. 581-616, 2018.

SCHMITT, Carl. **Der Begriff des Politischen**. Berlin: Duncker & Humblot, 2002.

SCHVARSBERG, Benny; MARTINS, Giselle C.; CAVALCANTI, Carolina B. (org.). **Estudo de Impacto de Vizinhança. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 4**. Ministério das Cidades: Brasília, 2016.

SECCHI, Bernardo. **La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres**. Madrid: La Catarata. 2015.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 80, de 2019**. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 14 fev. 2022.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

SILVA, Carolina Pescatori Candido da. **Alphaville e a (des)construção da cidade no Brasil**. 2016. 261 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) □ Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 1995.

SORKIN, Michel. The end(s) of urban design. *In*: KRIEGER, Alex; SAUNDERS, William S. (Eds). **Urban Design**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

SOUZA, Cleber; PESSOA, Gabriela Sá. **20 bairros com mais mortes por covid-19 estão nos extremos de São Paulo**. UOL: online, Coronavirus, 24 mai. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/24/coronavirus-avanca-mais-na-periferia-de-sp.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação social**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

STONE, Clarence. Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. **Journal of Urban Affairs**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

SUMI, Camilla Massola; MORETINI, Érika; TEIXEIRA, Pedro Plácido; SCATENA, Thiago Pizzo; LUCREDI, Victor Rüegger. A porosidade dos novos mecanismos de regularização: a territorialização do Habite-se em Ribeirão Preto. **Indisciplinar**, Belo Horizonte v. 6, n. 1, p. 120-139, 2020.

TAKOI, Sergio Massaru. **Plano Diretor**. Âmbito Jurídico, [S.l], 2012. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/plano-diretor/amp/#_ftnref9. Acesso em: 02 out. 2021.

TALEN, Emily. Urban Morphology in Urban Design. *In*: OLIVEIRA, Vítor (Ed). **Teaching Urban Morphology**. Porto: Springer International Publishing, 2018.

TALEN, Emily. Design by the Rules: The Historical Underpinnings of Form-Based Codes. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 75, n. 2, p. 144-160, 2009.

TIERNO, Rosane; CARVALHO, Patryck Araújo. O registro imobiliário: Conceitos e Bases Legais. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC, p. 239-278, 2007.

TOLEDO, André Luiz de; SOUZA, Adriane Aparecida Moreira de; GOMES, Cilene. No lugar periurbano e através dele: análise da acessibilidade social na região noroeste do município de Jacareí, SP, Brasil. **Revista Univap**, São José dos Campos, v. 26, n. 50, p. 92-113, 2020.

TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION – TCPA. **TCPA Policy Statement: Residential Densities**. London: TCPA, 2003.

TREVISAN, Ricardo. **Cidades Novas**. 2009. 341 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) □ Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

TRIANAFYLLOPOULOS, Nikolaos. Land Speculation and Property Market (In) Efficiency. **Discussion Paper Series**, [S. l.], v.10, n.16, p. 223-252, 2010.

TRINDADE, Luísa. A Malha: Fazer cidade medieval: agentes programa e execução. *In*: COELHO, Carlos Dias. (Coo). **Os elementos urbanos**. Lisboa: Argumentum, 2015.

VERSARI, Jeanne. **Conversa sobre a cidade: potencial construtivo como recurso público**. IAB Maringá, set. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=wblsTXzDeb8&ab_channel=IABMaring%C3%A1. Acesso em: 7 out 2021.

VIANNA, Rejane Jung. **A Valorização das terras situadas na região da bacia do rio São Bartolomeu: a 3º ponte do Lago Sul e os condomínios fechados.** Boletim regional, urbano e ambiental, n. 6. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5624>. Acesso em: 9 nov, 2021.

SOBRE OS AUTORES

Ricardo Batista Bitencourt é Arquiteto urbanista pela Universidade Federal de Viçosa, mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília. Pós-doutorando em Geografia pela Universidade de Brasília, foi consultor, professor de planejamento e coordenador do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Paulista.

Ramon Fortunato Gomes é Arquiteto urbanista, mestre em Engenharia pela Universidade Federal Fluminense, é doutor pela Universidade de Brasília. Foi Diretor de Urbanismo em Paraty/RJ e atualmente é professor do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – CPNV.

Este livro foi editorado com as fontes Crimson Text e Barlow.
Publicado on-line em: <https://repositorio.ufms.br>



ISBN 978-65-89995-00-5



9 786589 995005

 editora
UFMS