

## **PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO URBANÍSTICO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO**

**Deborah Marques Pereira<sup>1</sup>**

### **O Direito Urbanístico Contemporâneo**

Diante da evolução das cidades o Direito Urbanístico se manifesta como produto das transformações sociais com regras que vão se delineando de acordo com o tempo e espaço. Entretanto, possui um único fim: propiciar melhores condições de vida ao homem nos espaços habitáveis.

Conforme Silva (2010), no Brasil, existe regras para a organização do espaço nas povoações que então se formavam na colônia até nas ordenações do reino, representados por diplomas legais que eram emitidos por Portugal quando este ainda possuía o domínio das terras brasileiras. Geralmente as regras diziam respeito à estética das cidades, as relações de vizinhança e ao direito de construir, sendo estabelecidas pelas Ordenações Filipinas no século XVII. Já no século XVIII, as Câmaras Municipais, órgãos que no período imperial brasileiro tinham especial poder de deliberação e estabeleciam regras de ordenamento urbanístico (SILVA, 2010).

É válido ressaltar que no século XVIII, no chamado Estado Liberal, havia a distinção das relações econômicas e a esfera das relações políticas, entre sociedade civil e Estado, restando evidente separação do direito público e o direito privado. Facchini Neto (2003) afirma que as Constituições liberais eram verdadeiros códigos de direito público e disciplinavam o Estado, sua estruturação e funcionamento, com confusão entre interesses do governo e interesse da Administração. Porém, o direito privado, consubstanciado em código de direito privado redigido para regular a vida social como documento completo e único, era o ramo do direito

---

<sup>1</sup> Mestre pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) e Docente no curso de Direito na Faculdade Guanambi

que disciplinava a sociedade civil, as relações jurídicas entre os cidadãos e o mundo econômico, sob a concepção do individualismo, do liberalismo econômico e da propriedade privada absoluta, com exclusão de qualquer intervenção estatal (FACCHINI NETO, 2003). Logo, durante o período liberal as normas estatais protetoras do indivíduo buscavam apenas assegurar a liberdade econômica, protegendo o cidadão contra o próprio Estado.

Posteriormente, na passagem do Estado Liberal para o Estado Social ocorreu a necessidade de atuação positiva do Estado, assumindo funções de regular as relações subjetivas e passando a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas, quer de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, quer de forma indireta, através da disciplina das relações privadas relacionadas ao comércio e de outras relações intersubjetivas que antes eram deixadas à livre autonomia privada. O Estado passa a atuar de forma pró-ativa para assegurar os direitos individuais e sociais. Facchini Neto (2003, p. 43) discorre que:

Na nova concepção de direitos fundamentais, diretamente vinculantes, a Administração deve pautar suas atividades no sentido de não só violar tais direitos, como também de implementá-los praticamente, mediante a adoção de políticas públicas que permitam o efetivo gozo de tais direitos por parte dos cidadãos. Quanto ao legislador, o reconhecimento da eficácia jurídica dos direitos fundamentais impõe ao mesmo deveres positivos, no sentido de editar legislação que regulamente as previsões constitucionais, desenvolvendo os programas contidos na Carta.

Diante do novo quadro, o Estado passou a intervir nas relações sociais, espaciais e econômicas. Com a Constituição Imperial em 1824, houve a reafirmação do papel das câmaras para a ordenação do espaço urbano. Posteriormente se destaca a Lei de 1º de Outubro de 1828 que descreveu atividades a serem desempenhadas pelas Câmaras Municipais, como: alinhamento, limpeza, iluminação, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, conservação das estradas, e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações.

Silva (2010) destaca que a desapropriação obteve papel de destaque na evolução do Direito Urbanístico. Assim, “foi, porém, através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países” (SILVA, 2010, p. 32). Priorizando a regulação deste instituto em 1826 a Lei nº 422, especificou as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública para haver a desapropriação. Seguidamente, em 1855 o decreto nº 1.664, de 20 de Outubro de 1855

regulamentou o decreto nº 816 de 10 de Julho do mesmo ano para execuções das desapropriações, objetivando a construção de obras e serviços das estradas de ferro do Brasil.

Até a atual Constituição de 1988, poucas constituições brasileiras atentaram para a perspectiva urbanística. Vale ressaltar a Constituição de 1934, que recebeu forte influência das constituições do México em 1917 e de Weimar em 1919. A Europa passava pelo momento histórico da Revolução Industrial Europeia, exigindo do Estado prestações materiais em decorrência das péssimas situações e condições de trabalho. As ações estatais eram incentivadas por movimentos, como o Cartista (Inglaterra) e a Comuna de Paris (1848), na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social. No Brasil, a Constituição de 1934, tinha o condão de assegurar os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, ou seja, os direitos fundamentais de 2ª dimensão<sup>2</sup>.

A partir da década de 1960, a tentativa de instauração pelo governo militar, idealizou uma política pública nacional de desenvolvimento urbano, ensaiando a criação de marcos legais para o Direito Urbanístico. Tendo como foco a situação social, em 1963, no Hotel Quitandinha, reuniram intelectuais, políticos e técnicos que discutiram as principais questões urbanas da época, com ênfase na questão habitacional. Para Bassul (2002) o encontro resultou em um relatório conhecido como “Seminário do Quitandinha”, e dentre as estipulações, tinha a exigência de que o Executivo enviasse projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovadas durante o seminário. O documento foi debatido durante vinte anos e em 1983 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei nº 775, que é apelidado por Bassul (2002) de “pai” do Estatuto da Cidade e caracterizada por excesso de centralismo que fragilizava o papel dos municípios, “a

---

<sup>2</sup> Os direitos fundamentais vistos na perspectiva de dimensões preconizam a evolução histórica dos direitos humanos na ordem jurídica supraestatal e nas Constituições dos Estados contemporâneos, corroborando que o processo de criação de direitos humanos é contínuo e inesgotável. Conforme Bonavides (2011) partir da Revolução Francesa, anunciavam-se os direitos de 1ª, 2ª e 3ª. Os direitos fundamentais de 1ª dimensão marcaram a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito e são marcados como frutos do pensamento liberal-português do século XVIII, esta dimensão evidencia o respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor de liberdade. Já a 2ª dimensão surge no momento histórico da Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX e busca a evidenciação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos ou de coletividade. Os direitos fundamentais de 3ª dimensão foram marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional, crescente desenvolvimento tecnológico e científico, logo, buscava-se a efetivação do direito ao desenvolvimento, à paz, meio ambiente, propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e direito de comunicação. Bobbio (1992) relata que os direitos de 4ª dimensão são marcados pelos avanços no campo da engenharia genética, permitindo a manipulação do patrimônio genético de cada indivíduo. Os direitos fundamentais de 5ª dimensão trazem o direito à paz (classificado como de 3ª dimensão) para um âmbito autônomo, reiterando que o direito à paz deve ser tratado como axioma da democracia participativa, ou ainda, supremo direito da humanidade.

proposta buscava dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecia diretrizes e instrumentos para a política urbana” (BASSUL, 2002, p. 03).

Em período de regime militar, a Constituição 1967, absteve-se de tutelar as perspectivas urbanísticas, não dando prosseguimento aos ideários da Reforma Urbana. As omissões urbanas contribuíram para os movimentos sociais urbanos, que passaram a exigir providências do poder público e marcaram o cenário metropolitano nos anos 1970 e 1980, que buscavam além das discussões sociais e políticas nas cidades, a busca pela construção de direitos formalmente reconhecidos (BASSUL, 2002).

Os movimentos sociais urbanos reanimaram o ideário pela reforma urbana e conforme Maricato (1997), durante a elaboração<sup>3</sup> da Constituição de 1988 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, juntamente com entidades sociais e profissionais, influenciaram o atual contexto jurídico e político urbanista.

É diante disso, que o ideário urbanístico acirra novas necessidades e atenções do Estado para tornar o espaço urbano melhor para todos os cidadãos. A tutela urbanística é consagrada pela Constituição de 1988, que define competências materiais para o ordenamento urbano e idealiza as diretrizes da Política Urbana.

Assim, torna-se necessário discorrer sobre a gênese do planejamento urbano até a sua consubstanciação no contexto jurídico brasileiro e suas principais exterioridades.

### **A gênese do planejamento urbano no Brasil**

---

3 Maricato (1997) afirma que foi apresentada emenda popular sobre a reforma urbana, com 131 mil assinaturas, patrocinada pelas Federações Nacional dos Engenheiros e Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, a emenda pode ser resumida em quatro objetivos: a) em relação à propriedade imobiliária urbana: instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural; b) em relação à política habitacional-programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política; c) em relação aos transportes e serviços públicos-natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço; e d) em relação à gestão democrática da cidade-conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

A origem do pensamento urbanístico no contexto brasileiro é recente e conforme os apontamentos apresentados por Villaça (1999) as atividades urbanísticas, como conhecidas atualmente, datam pouco mais de um século.

Destarte, Villaça (1999) adverte que a reconstituição histórica do planejamento urbano no Brasil se apresenta como um tema difícil face à sua formação, pois o discurso e a prática se misturam de forma complexa dificultando sua separação. Outra dificuldade apresentada por Villaça (1999) é a exposição de várias formas possíveis de planejamento urbano, como o zoneamento, planos setoriais, planos diretores, projeto de cidades novas, entre outras.

Assim, muitas vezes o plano se confunde com o projeto, porém quando se trata de prática e discurso do Estado sobre o espaço urbano se está diante de plano, pois: a) há a abrangência de todo o espaço urbano e desse espaço com vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos; b) continuidade de execução, necessidade de revisões e atualizações; c) intervenção da ação sobre grande parte da população e; d) tomada de decisões políticas com maior participação municipal (VILLAÇA, 1999).

Diante as características que englobam os planos, Villaça (1999) apresenta cinco tipos de planejamento *lato sensu*, descritos pela figura 05:

Figura 05– O Planejamento urbano *lato sensu*



Fonte: Villaça, 1999

Org.: PEREIRA, Deborah Marques, 2012

Assim, para Villaça (1999) o Planejamento *lato sensu* engloba o planejamento *stricto sensu* (plano diretor), o Zoneamento, o planejamento para novas cidades, o urbanismo sanitário e os projetos (planos de infraestrutura).

No Brasil, Villaça (1999) relata que o planejamento pode ser dividido em três períodos: 1875 a 1930; 1930 a 1990; e de 1990 em diante. No quadro 02 estão expostos os períodos e os principais eventos descritos por Villaça (1999):

Quadro 02 – Evolução do planejamento urbano no Brasil

Período	Características
De 1875 a 1930: Plano de Melhoramentos e Embelezamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Influência francesa;</li> <li>⇒ Enfatiza a beleza monumental e higienista;</li> <li>⇒ 1875 - 1º plano de conjunto do Rio de Janeiro - 1º Relatório da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro;</li> <li>⇒ 1875 a 1906 – ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento;</li> <li>⇒ 1906 a 1930 – declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento;</li> <li>⇒ Plano de Pereira Passos – ápice desse período;</li> <li>⇒ Planos elaborados por funcionários municipais;</li> <li>⇒ Fim do período - Plano Agache no Rio e o Plano de Avenidas de Prestes Maia em São Paulo.</li> </ul>
De 1930 a 1990: Ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ De 1930 a 1940 – Planos de remodelações dos centros do Rio, de São Paulo, de Porto Alegre ou do Recife;</li> <li>⇒ Em 1950 – necessidade de integração entre os vários objetivos e ações dos planos urbanos. Surge o plano diretor;</li> <li>⇒ De 1960 a 1970 – desenvolve o planejamento urbano ou planejamento local integrado;</li> <li>⇒ Em 1970 – os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano simplório. Fortalecimento dos movimentos populares – nova etapa na consciência popular urbana;</li> <li>⇒ Década de 1980 – retomada das demandas populares iniciadas no 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963);</li> <li>⇒ No final da década de 1980 o termo plano diretor é ressuscitado pela Constituição Federal.</li> </ul>
A partir de 1990: reação ao período anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ As cidades brasileiras novamente elaboram novos planos diretores;</li> <li>⇒ O conteúdo dos planos abarca preceitos da reforma urbana e dispositivos dos princípios de justiça social no âmbito urbano;</li> <li>⇒ Fim de um período na história do planejamento urbano que marca o início do processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares;</li> <li>⇒ Recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo de revelar os problemas políticos;</li> <li>⇒ Destacam os aspectos de competência municipal, particularmente os atinentes à produção imobiliária – ou do espaço urbano.</li> </ul>

Fonte: Villaça, 1999

Org.: PEREIRA, Deborah Marques, 2012

No primeiro período (1875 e 1930) se destacam as obras de embelezamento e melhoramento. Este planejamento possui origem renascentista e sua ênfase está na beleza monumental. Em meados de 1930 este tipo de planejamento representava a ação concreta do Estado, com objetivos que não condiziam com o discurso. Villaça (1999, p. 193) afirma que “foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro”.

No segundo período da história do planejamento urbano no Brasil compreendido de 1930 a 1990, o discurso dominante era fundamentado na tentativa de ocultar a origem dos problemas, atribuindo ao planejamento a função de solucioná-los. Prevalece a ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, na solução dos problemas urbanos. Assim, no planejamento estava a salvação dos problemas oriundos do crescimento caótico das cidades. Villaça (1999, p. 183) alerta que “essa é a tendência do planejamento que ainda perdura”. O segundo período ainda é subdividido por Villaça (1999) em três momentos: Urbanismo e plano diretor (1930 a 1965); do planejamento integrado e dos superplanos (1965 a 1971); e dos planos sem mapa (1971 a 1992).

O período de 1930 a 1965 foi considerado de transição, em que a esfera dominante abandonou o plano antigo (embelezamento e melhoramento) e estava perdida quanto à elaboração de um novo plano. De 1965 a 1971 o planejamento integrado e os superplanos surgiram pautados na ideia de globalidade, sofisticação e interdisciplinaridade dos planos. Assim, primava-se por planos envoltos, integrados e rebuscados tecnicamente. Já os planos sem mapa (1971 a 1992) buscavam a simplicidade, sendo elaborados por técnicos municipais sem ou com pouca presença de mapas e diagnósticos técnicos.

O último período, compreendido de 1990 em diante, surge em reação ao período anterior. Deste modo, em meados de 1990 as cidades brasileiras retornam a elaboração de planos diretores e apresentam temáticas da reforma urbana com dispositivos de princípios de justiça social no âmbito urbano. Há também a recusa do diagnóstico técnico como mecanismo de descrever e solucionar os problemas urbanos, ficando mais latente as ações municipais.

### **As atividades urbanísticas**

A vida citadina requer atenção específica do poder público para organizá-la e geri-la. Inicialmente, o urbano era regido pelos usos e costumes, seja pela simplicidade que as cidades apresentavam ou ainda pela falta de dinamicidade dos espaços urbanos. Com o passar dos anos, a coexistência urbana foi se tornando mais complexa e foi exigindo regras de convívio mais elaboradas e condizentes com a realidade contemporânea.

A origem da legislação urbanística no Brasil pode ser encontrada nas regras simplórias e generalistas presentes no Direito Luso-Brasileiro. Na análise de Silva (2010, p. 51) “as Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações”. Nas Ordenações Filipinas também estavam presentes as regras urbanísticas, entretanto com condão de embelezamento (SILVA, 2010).

Nada obstante, Silva (2010) relembra que no período colonial foi designada a Carta Régia, que criou a Capitania de São José do Rio Negro de 3 de março de 1755, traçando o plano de povoação que deveria servir-lhe de Capital. A criação desta capitania e de outros atos de alinhamento, arruamento, embelezamento e enobrecimento de determinadas áreas caracteriza a simplicidade das normas urbanísticas e a preocupação com os caracteres estéticos.

O urbanista Reis Filho (1968), descrevendo sobre a evolução urbana brasileira, relata que por volta de 1712 a Câmara de Vila Rica (Ouro Preto) emitia regras urbanísticas que contribuíssem para a beleza da cidade, principalmente para a área central e para as Igrejas. Assim, as cidades e as vilas apresentavam um traçado regular e em forma de xadrez em que “as ruas adaptavam-se às condições geográficas mais favoráveis” (REIS FILHO, 1968, p. 121). A valorização das normas urbanísticas estava concentrada na valorização das praças, pois elas “constituíam os pontos de atenção e de focalização urbanística e a própria arquitetura de maior apuro concentrava-se nelas, em seus edifícios principais, oficiais ou religiosos, ficando a arquitetura particular quase sempre num plano inferior” (REIS FILHO, 1968, p. 132).

Em relação às perspectivas edilícias, Silva (2010) diz que houve determinações importantes expostas pelas Câmaras Municipais do Brasil Colônia. Assim, pode-se citar a Câmara de São Paulo, que proibiu a armação e o alicerce de casas sem permissão anterior e a Câmara de Vila Rica, que ordenou a condenação de pessoas que construíssem sem autorização e o desmanche das construções que consideravam irregulares (REIS FILHO, 1968). Contudo, estas normas

tiveram o mesmo caráter de embelezamento durante o Império, pois vigorava ainda as Ordenações, que aos poucos foram alteradas pela Monarquia.

Conforme ressalta Silva (2010) a Constituição do Império não tratou especificamente sobre o Direito Urbanístico, mas declarou que qualquer determinação deveria ser elaborada e resolvida pelas Câmaras em cada cidade e vila. Nas palavras de Silva (2010, p. 54):

As Câmaras deliberavam em geral sobre os meios de promover e manter a tranqüilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações; e sobre estes objetos formavam suas posturas, que eram publicadas por editais.

Com o Ato Adicional<sup>4</sup> à Constituição do Império houve a criação das Assembleias Legislativas, dando a elas a competência para legislar sobre assuntos urbanísticos. No entanto, foram as leis de desapropriação<sup>5</sup> que marcaram as primeiras normas jurídicas urbanistas sendo a primeira promulgada em 9 de setembro de 1826 e “autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública” (SILVA, 2010, p. 54). Posteriormente, foram promulgadas diversas outras leis de desapropriação com condão de regulamentar os casos de necessidade e utilidade pública, explicitando hipóteses de ocorrência e o regime jurídico competente.

Contudo, a Constituição de 1891 não apresentou normas específicas para o campo urbanístico, somente um dispositivo prevendo a desapropriação por utilidade pública, descrevendo no Art. 72, § 17, que há o direito de propriedade “em toda plenitude, salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia”. Na Constituição de 1934, é excluída a expressão em toda sua plenitude, assim, não podendo ser exercido contra o interesse social e coletivo.

Deve-se salientar que até a década de 1920, a legislação previa apenas Códigos de Posturas herdados do período colonial, apresentando medidas restrição de uso e ocupação do solo. Porém, no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922) houve tentativas de intervenção do Estado na questão da habitacional. Quinto Junior (2003, p. 191) afirma que:

---

<sup>4</sup> Com os Atos Institucionais e o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) houve a formação de um período específico da história econômica brasileira a partir de 1964 estendendo-se até a metade da década de 1980 (CARVALHO, 2006).

<sup>5</sup> Na atualidade a desapropriação é considerada um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, utilizando do *jus imperii*, ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização (DI PIETRO, 2007).

A legislação urbanística no Brasil baseia-se nos Códigos de Posturas de origem colonial, e só mais tarde, em 1920, é que começa a ser substituída por códigos de obras e por leis de zoneamento urbano. A lógica da reforma urbanística e sua relação com a legislação do início do século XX são decorrentes da criação de leis específicas para cada projeto de reforma e saneamento das cidades portuárias pelo Estado, tal como foi a concessão para os serviços públicos de transporte, energia e saneamento. A nossa cultura urbanística seguiu um caminho onde a reforma da cidade pré-capitalista não tinha como parâmetro a regulação social.

Diante disso, observou-se na década de 1930 uma maior preocupação do poder público para assegurar os direitos coletivos sobre os individuais, principalmente com o texto do Art 113, § 17 da Constituição de 1934 que declarou “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (BRASIL, 1934, p. 82).

Assim, Silva (2010) afirma que as Constituições subsequentes a de 1934 até a de 1969 inseriram a competência da União para estabelecer o plano nacional de viação férrea e de estradas de rodagem, sem retirar a competência da função urbanística local dos Municípios.

Na década de 1960 foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) por motivação da lei 4.380 de 21 de Agosto de 1964, que foi organizada em oito capítulos, a saber: I) Da coordenação dos órgãos públicos e da iniciativa privada; II) Da correção monetária dos contratos imobiliários; III) Do sistema financeiro da habitação de interesse social; IV) Do Banco Nacional da Habitação; V) Das sociedades de crédito imobiliário; VI) Letras Imobiliárias; VII) Do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e; VIII) Disposições gerais e transitórias (BRASIL, 1964).

Villaça (1999, p. 28) reforça que a criação do BNH ocorreu em cinco meses apenas, após o golpe de 1964 e é “um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação”. Diante disso, o BNH foi instituído, em 1964, pelo regime militar e foi o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional, visando dinamizar a economia e garantir o apoio político da população com menor renda. Botelho (2007, p. 109) esclarece que o objetivo do BNH era:

A organização, orientação e fiscalização do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), além de repasse de recursos a entidades desse sistema, que repassariam, por sua vez, esses financiamentos aos adquirentes da casa própria. As empresas autorizadas a operar dentro do SFH, sujeitas às normas do BNH, eram as Caixas Econômicas, as

sociedades de crédito imobiliário, as cooperativas habitacionais, as associações de poupança empréstimo e os institutos de previdência.

Assim, o BNH foi incentivador da economia<sup>6</sup>, tendo como principal meta remunerar o capital investido e foi extinto<sup>7</sup> em 1980, no governo de Sarney, através do Decreto-lei 2.291 de 21 de novembro de 1986. As críticas mais constantes à atuação do BNH referem-se à “produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano existente e que submetia seus moradores ao sacrifício de viverem “fora da cidade”, segregados e isolados, contrariando o adequado desenvolvimento urbano e o mercado de terras” (BRASIL, 2004). Mais criticamente, Villaça (1986, p. 29-30) destaca:

A maioria dos críticos da política habitacional brasileira após 64 concorda que o verdadeiro objetivo do BHN nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor renda, mas sim o de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação. Na conjuntura específica de 1964, objetivou-se também atacar os graves problemas econômicos e políticos com que se defrontava a classe dominante na época. Esses problemas estavam, na visão dessa classe, comprometendo sua dominação e o processo de acumulação no Brasil.

O SERFHAU foi também um ensaio do governo federal para estimular o processo de planejamento<sup>8</sup> urbano, através de propostas para planos da cidade, priorizando o âmbito local (VILLAÇA, 1999). A lei 4.380/64 expõe no Art. 55 as atribuições do SERFHAU:

a) promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação; b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização de comunidade; c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local; d) incentivar o aproveitamento de mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região; e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuas e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica; f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível,

---

<sup>6</sup> Conforme destaca Villaça (1986, p. 32) o BNH marca o início de uma nova etapa da história econômica no Brasil, caracterizada pela penetração do capital financeiro, representado pela associação entre o capital industrial e o capital bancário, no setor da moradia.

<sup>7</sup> Apesar da extinção do BNH, este acaba sendo incorporado pela Caixa Econômica Federal, tornando a questão habitacional uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema. Abria-se uma nova etapa para a política urbana e habitacional brasileira caracterizada por uma forte confusão institucional provocada por constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais (BOTEGA, 2008, p. 10-11).

<sup>8</sup> Salienta-se que o planejamento urbano desenvolvido nas últimas décadas no Brasil vem se manifestando através de várias modalidades, que apresentam diferentes características. Villaça (1999) esclarece que uma dessas modalidades é a que tem se manifestado através dos planos diretores ou das ideias sobre planos diretores. Assim, para essa pesquisa, vamos chamar de “planejamento urbano *stricto sensu*” ou simplesmente “planejamento urbano” aquela modalidade que se manifesta nos planos diretores e/ou nos planos físico-territoriais. O “planejamento urbano *lato sensu*” será aqui considerado como aquele que engloba todas as outras modalidades.

relacionadas com habitação e urbanismo; g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais); h) promover, em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a realização de estatísticas sobre a habitação no país; i) vetado; j) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do país para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que terão por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do Banco Nacional da Habitação ou das sociedades de crédito imobiliário; l) prestar assistência técnica na elaboração de planos de emergência, intervindo na normalização de situações provocadas por calamidades públicas; m) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do país; n) assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus Planos Diretores às normas técnicas a que se refere o item anterior. (BRASIL, 1964).

Diante disso, o SERFHAU priorizou a elaboração e coordenação de políticas nacionais de planejamento local integrado, com o estabelecimento de regras, leis, assistências técnicas e outras atribuições. O SERFHAU privilegiava diagnósticos de problemas urbanos e uma pretensa racionalidade na elaboração de Plano, mas que foram muito criticados, pois não atenderam aos anseios de sua elaboração. Villaça (1999) afirma que o SERFHAU não obteve caráter efetivo, que pode ter se configurado devido à falta de uma diretriz a nível nacional que viabilizasse uma melhor articulação das propostas.

Vários autores criticam a falta de eficácia do SERFHAU, dentre eles destacam-se Ribeiro e Cardoso (1996), Rolnik (1995), Maricato (2002) e Villaça (1999 e 2005). As análises dos autores apontam para o caráter centralizador do poder Executivo, a ausência da participação da sociedade nas decisões e a utilização de um planejamento tecnocrático e elitista.

Não obstante, é inegável a importância do BNH e do SERFHAU, pois eles possibilitaram a maior movimentação de construção que o Brasil conheceu nas cidades. O Ministério das Cidades (2004) contabiliza que entre os anos 1964 e 1985 foram construídas mais de quatro milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento<sup>9</sup> do país (Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA). Esta grande movimentação foi impulsionada pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo.

Com a criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) aplicado durante os anos de 1972 a 1974, pelo governo federal, foram elaboradas estratégias nacionais para atingir o pleno

---

<sup>9</sup> Villaça (1999) afirma que se trata do urbanismo higienista, predecessor dos ideais modernistas propriamente ditos, cujo objetivo principal era garantir a salubridade dos ambientes urbanos que começavam a crescer em espaço e em população.

desenvolvimento com o fomento do crescimento econômico. Fonseca (2010, p. 44) afirma que “um dos recursos ligados às estratégias desenvolvimentistas é fortalecer o poder de competição das indústrias nacionais e privadas, priorizando o processo de industrialização”. Assim, o I PND abarcava investimentos siderúrgicos, petroquímicos, transportes e energia elétrica.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) estimulava a expansão das indústrias de bens de produção para constituir uma estrutura sólida, a infraestrutura econômica para o progresso econômico-industrial. Aplicado ao longo dos anos de 1975 a 1979, o II PND, reservou o capítulo IX para fixar diretrizes e objetivos do desenvolvimento urbano nacional, controle da poluição e a preservação do meio ambiente, estimulando a legislação federal, estadual e municipal. (SILVA, 2010).

Assim, observa-se que a primeira tentativa mais evidente de formulação de uma política urbana na história do País se deu durante o regime militar com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que descreveu diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A elaboração e execução do Plano foi atribuída à Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi impulsionador das normas urbanísticas consubstanciadas na Constituição de 1988, que além das normas esparsas criou um capítulo próprio para a Política Urbana. Assim, a Carta Magna descreve diretrizes para o desenvolvimento urbano (arts. 21, XX e 182); preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225); planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182); e sobre a função urbanística da propriedade urbana (SILVA, 2010). Desse modo, as atividades urbanísticas foram regulamentadas pela norma máxima brasileira e a partir daí deram origem as demais normas infraconstitucionais, visando aprimorar o ambiente urbano e contribuir para a qualidade de vida de todos cidadãos.

Diante da nova ordem jurídica urbanística, Fernandes (2008, p. 28) afirma:

Acho que é fundamentalmente necessário empreender um esforço de construção de uma ponte de tal forma que juristas possam entender o fenômeno da cidade do ponto de vista da arquitetura, do urbanismo, da sociologia, da economia, da geografia, da antropologia e da ciência política. Por outro lado, é também fundamental que todos esses operadores da cidade entendam o papel do Direito.

Assim, o Direito Urbanístico contemporâneo deve ser observado a partir da análise conjunta entre as ciências para que haja a maior compreensão do espaço urbano e das possibilidades que o Direito pode admitir para torná-lo mais justo e viável.

### **Definição e características do Direito Urbanístico Contemporâneo**

Salienta-se que Direito Urbanístico além de autônomo, é fruto das transformações sociais que estão ocorrendo nas últimas décadas, buscando instituir regras e condutas para a melhor convivência dos cidadãos. Nas palavras de Di Sarno (2004, p. 32) o Direito Urbanístico é “um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade”.

Meirelles (1996, p. 92) afirma que o Direito Urbanístico é o “destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. A área de atuação das normas urbanísticas não se restringe à área urbana, mas sim ao espaço rural, pois o Direito Urbano:

Ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano e urbanizáveis, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais de edificação urbana coletivamente considerada (MEIRELLES, 1996, p. 94)

Essa mesma definição é ratificada por outros estudiosos das regras urbanísticas, como: Fernandes (1998); Harada (2005); Mukai (2004); Silva (2010); Vizzoto e Prestes (2009); dentre outros.

No que se refere às atividades urbanísticas, Silva (2010) declara que elas consistem na realização dos fins do urbanismo, compreendendo momentos distintos e ligados reciprocamente. Assim, na visão do autor os momentos das atividades urbanísticas se dividem em: a) planejamento urbanístico; b) ordenação do solo; c) ordenação urbanística de áreas de interesse especial; d) ordenação da atividade edilícia e; e) instrumentos de intervenção urbanística.

O planejamento urbanístico é responsável por impulsionar o exercício da ação de ordenação de alcance das atividades, ou seja, o plano a ser atingido. Já a ordenação do solo diz respeito ao conteúdo fundamental do planejamento do uso e ocupação dos espaços habitáveis. A

ordenação urbanística de áreas com interesse especial visa resguardar o meio ambiente natural, turístico e histórico-cultural. O momento de ordenação edilícia refere-se a harmonizar os projetos concretos de edificação com o plano e regras de ordenação de uso e ocupação do solo. Por fim, o uso dos instrumentos urbanísticos permite a intervenção direta ou indireta de ações contrárias ao planejamento (SILVA, 2010). Diante do exposto, observa-se que estes cinco momentos estão interligados e devem, portanto, acompanhar as atividades urbanísticas nas suas diversas atuações.

### **Palavras finais**

Diante do exposto observa-se que o Direito Urbanístico faz parte do surgimento dos “novos direitos” que visam aprimorar a convivência humana nas cidades. Para tanto, o planejamento desde a sua origem, tem perpassado por desafios que fazem com que a atenção às regras urbanísticas priorizasse o uso do solo de maneira mais justa e viável para todos os cidadãos.

A Constituição de 1988 e o Estatuto das Cidades fez com que o planejamento ganhasse uma nova roupagem, fazendo-o adequar ao desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades, perfazendo uma visão local mais incluyente e mais participativa. Assim, a promulgação dos Planos para a cidade viabilizou políticas públicas locais que melhor atendessem os direitos sociais, como habitação, saúde, alimentação, lazer, educação entre outros.

Logo, o Direito Urbanístico tem se ratificado dia após dia, sendo ramo importante para o desenvolvimento, organização e configuração de cidades, requerendo dos aplicadores do direito e estudiosos das *urbes* uma postura mais criteriosa e holística a ser adota no planejamento urbano.

### **REFERÊNCIAS**

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal-Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BOTEGA, L. R. . A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela** (Praia Grande), v. Ano II, p. 1-14, 2008. Disponível em:<<http://www.fals.com.br/revela11/politicahabitacional.pdf>>. Acesso em 9 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)>. Acessado em 27 de jan. 2013

DI SARNO, Daniela Campos Libério. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FERNANDES, Edésio. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, M. M. **Cidade (I)Legal**. 1. ed. Rio de Janeiro: MAUAD, 2008.

\_\_\_\_\_. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (organizador). **Direito Urbanístico**. São Paulo: Livraria Del Rey Editora, 1998

HARADA, Kiyoshi. **Direito urbanístico**. NDJ, 2005

MEIRELLES, H. L. Direito de construir. 9ª ed. São Paulo, Malheiros, 1996.

MUKAI, Toshio. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. São Paulo v.17, nº 47, 2003. Disponível em:<<http://revistas.usp.br/eav/article/view/9909>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

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

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999

VIZZOTO, Andrea T.; PRESTES, Vanêsa B. **Direito Urbanístico**, Ed. Verbo Jurídico, 2009.