



**Programa de Pós-graduação da Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília**

**LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA**

**Ontologia do Zoneamento. Quem quer manter a ordem,  
quem quer criar desordem: Políticas urbanas, arquitetura da paisagem  
e desenho urbano com responsabilidade social e climática.**

**Brasília-DF**

**2024**

# **ONTOLOGIA DO ZONEAMENTO**

**Quem Quer Manter a Ordem,  
Quem Quer Criar Desordem  
Políticas Urbanas,  
Arquitetura da Paisagem e  
Desenho Urbano com  
Responsabilidades  
Social E Climática**

**Tese de Doutorado de Leticia Miguel Teixeira**

**BRASÍLIA 2024**



LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA

**Ontologia do Zoneamento. Quem quer manter a ordem,  
quem quer criar desordem: Políticas urbanas, arquitetura da paisagem  
e desenho urbano com responsabilidade social e climática.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Brasília como requisito parcial na obtenção do grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Projeto e Planejamento

Orientador: Rômulo José da Costa Ribeiro

Brasília-DF

2024

## Ficha catalográfica

Miguel Teixeira, Letícia.

Ontologia do Zoneamento. Quem quer manter a ordem, quem quer criar desordem: Políticas urbanas, arquitetura da paisagem e desenho urbano com responsabilidade social e climática. / Letícia Miguel Teixeira; orientador: Rômulo José da Costa Ribeiro. – Brasília, 2024

322 p.

Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo)

1. história do zoneamento e ordenamento do território. 2. sustentabilidade ambiental urbana. 3. políticas públicas e suas interfaces territoriais 4. matriz de análise territorial aplicada no Distrito Federal

**Letícia Miguel Teixeira**

Ontologia do Zoneamento. Quem quer manter a ordem, quem quer criar desordem:  
Políticas urbanas, arquitetura da paisagem e desenho urbano  
com responsabilidade social e climática.

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca  
examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Prof. Dr. Rômulo José da Costa Ribeiro (Orientador - PPFAU-UNB)

---

Prof. Dra. Ana Elisabete de Almeida Medeiros (Membro interno - PPFAU-UNB)

---

Prof. Dr. Anderson Kazuo Nakano (Membro externo - UNIFESP)

---

Prof. Dr. Orlando Santos Junior (Membro externo – IPPUR - UFRJ)

Brasília/DF, 24 de abril 2024

## **AGRADECIMENTO**

Minha mãe e irmã, Luzia e Jacqueline, e meu filho Lourenço. Meus professores da PPG FAU UNB, em especial meu orientador Rômulo, Benny, Ana Elisabete, Carolina Pescatori, Rodrigo de Faria (que me emprestou raro livro do Mancuso) Liza, Valério, Vânia.

Aos professores Ana, Anderson e Orlando que participaram da minha banca.

Aos colegas do governo federal (Ministérios das Cidades, Integração, Cultura, Presidência), do IAB, do CAU, Sindicato dos Arquitetos, dos movimentos populares de luta por moradia e militantes da Reforma Urbana.

Ao Universo e seres divinos que encorajaram minha empreitada.

Que eu me organizando posso desorganizar  
Que eu desorganizando posso me organizar”  
(Chico Science)



*Imagem de montagem de aérea de territórios do DF, fonte google*

“

## RESUMO

Zonear vem sendo, desde o passado, separar e segregar; também é regular, ordenar, discriminar. Criar linhas e áreas que delimitam planos e zonas especiais (ZEIS, OUC, reabilitação, risco, proteção e outros). Instrumento de ordenamento e planejamento territorial, na era da hipermodernidade, em tempos de mudanças climáticas que agravam desigualdades socio territoriais. A metodologia apresentou o zoneamento sob as dimensões ambientais, sociais e econômicas – o tripé da sustentabilidade, tecendo análises cronológicas e marcando características e desafios. Como o ordenamento e planejamento urbano construíram a territorialização de políticas com o zoneamento diretamente influenciado pelo desequilíbrio desse tripé, onde as questões econômicas influenciaram a efetividade das políticas públicas. De modo a reequilibrar essas dimensões, em acordo ao interesse público, propõe-se uma matriz de análise territorial para categorização dos territórios, preliminar ao zoneamento, que possa realizar a apreciação do estado de conservação atual e proposto e o que será transformado ou conservado, a fim de explicitar a necessidade da melhor integração com as paisagens, proteção de biomas, e proposição de medidas para melhorar a resiliência climática e trazer mais justiça social. A matriz se constrói pela reunião coordenada de informações possibilitada pela oferta de dados públicos, a fim de propiciar empoderamento da população, que conforme as teorias do novo serviço público, deve ser agente de planejamento e gestão com a participação ativa nas políticas públicas. Espera-se contribuir com prática do ensino do zoneamento no planejamento urbano contemporâneo e no aprimoramento da efetividade das políticas públicas enfrentando esse desafio da integração das políticas nos territórios.

**palavras-chave:** história do zoneamento e ordenamento do território, sustentabilidade ambiental urbana, políticas públicas federativas e suas interfaces territoriais, matriz de análise territorial aplicada a territórios Distrito Federal.



## ABSTRACT

Zoning has meant separating and segregating since the past; it also means regulating, ordering, and discriminating. It creates lines and areas that delimit special plans and zones (ZEIS, OUC, rehabilitation, risk, protection, and others). It is an instrument for territorial planning and ordering in the era of hypermodernity, in times of climate change that aggravate socio-territorial inequalities. The methodology presented zoning under the environmental, social, and economic dimensions – the three pillars of sustainability, weaving chronological analyses and highlighting characteristics and challenges. How urban planning and ordering built the territorialization of policies with zoning directly influenced by the imbalance of this three pillars, where economic issues influenced the effectiveness of public policies. In order to rebalance these dimensions, in accordance with the public interest, a territorial analysis matrix is proposed for categorizing territories, prior to zoning, which can assess the current and proposed conservation status and what will be transformed or preserved, in order to clarify the need for better integration with landscapes, protection of biomes, and proposal of measures to improve climate resilience and bring more social justice. The matrix is constructed by the coordinated gathering of information made possible by the provision of public data, in order to empower the population, which according to the theories of the new public service, must be planning and management agents with active participation in public policies. The hope is to contribute to the practice of teaching zoning in contemporary urban planning and to improving the effectiveness of public policies, facing this challenge of integrating policies in territories.

**keywords:** History of Zoning and spatial planning, urban environmental sustainability, federative public policies and their territorial interfaces, territorial analysis matrix applied in the Federal District

## LISTA FIGURAS

Figura 1: Imagem ilustrando o desequilíbrio do tripé da sustentabilidade com majoração do aspecto econômico.

Figura 2: Imagem montada da planta do primeiro zoneamento proposto para a cidade de Frankfurt, Alemanha, em 1891, e sua legenda ampliada.

Figura 3- Imagem ilustrativa das lavanderias chinesas na cidade de São Francisco no séc. XVIII. Figura 4- Imagem de lavanderia chinesa e fotografia de Chinatown / 1880.

Figura 5- Planta da Cidade de São Paulo no ano de 1881, Companhia Cantareira e Esgotos Henry B. Joyner M.I.C.E.

Figura 6: Capa da publicação do artigo de Gilberto Maringoni na revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA, 2011

Figura 7: Imagens de meados do século XX quando houve crescimento exponencial de ocupações em favelas nas maiores cidades brasileiras, evidenciando a grande inquietude e vaivém das pessoas.

Figura 8- Imagem retirada da página do labcidade – USP explicitando peso que o mercado imobiliário possui nas decisões sobre uso e ocupação do território.

Figura 9 - Chicago Building (Chicago) e The Flatiron Building (1907) (New York). Figura 10 - “The Equitable Building.”, finalizado em 1915. PR 54, Postcard File.

Figura 11: Imagem do mosaico de cartazes CIAM.

Figura 12 Imagem síntese da teoria da visão serial para apreensão das paisagens apresentado por Cullen.

Figura 13: Imagem de gráfico do IBGE demonstrando a mudança da curva populacional predominando a população urbana no Brasil a partir da década de 1960.

Figura 14: Imagem montada a partir de recortes da publicação de II PNDU.

Figura 15: Imagem ilustrativa de relação do armazenamento de bens, informações e pessoas na atual rede da hipermodernidade composta por arranjos territoriais multiescalares.

Figura 16: Imagem ilustrativa dos 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)-2000.

Figura 17: Imagem dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, Agenda 2030.

Figura 18: Imagem da capa da Nova Agenda Urbana e infográfico ilustrativo antes e pós NAU.

Figura 19: Tabela Figura retirada do PNA Estratégia de Cidades, caracterizando municípios, com base no censo de 2010, quanto aos aspectos demográficos e de riscos urbanos no contexto das mudanças climáticas.

Figura 20: Imagem de recorte de infográfico da NAU ilustrada.

Figura 21: Fluxograma de transição urbana para a sensibilidade hídrica demonstrando os impulsionadores sociopolíticos das cidades e as funções do serviço de infraestrutura hídrica.

Figura 22: Estudo do impacto das linhas de drenagem no estudo de caso da Cidade Estrutural e de sua Vila Santa Luzia (menor escala) - Distrito Federal.

Figura 23: Recorte de exemplos de soluções de infraestruturas verdes disponibilizadas no Guia de elementos verdes de águas pluviais da NACTO, uma associação americana de transporte urbano que se propõe a pensar soluções mais sustentáveis para as formas de mobilidade e infraestruturas urbanas.

Figura 24: Custos relacionados a infraestrutura urbana e densidade.

Figura 25: Imagem montada com diversas formas de ocupação e densidades conformando variadas paisagens urbanas.

Figura 26: Imagem da proposta de intervenção do bairro Tiburtino de Roma, do escritório m<sup>2</sup>ft Architects.

Figura 27: Representação esquemática da atmosfera urbana em escala local.

Figura 28: Representação da incidência de ventos e insolação variante conforme estações  
Figura 29: Imagem dos Elementos da forma urbana por Oliveira (2016).

Figura 30: Imagem a partir da publicação rua completas no Brasil da WRI. Figura 31: Imagens das vistas aéreas de 4 paisagens.

Figura 32: Imagens de simulação de formas de parcelamento em consideração as declividades

Figura 33: Imagens capturadas de vídeo de sobrevoos sobre Águas Claras e Ceilândia, respectivamente.

Figura 34: Imagens montadas de satélites e de mapas da LUOS evidenciando as diferentes formas de parcelamento unifamiliar da Ceilândia e do Lago Sul, DF.

Figura 35: Imagens de exemplo de reparcelamento urbano, em Hiroshima, Japão. Figura 36: O parcelamento de quadras e projeções do Plano Piloto de Brasília.

Figura 37: Imagem com simulações de dois tipos de ocupações, usos multifamiliares e unifamiliares.

Figura 38: Detalhe da explicação da quota ambiental da cartilha da lei de uso e ocupação da prefeitura de SP.

Figura 39: Imagem da paisagem urbana tradicional da rua Itapecerica na Lagoinha, Belo Horizonte, MG.

Figura 40: Imagens de lote em zona de uso comercial e fachadas ativas.

Figura 41: Esquema demonstrando como o aumento do potencial construtivo na OUC proporciona o financiamento da infraestrutura de parques e equipamentos sociais.

Figura 42: Simulação de categorização territorial de um município, com os respectivos “zoneamentos” dentro do macrozoneamento rural e urbano.

Figura 43: Simulação do processo de expansão urbana.

Figura 44: POT - Bogotá, Colômbia; e Macrozoneamentos do Rio de Janeiro e São Paulo, BR.

Figura 45: Simulação de categorização de áreas conforme usos, condições ambientais de ocupação e a relação com áreas de expansão e não urbanizáveis (várzea de inundação)

Figura 46: Redes informacionais.

Figura 47: Montagem feita com portais de dados base para pesquisas com Imagens de satélite e programas de geoprocessamento.

Figura 48: Exemplos de modos de divulgar dados, infográficos, pizzas, barras.

Figura 49: Imagem do portal do GDF com os temas a serem consultados dos dados abertos.

Figura 50: Evoluções regiões administrativas DF de 1965 a 2002.

Figura 51: Macrozoneamento do PDOT e Unidades de Planejamento Territorial (UPT).

Figura 52: Imagem representando os eixos do PDOT DF.

Figura 53: mapa e gráfico de densidades do DF.

Figura 54: Tripé da Sustentabilidade, área de estudos da metodologia, pela autora.

Figura 55: Siglas e quadrantes da matriz de categorização espacial: CC-conservado a conservar, TC-transformado a conservar, CT- conservado a transformar TT-transformado a transformar.

Figura 56: exemplo de como as Políticas no Território Distrital são bem distribuídas.

Figura 57: infográficos categorização e simulação matriz CC-CT-TC- TT

Figura 58: Urubu Arie Jk, CC. Figura 59: Taquari II e Jóquei, CT

Figura 60: Asa Sul e Sol Nascente(trecho3), TC Figura 61: Varjão e Vicente Pires, TT

Figura 62: Imagem de e Vicente Pires, Asa Sul, Taquari II, Arie JK.

Figura 63: Imagem de Varjão, Sol Nascente Trecho 3, Jóquei, Urubu (ARINE Taquari I)

Figura 64: Fotografia de uma escultura de um indígena sob uma pedra com um arco e flecha voltados para a Bahia de Guanabara com Morro do Pão de Açúcar.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Comparativo de documentos e plataformas de referência

Tabela 2 – Referência de escalas de avaliação bioclimática por Romero (2011)

Tabela 3- Exemplo de pesquisa *check list* básico do uso do solo para ficha tipo de inventário de situação territorial;

Tabela 4- Áreas de estudos da metodologia pela autora

Tabela 5 - Tabela de categorização da matriz

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AIA – Avaliação de impacto ambiental  
APA – Área de proteção ambiental  
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
APPs – Áreas de preservação permanente  
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico  
ARINE - Área de Regularização de Interesse Específico  
ARIS - Área de Regularização de Interesse Social  
ASG - Ambiental, Social e Governança,  
CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna  
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
DF- Distrito Federal  
EPA - Agência de Proteção Ambiental  
ESG- Environment Social Governance  
GDF- Governo do Distrito Federal  
GIS- Sistema de informação geográfica  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRAM- Instituto Brasília Ambiental  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LID - Low Impact Development  
MCidades – Ministério das Cidades  
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional  
MINC – Ministério da Cultura  
NAU – Nova Agenda Urbana  
NBR- Norma Brasileira  
ODS 2030 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 2030  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir  
OUC – Operação Urbana Consorciada  
PAC- Programa de Aceleração do Conhecimento  
PBQP-H - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat  
PD– Plano Diretor  
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial  
PIB- Produto Interno Bruto  
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PPCUB - Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília

REGIC - Regiões de Influência das Cidades

SISDIA - Sistema Distrital de Informações Ambientais

TLB - Triple Botton Line

UNB- Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

WSUD - Water Sensitive Urban Design

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	25
<b>As Dimensões Históricas, Urbanísticas, Sociais e Econômicas</b> .....	25
1.1. <i>Até século XIX - Da Antiguidade ao advento da Modernidade</i> .....	25
1.2. <i>Século XX - A consolidação da 1ª modernidade e o zoneamento abrangente como instrumento típico do movimento modernista. As grandes escalas do zoneamento compreensivo e o desenho como controle</i> .....	38
1.3. <i>Século XX - A segunda modernidade ou pós-modernismo: a contestação, a diminuição da escala e o retorno ao local</i> .....	50
1.4. <i>Século XXI - Hipermodernidade e redes de múltiplas escalas. O acúmulo das modernidades anteriores (não a oposição)</i> .....	65
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	84
<b>As Dimensões Ambientais, Climáticas e de Sustentabilidade dos parâmetros Urbanísticos e Edifícios conformando paisagens no século XXI - Escalas da Arquitetura da Paisagem ao Desenho Urbano</b> .....	84
2.1. <i>A Agenda ambiental</i> .....	84
2.2. <i>Sustentabilidade das Paisagens, proteção hídrica e densidade</i> .....	96
2.3. <i>Clima Urbano, Bioclimatismo e Eficiência Energética</i> .....	109
2.4. <i>Elementos da Forma Urbana</i> .....	118
2.5. <i>A mensuração dos impactos do uso e da ocupação</i> .....	138
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	143
<b>As Dimensões Jurídicas e de Implementação de Direitos das Políticas Públicas no Brasil do Século XXI em face da Teoria do Novo Serviço Público</b> .....	143
3.1. <i>Zoneamento pelos aspectos jurídicos e legalidades</i> .....	143

3.2. Interesse Público, Função Social e Ambiental, Direitos Humanos e Sociais .....	158
3.3. Direito à Cidade e Gestão Democrática e Políticas urbanas.....	172
3.4. Administração Pública, Controle Público e o Novo Serviço Público.....	185
3.5. A informação, Gestão do conhecimento e a Participação cidadã .....	199
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>211</b>
<b>As Dimensões Práticas da Escala Intraurbana e de Materialização de Políticas - A</b>	
<b>Matriz de Análise Territorial no DF .....</b>	<b>211</b>
4.1. Os Territórios do DF. Escalas distrital e local de implementação de Políticas .....	211
4.2 - Fichas Técnicas construídas a partir de dados secundários dos Territórios obtidos por fontes de pesquisa oficiais das RAs	
220	
4.3. Matriz de Análise Territorial a partir do Uso e Ocupação (Presente-Futuro) (Conservar- Transformar)	
.....	248
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>261</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>269</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>292</b>
<b>ANEXO 1 – Linha do tempo do tema de uso e ocupação.....</b>	<b>292</b>

## INTRODUÇÃO

Quando estava nos últimos meses para a conclusão da presente tese, conheci o livro *O dia que voltamos de Marte* (Roque, 2021). A autora me chamou atenção em um seminário sobre democracia realizado no Sesc Pompeia em SP no mês de julho de 2023, quando palestrou sobre como os avanços tecnológicos vendidos como solução para a crise climática do planeta são instrumentos *da era da razão* para justificar mais e mais consumo da sociedade atual, e demonstra que a crise está longe de ser tecnológica. A autora, que é matemática, filósofa e historiadora, reflete como a história da ciência e do poder, calcada na razão nos últimos séculos, nos trouxe à crítica situação que nos encontramos. Como eu já havia escrito a maioria do texto da presente tese, que trata do uso e da ocupação espacial na perspectiva de seu desequilíbrio atual, com enfoque no instrumento urbanístico do zoneamento, tudo que ela falou em sua palestra e abordou em seu livro fazia sentido com o que eu tinha desenvolvido desde que resolvi me dedicar a investigar sobre o instrumento do zoneamento.

O que Roque (2021) abordou me conectou com a fala da relatora especial da ONU sobre formas contemporâneas de racismo, Tendayi Achiume, que em julho de 2022, afirmou durante a 50ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, a necessidade de descolonizar os sistemas econômicos, jurídicos e políticos do sul global, onde se concentra a população mais pobre e que tem enfrentado as maiores consequências da crise climática. Em seu relatório Achiume afirma como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS 2030)<sup>1</sup> falharam ao não estabelecer compromissos mais tangíveis para enfrentar a desigualdade racial. A maioria da população mundial habita em cidades cujo principal cenário é a desigualdade no acesso aos direitos e a maior exposição aos desastres climáticos. A arquitetura, a cidade, refletem a vida humana em suas formas de habitar, podendo fornecer uma narrativa sobre a ocupação capaz de permitir a leitura desses elementos no tempo e no espaço, passando pela análise da interação das diversas políticas que se depositam no território, na atual sociedade de Hipermodernidade (Ascher, 2010; Lipovetsky, 2004).

---

<sup>1</sup> Cf. Site da ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 jan. 2023.

O fenômeno chamado de “*pós verdade*” é apenas um alarme para indicar outro problema mais abrangente. É como um grito mais alto em meio a rumores de descontentamento, que tem alguma razão de ser e merecem nossa atenção. Muita gente está deixando de acreditar nos pactos que fizeram o mundo funcionar até aqui. Esses acordos uniram a ciência e a política, num casamento que rendeu frutos. É o caso de tantas descobertas e invenções que melhoraram nosso cotidiano. Além disso, as novas tecnologias prometiam um futuro melhor. A partir das expectativas criadas, construíam-se projetos. A sensação de pertencimento a um mundo comum nos dava certa segurança. O avanço científico e tecnológico fortalecia a confiança que as dificuldades que restassem seriam resolvidas com o passar do tempo. Hoje essa confiança está se desfazendo. As pessoas começaram, então, a se reunir em pequenos grupos, e esses grupos passaram a funcionar como mundos separados. Como se cada um vivesse em seu próprio planeta (Roque, 2021, p. 3).

O que estamos vivenciando hoje em termos de mudanças climáticas na cidade se agrava pelas decisões, tanto por parte do Estado, que com certa frequência protege quem já detém privilégios econômicos, como da sociedade, que consome imitando e aspirando o consumo dos que detêm mais recursos. Krenak (2017) aponta o modo de resiliência exercido pelos povos originários como modelo de postura a se tomar frente as crises urbanas relacionadas às mudanças climáticas, já que tantos séculos se passaram de apagamento das formas de ocupação dos povos originários, mas ainda assim eles sobreviveram. Portanto, seriam eles os detentores dos saberes para se adiar o fim do mundo (Krenak, 2017). Para falar da sustentabilidade que eu acredito, com poucas referências acadêmicas escritas, a obra de Krenak (2017) se propõe a demonstrar que ninguém menos que os povos originários que devem ter protagonismo num retorno ao equilíbrio da riqueza, assistência social e natureza. Os povos originários habitam de modo mais harmonioso, preservando e convivendo com as paisagens com pouco impactos desde milênios neste continente americano.

Ontologia é o estudo da coisa em si, metafísica, uma ciência que examina “o ser enquanto ser”, Aristóteles distinguiu-a como filosofia primeira (Arenhart, 2023; Vieira, 2010). A filosofia grega romana é a base do saber hegemônico do homem branco do hemisfério norte, assim, a utilização do termo Ontologia do Zoneamento é adotada como uma licença poética, uma figura de linguagem que dá ao instrumento de regulação zoneamento uma personalidade. A ontologia do zoneamento é a análise crítica do

instrumento pelo que ele é, sua existência e sua própria realidade, seu contexto histórico, ambiental e jurídico. Seria ele (o instrumento do zoneamento no sentido amplo) refletindo sobre si mesmo se fosse um ser.

A ótica e cosmovisões de povos originários sobre a utilização dos territórios não foram objetos desse estudo. Hoje, num contexto urbano, apesar da grande representatividade populacional de seus descendentes, junto com os dos africanos sequestrados, ambos, foram historicamente pouco munidos de poder de escolha de onde habitar e pouco poder de decisão tiveram sobre o ordenamento e gestão solo legalmente oficializados. Importante pontuar isso já que especialmente a história do zoneamento se desenvolve na tese sob essa ótica eurocêntrica pois é nela que foi constituída esse mosaico da sociedade brasileira, multiétnica, mas formatada no modelo capitalista desigual e degradante replicado no sul global a partir do modelo colonial.

As escolhas e decisões tomadas pelas políticas de ordenamento e gestão do uso e ocupação geraram impactos sociais e ambientais ao longo da história que se relacionam aos desafios e oportunidades de hoje. A teoria do tripé da sustentabilidade ambiental, social e econômica (Triple Botton Line -TLB)<sup>2</sup> está intimamente relacionado à definição de que o interesse público que deve balizar as decisões das políticas públicas.

Figura 1: Ilustrando o desequilíbrio do tripe da sustentabilidade com majoração do aspecto econômico



Fonte: figura produzida pela autora

<sup>2</sup> O sociólogo britânico John Elkington criou, nos anos de 1980 o conceito de consumo verde, detalhado no Guia do Consumidor Verde. Em 1987 fundou a SustainAbility, trazendo a sustentabilidade para a agenda corporativa (Elkington, 1999).

A Imagem acima ilustra quanto os pesos das decisões se fundamentam pelas questões econômicas em detrimento das questões ambientais e sociais. O tripé da sustentabilidade é composto por três pilares interligados e fundamentais para a promoção de um desenvolvimento sustentável. O pilar ambiental refere-se ao uso adequado dos recursos naturais, preservação da biodiversidade, redução da poluição e conservação dos ecossistemas. O social toca a defesa dos direitos humanos, a garantia de acesso aos serviços básicos, a promoção da igualdade de oportunidades, inclusão social e combate à pobreza. E o pilar do crescimento econômico deve ser moderado, consciente e responsável com os anteriores, mas a tese evidenciará a tendência histórica de se considerar prioritariamente essa dimensão econômica em detrimento das outras.

A importância dada aos fatores econômicos (busca do equilíbrio fiscal pelo aumento da arrecadação relacionado aos lucros do mercado pela valorização da terra, entre outros) não deixou espaço para que os fatores ambientais e sociais fossem, na mesma proporção de importância, considerados na tomada de decisão do ordenamento do uso e ocupação e da sua gestão territorial. Não há como termos cidades justas e sustentáveis se não há esse equilíbrio. E desde há muito tempo interesses econômicos particulares de manutenção de privilégios, muitas vezes travestidos de interesse público, manipulam e até mesmo mobilizam a opinião pública, especialmente para fornecer parcialidade de informação. Assim, a produção de dados públicos e privados relacionados ao consumo, o monitoramento de políticas públicas, o avanço e democratização do uso de instrumentos de geotecnologias<sup>3</sup>, descortina a realidade econômica, social e ambiental em diversas escalas, possibilitando análises mais consistentes sobre a realidade.

Apesar de o zoneamento ser utilizado em diversas cidades brasileiras desde meados do século XX, morar conforme a lei é possível apenas para parcela da população. Muitas das áreas urbanas que são legais e dentro das normas acabam sendo inacessíveis economicamente para aquisição (e aluguel) por uma parte significativa da população, que ocupa áreas irregulares com menores preços oferecidos nos parcelamentos ilegais. Há os que conseguem financiar casas ou lotes legais em cidades de áreas

---

<sup>3</sup> Geotecnologia é o conjunto de tecnologias para coleta, processamento, análise e disponibilização de informação geográfica, sendo mais amplo que o geoprocessamento, que por sua vez consiste no conjunto de técnicas e softwares para a coleta, leitura, manipulação e/ou análise das informações geográficas de uma área de interesse

metropolitanas, mas com distâncias longuíssimas do trabalho e outros serviços. Nesse caso a lei do solo se cumpre, mas de forma penosa para quem mora longe, com gastos excessivos de tempo, dinheiro e saúde com transporte, impactando o exercício de direitos humanos básicos. O zoneamento é um instrumento de planejamento e gestão urbano que reproduz uma dominação territorial colonial perpetuada na cidade moderna, e hoje acentuada pela grande desigualdade do séc. XXI.

A palavra sustentabilidade, que é tão abrangente, do lugar da utopia de uma mensagem de mudança que sabíamos que precisávamos atender há cerca de 20 anos é hoje uma necessidade para que possamos ter alguma esperança de continuidade de vida na terra, onde o impacto do modo de vida das cidades, em especial as formas de uso e ocupação, precisa ser aprimorado de forma consciente por toda coletividade. Para Mendes (2022) a partir do séc. XXI o desenvolvimento sustentável passou a dar mais ênfase aos riscos ocasionados pela mudança climática. Mais recentemente tem se ampliado o uso do conceito ESG (*Environmental, Social and Governance*), que abrange um conjunto de critérios ambientais, sociais e de governança considerados essenciais nas análises de riscos para apoio às decisões de investimentos, privados e públicos em todo o mundo (Reymão *et al*, 2022; Neder, 2022).

Há uma urgência climática que requer novas práticas de ordenamento a ser combinada entre a sociedade, pois o problema requer medidas além das estatais, envolve as formas de usar e ocupar as cidades de modo a envolver diretamente a população na prática do planejamento e da implementação do ordenamento do uso e da ocupação na vida cotidiana, um pacto, social, ambiental e econômico. Não é porque o maior problema da crise climática se relaciona ao uso da agropecuária, mineração e exploração territorial impactante de grandes extensões, que moradores e governantes das cidades se eximem de responsabilidade, tanto na expansão quanto na ocupação já consolidada, e mesmo no consumo de tudo que se usufrui na vida cotidiana urbana.

A oportunidade de análises de convergências e conflitos relacionados ao entendimento multiescalar das diversas políticas que interagem entre si nos possibilita a democratização do acesso à informação, fomentando a gestão democrática. A difusão de informações acessíveis à população a instrumentaliza para seu exercício político. A produção e a divulgação de materiais como mapas, videoaulas, infográficos, Imagens de Inteligência Artificial, IA, são estratégias atuais de formação e informação, que por sua

vez, se relacionam às novas teorias de serviço público que preconizam maior participação da população nos processos decisórios.

Os princípios e normas gerais de política urbana expressas no Plano Diretor, por sua vez, devem ser concebidos de forma participativa porque a gestão democrática também é um pré-requisito legal determinado no nosso marco regulatório maior sobre o tema urbano, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Por isso a importância de se definir o nobre objetivo do uso do instrumento do zoneamento: garantir o interesse público e direitos sociais<sup>4</sup>, como a moradia, a proteção do meio ambiente que dá suporte à fruição de diversos outros direitos, em especial os humanos. Conforme Silva (2014) o zoneamento junto com a lei de uso e ocupação do solo tem sido a estratégia mais difundida de regulação urbanística no Brasil desde 1960, alinhando-se ao Plano Diretor.

A referência da teoria da sociedade da hipermodernidade de Ascher (2010) evidencia a individualidade como outro desafio para a busca do equilíbrio sustentável, relacionado às práticas e preferências de consumo, que envolvem o comportamento de baixa solidariedade e disputas entre os indivíduos comuns nas cidades. Para os filósofos franceses Lipovetsky (2004) e Ascher (2010), o termo Hipermodernidade delimita o momento atual da sociedade humana, onde há uma exacerbação dos valores criados na Modernidade, atualmente elevados de forma exponencial, como o racionalismo (que não é assim tão imparcial) e em especial, o individualismo.

O zoneamento acabou sendo instrumento que legaliza uma disputa de poder no espaço-território. O objetivo geral da tese é pensar o zoneamento como instrumento de planejamento territorial e de gestão multiescalar que deve ser atualizado conforme novos pressupostos relacionados a ocupação e uso do solo nas cidades frente aos cenários de desigualdade crescente e ampliação de impactos climáticos. Preservar o que está preservado e o que não pode ser transformado; e o que deve ser transformado deve fazê-lo de forma socialmente mais justa e sustentável. O primeiro objetivo específico da tese é investigar as dimensões do zoneamento, sob os aspectos históricos, técnicos (questões da paisagem, bioclimáticas e jurídicas), sociais, tendo em vista a

---

<sup>4</sup> Os direitos sociais são aqueles que visam resguardar direitos mínimos à sociedade frente às vulnerabilidades sociais ocasionadas pelos modos de produção capitalista instituídos desde o advento da modernidade. Na constituição federal de 1988 o Art. 6º define que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



necessidade de gerir uso e ocupação de forma a coordenar as necessidades demandadas por diversas políticas federativas no território intraurbano como um dos desafios atuais do serviço público<sup>5</sup>.

Um segundo objetivo relacionado ao primeiro é argumentar as vantagens da utilização de dados geoespaciais e estratégias de comunicação para a democratização do acesso à informação dos territórios pela população como um aliado da própria democracia e da garantia de direitos nesta atual sociedade da hipermodernidade (individualista, autofocada). O terceiro objetivo específico é estabelecer uma categorização, como uma matriz, onde todo território de um município se enquadra, as áreas urbanas e rurais, e a classificação parte da diferenciação de áreas conservadas e transformadas pela ação humana. Qualquer território deve estar entre uma das quatro categorias da matriz de análise territorial, que é uma contribuição da tese para se ajudar a definir qual o interesse público e a função social da propriedade relacionados àquele território, pelo que ele é e pelo que se necessita que ele seja, atendendo pressupostos de sustentabilidade relacionados ao equilíbrio do tripe.

A metodologia da pesquisa construiu um referencial teórico na primeira parte que se inicia com a crítica do instrumento construída por investigações históricas que revelam as relações diretas com a supremacia do poder econômica na tomada das decisões. Passa pelas dimensões ambientais urbanas que se relacionam as formas de uso sustentável e densidades desenhadas pela adoção de parâmetros urbanísticos e edifícios, resiliência climática. Finaliza com as dimensões jurídicas e de políticas públicas relacionadas aos conflitos do ordenamento territorial na implementação de outras políticas.

Na sequência há a proposição da metodologia de análise territorial que consiste em uma matriz para categorização de territórios e paisagens a partir de suas realidades e projeções futuras, como forma de pré-conceber diretrizes para o zoneamento intraurbano que se alinhem aos pressupostos de sustentabilidade que atendam o cumprimento da função social da propriedade e da supremacia do interesse público.

---

<sup>5</sup> Realizado por arquitetos urbanistas, geógrafos, engenheiros, cientistas políticos, advogados, sociólogos, geólogos, assistentes sociais, que atuam no setor público trabalhando com o desenho e gestão de leis, programas, e outros elementos de ordenamento de políticas

A *matriz de análise territorial* leva em consideração o que o território é, e o que ele se tornará, enquadrando qualquer território em uma das quatro categorias: CC, CT, TC e TT. Seu princípio é suscitar uma simplificação de análise dos territórios a fim de se democratizar o entendimento sobre diferenciações mais básicas das paisagens, transformadas ou não pela ação humana. A hipótese é que facilitar o entendimento das realidades dos territórios e das disputas relacionadas ao uso da terra democratiza a política urbana deixando-a mais acessível e próxima da população, buscando a decolonização (Vergès, 2023) da prática do ordenamento como a forma mais adequada de lidar com as emergências climáticas e seus efeitos sobre as comunidades mais pobres.

A *Ontologia do Zoneamento* revela que o uso do solo reflete a sociedade e seus aspectos econômicos, sociais e ambientais que vem se modificando com extrema rapidez desde os primórdios do presente século. Como um dos principais instrumentos responsáveis por contribuir com a injustiça socioterritorial o zoneamento deve ser revertido em um promotor do direito à cidade e justiça social climática, conforme o interesse público da coletividade.

A reflexão crítica que a tese propõe sobre a regulação do uso e ocupação do solo por meio *do zoneamento* pode apontar formas de minimizar impactos da histórica desigualdade e dos desafios enfrentados pelos menos favorecidos com as crises climáticas. Para a população, organizada ou não, a ideia é que as reflexões aqui desenvolvidas, como a própria matriz de análise territorial, possam ser úteis na apropriação da gestão democrática da cidade que deve exercer um controle social cada vez mais amadurecido e afastado de práticas clientelistas focadas no individualismo e imediatismo, que minam as organizações solidárias conscientes de seu papel numa construção cidadã de sociedade.

## CAPÍTULO 1

### As Dimensões Históricas, Urbanísticas, Sociais e Econômicas

#### *1.1. Até século XIX - Da Antiguidade ao advento da Modernidade*

Conforme Ferrari (1979) as primeiras civilizações da História Antiga desenvolveram-se em função da fertilidade dos solos de vales para a pecuária e a agricultura. Aproximadamente no fim do neolítico, nasce os primeiros conflitos do uso da terra pela agricultura e pela pecuária. Surge assim, a primeira divisão social do trabalho, e se fizeram necessárias trocas da própria produção com o que o outro produzia. Para isso se estabeleceram locais de trocas entre os produtores, e a moeda foi criada para facilitar as transações. A partir disso se aglomeram outras atividades no entorno desses locais e nascem assim as primeiras cidades, pela separação e convívio de pessoas, com usos diversos dos espaços comuns. Ferrari (1979) comenta que os usos dessas áreas eram acordadas após muito conflito, abundando pretextos para a guerra, que ocorria inicialmente entre pastores (guerreiros) e agricultores (trabalhadores)<sup>6</sup>. Ferrari (1979, p. 210) salienta que essas guerras perduraram até a extinção dos povos bárbaros na idade média.

Para Ascher (2010) a divisão de usos sempre teve a ver com a ideia de cidade, e a dinâmica da urbanização se relaciona ao potencial de interação oferecido por elas. As cidades são agrupamentos de populações que não produzem subsistência alimentar, portanto, a existência das cidades pressupõe uma divisão técnica, social e espacial da produção (Ascher, 2010, p.19). Para ele, o crescimento das cidades se relaciona ao desenvolvimento dos meios de transporte e abastecimento de bens.

Até a Revolução Industrial, os recursos naturais, como o sol, o vento, a água, a inundações regular de rios, a irrigação por gravidade, animais de tração e combustíveis renováveis propiciavam a vida ao homem, com impactos ambientais relativamente

---

<sup>6</sup> Na p. 221 Celso Ferrari denomina a histórica luta de agricultores (sedentários) e pastores (nômades) que segue até a idade média, tem relação com a queda de Roma em 476 d.C.

baixos. A transição para a dependência de combustíveis fósseis (carvão e hidrocarbonetos) durante o século XIX, fez com que vilas e cidades sofressem um processo de urbanização muito acelerado pelo grande êxodo rural desse período, acompanhado, ainda, por crescimento populacional (Roque, 2021). Esses incrementos foram determinantes para a mudança do desenho e do planejamento urbano que passou a ser concebido de modo racional e científico.

Já no início da revolução industrial a habitação se tornou um problema porque muitos trabalhadores moravam de forma adensada ou perto demais das fábricas, que por sua vez poluíam o meio ambiente, degradando o local de abrigo da mão de obra, que adoecida, diminuía a produção. A situação acabava gerando prejuízo na medida que acarretava menor produtividade e conflitos sociais. Com o advento do capitalismo moderno foi consolidada a ideia da produtividade relacionada à qualidade de vida do trabalhador. Muitas pessoas juntas morando nas cidades compartilhando a moradia na mesma região da indústria (que polui o mesmo ambiente onde se vive), o crescente tráfego de veículos, a necessidade de equipamentos de saúde e educação para a população; tudo motivou o desenvolvimento da ciência do urbanismo para trazer ordem à situação posta (Ferrari, 1979, p. 232).

Mas, como veremos mais à frente, tão nobre objetivo na verdade era mais voltado para a proteção do valor do patrimônio imobiliário de alguns, do que à vida de muitos<sup>7</sup>. Nesse sentido, o objetivo de estudar o passado é para buscar a compreensão de como vencer o desafio de decolonizar o ordenamento do uso e ocupação a partir da segunda década do século XXI. A história revela a perpetuação dos mesmos padrões da segregação socioespacial, sendo reproduzidos em distintos contextos, calcada na crença da proteção da propriedade individual. Pode-se dizer, assim, que ordenamento territorial urbano moderno corroborou com a proteção da propriedade e a perpetuação de um cenário feudal, colonial, do senhor da propriedade, pai, o seu clã, a proteção dos seus. E dessa forma também foi perpetuada a histórica lógica excludente da desigualdade sócio territorial, que foi se incrementando ao longo de todo esse tempo por um pequeno grupo, mas validada pela sociedade, composta por indivíduos que associam sucesso à posse de propriedades.

---

<sup>7</sup> O particular tendo supremacia sobre o coletivo é uma herança muito imperialista, colonialista, mas pode-se entender em desconstrução, conforme veremos ao longo da tese.

Talen (2012) afirma que, no final do século XIX, muitos norte-americanos viam as normas urbanísticas como uma forma poderosa de proteção coletiva e comunitária contra o mercado capitalista (Idem, p. 20). Citando as regulações edilícias criadas por Frederick Law Olmsted junto com “Associates for Anchorage”, aquela autora aponta para os propósitos subjacentes, de cunho excludente, presentes em normas urbanísticas que regulam custos mínimos de construção e exigem grandes recuos. Tais normas buscavam manter a área residencial socialmente homogênea, livre de intrusos e acessível somente pela população branca e com alto poder aquisitivo (Idem, p. 21). (Nakano; Guatella, 2015, p. 145)

O valor da terra urbana especulada sempre foi uma situação que se colocou desde o primeiro momento na cidade moderna. É justamente o uso possível e a rentabilidade que esse uso em determinada localização acarreta, que fez com que os preços da terra urbana ficassem extremamente caros, porque as cidades precisavam alocar seus trabalhadores. Assim, o negócio de se construir muitas moradias para locação era relativamente simples e vantajoso e esse modelo foi replicado de maneira indiscriminada até que surgiram as primeiras regras e intervenções do Estado, em especial na Europa.

O zoneamento surgiu como o principal instrumento urbanístico da cidade moderna, e ao longo dela sendo desenvolvido. Conforme Mancuso (1979, p.72) na Alemanha pós unificada essa demanda por habitação foi o grande indutor da busca de soluções para segregar o uso da terra. A grande densidade habitacional acarretada pelo modelo de aluguel - *bloque de alquiler* (Mancuso, 1979, p.72) procurava tirar o maior proveito econômico do terreno onde o edifício era construído. Isso elevou o custo dos terrenos e impactou na falta de habitação<sup>8</sup>. Os representantes do urbanismo social: Victor Huber, Julius Faucher, Adelaide Donnha (pseudônimo Arminius) a partir da análise da situação, propusessem formas de ampliar as cidades para que aumentasse a demanda de habitação ao mesmo tempo que proporcionasse a separação em classes conforme demandava setores mais abastados da sociedade (Mancuso, 1979, p.72).

Em torno a los anos 1860-1870 (veinte años antes de que se introdujera cualquier medida de reforma) se encuentran la primeras, documentadas y sistemáticas denuncias de la cuestion de la vivienda,

---

<sup>8</sup> Muito parecido ainda com o problema brasileiro hoje do século XXI (Maricato, 2013; Rolnik, 2016).

y relacionada com ella, también los primeiros intentos de diagnosticar el mal y de propuestas para erradicarlo. (...) El problema central de toda cuestion urbanística passa a ser el de la vivienda. Por la primera vez la denuncia de la situacion de las viviendas es apoyada e documentada por datos estadísticos ordenados sobre bases científicas: faucher, em particular, basa su analisis em los resultados del primer censo berlines, publicado despues de 1861. (Mancuso, 1979, p.72)

O zoneamento é um instrumento racional modernista amplamente difundido para o controle do uso do solo pelos municípios em todo mundo. Esse instrumento modernista nasceu junto da ciência do Urbanismo que introduziu novas técnicas, desenvolvidas por engenheiros que iniciaram um novo saber aplicado. Enraizados num pensamento positivista racional e crente nos avanços tecnológicos como marcos de novos tempos, capazes de transformar a vida social urbana. Desde o nascimento do Urbanismo também despontaram suas contradições. O instrumento do zoneamento, é destinado ao planejamento, ordenamento e gestão territorial, atuando em complementaridade com outras estratégias e instrumentos.

Conforme Mancuso (1979) Franz Adickes, que estudou direito em Heidelberg, Munich e Göttingen de 1864 a 1867, fora prefeito de Altona (Hamburgo - Alemanha) em 1884. Entre 1890 e 1912 foi prefeito de Frankfurt. Estudioso das questões urbanas, é autor de *Expansão Urbana*, um dos principais textos alemães de sua época sobre o planejamento urbano, que trata de vários conceitos que serão aplicados em toda a Alemanha. Suas teorias previam que a determinação das zonas, por exemplo, deveria considerar proximidade com infraestruturas de transporte, e para o comércio, se previa a necessidade de localização central, que possibilitasse o maior acesso do público consumidor. O custo da terra não era o maior problema, pois os grupos de hegemonia econômica tinham condição de arcar com o preço da boa localização (Mancuso 1979, p. 81). Conforme esse mesmo autor, a elaboração teórica do princípio da *zonificação funcional* coube a Reinhard Baumeister, consolidando uma discussão já ocorrida na Ordem de engenheiros e arquitetos em 1874.

La zonificación adquiere las características, no sólo de simple instrumento, sino autentico modelo de reorganización de la nueva gran ciudad, porque establecelos parâmetros a través de los cuales se lleva a cabo l reorganización, su jurarquización y sus relaciones. Y em el plano teórico se define su carácter de naturalidade – y, em

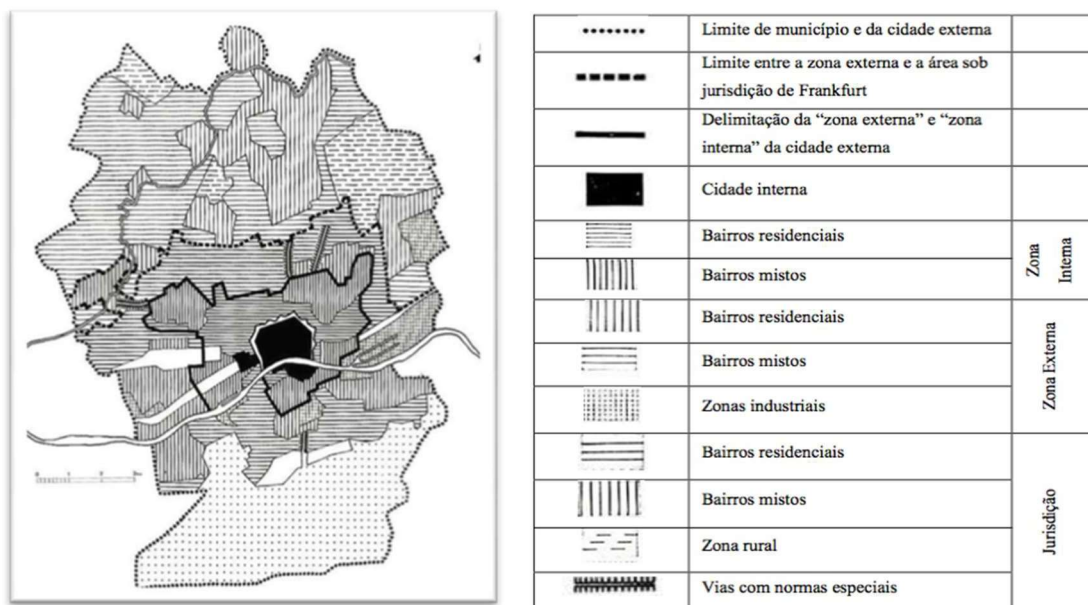
consecuencia, de objetividade y de cientificidade – que nunca nadie lo pondrá em duda (Mancuso, 1979, p. 80).

Em relação às áreas residenciais não foram definidos pré-requisitos específicos para sua localização, a não ser as residências mais ricas que deveriam ser alocadas necessariamente em terrenos tranquilos próximos a bosques e água, com boa vista. A localização dos demais setores residenciais voltados às camadas sociais de trabalhadores, por sua vez, que deveriam estar próximos dos seus postos de trabalho, industriais e comerciais. Foram previstas zonas habitacionais vizinhas às industriais, não apenas para os operários mais simples, mas também para os patrões (Mancuso, 1979). As indústrias se localizariam de modo a não trazer conflitos de ordem higiênica, mas deveriam considerar aspectos econômicos e de infraestrutura para sua localização (Mancuso 1979, p. 82). A migração de operários vindos do campo era vista como um fenômeno exponencial, assim como a crescente demanda de terrenos para novas fábricas.

A divisão que propõe entre cidade interna e cidade externa possibilitou a transformação mais radical das áreas urbanas mais novas, ao mesmo tempo em que preservava o centro histórico, mais valorizado. É sob sua gestão na Prefeitura de Frankfurt, a partir de 1891, que a Alemanha conhecerá uma normatização completa e flexível do espaço urbano (CALABI, 2012, p.133). O plano era simples: limitar a densidade das edificações em relação ao local e determinar funções específicas para o uso do solo – residências, comércio e indústria –, a fim de evitar tanto o congestionamento humano quanto os males da indústria à saúde e às finanças dos moradores e proprietários da cidade (Salgado, 2017).

A construção dessas moradias operárias já estava a cargo da iniciativa privada industrial, que se via com baixo poder de decisão no processo, majoritariamente controlado pelos donos de imóveis. Por outro lado, a efervescência urbana era um "germe do socialismo" (Mancuso, 1979, p. 11) motivada pelas condições precárias de moradia dos trabalhadores. Assim, uma turba de insatisfeitos também começou a preocupar as autoridades. Conforme se verifica na planta municipal e na legenda do Plano de Frankfurt (Mancuso, 1980, p. 133), o modelo era abrangente territorialmente, só que restrito à questão do uso nesse momento.

Figura 2: Imagem montada da planta do primeiro zoneamento proposto para a cidade de Frankfurt, Alemanha, em 1891 e sua legenda ampliada



Fonte: Mancuso (1980, p.135) adaptado

Salgado (2017) atribuí o centro do debate sobre a lei de zoneamento frankfurtiana em dois elementos: a questão da moradia para os trabalhadores e o valor da terra preservado para a elite econômica. Ao definir diferentes funções para as áreas selecionadas, a norma trata de oferecer melhores condições sanitárias e habitacionais, ao mesmo tempo que combate a supervalorização do preço da terra na cidade. Simultaneamente a intenção do *zoning* era preservar uma boa condição de vida urbana para a burguesia (elite econômica), não depreciar em demasiado o preço da terra e garantir mais áreas para habitação da classe trabalhadora. Para alcançar esse objetivo foram criadas áreas de expansão, onde nas partes mais periféricas da cidade, zona externa, era permitido o uso residencial, misto, industrial. Já na zona interna (consolidada) foi permitido apenas usos residencial e misto. Em cada uma, a altura máxima permitida em novas construções e a porcentagem do lote ocupado decrescia de acordo com a distância do centro.

Esse controle era tanto para manter as características das diferentes áreas da cidade, quanto para preservar o valor da propriedade, a fim de impedir um possível impacto negativo de elementos nocivos, e para controlar o padrão futuro de crescimento da cidade. Em outros termos, o zoneamento procurou expandir a malha urbana, criando novas áreas habitáveis e garantindo privilégios aos donos de terra.



Ainda no contexto alemão, até a década de 1930, houve toda uma evolução do uso do instrumento, chegando a se materializar nos *Siedlungen*, zoneamentos residenciais que se tornaram muito segregados e acarretaram diversos problemas sociais (Feldman, 1996). A situação das cidades europeias no fim do século XIX, quadruplicando suas populações, como foi o caso de Frankfurt, levou as habitações multifamiliares a tornarem-se um desafio do ponto de vista sanitário, social e cultural condominial<sup>9</sup>.

Para Leung (2003), o zoneamento foi utilizado principalmente como um instrumento para “controlar a densidade e o volume” (Leung 2003), numa necessidade de garantir alguma oferta de habitação à classe operária. À medida que a ausência de limites, como taxa de ocupação e gabarito, elevou demasiadamente o preço da terra mais bem localizada, surgiram contradições sociais. Parte da sociedade ficou sem acesso à moradia digna enquanto as elites burguesas pressionavam para se manterem afastadas das classes trabalhadoras. Como resposta a essa situação, o primeiro zoneamento amplamente aplicado ao território de cidade, tanto ocupada quanto vazia, propôs diferentes zonas: central (cidade interna), residencial, mista, residencial campestre e industrial (LEUNG 2003).

À medida que a prática dessa regulação se espalhou na Alemanha, os pioneiros do planejamento moderno dos Estados Unidos, como Marsh<sup>10</sup>, Olmsted<sup>11</sup> assistiram ao desenvolvimento do instrumento com grande admiração (Leung 2013). Enviado à Europa para estudar o assunto pelo *New York Comitee on Congested Population*, Marsh tornou-se defensor do método, que consistia em dividir os distritos urbanos em zonas

---

<sup>9</sup> Mais à frente a solução encontrada foi a construção de residenciais de utilidade pública nos arredores de Frankfurt com recursos municipais apoiando Sociedades Construtoras de Utilidade Pública (Mancuso, 1980).

<sup>10</sup> George Perkins March nasceu na Nova Inglaterra (Vermont) em 1801 exerceu a carreira diplomática no governo americano, onde teve a oportunidade de ampliar seus conhecimentos geográficos e culturais, tendo publicado em 1862 o livro *Man and Nature*, com ideias contrárias à grande devastação ambiental praticada à época (Franco, 2008).

<sup>11</sup> Frederick Law Olmsted (1822–1903), paisagista do Central Park, junto com seus filhos e funcionários de suas empresas e sucessores projetaram mais de 6.000 paisagens na América do Norte, incluindo muitos dos parques mais importantes do mundo. O notável legado de design de Olmsted inclui o Prospect Park, no Brooklyn, o Emerald Necklace de Boston, o Biltmore Estate em Asheville, Carolina do Norte, o Mount Royal em Montreal, o recinto do Capitólio dos Estados Unidos e a Casa Branca, e o Washington Park, o Jackson Park e a Exposição Mundial da Colômbia de 1893 em Chicago. Os Olmsteds acreditavam no valor restaurador da paisagem e que os parques podem trazer melhorias sociais, promovendo um maior senso de comunidade e proporcionando oportunidades de lazer, especialmente em ambientes urbanos. Disponível em: <http://www.olmsted.org/the-olmsted-legacy/about-the-olmsted-legacy>. Acesso em: 05 jan. 2023.

com distintas densidades. Nos Estados Unidos, Frederick Law Olmsted<sup>12</sup> foi um dos precursores modernos da necessidade de se estabelecer zonas para ordenar a paisagem, o território. Pouco depois da Guerra Civil, Olmsted<sup>13</sup> e Vaux foram convidados a planejar uma nova comunidade, *Riverside*<sup>14</sup>, no subúrbio oeste de Chicago, em 1875. Nessa proposta não foram estabelecidos perímetros de usos, conforme o modelo de zoneamento no sentido tradicional de separação de usos, mas havia a preocupação com a integração entre a natureza e o espaço.

Especificamente, em se tratando de conflitos já existentes do uso do território no fim do século XIX, no Oeste dos Estados Unidos, Mancuso (1979) na introdução de seu livro *descreve* a situação dos bairros de chineses que existiam nas cidades voltadas para o pacífico (São Francisco e Modesto) onde o poder público passou a travar uma guerra contra esse grupo étnico. A população residente não asiática se sentia incomodada com a dimensão social que a chegada do grupo trouxe, alegando prejuízos ambientais e econômicos.

Figura 3- Imagem ilustrativa das lavanderias chinesas na cidade de São Francisco no séc. XVIII



Fonte: Site sobre xenofobia na cidade de São Francisco no séc. XVIII<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Frederick Law Olmsted, é também considerado o precursor da arquitetura paisagística norte-americana. É o autor do *Central Park* em New York, *Prospect Park* no *Brooklyn* e *South Park* em Chicago. Frederick Olmsted é creditado juntamente com seu parceiro Calvert Vaux pela criação de um dos primeiros subúrbios americanos modernos: o *Riverside*. Disponível em: <https://www.olmstedsociety.org/membership/newsletters/>. Acesso em: 11 abri. 2022.

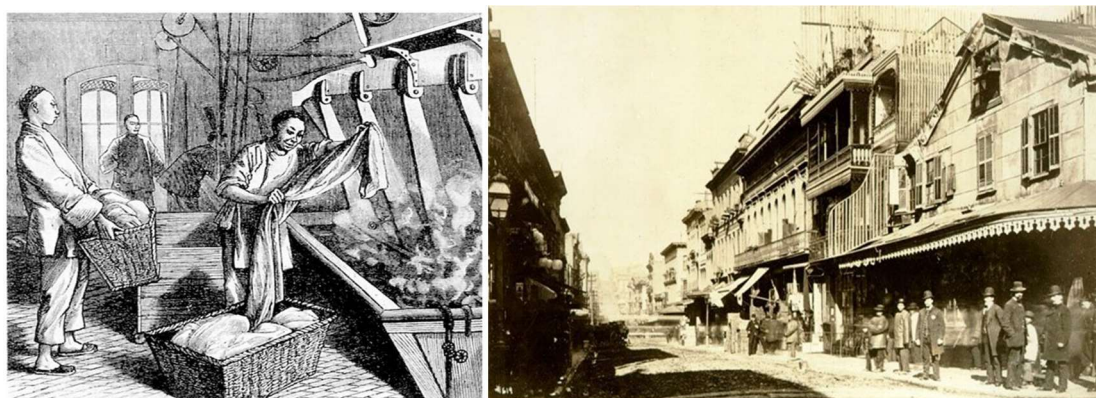
<sup>13</sup> Na realidade as propostas de Olmsted com quase 150 anos parecem bens atuais em tempos de mudanças climáticas, o que exige esforços dos planejadores para que as cidades se tornem mais resilientes e sustentáveis, buscando adotar soluções de drenagem, arborização urbana e projetos urbanos mais adequados ao sítio existente.

<sup>14</sup> Cf. o verbete disponível em: <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/1080.html>. Acesso em: 11 abri. 2022.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://hoodline.com/2015/08/yick-wo-and-the-san-francisco-laundry-litigation-of-the-late-1800s/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Assim, no ano de 1882, foi promulgada a *Lei de Exclusão Chinesa*, a primeira de muitas leis postas em prática para impedir que pessoas da China entrassem nos Estados Unidos. Na cidade de São Francisco foi aprovada uma lei que tornou ilegal operar uma lavanderia em um prédio de madeira sem uma permissão do Conselho de Supervisores, que obtiveram o poder discricionário de conceder ou reter as autorizações. A proibição de uso também se estendida para as atividades de casas de baile, de aluguel de carruagens, matadouros, *sallons* (que deveriam ter uma conotação de casa de prostituição), que também foram sendo usos excluídos das áreas mais centrais e nobres<sup>16</sup>, sob a justificativa de *las ordenanzas* serem impostas em nome dos princípios de *bienestar e, ordem pública*. (Mancuso, 1979, p. 9 e 10).

Figura 4- Imagem de lavanderia chinesa e fotografia de Chinatown em 1880. As imagens ilustram uma matéria sobre xenofobia nas lavanderias chinesas na cidade de São Francisco durante o século XVIII



Fonte: Página em site sobre xenofobia na cidade de São Francisco no séc. XVIII<sup>17</sup>

Nessa linha de construção de argumentos históricos que demonstram como a proteção da propriedade privada pelo uso e ocupação são os principais instrumentos de promoção e perpetuação da desigualdade socioespacial em diversos contextos, vamos traçar um paralelo com o Brasil que adotou posturas políticas que fizeram uso do instrumento do zoneamento no planejamento e gestão de territórios.

<sup>16</sup> A minha dissertação de mestrado abordou a paisagem urbana tradicional da Lagoinha, bairro boêmio adjacente ao Córrego do Arrudas, externo à avenida do Contorno da recém-criada cidade de Belo Horizonte, que historicamente se configurou território marginalizado pelo uso.

<sup>17</sup> At *Grant and Clay*. Photo by T.E. Hecht via the *San Francisco Public Library*. Disponível em: <https://hoodline.com/2015/08/yick-wo-and-the-san-francisco-laundry-litigation-of-the-late-1800s/>. Acesso em: 15 mai. 2022.

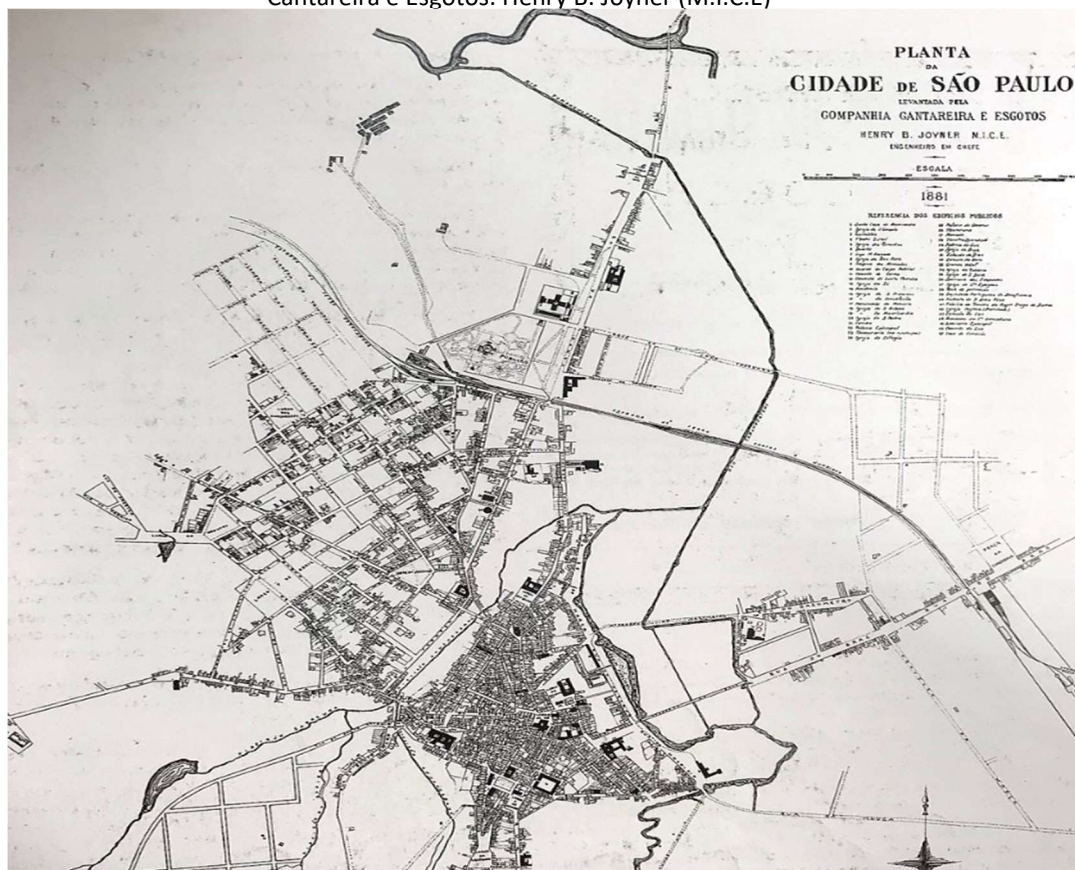
Antes da república, o poder do Governo-Geral, Vice-Reinado e Império era centralizador, mas sua capacidade de controle do território era limitada. Segundo Ferrari (1979), o Brasil possuía uma economia fragmentária, que não se estendia além da construção de um “Brasil arquipélago”. Cada região produtora se ligava a um centro litorâneo, garantindo suas relações externas. Mas a partir da segunda metade do século XIX, as estradas de ferro dinamizaram o uso do território: as redes estabelecidas foram o embrião do que atualmente podemos chamar de área concentrada do Sudeste. Ao mesmo tempo, reforçou laços entre metrópoles regionais. A lei de terras de 1850 foi um marco importante que determinou a segregação socioespacial do país, expulsando pequenos trabalhadores de suas terras, que se viram impelidos a buscar ocupações e habitar de forma precária as cidades.

A Guerra do Paraguai termina em 1870 (1864-1870) quando a agricultura de exportação, especialmente o café, vive uma prosperidade de lucros, que junto a entrada de capital inglês, são os principais investidores das áreas de infraestrutura de transportes – ferrovias, companhias de bonde e construção de estradas – e atividades ligadas à exportação, como bancos, armazéns e beneficiamento, todos garantidos pelo Estado. Na segunda metade do século XIX, a estabilidade do Império de D. Pedro II e o crescimento da economia do café no Vale do Paraíba atraíram empresas estrangeiras para Rio de Janeiro e São Paulo. No Rio, a partir de concessões do Estado, empresas como a *Light and Power* e a *Botanical Garden Company*, do Estado, principalmente no setor de serviços públicos, atuaram no ramo do fornecimento de energia elétrica, transporte, esgoto e gás (Abreu, 1987). A primeira indústria da cidade de São Paulo foi uma fábrica de tecidos fundada em 1872.<sup>18</sup> Os ares da modernidade que surgiram na virada para o século XX sinalizavam uma ruptura. Não éramos mais uma colônia, queríamos ser uma potência, e para tal, escolhas foram feitas, e continuar usurpando a força de trabalho do povo foi uma delas. Costa (2015) aborda a manipulação exercida sobre as leis utilizadas de forma desvirtuada.

---

<sup>18</sup> Neste mesmo ano, o primeiro Censo nacional mostrou que a cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil, aparecia como a maior cidade em número de habitantes (274.972), seguida de Salvador (129.109) e Recife (116.671). São Paulo contava com 31.385 habitantes. (COSTA, 2015)

Figura 5 - Planta da Cidade de São Paulo no ano de 1881, Companhia Cantareira e Esgotos. Henry B. Joyner (M.I.C.E)



Fonte: Arquivo Histórico Municipal da Prefeitura de São Paulo.<sup>19</sup>

Durante toda a Primeira República, de modo semelhante ao que se via em relação ao sistema eleitoral, os direitos de liberdade, de propriedade e de manifestação encontravam-se no poder dos coronéis. Num país predominantemente agrícola até 1930, o domínio exercido pelos grandes latifundiários, claramente, impedia a participação política ao negar os direitos civis. Sua lei e seu poder imperavam, e o controle sobre seus súditos dava-se nos mais diversos segmentos da sociedade. A justiça, pois, controlada pelos agentes privados, na verdade inexistia, e a lei, que deveria ser instrumento de igualdade, era utilizada aos sabores de grupos particulares, tornando-se objeto de castigo e perseguição contra inimigos, mas, ao mesmo tempo, de agrado e benevolências para com os aliados. Desse modo, inviabilizavam-se as condições idôneas ao exercício dos direitos dos cidadãos. (Costa, 2015).

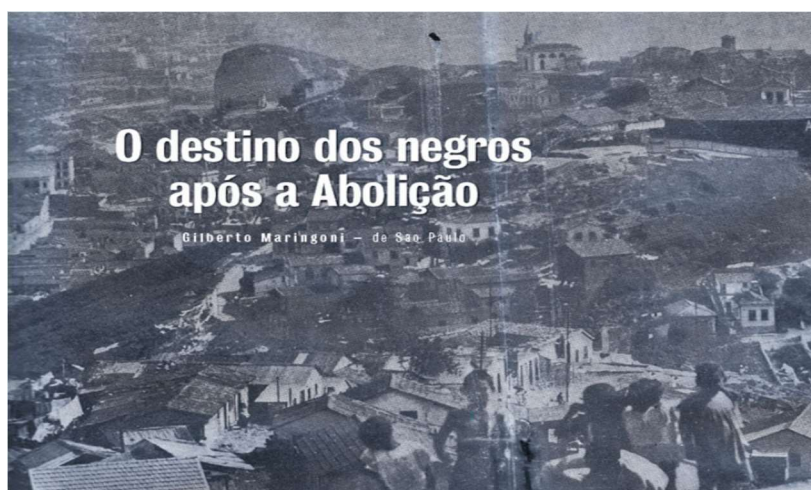
Em 1888, é assinada a abolição da escravidão no Brasil, último país da América Latina a fazê-lo. Conforme entrevista da repórter Amanda Rossi da BBC Brasil ao historiador Luiz Felipe de Alencastro, havia um debate, proposto pelo abolicionista,

<sup>19</sup> Cf. Informativo do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís - Número 20 - set/out.2008. Disponível em: [www.arquiamigos.org.br](http://www.arquiamigos.org.br). Acesso em: 25 mai. 2022.

engenheiro e negro, André Rebouças, sobre a repartição das terras nacionais para ex-escravizados. Sua ideia era criar um imposto sobre fazendas improdutivas e distribuir as terras, com apoio do político Joaquim Nabuco, também abolicionista. A proposta amedrontou o movimento republicano, que se aliou aos latifundiários, para que a propriedade rural não fosse partilhada com ex-escravizados. Assim, a pressão para a aprovação da Lei Áurea sem nenhuma compensação ou alternativa para que os libertos pudessem ter alguma perspectiva de vida, levou a grande massa de trabalhadores libertos, sem posse de terra nem ocupação definida, a criar as favelas urbanas como instrumento de sobrevivência.

A favela no Brasil nasce da ocupação de áreas verdes isoladas nos centros e na periferia, fora da cidade planejada, determinada pela zona urbana. Os altos custos com aluguéis caros em áreas planejadas e servidas de infraestrutura expulsou os mais pobres a habitar lugares distantes sem transporte (Valladares, 2005).

Figura 6: Capa da publicação do artigo de Gilberto Maringoni na revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA, 2011



Fonte: IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas<sup>20</sup>

Nas franjas ou nos morros onde a própria mata poderia servir materiais para construção do abrigo, a população desvalida de recursos precisava morar em algum lugar, restando-lhes esta única opção. Outra opção de moradia para população marginalizada, muito difundida nos fins do século XIX foram os cortiços - as primeiras

20

Disponível

em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7026/1/Desafios\\_Desenvolvimento\\_v.8\\_n.70\\_2011.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7026/1/Desafios_Desenvolvimento_v.8_n.70_2011.pdf). Acesso em: 20 ago. 2022.

formas de aglomeração coletiva urbana, que, apesar de ilegais (ROLNIK, 1997. p.59), possibilitavam que as pessoas de baixa renda conseguissem se estabelecer mais próximas ao local de trabalho<sup>21</sup>. Uma das mais famosas aglomerações foi a “Cabeça de Porco”, no Rio de Janeiro, chegando a abrigar 4 mil famílias. Esse cortiço foi demolido em 1893 pelo então prefeito Barata Ribeiro. Pelo fato de, em geral, os cortiços localizarem-se em áreas centrais, foram, desde esta época, alvos diretos das primeiras intervenções higienistas propostas em várias capitais brasileiras, como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, ainda no fim do século XIX.

No Brasil os cortiços e as favelas, tradicionais formas de ocupações precárias, são tão antigas quanto muitas das mais antigas ocupações formais de muitas cidades, como nos pode revelar Valladares (2005) e Jacques (2007)<sup>22</sup>. A cidade formal amparada pela regulação que determinava novas áreas de expansão<sup>23</sup>, tinha o negócio de implantação de infraestruturas consolidado na república como um próspero mercado para os proprietários de terras, engenheiros e investidores.

Com o apoio da linha do tempo anexa a essa tese<sup>24</sup>, a separação de usos conflitantes e as disputas pelas terras compõe a nossa história de ocupação no planeta, e com o advento da indústria as cidades tiveram um salto populacional, o que agravou os problemas ambientais, contribuindo para o estabelecimento da ciência do urbanismo. Ascher (2010) entende a modernidade mais do que um mero período e uma era estática, ele entende a modernidade como o próprio processo de transformação, por isso ainda estaríamos ainda nesse “período”, sendo o zoneamento como seu marco e principal instrumento de controle racional da cidade.

Figura 7: Imagens de meados do século XX quando houve crescimento exponencial de ocupações em favelas nas maiores cidades brasileiras, evidenciando a grande inquietude e vaivém das pessoas

---

<sup>21</sup> De acordo com o dicionário Aurélio, a origem da palavra liga-se à ideia de congestionamento: “caixa cilíndrica de cortiça na qual as abelhas fabricam mel e cera”.

<sup>22</sup> Conforme essas autoras, a favela é uma legítima expressão da cultura popular e reflete a capacidade de reprodução de modos de sobrevivência, orientados pela necessidade de se abrigar com o que se possui de disponível e precário.

<sup>23</sup> Em um mapa, uma zona determinando uma abrangência físico territorial.

<sup>24</sup> Construída pelo recorte de fatos históricos que demonstram como até o advento da modernidade a história da humanidade, na vida cotidiana das cidades, sempre selecionava as melhores áreas para uso por pessoas ou atividades consideradas mais nobres.



Migrações para os grandes centros urbanos nas décadas de 1950 e 1960 resultam na ampliação dos assentamentos precários. Imagens de incêndio (favela do Esqueleto no Rio de Janeiro -1956) e desabamentos (com a visita do governador do Rio de Janeiro Carlos Lacerda) obrigam o poder público a iniciar as primeiras intervenções.



Acervo Última Hora. Arquivo Público do Estado de São Paulo

Fonte: Imagens do artigo *Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. Bonduki (2018), na publicação *A Luta Pela Reforma Urbana No Brasil*, CAU SP, 2018

*1.2. Século XX - A consolidação da 1ª modernidade e o zoneamento abrangente como instrumento típico do movimento modernista. As grandes escalas do zoneamento compreensivo e o desenho como controle.*



De acordo com Rolnik (2016)<sup>25</sup> em um artigo sobre o centenário do zoneamento de Nova York, há uma importante distinção das duas grandes estratégias de regulação urbanística no mundo, o modelo normativo, baseado na experiência americana derivada da alemã, e o modelo discricionário, de origem inglesa.

Figura 8- Imagem retirada da página do Labcidade (USP) explicitando peso que o mercado imobiliário possui nas decisões sobre uso e ocupação do território

## 100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?

Por Raquel Rolnik\* e Mathews Vichr Lopes\*\*



Fonte Labcidade USP.<sup>26</sup>

O primeiro, o zoneamento tradicional, pré-define em mapas e tabelas com coeficientes o que um proprietário pode ou não pode fazer em seu terreno conforme a zona onde se insere, pré-determinando os parâmetros urbanísticos de cada setor. No modelo inglês é feita uma análise a partir de méritos individuais, condições ambientais e consultas a moradores do entorno de cada empreendimento, em um processo mais demorado, lote a lote, embora pareça ser mais assertivo para a população que se envolve mais (Rolnik, 2016). Chicago e Nova Iorque eram polos industriais e comerciais no início do século XX, além de concentrarem a maior população dos Estados Unidos (cerca de 2,2 e 4,8 milhões de habitantes respectivamente). Neste contexto de incipiente efervescência metropolitana, em 1905, um grupo de proprietários de lojas da moda na Quinta Avenida em Manhattan, Nova Iorque, se organizou-se para expulsar as

<sup>25</sup> Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/tag/zoneamento-nova-york/>. Acesso em: 10 abril 2019.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/100-anos-de-zoneamento-ainda-faz-sentido/>. Acesso em: 11 mar. 2018.

crecentes fábricas de roupas do distrito, temendo que os preços dos terrenos adjacentes à fábrica se desvalorizassem (Mancuso, 1979).<sup>27</sup>

Figura 9 - *Chicago Building* (Chicago) e *The Flatiron Building* (New York, 1907)



Fonte: Wikipedia<sup>28</sup>

Além da questão de usos incompatíveis, já se discutia em Manhattan há alguns anos a necessidade de se criar um instrumento para lidar com os conflitos relacionados à construção de altos volumes de edifícios que impediam que luz e o ar chegassem às ruas.

Chicago, nessa época, vivia as consequências perversas da política do bossism (ou laissez-faire urbano) - os “boss” ofertavam serviços mínimos aos imigrantes em troca de votos eleitorais, fazendo que as cidades fossem vítimas de uma política urbana completamente descontrolada, atendendo somente aos interesses políticos e especulativos decorrentes dessa prática. Além disso, devido à intensa imigração, havia grande incômodo nos membros da classe média com a heterogeneidade socioeconômica e de usos existentes na vizinhança dos locais onde habitavam. Não eram só as residências operárias e de imigrantes pobres que incomodavam, mas também a sujeira e o barulho das indústrias. Deste cenário emergiram reações sociais, especialmente desses membros da nascente classe média, de sociedades de classe, de associações de pequenos comerciantes e de

<sup>27</sup> Foi em um cenário de muitos conflitos e debates em jornais, com destaque especial para o papel da opinião pública, que a cidade de Nova York promulgou a primeira lei de zoneamento nos Estados Unidos em 1916.

<sup>28</sup> Disponível em: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:2010-03-03\\_1856x2784\\_chicago\\_chicago\\_building.jpág](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:2010-03-03_1856x2784_chicago_chicago_building.jpág). Acesso em: 11 mar. 2018.

empresários (como os rotarianos a partir de 1900) que por suas pressões políticas, induziram ao aparecimento de medidas normativas para disciplinar a ocupação do solo (como o zoning) (1) assim como para melhorar as condições estético-ambientais do espaço urbano. Deste último aspecto é que derivariam os condicionantes para a emergência de uma manifestação tipicamente norte-americana: o movimento City Beautiful. (Simões Júnior, 2012)

A primeira Resolução de Zoneamento em New York (1916) veio em resposta à construção do *Equitable Building* (1912/1915), edifício de 42 andares, na baixa Manhattan.

Figura 10 - *The Equitable Bldg*, finalizado em 1915. (PR 54, Postcard File)



Fonte: Site da sociedade histórica de Nova York.<sup>29</sup>

Os principais autores desta resolução foram George McAneny<sup>30</sup> e Edward M. Bassett<sup>31</sup>. A norma estabeleceu controles de altura e recuo em edifícios, bem como

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.nyhistory.org/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>30</sup> George McAneny era jornalista, defensor da preservação e do planejamento da cidade. Foi presidente do distrito de Manhattan (1910 a 1913), presidente do conselho de vereadores de Nova York de (1914 a 1916), diretor executivo da Comissão de Serviço Civil da Cidade de Nova York (1902), secretário da Liga de Reforma do Serviço Civil de Nova York (1894-1902), gerente executivo do *The New York Times* (1916-1921) e presidente da Regional Plan Association (1930-1940). Principal defensor de planejamento e preservação de Nova York na primeira metade do século XX, McAneny ajudou a criar o *National Trust for Historic Preservation* e a preservar a prefeitura. Disponível em: <http://www.nypap.org/preservation-history/george-mcaneny/>. Acesso em: 11 mar. 2018.

<sup>31</sup> Bassett era advogado, grande teórico fomentador do zoneamento americano. Em 1907, Bassett foi nomeado para a Comissão de Serviço Público de Nova York, onde serviu até 1911. Durante esse período,

separava usos incompatíveis, passando a restringir a altura das torres a uma porcentagem do tamanho do lote e proporcional a largura da via. A resolução de 1916 da cidade de New York determinou que os edifícios em zonas estritamente residenciais pudessem ter a altura correspondente à largura das ruas à frente deles; uma proporção de um para um, em outras palavras (as ruas laterais de Manhattan têm tipicamente 18 metros de largura).Essas zonas "1" cobrem a maioria dos mapas de grandes dimensões anexo da Resolução de Zoneamento de 1916.Também são visíveis nos mapas as zonas "1 1/4", "1 1/2", "2" e, na Baixa Manhattan, uma zona "2 1/2"<sup>32</sup>, onde os edifícios podem subir duas vezes e meia a largura da rua. Isso teria confinado o *Equitable Building* a 18 andares, conforme cálculos do *The New York Times*.

O ambiente construído, especialmente em um lugar tão eclético como a cidade de Nova York, tem uma maneira de esconder a história à vista de todos. Com isso em mente, se você nunca notou quantos perfis de edifícios do início do século XX em Nova York se retraem gradualmente da calçada à medida que o edifício cresce, então você poderá se surpreender na próxima vez que sair. Embora exista uma estética inerente a esse projeto, também é fruto de um esforço mais prático para impedir que as ruas de Nova York se transformem em desfiladeiros sombrios e escuros como foi nos primeiros dias dos arranha-céus. Em 1915, o Equitable Building, de 40 andares (120 Broadway), foi concluído. Ostentando uma área enorme de 1,2 milhão de pés quadrados em um único hectare, a monstruosidade lançou uma sombra permanente de 7 hectares na rua abaixo. Era ao mesmo tempo um testemunho dos avanços tecnológicos que possibilitavam o arranha-céu e um sinal flagrante dos danos que um edifício não regulamentado poderia causar à cidade. Não surpreendentemente, as pessoas começaram a perceber, e o clamor cresceu constantemente. Em agosto de 1915, o New York Times resumiu um discurso de George B. Ford do Comitê de Planejamento da Cidade de Nova York para os alunos da American City Bureau Summer School, retratando os arranha-céus como “más propostas de negócios, destrutivas dos valores adjacentes da terra,

---

ajudou no desenvolvimento dos Contratos Duplos (também chamado de plano de metrô duplo) para o metrô da cidade de Nova York, que resultou em metrôs conectando Manhattan e Brooklyn pela primeira vez. Ele também defendeu a racionalização do movimento de trens, abolindo terminais de ponta em favor do método “pêndulo” de movimento de trens. Foi vice-presidente do Comitê de Planejamento da Cidade de Brooklyn, para o qual foi publicado um relatório em 1914. Foi presidente da Comissão de *Heights of Buildings* de Nova York, cujo relatório final 1916 apresentou a primeira resolução de zoneamento da cidade, tornando-se a primeira ordenança abrangente de zoneamento nos Estados Unidos. Consequentemente, Basset serviu como conselheiro no Comitê de Zoneamento do Plano Regional de Nova York e Seus arredores e na Comissão de Planejamento da cidade.

<sup>32</sup> Zoning Text. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/access-text.page>. Acesso em: 20 abri. 2022.

obstruções prejudiciais à luz e ventilação e edifícios indesejáveis” geralmente.<sup>33</sup>

Além da questão da altura, a legislação foi criada para controlar a invasão de distritos comerciais de varejo por fábricas, e de distritos residenciais por fábricas e empresas (Mancuso, 1979). A medida também era voltada para impedir o aumento do congestionamento das ruas e do tráfego de metrô e bondes em trechos em que a população já era grande demais para as calçadas e instalações de transporte público, redes de abastecimento de água, se pensando na capacidade de suporte limite da infraestrutura instalada. Esse princípio é dos mais importantes do uso do instrumento e de sua utilização em qualquer cidade: a relação entre o coeficiente máximo de aproveitamento e limite de atendimento da infraestrutura instalada, que em outras palavras se refere a capacidade máxima dos sistemas existentes (serviços públicos).

Conforme Gray (2022) os primeiros regulamentos de zoneamento foram, em alguns casos, motivados por racismo e classismo, particularmente no que diz respeito àqueles que exigem habitação unifamiliar, sendo a constitucionalidade das normas municipais de zoneamento confirmadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos em *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.* em 1926. De acordo com Badger e Bui (2019) em uma matéria do New York Times que questiona o ideal americano individualista de uma casa com quintal em grandes lotes, o zoneamento unifamiliar é reflexo de um traço cultural bastante ligado à tradição patriarcal, à proteção da propriedade da família, já que um grande número de cidades ordenam extensivamente para casas unifamiliares isoladas (BADGER-BUI, 2018) de baixa densidade, sendo o uso nobre por excelência, a ser protegido não apenas de incômodos causados pela utilização destinada a fins industriais e comerciais como também de prédios residenciais multifamiliares, sendo mais predominante nas cidades dos EUA do que em outros países (Lent, 2022). O zoneamento, explícito nos novos parcelamentos, foi definido como condicionalidade para o recebimento de financiamentos federais nas áreas de transportes, habitação e defesa civil ao longo do século XX. O uso do zoneamento adequado ao tipo de projeto aprovado e ao financiamento habitacional.

---

<sup>33</sup> “Undesirable edifices generally”: The 1916 Zoning Resolution | New-York Historical Society. Disponível em: <http://blog.nyhistory.org/undesirable-edifices-generally-the-1916-zoning-resolution/>. Acesso em: 18 ago. 2018.

Seguindo a tendência de normatização legal do uso e ocupação regulados num zoneamento abrangente, nas cidades brasileiras isso se constata pelas expansões de novos bairros. No anexo da linha do tempo verificamos a enorme quantidade de ações de expansão nas maiores cidades brasileiras, que, no entanto, não dava solução ao problema da moradia popular, sempre marginalizada e precarizada. Bonduki, (2004) descreve o fenômeno da excessiva expansão da malha urbana de São Paulo na década de 1920 como uma empreitada do capital privado que abriu muito mais loteamentos do que a demanda existente. Em paralelo as ocupações periféricas foram a estratégia de moradia para a população de baixa renda, em geral, direcionada pela indústria que se fortalecia no país e que, muitas vezes, oferecia postos de trabalho em cidades periféricas, ultrapassando as fronteiras das capitais, e onde o acesso a terra era mais barato.

Embora o desenvolvimento econômico utilizando a construção civil e a expansão de infraestruturas seja o principal fator preponderante na ocupação das cidades e disputa pelo uso e ocupação, também havia discussões aqui, nas cidades latinoamericanas, acerca dos problemas sociais relacionados ao uso da terra, em especial a escassez para moradia. Destaque ao tema da cidade e habitação no contexto latino-americano debatido no *Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular*, ocorrido em Buenos Aires, em 1939. O evento demonstra como a organização para discussão sobre o tema da cidade, da moradia, era uma prática que mobilizava um bom contingente de gestores e pesquisadores latino-americanos, dispostos a discutir os impactos das grandes ondas migratórias marcadas por duas guerras que modificaram muitas dinâmicas geopolíticas na América Latina que recebeu grande contingente de refugiados.

A cidade de São Paulo que no final dos anos 40 contava com mais de dois milhões de habitantes (Feldman, 1997), demonstrando uma característica de uso e ocupação verificada em outras grandes cidades do país, onde se desenvolve, formalmente, de um lado, uma tendência de verticalização nas áreas mais centrais, e do outro a ocupação extensiva de loteamentos novos nas franjas urbanas<sup>34</sup>. Conforme Feldman (1997), ainda

---

<sup>34</sup> No movimento moderno, a grande escala rodoviária ordenou os espaços, segregou e produziu paisagens com dispersão urbana. Coincide com o contexto político, econômico e social motivado por ideais de progresso, ordem, economia de escala e produção em massa, a própria instauração da

no caso de São Paulo, a Lei nº 5261/1957 foi um grande marco para utilização do coeficiente de aproveitamento do país. Abordava o tema dos parâmetros, chamando atenção para os aspectos de uso, densidade, mínimo para habitação e recreação, revelando a racionalidade controladora desse momento de consolidação dessa modernidade que pactua o estabelecimento dos interesses da burocracia e da ordem, revelado na nítida rigidez na estipulação de metragens.

Para Anhaia Mello<sup>35</sup> o planejamento era um “problema técnico” e, portanto, “politicamente neutro”, podendo ser utilizado por qualquer forma de organização política, como afirmou em 1945, ao assumir a presidência da Sociedade Amigos da Cidade (Feldman 1997). Ele alinhava-se ao pensamento urbanístico americano de proteção da propriedade privada, da valorização imobiliária e de investimento garantido pelo instrumento. Anhaia Mello e Prestes Maia possuíam mais alinhamento à experiência Americana, onde a segregação também é marca no uso do instrumento: Uma cidade segregada, protegida, corrompida (Mancuso 1980). A experiência alemã já vincula o zoneamento às experiências mais sociais de provisão habitacional, os *Siedlungen* - bairros e residenciais para classes populares, que acabaram virando um problema pela excessiva segregação. A segregação, não seria então o pior dos efeitos colaterais do zoneamento?

Em São Paulo, a partir de 1947, as ideias americanas repercutem tanto na organização do setor de urbanismo visando institucionalizar um processo de planejamento, como nos trabalhos voltados para a construção do zoneamento compreensivo. Planejamento e zoneamento se desenvolvem como processos bastante diversos no interior da administração municipal. Enquanto os princípios do planejamento como função de governo, e a concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade e das intervenções estritamente físicas não ultrapassam o universo das ideias e representações, o zoneamento remete à história da cidade real, à história de um processo em constante transformação, que se constrói socialmente, em função de interesses e atores concretos. Desde os anos 30, o zoneamento como instrumento privilegiado de planejamento e

---

burocracia no serviço público, típica do período fordista. O tecnicismo mono funcionalista do planejamento modernista, ora promoveu uma renovação de áreas urbanas centrais onde predominam arranha-céus (comerciais e institucionais) - permeados por áreas verde (“torres-no-parque”) -, ora expandiu horizontalmente a cidade para os subúrbios dispersos (cidades-dormitórios).

<sup>35</sup> Luís Inácio Romeiro de Anhaia Melo se formou na Escola Politécnica de São Paulo como engenheiro e arquiteto. Em dezembro de 1930 foi nomeado prefeito da cidade de São Paulo e permaneceu no cargo por um ano. Em 1937 assumiu o cargo de secretário de Viação e Obras Públicas do estado de São Paulo.

inseparável do plano é o grande consenso em São Paulo. Prestes Maia, Anhaia Mello, Lebret e Moses, embora coloquem posições distintas quanto à forma de utilização do instrumento, apregoam sua adoção (Feldman, 1997, p. 2)

Em São Paulo, além de Anhaia Mello, Prestes Maia, Padre Lebret é uma terceira referência de planejamento urbano no século XX na cidade (Feldman, 1997). Consta citar que foi na década de 1940 que o Movimento Economia e Humanismo, liderado pelo Padre Lebret difundiu-se, assim como sua ideia de organização social pela nucleação local, a partir de comunidades de base e não de movimentos de massas<sup>36</sup>. Em defesa de políticas sociais amparadas na associação entre trabalhadores, empresários e Estado, por meio da legislação trabalhista e políticas de bem-estar, propunham promover ações redistributivas (GODOY, 2016). Lebret foi influenciado pela ideia de solidariedade de Durkheim e pelo comunitarismo de Tönnies, do filósofo Emmanuel Mounier (Godoy, 2016).

Mounier foi um dos mais ativos inspiradores dos movimentos católicos de esquerda no Brasil, apresentava uma profunda crítica ao liberalismo e ao individualismo possessivo, defendia uma ruptura com a ordem estabelecida e uma luta incessante contra os totalitarismos. Foi editor da revista *Esprit*, de Lyon, e um dos principais líderes da resistência francesa. O autor também defendia o comunitarismo e a necessidade de os intelectuais passarem do conhecimento para a ação. Segundo Mounier, não bastava compreender a realidade, era preciso transformá-la. Neste sentido, nota-se uma estreita semelhança entre a práxis de Mounier e de Lebret. Para este, o método de observação e análise das questões econômicas e sociais deveria ter um papel central e pedagógico. Era fundamental conhecer a realidade das situações concretas a partir de levantamentos empíricos para planejar ações para o desenvolvimento, assim como formar agentes intermediários, técnicos e políticos, que seriam responsáveis por levar a cabo essas ações (Godoy, 2016).

Esses movimentos que nas periferias lograram algum êxito, na manutenção da postura de permanecer e resistir, pela disputa dos trabalhadores versus o negócio imobiliário, mais uma confirmação histórica da disputa pela terra. O nascimento do modo “fordista” industrial e racional de organizar a cidade (Harvey, 1989) foi motivado com a vinda de trabalhadores para indústrias, tendo início nos países do hemisfério

---

<sup>36</sup> Movimentos de massas aqui entendidos como grandes greves, revoltas e tentativas de revoluções



norte em séculos e décadas anteriores, e no Brasil na primeira metade do século XX. Harvey (p.32, 1989) destaca a análise das condições de produção, circulação e consumo como essenciais para se entender o modernismo e as suas atuais manifestações.

Nesse contexto, o zoneamento abrangente se estabeleceu, pois legalizava a expansão horizontal e periférica nas bordas, enquanto verticalizava e concentrava edifícios no centro. Assim se consolidou como mais poderoso instrumento que de fato norteia o desenvolvimento urbano, e exclui desse processo o povo que não tem capital pecuniário para adquirir imóvel na área formal. A lei de ordenamento do uso e da ocupação foi uma grande aliada dos proprietários imobiliários para a manutenção de seus privilégios, embora muitas vezes os temas ambientais e sociais surgissem como problemas indutores de ações de planejamento e obras de infraestrutura<sup>37</sup>. Conforme explicitado aqui, predominantemente pelo potencial ganho econômico, o planejamento urbano, o ordenamento e gestão territorial e a construção de políticas públicas foram sendo orientados por esse ser, o zoneamento.

A história também demonstra o empenho de se buscar compreender as experiências de outros países, troca de conhecimento, abertura de cursos, criação de órgãos, incrementos de métodos e técnicas de planejar as obras nas cidades, e o ordenamento do solo que se fazia na Europa, nos Estados Unidos e mesmo, aqui no Brasil. Isso é importante salientar isso para que se compreenda o que urbanistas como Maricato (2013) e Villaça (2010) afirmam, que os problemas urbanos do Brasil nunca foram por falta de estudos e planos. Maricato (2013) faz críticas ao urbanismo modernista apoiado na centralização e na racionalização do aparelho de Estado durante a ditadura. Alega que o planejamento se aplicou à parte da cidade, convenientemente com o apoio do legislativo. Parece que esse legislativo aprendeu que deixar uma parte sem lei é que garante o voto, assim muito se utilizou da luta pela terra como barganha eleitoral por alguns políticos<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Por isso a menção às obras locais e planos de desenvolvimento nacionais que se encontram na linha do tempo. Cf. Anexo II.

<sup>38</sup> Há situações, como observadas no próprio Distrito Federal, que se tem a impressão que o poder público permitiu que algumas áreas fossem parceladas irregularmente a fim de reunir ali entre os ocupantes, futuros eleitores dos políticos que se precipitam a vir ajudar com a oferta da regularização em troca do voto.

Conforme Maricato (2013) não foram faltas de planos que levaram a desordem urbanística, em termos de discurso o plano cumpre um papel ideológico, as normas existem e passam pelos ritos executivos e legislativo. Mas o Plano Diretor por exemplo, está no campo dos princípios e diretrizes, afastado da gestão urbana e de todo o aparato legal regulatório que convive com a cidade ilegal. (Maricato, 2013, p. 128)

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano discurso” cumpre o papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos (MARICATO, 2013, p, 124).

De fato, a prática do planejamento urbano como uma atividade/ciência, foi financiada e desenvolvida para que correspondesse aos anseios econômicos buscados pelas nações no século XX. As professoras Piquet e Ribeiro (2008) esclarecem:

(...) Após a Segunda Guerra Mundial, ganham relevo teorias sobre desenvolvimento, em que as políticas públicas compensatórias de base keynesiana são vistas como capazes de fazer frente às fases recessivas dos ciclos econômicos e, de forma complementar, de reduzir desequilíbrios sociais e setoriais derivados da estrita lógica do mercado. O Estado é percebido como o agente político e econômico apto a conduzir projetos de desenvolvimento que resultariam não apenas na expansão do produto e do emprego, mas também, na superação das desigualdades espaciais.

É nesse contexto que o planejamento, até então considerado inerente e exclusivo do sistema socialista, passa a ser aceito e adotado pelos países capitalistas, porquanto é visto como uma técnica de aplicação de políticas. Boa parte dos economistas mais importantes da época, como Jan Timberger, Gunnar Myrdal, François Perroux e Vittorio Maramba, acreditava no planejamento, sendo as suas concepções amplamente aceitas nos meios especializados latino-americanos.

Na América Latina, não só havia um paradigma aceito por atores políticos e sociais de grande relevância, como também o desenvolvimento econômico era um objetivo compartilhado. Acreditava-se, firmemente, ser o Estado o principal responsável pelo desenvolvimento. Um Estado investidor, regulador e, ainda, protetor do mercado interno e da indústria nacional. O pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) dominava as análises sobre os processos de crescimento das economias latino-americanas e orientava muitas das propostas de política econômica nesse período. Albert Hirschman, Raul Prebisch e Celso Furtado eram

seus principais representantes. O debate da época voltava-se para as ideias de crescimento, desenvolvimento, subdesenvolvimento e centrava-se em questões relativas à possibilidade de universalização dos padrões de produção e consumo praticados nos países que lideraram a revolução industrial. (Piquet; Ribeiro, 2008, p. 50)

Conforme essas mesmas autoras o ato de planejar é essencialmente uma decisão política, relacionando problemas concretos com a disponibilidade de pessoal técnico qualificado, existência de informações acessíveis, capacidade de produção de projetos e programas no setor público e no setor privado e, ainda, à possibilidade de coordenação entre setores e regiões. (Piquet; Ribeiro, 2008, p. 510).

Figura 11: Imagem montada com mosaico de Cartazes CIAM



Fonte: site da ONU (2008)

*O Congr s Internationaux d'Architecture Moderne* (CIAM) se reuniu por dez vezes, entre 1928 e 1956 (Mancuso, 1979). Seu mais conhecido produto foi a "Carta de Atenas", produzida na 4ª edi o, em 1933. A ideologia do CIAM de bem-estar, proposta nas ideias de cidade parque, foi uma utopia que se materializou em Brasília. Por essa excepcionalidade ela  , inclusive, Patrimônio Mundial da Humanidade, tombada pela Organiza o das Na es Unidas para a Educa o a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1987.

Como memória viva de uma expressão de planejamento e ordenamento teorizado pelo movimento modernista materializado na cidade, no caso de Brasília o que se vê   justamente, na prática, caso real, vida como ele  , são as contradi es de uma boa ideia que envolve muita exclusão para se consolidar, pois, não muito colada na cidade utopia, está a realidade da exclusão dos trabalhadores que sem condi o econômica de adquirir moradia na área planejada, hoje tombada, foram morar nas antigas cidades satélites. O nome em si já diz que elas tinham que pairar longe da cidade planejada para que o centro do poder político nacional fosse imaculado por uma cidade racionalmente planejada e que oferece boa qualidade de vida a seus moradores.

Também foram tratados no CIAM temas como o habitat mínimo, habita o coletiva, o edifício racional, a cidade funcional. O zoneamento compreensivo foi o principal instrumento dessa cidade funcional controlada. Essa busca por um padrão ideal, pela cidade ideal, que se estabelece com normas de onde se pode construir o que, e de que forma, a partir do racional que classifica, categoriza e pontua os bons e ruins, se relaciona ao que Harvey (1989) chama de "poder opressor da razão puramente instrumental sobre a cultura e a personalidade" (p. 24).

### *1.3. Século XX - A segunda modernidade ou pós-modernismo: a contesta o, a diminui o da escala e o retorno ao local*

Para planejadores do fim do século XX a crise da matriz modernista passava pelos problemas gerados pela fragmenta o dos espaços, o que levou a nega o da rua, "neutralizou e pasteurizou" territórios. Seus críticos apontavam os problemas que o excesso de padroniza o e do funcionalismo gerou: Homogeneiza o, pasteuriza o de

diferentes lugares, e pouca eficiência do zoneamento segregador. A segunda modernidade (Ascher, 2010), também chamada de pós-modernidade, compreende um conjunto de mudanças, ou pelo menos o questionamento acerca de algumas práticas modernistas, de padrões sociais, culturais, artísticos, filosóficos, científicos e estéticos. Os expoentes do pós-modernismo foram críticos às soluções adotadas para reconstrução das cidades europeias pós segunda guerra baseadas nos fundamentos de funcionalidade e fordismo do modernismo.

Conforme Gehl (2013) o planejamento moderno perdeu a dimensão humana. Para ele, uma das maiores perdas do movimento moderno é a perda das escalas humana no planejamento urbano, que envolve três níveis: a grande escala, correspondente ao projeto concebido desde uma perspectiva aérea macro; a média escala correspondente ao projeto de bairros ou áreas determinadas da cidade, e a pequena escala, que é “a cidade experimentada pelas pessoas que a utilizam ao nível dos olhos” (Gehl, 2013, p. 195).

Entretanto apesar do nascimento desse movimento ideológico contestador, nas décadas de 1960 e 1970, a marca rodoviarista do modernismo dentro do contexto econômico capitalista acabou se expandindo em todo planeta, e teve como grande apoio a indústria automobilística, a indústria da construção civil, que por meio do incentivo a determinados padrões de consumos patrimonialistas. A ideia de sucesso passa pelo consumo e fortalece o individualismo do homem moderno ocidental, e sua vitória profissional, relacionada às aquisições de bens. Os gostos e padrões de consumo que são culturalmente construídos e estimulam o mercado de todos os tipos de bens: os carros, as casas grandes nos subúrbios que possam acomodar o maior número de bens adquiridos, foram incentivados e consolidados pela era da informação, e a comunicação em revistas, tv, desde a década de 1950, avançando nos anos 2000, disseminaram esse modo de vida do mundo capitalista ocidental como modelo de sucesso a ser perseguido.

Conforme a explicação da teoria da *revolução técnico-científica informacional* de Santos (1991; 2001), a informação que hoje circula, a nível global, atua mais como ideologia do que como informação de fato, que deveria informar e emancipar <sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> O processo eleitoral de 2022 demonstrou muito do que Milton Santos já disse na década de 1970.

Antes de ser uma descrição real dos acontecimentos, ela é resultado de uma filtragem, uma manipulação feita “por um punhado de atores em função de seus objetos particulares” (Santos,1998, p.19). Santos (1979) aponta a revolução técnico científica como uma nova ordem que alterou a organização do trabalho. O sistema técnico científico informacional, amplamente difundido pelo planeta, embasado em técnica, ciência e informação se relaciona à expansão do modelo capitalista internacional que transformou o território brasileiro pelo mercado global.

Conforme Maricato (2013) após a aceleração das técnicas iniciadas na década de 1970 no período informacional, no início do séc. XXI, a economia “mundializada” tendeu à uma massificação e as sociedades terminaram por adotar um modelo técnico hegemônico que se sobrepõe à multiplicidade de recursos naturais e humanos. A globalização, informatização e as mudanças que revolucionaram a relação entre tempo e distância, mudaram também os fatores que antes definiam as localizações de unidades produtivas e empregos.

Os avanços nas teorias econômicas aplicadas ao setor público logicamente traçaram impactos nas formas como os Estados atuaram nas políticas públicas nas cidades. A coordenação da política de ordenamento com outras políticas públicas nos territórios corresponde a uma atividade típica de Estado, que passa na década de 1970 por uma crise. Ela se relaciona as evidências que um controle extremado e muito burocrático pelo Estado, não correspondiam às exigências do mercado global que exige grande competitividade na melhor oferta de um serviço público que sirva aos interesses do mercado.

No âmbito das teorias econômicas, Hardin (1968) apresentou a teoria de um colapso iminente ocasionado pelo crescimento da população de forma ilimitada dentro de uma determinada região com recursos limitados. Os bens comuns ou apenas de commons não são excludentes mais rivalizam. No exemplo usado pelo autor, um pasto público, um bem não excludente, sem restrição de usos por todas as pessoas de uma cidade, funciona muito bem até determinado limite. Como o crescimento da população possui uma demanda ilimitada, com o passar dos anos, não se tem pasto para os gados de toda população e por isso é um bem rival, pela competição entre os bois de cada pessoa da cidade. Assim um bem comum é um tipo de bem rival (pois o pasto não é suficiente), não excludente, já que todos puderam acessar. Já a rua, o espaço público

urbano é não exclusivo e não rival, pois não exclui ninguém e não se consome pelas pessoas que transitam, embora necessite de conservação, não rivaliza entre os transeuntes. Não tem preço, não pode ser vendido e ninguém pode ser impedido de usar. Esses conceitos são relevantes no entendimento da economia no setor público, em especial quando evidenciamos ser este um fator preponderante na decisão do ordenamento (Hardim, 1968).

O planejador urbano do início do século XX era um profissional que tinha uma formação racionalista e humanista (Leung, 2003). A conformação desse indivíduo passava naquele momento histórico pela organização e busca de eficiência funcional e racional de todos os aspectos da vida. Essa foi a base teórica do “funcionalismo” que ditou as regras no século XX, numa busca mais exata e científica<sup>40</sup> de soluções para os problemas urbanos. Conforme Leung (2003) as sociedades modernas separam e agrupam indivíduos, não grupos, e racionalização, diferenciação social e individualização são dinâmicas socioantropológicas que marcam sociedades modernas (as do passado e no atual momento presente). Conforme Leung (2006) já nas décadas subsequentes ao movimento moderno tradicional, pós segunda guerra, uma nova geração de planejadores e acadêmicos de cidades veio das disciplinas de ciências sociais. Suas opiniões sobre planejamento urbano e educação em planejamento levantaram questões sobre a validade e eficácia do "funcionalismo". O primeiro questionamento sobre o zoneamento é para quem ele deve servir, ou seja, a função que deve ordenar segue mais interesses econômicos de alguns em detrimento à proteção da vida de muitos. As decisões sobre o uso do da terra abrangem o tipo, quantidade e localização dos usos e afetam a vida de toda sociedade, não sendo relevantes apenas ao ofício do planejador urbano (Leung, 2003).

O planejamento requer uma maneira especial de pensar. Deve romper a mística tradicional do design e estabelecer métodos e procedimentos lógicos, sistemáticos e demonstráveis de síntese de planejamento. Ao mesmo tempo, deve descartar análises irrelevantes e complicadas e buscar análises perspicazes e orientadas para a

---

<sup>40</sup> Em 1628, a obra *De Motu Cordis*, de Willian Harvey (Inglaterra), registrou pela primeira vez a descrição detalhada do sistema circulatório do sangue ao ser bombeado pelo coração para todo o corpo. Conforme Richard Sennet em seu livro *Carne e Pedra* (2008), a comparação do fluxo circulatório sanguíneo com o tráfego das vias urbanas foi uma inspiração para a incipiente ciência do planejamento urbano séculos depois.

prática. As análises devem ser guiadas pelas necessidades do projeto e o projeto deve ser apoiado por resultados analíticos. O planejamento precisa de teorias e técnicas práticas e específicas. O planejamento do uso da terra lida com os problemas concretos do uso da terra e enfoca suas dimensões físicas, ou seja, o quê, onde, quanto e quando. Mas, para que seu prognóstico e prescrições sejam práticos e praticáveis, ele deve estabelecer propósito, explicação e causalidade, isto é, por que, como, e para quê. Por essas razões, a profissão de planejador deve desenvolver seu repertório especial de teorias e técnicas de design físico, provenientes da arquitetura e da engenharia, e de teorias e técnicas sociais, econômicas, das ciências sociais e comportamentais (Leung, 2003, p. 255).

Ainda conforme os estudos de Leung (2003), em 1964, Melvin M. Webber apresentou sua teoria de domínio urbano não local, a qual considera a terra apenas como uma parte residual da interação entre as pessoas, pois o urbano pode ter pouco a ver com os lugares urbanos (Webber, 1964). Reavaliando a natureza e o futuro do desenvolvimento urbano ele previu que as mudanças na velocidade, e na natureza das comunicações, estavam mudando fundamentalmente a definição de "cidade", onde, para empresas e outras organizações, as restrições de localização pareciam estar se rompendo. Webber (1964) aponta a desvinculação entre organizações sociais com as redes de comunicação na extrapolação dos processos sociais para além dos limites espaciais e institucionais das cidades e municípios, desvinculando os significados entre cidade e urbano. Antes, para a grande maioria das pessoas, o mundo estava confinado a um lugar geográfico determinado, abrangendo família, comunidade, interação social, trabalho e vida política, mas a transformação das comunicações e do transporte estava prestes a quebrar esses limites físicos. O célebre geógrafo brasileiro Milton Santos (1926-2001) também aborda tal tema.

No início da década de 1960, Jacobs (1961) via com descrença que uma coletividade de milhares de moradores de um mesmo bairro de uma metrópole pudesse possuir um grau natural de inter-relacionamento, a não ser em circunstâncias absolutamente extraordinárias. Para a autora, esse planejamento muito engajado no conceito de vizinhança, em uma tentativa de recriar em cada território uma cidadezinha, acabaria tornando a metrópole um conjunto de territórios segregados, completamente oposto do conceito de redes territoriais multiescalares que, anos depois, Santos (1996)



aprofundou e vemos especialmente em voga no século XXI<sup>41</sup>. Lembramos que Brasília foi fortemente influenciada pela teoria das unidades de vizinhança (Ferrari, 1979).

Alguns urbanistas à época de Jacobs (1961) questionam se o conceito de bairro em metrópoles tinha algum sentido já que os moradores urbanos metropolitanos não se prendem ao provincianismo de um bairro já que grande vantagem das cidades é justamente a variedade de opções, e a fartura de oportunidade que o anonimato das multidões metropolitanas oferece (Sennett, 2006). Jacobs também é enfática sobre a capacidade de famílias pobres poderem construir bons bairros, assim como de famílias de classes médias e altas. Na segunda parte de seu famoso livro *The Death and Life of Great American Cities* (1961), ela fornece argumentos em defesa da diversidade de usos complexos e densos que propiciam sustentação mútua e constante, tanto econômica quanto social, das cidades.

Está na moda supor que certos referenciais de uma vida digna conseguem criar bairros dignos –escolas, parques, moradias limpas e coisas do gênero. Como a vida seria fácil se isso fosse verdade! Que maravilha poder satisfazer uma sociedade complexa e exigente dando-lhe singelas guloseimas concretas! Na prática, causa e efeito não são assim tão singelos. Tanto que um estudo feito em Pittsburgh, com o intuito de demonstrar a suposta íntima correlação entre moradias melhores condições sociais mais altas, comparou os índices de delinquência em cortiços com aqueles em novos conjuntos habitacionais e chegou à embaraçosa conclusão de que a delinquência era mais alta nos conjuntos habitacionais em que havia melhorias. Será que isso significa que moradias melhores aumentam a criminalidade? De modo algum. Significa, porém, que outras coisas podem ser mais importantes que a habitação e também que não existe nenhuma relação direta e elementar entre boa moradia e bom comportamento (Jacobs, 1961, p. 85).

Desde 1960 ela já argumentava da necessidade da densidade para o desenvolvimento, mas 60 anos depois de sua obra, o entendimento de densidade com algo benéfico para o sistema urbano ser mais eficiente ainda é algo muito mal aceito pela população, ou a opinião pública, que em geral entende que a qualidade de vida se relaciona a grande disponibilidade de consumo de espaço privado. Na realidade naquela

---

<sup>41</sup> Para Milton Santos a rede é também social e política, formada pelas pessoas, mensagens e valores que a frequentam. “Sem isso, e a despeito da materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração” (Santos, 1996, p. 209).

época a autora já trazia exemplos de que a alta densidade em nada tinha relação com aumento de violência.

Jacobs (1961) falou de se entender o comportamento misterioso e indomável das cidades, as cenas e acontecimentos mais comuns. As cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro e, o estudo do sucesso e do fracasso na vida real em busca de solução dos problemas da cidade só ocorrerão pelo entendimento do que ela necessita. Enquanto os primeiros planejadores urbanos eram adeptos de que o ser humano é moldado pelo ambiente que lhes é oferecido dentro da crença racionalista modernista consolidada a partir do início do século XX do planejamento abrangente (compreensivo), o legado de Jane Jacobs sugere que os planejadores devam fornecer diversidade e desenvolvimento em escalas menores, mais humanas, de maior entendimento e apropriação pelas comunidades.

O que Jacobs (1961) falava na década de 1960, é atual e de grande relevância nos dias de hoje, reconhecendo a necessidade de mais diversidade nas formas das cidades que herdaram essa hegemonia moderna de uma solução única para qualquer lugar do planeta, como observamos o difundido modelo H de conjuntos habitacionais. Em paralelo, repensar o serviço público de ordenar, gerir, de modo a considerar o saber popular na decisão e organização da cidade, já que é a população que entende do cotidiano dos seus problemas. Esse saber que tem muito mais acertos do que erros, enquanto método, ou ausência dele, é o que população mais carente ensina sobre resiliência na prática.

No Brasil existem centenas de aglomerados de vilas e favelas, onde a escala familiar, vivenciada pela fruição a pé, é marcada pelo próprio processo de instalação e expansão e consolidação destas vilas. Os parâmetros de densidade e ocupação foram se acordando, com e sem conflito, ao longo desse processo de fazer a ocupação não ordenada pelo Estado. De certo modo, estabeleceu-se um pacto entre aqueles que construíram esses territórios. Sem a intenção de romantizar a pobreza ou a má educação no descarte de dejetos, o que agrava os problemas de saúde pública, é necessário reconhecer as potências e acertos que as ocupações autônomas podem trazer. Essas ocupações servem como uma contribuição valiosa e um contraponto ao racionalismo moderno, que impôs um único modelo de planejamento e ocupação. Esse

reconhecimento é uma necessidade para os planejadores urbanos que possuem uma compreensão mais sensível dos territórios

A partir da década de 1960 vários pensadores formularam teorias e movimentos de grande relevância, embora na vida real, o cenário posto pelo modernismo, capitalismo industrial e fortalecimento do mercado financeiro, intensificou ainda mais os problemas sociais. Lefebvre (2011) explicitou que o poder que se tem de decidir rumos da cidade (que sempre foi concentrado para a manutenção de privilégios de grupos seletos, detentores do capital econômico, de terras, negócios) é o cerne da disputa pelo direito à cidade, onde apenas um pequeno grupo usufrui o bônus da urbanização e dos benefícios da vida urbana.

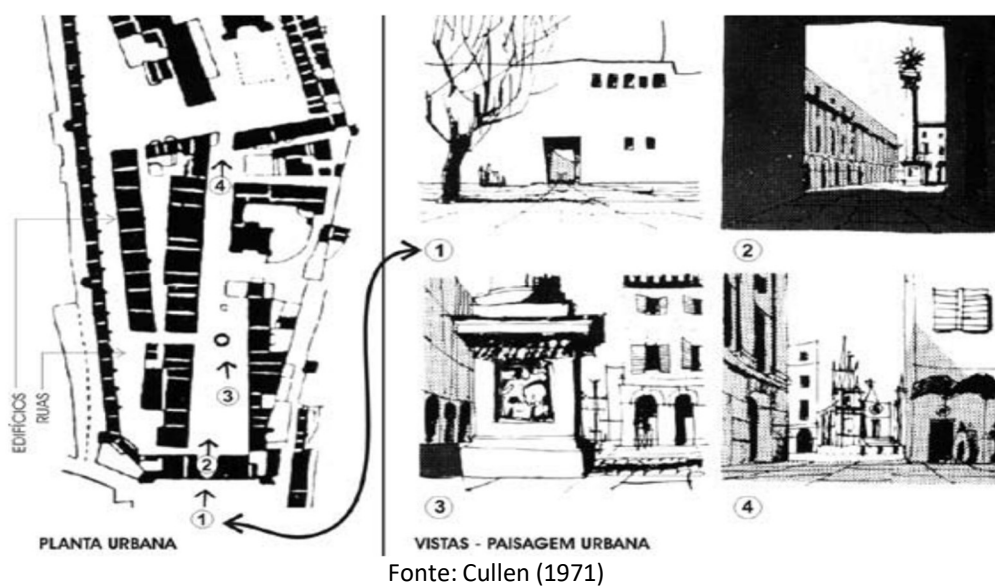
Lefebvre constrói sua teoria a partir de uma releitura da teoria marxista, defendendo que a urbanização, no século XX, deixa de ser um subproduto da industrialização, e passa a ser seu principal objeto, na medida em que a cidade é transformada em mercadoria (LEFEBVRE, [1968] 2011, p. 87). Sob essa perspectiva, na cidade pós-industrial ampliam-se as formas de exploração da classe operária, a qual, para garantir sua subsistência, precisa empregar, além de sua força de trabalho, todo seu tempo disponível em deslocamentos, quedando-se expropriada do direito à circulação, ao lazer, à criatividade, ao encontro, à mobilização política e à revolução, ou seja, do direito à cidade e à vida urbana. Como contraponto a essa captura do tempo – e do espaço urbano - pelo capital, Lefebvre propõe o resgate do valor de uso da cidade, em detrimento do valor de troca, através da apropriação coletiva do espaço e do planejamento urbano pelos cidadãos que a habitam: classe trabalhadora e seus representantes políticos (LEFEBVRE, [1968] 2011, p.139). (Cavalcanti, 2020, p. 32)

Para Bourdieu (1976) as diferentes posições no espaço social correspondem a estilos de vida, à “retradução” simbólica de diferenças objetivamente inscritas nas condições de existência. O consumo econômico e cultural se torna forma de distinção entre as classes sociais no decorrer do séc. XX, quando os usos e posses de objetos promoviam a distinção entre classes baixa, média e alta, nas esferas produtivas e de consumo. Relacionam-se a manutenção de um status quo, resultado de práticas de consumo de um momento de alta obsolescência dos produtos, tanto técnicos quanto culturais (Bourdieu, 1976).

Lynch (1960) também contribuiu para esta vertente do urbanismo que aborda a cultura do habitar local como um pré-requisito de análise para intervenções. Nesta

época as intervenções de reconstrução pós segunda guerra e a expansão das cidades americanas foram alvo de estudos críticos acerca do modo progressista de planejar e executar a cidade moderna sem considerar as paisagens pré-existentes. Já Cullen (1971) propôs uma leitura da paisagem de modo sequencial. A teoria de análise serial elaborada por Cullen (1971) exerceu forte influência em arquitetos e urbanistas exatamente porque possibilita análises sequenciais e dinâmicas da paisagem a partir de Imagens captadas, estéticas que revelam impactos de ordem emocional.

Figura 12: Imagem síntese da teoria a visão serial para apreensão das paisagens apresentado por Cullen



Para o geógrafo suíço Raffestin (1993), o conceito de território vai além do entendimento de que é o espaço físico que o Estado se concretiza, que era o conceito básico de entendimento do território vinculado à geopolítica da configuração dos Estados Nacionais ainda no século XIX. Conforme Raffestin (1993), para que um território seja estruturado e se afirme como tal, faz-se necessário sua asseveração e a apropriação a partir de uma relação de poder. Assim, o território é utilizado para representar relações sociais de utilização e apropriação do espaço geográfico por relações de poder entre grupos ou indivíduos.

Formas brandas ou mais agressivas podem caracterizar esse sistema de relação de poder entre indivíduos e grupos no território. Brandas podem ser indiretas quando se utiliza de manipulação até de meios legais (como o zoneamento), ou pode ser

agressiva quando utiliza da coerção direta e força para o exercício desse poder de uns sobre outros (como nas guerras, incluindo as milícias e tráfico). Dependendo dos objetivos do grupo que produz a norma que regula o território, ocorre a apropriação, dominação ou influência. É uma forma branda, indireta, mas muito cruel de demonstrar esse sistema de relação de poder entre grupos no território das grandes cidades, nos territórios em disputa. Daí a necessidade da regulação, a questão é quando essa regulação é utilizada para perpetuar injustiças socio territoriais, ao ser manipulada para atender aos interesses de grupos de acesso ao poder político decisório de propor as leis de ordenamento.

O termo “território usado” de Santos (1979), historicamente dinamizado pelas lutas sociais dos grupos, revela os conflitos que a globalização e o capitalismo liberal imprimiram às classes menos abastadas que, com solidariedade e criatividade, tem sobrevivido com resiliência. Diante da ausência de oportunidades de educação e emprego, de moradia digna, e mesmo a restrição ao acesso à alimentação e água, contra tudo isso, a população pobre vem aprendendo a se “virar”. Mas, conforme Santos (2000) enquanto a classe pobre está consciente de sua exclusão dos circuitos superiores da economia urbana, onde há formalidade, legalidade, CNPJ, apoio institucional e governamental; a classe média, que vive em competitividade, individualismo e baixa solidariedade, ainda mantém a crença ilusória de alcançar um status observado na classe mais abastada<sup>42</sup>.

Para Santos (1979; 2004) o que diferenciaria as atividades do circuito superior das atividades do circuito inferior é a tecnologia empregada e o modo de organização do trabalho. Assim, o circuito superior mantém sua base diretamente relacionada à modernização tecnológica e aos grandes monopólios, detentores das novas tecnologias e do poder no mercado financeiro. Por sua vez, o circuito inferior é formado pelas atividades de pequena escala, como dos pequenos comerciantes, agricultores familiares, mascates e vendedores ambulantes, voltados para o mercado de consumo local e a população com menor mobilidade (os mais pobres).

As distinções entre circuito superior e inferior, elites e povo; são necessárias para se analisar o consumo da cidade. Culturalmente a ideia de sucesso na vida associada a

---

<sup>42</sup> Bourdieu (1976) afirma que o consumo almejado da classe econômica inferior é aquilo que já é consumido imediatamente pela classe econômica superior.

acumulação de bens é um padrão reproduzidos por toda população, fomos assim educados de modo a naturalizar as ambições e metas dos modos coloniais e capitalistas. Incentivar a classe média para que lute para poder consumir padrões de difícil alcance é o que a alta classe faz quando estipula modelos estéticos que promovem os julgamentos equivocados de um imaginário de perfeição que nunca é alcançado pela média da população.

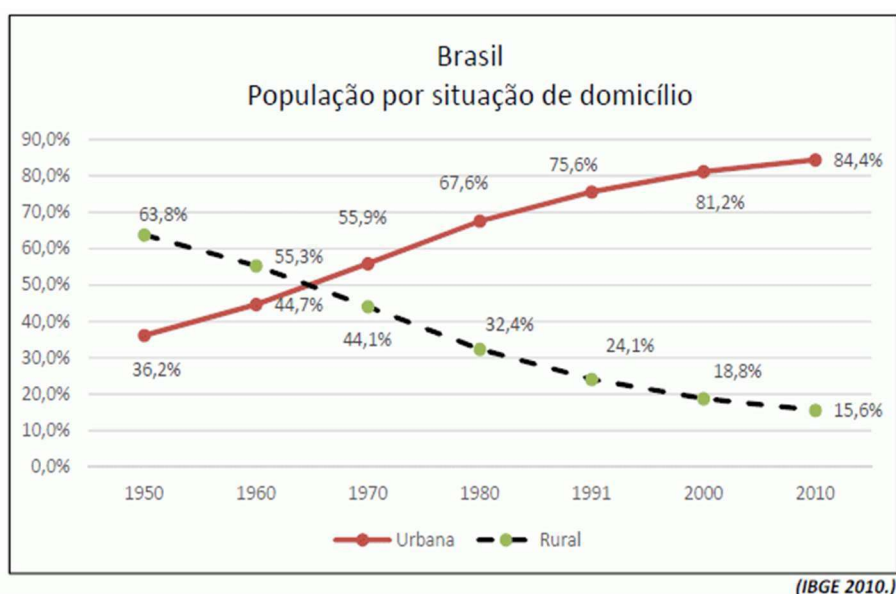
A classe média quer consumir como os ricos, além de sua capacidade real de aquisição financeira, assim adquire empréstimos a juros altos que alimentam a manutenção de privilégios dos mais ricos, que não produzem nada, mas se tornam cada vez mais ricos com empréstimos a juros altos que alimentam as ilusões da classe média. O consumo é a engrenagem desta economia capitalista da era moderna. Por isso quando formos falar da Matriz de Categorização, um dos quatro territórios, o do tipo TT – *Transformados a ser Transformados*, é diretamente afetado pelos fatores econômicos, que são essenciais para se caracterizar esse tipo de território, o mais comum das cidades, variado em camadas sociais distintas. Nos circuitos inferiores da economia urbana se observa a informalidade, a “gambiarra”, tão criticado pela classe média, que não se vê também nesse processo de exclusão. Um processo de maior competição e baixa solidariedade é mais observado nas classes médias que nas mais baixas. Santos (2000) fala da perversidade da Globalização que a cultura popular vem aprendendo a driblar, pois a escassez ensina.

Santos (1996) explicita como as tentativas de construção de um mundo unificado (o racionalmente mais adequado do movimento moderno) e homogêneo, sempre conduziram a conflitos, porque se tem buscado unificar e não unir. Pode-se pensar numa ideia de “pasteurizar” para um fim específico: perpetuar privilégios. Conforme o autor não se cria nada em benefício do maior número de pessoas baseado nas possibilidades reais de um momento histórico; mas sim, promove-se a manutenção de um sistema de perpetuação de modos de dominação por meio de relações hierárquicas com o objetivo de se manter um subsistema de dominação sobre outros subsistemas, em benefício de alguns (Santos, 1996).

Para Santos (1979), num terceiro período, que se inicia após 1970, o motor principal da economia deixa de ser a indústria de base e passa a ser a informação. Ascendem as atividades terciárias, sendo as principais atividades econômicas induzidas

pelo poder Federal. São Paulo se firma como polo nacional, ainda que a centralidade política se fortaleça em Brasília<sup>43</sup>. Um dos fenômenos da globalização consiste em manter as sedes das indústrias em cidades europeias, geralmente suas sedes históricas, e disseminar a instalação de fábricas em países periféricos, conforme se lucre mais com o pagamento menos oneroso dos funcionários e tributos locais. No Brasil foi promulgada a lei 4591/64 sobre condomínios e incorporações imobiliárias<sup>44</sup> que estabeleceu a obrigatoriedade de prévio registro da incorporação na matrícula do imóvel antes do lançamento do empreendimento, mais um parâmetro de legalidade que na prática excluiu grande parcela da população, que crescia as cidades periféricas. Tanto o êxodo rural (intenso na década de 1970 do nordeste do país para o sudeste em ocasião de uma grande seca) quanto a transformação de franjas rurais em periferias urbanas nas capitais, nascendo áreas de conurbação urbana entre municípios, proporcionou a mudança da curva da população rural para urbana no Brasil.

Figura 13: Imagem de gráfico do IBGE demonstrando a mudança da curva populacional predominando a população urbana no Brasil a partir da década de 1960



Fonte: IBGE

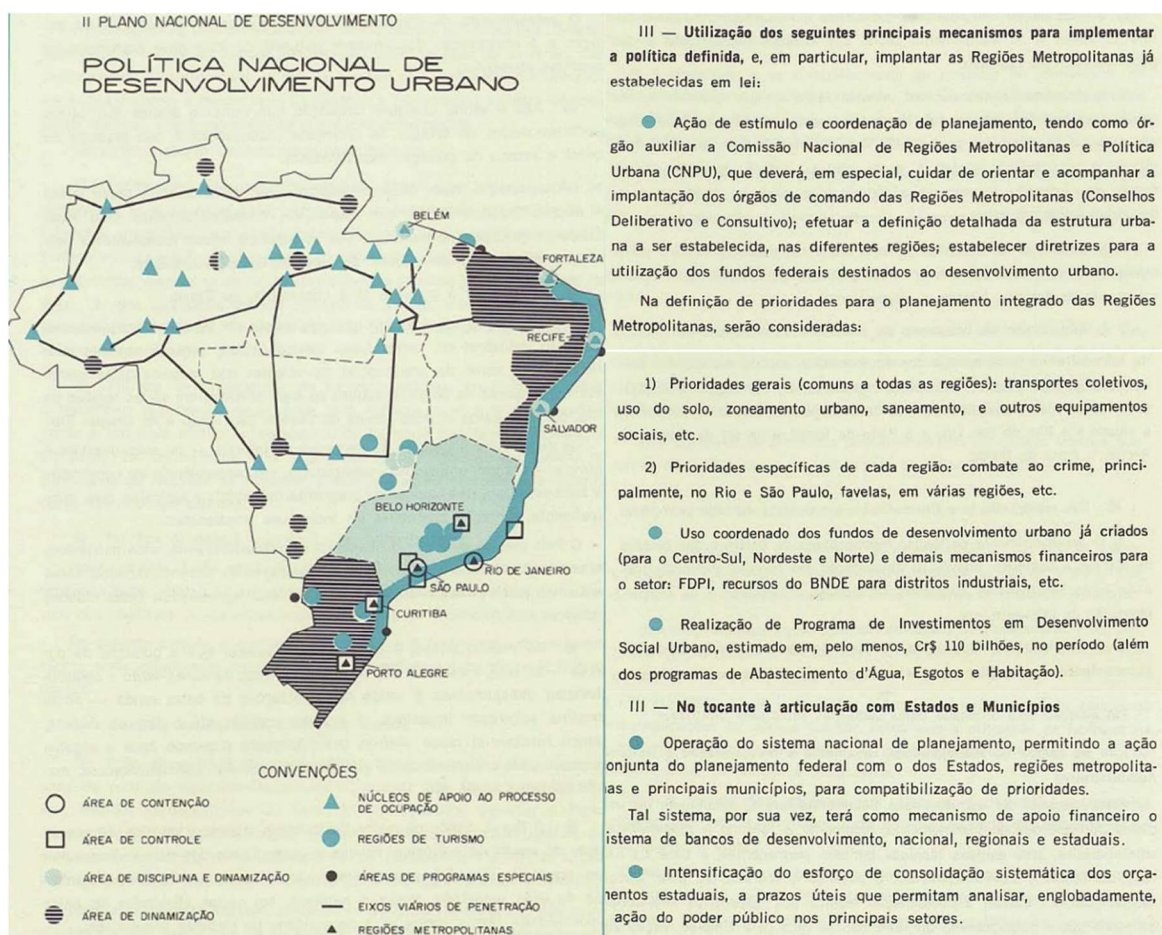
Como medida do governo brasileiro para enfrentar o fenômeno da explosão populacional urbana em 1974 o Senado Federal aprovou Política Nacional de

<sup>43</sup> A abertura da economia permite a São Paulo e Brasília exercerem apenas uma regulação delegada, cujas ordens se situam fora de sua competência territorial e deixam pequena margem de escolha dos caminhos suscetíveis (Santos; Silveira; 2006, p. 267).

<sup>44</sup> Em 2003, com a criação do novo Código Civil, a legislação teve alguns artigos revogados.

Desenvolvimento Urbano (PNDU) inserida no II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND - 1975/1979) e criou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUP) para acompanhar a implantação do sistema das regiões metropolitanas definidas em 1973, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR)<sup>45</sup>. Muitos planos e projetos foram realizados conforme as metodologias racionalistas do século XX, mas a quem esse planejamento serviu? Ele não conseguiu (ou mesmo tentou) ser abrangente e beneficiar a todos de maneira igual (Maricato, 2013).<sup>46</sup>

Figura 14: Imagem montada a partir de recortes da publicação de II PNDU



Fonte: II PND págs. 90, 90, 91, 142

<sup>45</sup> Na época também foram implantadas políticas para Cidades de Porte Médio (CPMs) e aglomerados urbanos, bem como foram apoiados programas do Banco Nacional da Habitação - BNH (criado na década 1960) e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

<sup>46</sup> O legado da SERFAU foi a expansão do conhecimento técnico as prefeituras por meio da capacitação para realização dos *Planos de Desenvolvimento Local Integrado*. Foi a época da criação de políticas metropolitanas na década de 1970) nas áreas setoriais de mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, habitação, emprego e renda, sem integração, cada qual em sua especialidade.



Desde essa época os projetos executados de acordo com os planos elaborados foram pouco significativos para mudar a realidade desigual das cidades, não sendo referência nem para implantar programas setoriais ou mesmo referência para política habitacional financiada pelo Banco Nacional de Habitação-BNH. Ainda nessa mesma década foi aprovada a lei de parcelamento federal (Lei nº 6.766/79) que passou a orientar as normas municipais.

Maricato (2013) e Rolnik (2015) falam em suas publicações que o planejamento do Brasil existiu e esteve a cargo de interesses econômicos de grupos privilegiados. A própria fixação do uso do termo "*solo*", no lugar de chão ou terra, fala do valor que a terra urbana possui e a sua disputa. Maricato (2013) é enfática em afirmar que o planejamento existiu, mas veio incompleto no caso brasileiro, servindo apenas à parte da população (da cidade formal), mas sendo assertivo em seus objetivos de perpetuação de privilégios onde se fez implementar.

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 1982). O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder. (Maricato, 2013, p.124)

Leung (2003) apresenta Rudel (1989) cuja teoria é de que existem essencialmente dois conjuntos de variáveis: mercado (demografia e forças de mercado) e política (stakeholders e constituintes) que influenciam no ordenamento do território. Eles se combinam para produzir o padrão de uso da terra. A demanda por mais moradias graças ao crescimento da população urbana, combinada com a preferência do consumidor por moradias unifamiliares, leva à expansão urbana para áreas agrícolas rurais (Leung, 2003). Os novos habitantes residenciais das áreas rurais exercem seus poderes políticos para obter controles restritivos para proteger seu ambiente residencial dos usos agrícolas. O padrão de uso da terra resultante é a expansão de baixa densidade e o uso antigo, o rural familiar (que não é o modelo atual monopolista dos commodities agrícolas brasileiros), sai prejudicado. Essas situações são observadas nas

expansões de condomínios em diversas cidades brasileiras desde o fim do século XX, incluindo as cidades no entorno de Brasília.

Planejamos e regulamos tanto no século XX, mas a irregularidade (utilizada como estratégia de exclusão de acesso à diversos serviços públicos) venceu a racionalização, e o uso de instrumentos de controle foi mais utilizado para a proteção da propriedade do que para promover maior oportunidade de acesso à cidade. Conforme Harvey (2005), uma nova ordem contrapõe ao modelo de regulação rígida, requerendo a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da certeza individual e familiar sobre o futuro (Harvey, 2005). A ideologia neoliberal globalizada que começou a se disseminar nos anos 1980 e 1990 requer desregulamentação para assegurar liberdade às forças do mercado. Aparentemente, de acordo com o ideário neoliberal, é o fim do intervencionismo, da burocratização (Maricato, 2013, p. 129).

Podemos considerar que a pós-modernidade no urbanismo aqui nas cidades brasileiras se refletiu nos planos de reabilitação de centros históricos, como São Luís e Salvador nos anos 80, assim como os planos de zoneamento social para remoção ou regularização e urbanização de vilas e favelas de cidades como Diadema, São Paulo, Belo Horizonte e Recife<sup>47</sup> Os primeiros tiveram forte influência de parceiros e modelos internacionais, numa espetacularização (Choay, 2001) dos núcleos urbanos tradicionais, num modelo de cidade turística a ser vendida, sem considerar população de baixa renda, em especial moradores de rua e ocupantes de imóveis arruinados.

Já nos casos de vilas, favelas e palafitas, a ideia da supressão das comunidades começa a ser alterada nos fins do século XX, pois quando poder público municipal ou estadual queria intervir na favela na década de 1930 era apenas para retirar a comunidade. Já a partir dos anos 80, própria organização dos grupos periféricos e de comunidades de vilas e favelas reconhecem mais os potenciais laços de comunidade que passaram a ser valorizados, e a ideia se expande na comunidade, destacando não só os problemas de ausência de infraestrutura. As cidades pioneiras em planos e ações de urbanização de favelas foram Belo Horizonte e Recife (SILVA, CARDOSO, DENALDI, 2022).

---

<sup>47</sup> Territórios Transformados a ser Conservados (TC), no caso de centros históricos e favelas em áreas de risco. Transformados a ser Transformados (TT), no caso de vilas favelas com possibilidade de algum crescimento.

A definição do instrumento da Zona Especial de Interesse Social-ZEIS<sup>48</sup>, registrada no Estatuto da Cidades (Lei nº Lei no 10.257/2001), vem muito dessa experiência. É um zoneamento específico, seja ocupado ou vazio, que deve ser utilizado predominantemente como moradia e serviços e trabalho para famílias com faixas de rendas menores.

#### *1.4. Século XXI - Hipermodernidade e redes de múltiplas escalas. O acúmulo das modernidades anteriores (não a oposição).*

Conforme Davis (2006) os moradores de favela constituíam 78,2% da população urbana dos países menos desenvolvidos e o total de um terço 1/3 da população urbana global, sendo que pelo menos metade da população favelada tem menos de vinte anos, num universo de cerca de 250 mil favelas no planeta. Enquanto no início no século XX o modelo clássico do *slum* era o cortiço decadente do centro da cidade, as novas favelas, decorrentes dos processos de crescimento urbano a partir da metade deste mesmo século, localizam-se, em geral, na orla das explosões espaciais urbanas, ou seja, nas franjas urbanas. Conforme Davis (2006) 85% dos moradores urbanos do mundo desenvolvido “ocupam propriedades ilegais” (Davis, 2006, p.198).

Mas a favela do século XXI se reinventou. Há menos de vinte anos órgãos internacionais como a ONU passaram a incorporar o conceito de que a favela é uma tipologia de modo de vida que pode ser digno e aceitável como modelo de cidade, especial, com algumas restrições de ocupação relacionadas ao sítio e fragilidades ambientais. Não se usa mais o termo erradicação de favelas, mas sim urbanização para promoção da moradia digna<sup>49</sup>. Em 2024 o IBGE alterou a denominação assentamentos precários” para favelas, de forma reconhecer essa forma de ocupação que mesmo na precariedade possibilitou a sobrevivência de grande parcela dos descendentes de nativos e africanos, que foram dizimados de suas terras e suprimidos do fruto da própria

---

<sup>48</sup> A ZEIS é um zoneamento. São essencialmente áreas TT ou TC

<sup>49</sup> Esta parte foi escrita em 2020 e 2021, durante a pandemia de Covid-19. Cf. Programa Moradia Digna disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI\\_Portaria\\_12662022.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI_Portaria_12662022.pdf). Acesso em: 12 mai. 2023.

força de trabalho. A favela fez mais pelo povo preto que o Estado nos último 150 anos. Ela acolheu e possibilitou a sobrevivência.

O desmonte da hierarquia centralizada taylorista<sup>50</sup> deu lugar a um sistema horizontal de redes, imersas na interação local/global em qualquer de seus pontos. As cidades passam a ter papel muito mais preponderante. Conforme Santos (1991), a cidade contemporânea do *fim do séc. XX* estava inserida em dinâmicas e redes onde faltavam empregos, a indústria (inclusive a agrícola) empregando cada vez menos, e isso se perpetuou e veio se agravando. As técnicas pretéritas possibilitaram ao homem o domínio da natureza, foram elementos indispensáveis à sua sobrevivência, adequadas às diversas situações geográficas e culturais as quais as sociedades se inseriram.

Importante destacar que assim como no período técnico, quando o Estado brasileiro fomentou a industrialização de base, no período técnico científico, este também teve papel preponderante na modernização e expansão do consumo, pelo fomento e implantação de grandes infraestruturas que possibilitaram maior a fluidez de pessoas e mercadorias por rodovias, portos, aeroportos.

O sistema de engenharia é reorganizado em função dessas grandes empresas que escolhem localizações de modo a contar com portos quase privativos, ao mesmo tempo que obtém mecanismos fiscais e lucram com o aumento da circulação material e imaterial entre suas filiais mundiais. O custo para o país como um todo é grande, mas o benefício monopolizado por poucas empresas. (Santos; Silveira; 2006, p.62).

Santos e Silveira (2001) usam algumas figuras de linguagem caracterizando e diferenciando os territórios na escala regional (mas que impacta no local) como: zonas de densidade e de rarefação; de fluidez e a viscosidade; de rapidez e da lentidão; espaços luminosos e os espaços opacos, espaços que mandam e espaços que obedecem. (Santos; Silveira; 2001, p.259). Os autores afirmam que hoje a organização dos trabalhos exige maior especialização dos territórios, que passa a utilizar e depender cada vez mais de redes de tecnologias científicas onde a máxima: "*informação é poder*", pode ser utilizada com boa analogia desse processo. Uma referência muito relevante para o planejamento do uso do solo hoje é a *diferenciação territorial* abordada pelos autores.

---

<sup>50</sup> Há mais a frente o capítulo das dimensões da política pública.

A evolução logística com o *e-commerce* foi especialmente estimulada pela pandemia do COVID 19 (em 2021) que aprofundou ainda mais essa valorização das redes e tecnologias como instrumentos essenciais desse processo de especialização do trabalho como algo que ao longo desses últimos vinte anos veio se aprimorando.

*O meio técnico científico informacional não se impõe igualmente sobre o território* (Santos; Silveira; 2001, p. 259). As densidades informacionais que se relacionam ao processo de elaboração do planejamento urbano, incluindo o zoneamento, possibilitam melhor diagnóstico sobre a situação e oferecem melhor capacidade de decisão, estando alinhadas com os processos de transparência no gasto público. O acesso aos dados que são gerados nesse contexto tecnológico diz sobre consumo e poder de decisão de pessoas e de empresas, e o acesso a esses dados é uma importante forma de nortear investimentos públicos ou privados. A democracia se beneficia da densidade informacional, considerando essas informações como essenciais para o entendimento de situações postas nos territórios, que necessitam ser de conhecimento das pessoas e entidades de fora da administração envolvidas em processos participativos, a fim de qualificá-los.

A decisão sobre o uso e ocupação envolve conhecimentos ambientais, sociais e econômicos que devem ser coordenadamente analisados. O acesso à informação é um elemento de fortalecimento de discursos que influenciam a opinião pública, inclusive dentro do contexto de disputa que o tema ambiental e social mantém com a questão econômica. A informação, a integração em rede, são novos instrumentos de trabalho que *colonizam o território de forma seletiva, de tal modo que os pedaços de maior densidade técnica acabam por oferecer mais possibilidades* (Santos; Silveira; 2006, p. 99). Esse processo de instrumentalização do território acentua desigualdades, já que quem tem menos acesso à informação tem menos acesso a oportunidades reais. Se pensarmos em termos de zonas, pode ser nomeado como uma área, território ou zona de baixa densidade informacional. Já a ideia de densidade informacional em rede se relaciona à fluidez e velocidade de informação transmitida entre áreas com alta densidade tecnológica. Nos dias de hoje os sistemas de engenharia são projetados e construídos de forma integrada, na intenção de promover a convergência de certos agentes e de certas regiões (Santos; Silveira; 2006, p.101).

Acerca desse período, século XXI, um ponto de destaque é a especialização dos lugares como reflexo da maior especificação e divisão territorial do trabalho, sendo a informação um subsídio que retroalimenta esse processo. Pela informação o trabalho se organiza, os satélites possuem condições de escanear a terra e demonstrar a evolução da ocupação do território evidenciando vetores de crescimento. Maiores precisões acerca de dados meteorológicos são essenciais para o desenvolvimento da agricultura moderna e mecanizada, a prevenção de desastres acentuados pelas mudanças climáticas nos últimos anos. A comunicação e informação são elementos que ancoram no tempo e espaço o conhecimento dos territórios. Hoje ao tempo real os dados são transmitidos, conferindo maior eficácia, produtividade e rentabilidade a quem tem acesso a essas informações (Santos; Silveira; 2001, p.93).

Conforme previu Santos e Silveira (2001), as condições atuais (séc. XXI), o modelo econômico incidente sobre o território, confere maior peso às forças centrífugas. Assim o Estado Centrifugador acaba tendo uma regulação desreguladora: Trata-se de uma centralidade criadora de conflitos: A regulação urbana municipal pode ser prova disso? A tendência é Brasília e São Paulo terem seus papéis de regulação comprometidos, tornando-se “menos centrais” enquanto o país todo se torna ainda mais periférico, à mercê do mercado mundial. Santos (2000) discorre como as empresas globais se tornaram responsáveis pela morte da política, como num mundo de competitividade e individualismo essas empresas não têm preocupação ética nem finalística (Santos,2000).

Santos e Silveira (2001) também afirmaram que as desigualdades territoriais são hoje mais difíceis de se caracterizar que outrora, pois há mais variáveis que combinadas produzem uma gama de situações de classificação que fogem ao modelo trivial centro-periferia e não conseguem ser enquadradas numa listagem morfológica padronizada (Santos; Silveira; 2001). Características naturais herdadas, modalidades de modificação material no meio geográfico, diferenças de densidades, diversidade das heranças e formas de impacto do presente, fornecem a leitura do dinamismo de cada parcela territorial que são passos metodológicos para se analisar os territórios por suas diferenciações.

Zonas de densidade e rarefação são propostas de análise do processo de diferenciação territorial levantadas pelos autores (Santos; Silveira; 2001) que vão além

de olhar apenas a densidade populacional que se obtém pela razão da população total de um lugar por sua área ocupada. Assim, a proposta de análise da densidade examina as diversas densidades do território, incluindo tanto as coisas naturais como vegetação, relevo; quanto objetos, informações, dinheiro e mesmo ações do poder público e da sociedade civil. A densidade de equipamentos por área, por exemplo, pode falar muito do processo de ocupação, contextualizadas historicamente para suas análises. Assim as características de densidade e rarefação devem ser buscadas tanto para situações do passado, como do presente e futuro. A densidade informacional, portanto, tem relação com a quantidade de informações que se tem sobre o território, (...) o maior e menor uso dessas informações, maior ou menor densidade de leis, normas e regras regulando a vida coletiva e, também, maior ou menor interação intersubjetiva. (Santos; Silveira; 2001, p.261). Em relação a nossa matriz e as quatro categorias, a ideia é que determinadas densidades sejam mais relevantes para uma categoria que para outra. O sensoriamento remoto, cadastro ambiental rural (CAR) e urbano (CAU), densidade de biodiversidade, são relevantes para definição de áreas CC, da matriz de análise territorial ser tratada na tese, assim como dados econômicos, densidade tecnológica, são essenciais para áreas CT e TT.

A difusão de capitais especulativos e a conexão em rede, fortaleceu a expansão de forma seletiva, conferindo à alguns territórios mais fluidez e a outros mais enriquecimento, empoderando territórios desigualmente (Santos; Silveira; 2006). O reconhecimento do potencial próprio dos territórios periféricos passa por isso, admitir que vivemos um tempo em que não há um único modelo racionalmente pensado e correto para todas as situações. Isso acarreta o reconhecimento do modo de vida em favela e da ocupação periférica, como modos de vida que podem ser dignos, reconhecendo dessa maneira ser um problema mais de justiça social e de acesso a infraestruturas e serviços, do que a busca de um padrão estético (que só tende a deprimir as pessoas periféricas por não se enquadrarem no tal modelo de perfeição).

Ascher (2010) apresenta os conceitos dos Novos Princípios do Urbanismo em relação a uma terceira fase da “grande modernidade”, falada por Santos (2001) e

afirmada na hipermodernidade de Lipovetsky (2004<sup>51</sup>). Compreendendo a cidade como uma expressão de sua sociedade hipermoderna individualista, vivenciando condições de extrema urgência, imediatismos, desenvolvemos aqui esse percurso para se entender como se dariam as práticas de regulação nesse período histórico atual. As modalidades de constituição do social, bem como identidades pessoais (Ascher, 2010, p.48) revelam que as diferentes esferas das relações sociais estão cada vez menores, pois não se conhece o vizinho no contexto das medias e grandes cidades.

Essa leitura de Ascher (2010) sobre uma terceira modernidade também pode ser chamada de Hipermodernidade<sup>52</sup>, pois não é uma questão de fim da modernidade, mas de sua aceleração, onde o avanço das técnicas de transporte e armazenamento de pessoas, bens, serviços e especialmente informação, que desempenham um papel central na dinâmica da transição para o chamado capitalismo cognitivo, marcado pela individualização e diferenciação. O que pode parecer contraditório, a princípio, na verdade é complementar.

A produção industrial depende cada vez mais das lógicas e dos poderes da economia cognitiva, de sua capacidade de conhecer os mercados, de utilizar os conhecimentos técnicos e científicos, de inventar respostas, de desenvolver capacidades de inovação, de organizar processos, dirigir as reações frente aos acontecimentos, de analisar custos, coordenar atuações e controlar as comunicações em caso de crise. (Ascher, 2010, p.46).

Ascher ainda revela que nessa terceira modernidade há mais reflexividade e autoanálise, o que gera resposta às situações específicas postas, nada de recorrer a uma experiência direta do passado que possa ser reproduzida, a velha prática recorrente do modelo moderno racionalista, onde um conhecimento operativo já fora estabelecido (Ascher, 2010, p.32). Para enfrentar uma situação de crise instalada ou iminente, o indicado é a análise para busca da solução específica com apoio de avanços tecnológicos. Por isso a ênfase na palavra inovação. Na terceira era da modernidade a

---

<sup>51</sup> Também teórico da Hipermodernidade, autor dos livros *A Era do Vazio*, e *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade do hiperconsumo*, refere-se à hipermodernidade como os tempos de hiperconsumismo", numa sociedade marcada, pelo desinvestimento público, nessa era de hiper individualismo e hiper consumo.

<sup>52</sup> LIPOVETSKY,2004, usa o termo Hipermodernização. Para Ascher há uma divisão de três "eras" de sociedade urbana moderna, tendo sido a primeira a revolução do medievo para a cidade clássica, a segunda a revolução industrial, e a terceira a revolução informacional,



ultra transformação constante acarreta a busca de soluções específicas sobre as situações, e não a utilização de protocolos pré-estabelecidos.

Essa reflexão foi muito importante para entender a necessidade de uma matriz precursora do zoneamento. Apesar de muitas LUOS e zoneamentos serem documentos complexos com tabelas e códigos e usos, o que se chega à conclusão, é que hoje há necessidade de uma classificação básica, com uma maior abrangência em termos de critérios. Uma matriz de categorização que traga diferenças entre poucas divisões, sem detalhamentos prévios, mas diretrizes que guardem coerência com interesse público, função social, permitindo análises que levem a zoneamentos posteriores detalhados para cada situação.

Cada ação se fundamenta sobre uma hipótese de resultado; a análise do resultado permite então refinar ou invalidar uma referida hipótese. A qualidade e a velocidade do retorno da informação são decisivas e originam técnicas novas de monitoramento que superem as usuais planilhas gerenciais. O conhecimento não está mais separado da ação, mas está dentro dela. (Ascher, 2010, p.35).

Os novos meios de armazenagem de bens, informações e pessoas (BIP), permitem melhores escolhas individuais acerca dos mais convenientes momentos de comunicação e troca e o aumento da interação e a impressão que os indivíduos passam a ter sobre estar em muitos lugares e tempos simultâneos (Ascher, 2010).

Figura 15: Imagem ilustrativa de relação do armazenamento de bens, informações e pessoas na atual rede da hipermodernidade composta por arranjos territoriais multiescalares



Fonte: autora

As redes para a disseminação informação correta teria capacidade de conectar as pessoas tão individualizadas? Conforme Ascher (2010) a nova forma de regulação no novo urbanismo são as parcerias entre diferentes tipos de atores. São uma forma reflexiva de regulação, mais adaptada a uma sociedade aberta, diversificada, móvel e estável. Tendo destaque as instituições que derivam destas parcerias, como pontos de

estabilidade nessa terceira revolução urbana da era da economia cognitiva e da sociedade do hipertexto (Ascher, 2010).

O surgimento de novas formas de estruturação da sociedade que se organiza reflete no seu espaço urbano e no habitat, onde a metáfora do hipertexto nos permite dar conta desse fenômeno, de múltiplas identidades que os indivíduos assumem em diversos campos sociais (trabalho, família, vizinhança etc.), onde cada um desses “campos” tem seus próprios valores e regras sociais. Indivíduos são conectados e pertencem simultaneamente a esses diferentes campos sociais por instrumentos tecnológicos de conexão de pessoas, as principais redes sociais na internet. Assim, a sociedade é duplamente estruturada, por campos sociais e por indivíduos. O coletivo e o cidadão. Os hipertextos são duplamente estruturados, pela sintaxe dos textos, e pelas palavras que ligam os textos. A regulação de parceria se faz necessária na medida em que os atores, com lógicas diferenciadas e com interesses divergentes e conflitantes em uma série de pontos, são obrigados a negociar e buscar soluções comuns. São recriadas novas formas de estabelecer compromissos duradouros e criar instituições coletivas parceiras com a promoção de ações realizadas em cada situação distinta de formas acordadas entre os pares. Vimos que desde a década de 1970 o mundo já vinha criticando o ordenamento extensivo sem olhar especificidades locais.

Leung (2003) afirma que no atual momento há por um lado, um fortalecimento das políticas de identidade que passam contestar a gentrificação após as “*revitalizações com objetivo de limpeza social urbana*” por exemplo e a proliferação de interesses especiais, enquanto por outro lado se observa um recuo do estado de bem-estar-social, da ação ambiental e da intervenção pública, que acabaram sendo substituídos por valores como responsabilidade pública, responsabilidade fiscal, eficiência e desempenho público atrelado ao mercado.

O ordenamento da terceira modernidade é um incremento do antigo zoneamento compreensivo que determinava tudo a priori, com o olhar mais focado em territórios com alguma homogeneidade e atento às necessidades especiais. Traz questionamentos do modelo da pós-modernidade, do planejamento e ordenamento na escala intraurbana que buscou garantir um tratamento distinto a cada situação territorial encontrada. As zonas especiais, como as zonas de proteção ambiental, de memória e patrimônio, e as de interesse social que necessitam de urbanização, foram

criadas como estratégias de planejamento para cada situação específica, um zoneamento para cada “Política” vinculada a um plano: conservação, reabilitação, acessibilidade, regularização, entre outros.

Em 2001 o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamentou o artigo 182 da CF Federal, e funciona como uma legislação que oferece aos municípios opções de instrumentos de Desenvolvimento Urbano como ZEIS (zona especial de interesse Social), Zonas Culturais, OUCs (Operações urbanas Consorciadas)<sup>53</sup>, confirma tendência que se vê em outros países e cidades desde o fim do século XX que é a determinação de zoneamentos específicos para áreas de projetos urbanísticos intraurbanos nas cidades (como tem sido na experiência de New York com reabilitação de áreas como Brooklin, bairros como a Mouraria em Lisboa, as propostas de Águas Espraiadas em SP e Porto Maravilha no Rio).

Ao criar zoneamentos especiais observando características próprias do território que exigem parâmetros e um desenho urbano adequado à realidade, a metodologia desses projetos também deve avançar sobre as práticas participativas urbanas, contrapondo-se às consagradas experiências modernas clássicas do século XX de decisão vertical (“top down”) de um poder público que com seu corpo técnico monocraticamente decidia o que era o melhor para a população. Muito pela crítica ao modernismo tradicional e o próprio avanço sobre as discussões de direito na cidade, a globalização e seus impactos, há uma requisição social para métodos de planejamento mais horizontais, a ser pactuadas com diversos atores da sociedade. Mas é na prática, ainda, um campo em disputa, no sentido que a gestão democrática, artigo 43 do Estatuto da Cidade, desafia a lógica de quem representa interesses econômicos de certos grupos nas assembleias legislativas.

Em 2005, o Ministério das Cidades criado em 2003, desenvolveu uma campanha para os Planos Diretores Participativos, dentro do que o Estatuto da Cidade que prevê como *Gestão Democrática da Cidade*. As Leis de Uso e os zoneamentos, que elaborados pelo executivo e legislativo municipais, muitas vezes de modo não tão participativo, que estabelecem as decisões sobre a ocupação propriamente dita do território intraurbano

---

<sup>53</sup> Nos dois exemplos, das ZEIS e das OUCs há necessidade de se determinar um perímetro definido um território de atuação e ali desenvolver projetos urbanísticos e estabelecer padrões e parâmetros próprios conforme a capacidade de infraestrutura instalada.

brasileiro, desenham as cidades, atuando na formulação das paisagens por meio da regulação das normas e parâmetros intraurbanos nos zoneamentos municipais. Assim, além de seu planejamento e gestão democráticos, o novo ordenamento que se requer deve conseguir abarcar a grande quantidade de “requisitos” a serem atendidos para que políticas públicas sejam implementadas com mais equilíbrio social e ambiental, e a função social da cidade e o interesse público se efetivem.

Tampouco nos projetos prioritários das próprias políticas públicas nas áreas de Mobilidade, Saneamento e Habitação, por exemplo<sup>54</sup> davam conta de atender o conjunto de diretrizes das políticas de direitos sociais, que deveria estar convergindo no território. Legislações de ordenamento local na escala intraurbana articulam-se entre os diferentes territórios de outras políticas, em escala regional, nacional. Sob o ponto de vista do método, é a complexidade do atendimento a cada situação que nos remete ao que Ascher (2010) e Santos (1979, 2011, 2006) relatam de uma globalização voltada ao indivíduo, com mais celeridade nas decisões e atualizações, que requer do poder público um diálogo maior com a sociedade, demandando mais parcerias e acordos. E nisso o importante papel das redes, de macro categorizações.

Na hipermodernidade (Ascher, 2010) a racionalização de hoje conduz a uma reflexividade sobre a vida social moderna que podemos definir como o exame e revisão constante das práticas sociais, à luz das informações referentes a essas próprias práticas. A diferenciação social é um processo de diversificação das funções de grupos e indivíduos no interior de uma mesma sociedade, reforçada pela divisão técnica e social do trabalho, responsável pela diversidade e desigualdade, complexificando a sociedade (Ascher, 2010, p.22). A diversidade de individualidades e de coletivos é de ilimitada dimensão, sem haver possibilidade de categorizações, no sentido de que o que predomina é a diversidade abrangente.

Entretanto as individualidades também são construídas a partir da rede de diversos coletivos e grupos sociais e familiares (“categorizáveis”) que o indivíduo faz parte. A complexidade social de individualidades e coletividades pode por hora influenciar coletividades e individualidades em formação, a terceira modernidade

---

<sup>54</sup> Por meio do Orçamento Geral da União (OGU) descentralizado aos municípios por emendas, programas como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), empréstimos internacionais ou financiamentos com recursos do FGTS.

converge do universal à individualidade: o único, mas que é para todos. Isso tem uma importância imensa quando se pensa no mercado urbano, para quem se produz e para quem vai consumir a cidade, tendências de morar, preços mais altos, edifícios mistos, mercado de serviços, preservação das APPs, a economia relacionada ao consumo da cidade como um todo.

Outro fato marcante é a complexificação dos processos, como bem preconiza a teoria da Hipermodernização (Lipovetsky, 2004), pois o racionalismo se intensifica e complexifica de tal forma que a grande quantidade de informações de leis e normas de diversas instâncias tem de ser organizada conforme especificidades que as tornam exclusivas. Em decorrência disso pode se ficar atento com a tendência da fragmentação do planejamento do ordenamento territorial quando estão organizados em planos, de perímetros determinados a partir de: planos parciais, operações urbanas, planos urbanísticos de ZEIS, planos de conservação de conjuntos urbanos de interesse cultural. A conexão dessa rede de individualidades é a forma dessa sociedade da terceira modernidade se comunicar e difundir a informação.

O ambiente efêmero e descontraído da pós-modernidade acabou. Ao menos é isso o que Lipovetsky indica em Os tempos hipermodernos. Para ele, adentramos agora uma nova fase da modernidade, caracterizada pelo processo desestabilizador da globalização e da cobrança de uma eficácia individual, cada vez maior, sob bases emocionais precárias. Lipovetsky se propõe a realizar um de uma questão típica das ciências sociais: a relação do homem com uma civilização em permanente processo de mutação (Mota, 2004)

Um sentimento de ubiquidade (presença onipresente) de estar num duplo processo de deslocação de “desinstantâneamento” ocasionado pela gama imensa de possibilidades comunicacionais de hoje gera uma grande multiplicidade de escolhas dispensadas aos indivíduos (Ascher, 2010, p.38). Remete a ideia de diversificação de perfis de vida e de consumo, colocando em dúvida as antigas formas de representação sociopolítica que as pessoas tinham (a perda do poder político de sindicatos demonstra essa situação). Para Lipovetsky (2004) há o paradoxo de poucos indivíduos sobrecarregados com trabalho frenético para manter posições sociais versus uma multidão de pessoas desocupadas.

Sennett (2006) descreve um trecho de Hannah Arendt em defesa dos processos democráticos, onde ela entende o tecnocrata do poder como o estudioso fanático de políticas e inimigo do cidadão. Ela alega que em um foro autenticamente democrático todo cidadão deveria ter o direito de pensar em voz alta e debater com os demais, não importando sua condição de especialista ou não. A verdade é que por mais desgastante que pareça ser o diálogo é a forma de estabelecer parcerias, e conforme Ascher (2010) essa é a nova forma de regulação do Novo Urbanismo. As parcerias entre diferentes tipos de atores são uma forma reflexiva de regulação mais adaptada a uma sociedade aberta, diversificada, móvel e instável (Ascher, 2010).

Esse é o panorama da hipermodernidade, do individualismo versus agrupamentos identitários, das dinâmicas de rede, por Santos (2000) em paralelo com autores como Rolnik (2013) e Sennett (2006) que expõe o problema da financeirização da cidade nessa era de liberalismo exacerbado e globalização predatória. Mas Santos (2000) frente a esse cenário desanimador, prevê que organização das massas populares que sempre tiveram de aprender a viver com pouco, pode ocorrer por meio da disseminação de informações verdadeiras utilizadas para unir indivíduos (e não os colocar para competir). A educação, formação tem assim, o poder de “virar o jogo” do controle que o capital e a informação falsa, sem fonte confiável, hoje impõem à sociedade com visões disformes da realidade, gerando esse modelo de exclusão da maioria da população, que ao seu jeito teve sempre se organizar para sobreviver (SANTOS,2000, p.38).

Para Ascher (2010) o Novo Urbanismo agrega grupos sociais diversificados numa vida associativa prolífera, porém efêmera, necessita de novas formas de concepção e realização das decisões públicas, permitindo consultar e associar habitantes, atores, especialistas em todo processo de tomada de decisão. A governança no novo urbanismo é um sistema de dispositivos que deve ampliar a democracia representativa, por meio de novos procedimentos deliberativos e consultivos. Mas quanto isso tem complexificado todo processo da gestão urbana, e de fato ele tem sido realmente representativo da diversidade da sociedade, e não cooptado pelos mesmos grupos detentores do capital? Nesse caso o grande desafio é a transparência da gestão pública e boa comunicação à população que poderá ser capaz de se informar com veracidade,

e desta forma o cidadão munido de conhecimento dos fatos, poderá exercer o seu controle social.

A informação da era da hipermodernidade deve ser utilizada para gerir o território e não só se planejar sem efetividade, com a sobreposição de indicadores multissetoriais, que podem reinventar o método do zoneamento pela tecnologia de imagens, geotecnologias, censos, capaz de gerir dados e relacioná-los. Por outro lado, o acesso mais fácil às Imagens também pode gerar uma regulação mais flexível, mas com maior ênfase na gestão de conflitos, numa postura mais atuante que uma regulação impositiva prévia.

Um novo urbanismo que prevê a multifunção de lugares, conforme as variedades de práticas urbanas (Ascher, 2010, p.95) é uma característica relevante para a evolução do zoneamento, pois hoje as demandas de uso variados e compatíveis estão cada vez mais elevadas, e os espaços públicos estão sendo capturados para oferecer a mesma qualidade de serviços de espaços privados na lógica do consumo da cidade, ao mesmo tempo que parcerias público privadas são vistas como oportunidades de ampliar a atuação do público por meio do privado.

Com uma síntese conclusiva dos primeiros 20 anos do século XXI, considera-se que a aceleração do tempo, formas de comunicação, modernidade do hipertexto, são as ideias que se identificam com a presente contemporaneidade. A prática de regulações desenvolvidas no período precedente, as primeiras e segunda modernidades por Ascher (2010), funcionam cada vez pior no contexto do capitalismo cognitivo<sup>55</sup>. Mas foram nesses períodos anteriores que muito conhecimento e normatização foi desenvolvido (Ascher, 2010), e hoje a regulação se faz necessária na era da economia cognitiva, porque sem regras comuns, sem poderes coletivos legítimos e capazes de fazer respeitar essas regras, sem intervenções corretivas e compensatórias e gestão de conflitos, essa economia cognitiva não funciona de forma sustentável (Ascher, 2010, p.56).

---

<sup>55</sup> Capitalismo cognitivo, terceiro capitalismo-entendido como uma fase posterior ao mercantilismo e o capitalismo industrial - ou capitalismo cognitivo-cultural, com ênfase na rápida troca informacional proporcionada pela internet e ênfase na economia social e criativa das cidades (Scott, 2008).

Nesse período em que encontramos a pobreza estrutural globalizada, observa-se quase como um processo natural a característica do Estado se ausentar da regulação de mercados, de oferecer uma garantia mínima aos trabalhadores. E esse cenário embora global é desigual em diversas faces do planeta. Richard Sennett, em uma entrevista que fala da cidade de 15 minutos<sup>56</sup>, cita o exemplo de Paris, Londres, enquanto afirma que, para as cidades do sul do planeta, ele entende que essa opção não é viável. As centralidades são muito desiguais nas economias periféricas dos países em desenvolvimento e Sennett vê a solução para essa situação apenas pela maior intervenção do Estado nesse liberalismo econômico por meio da descentralização da produção como instrumento de justiça social e reequilíbrio de forças regionais.

O zoneamento foi utilizado como principal instrumento de regulação do uso e da ocupação do solo urbano nas cidades. As dimensões históricas nos revelaram como nesse processo as grandes escalas de planejamento e ordenamento se perderam da escala humana. A partir da década de 1970 vozes como a da jornalista Jane Jacobs e do Arquiteto Urbanista Jan Gehl se levantaram para dizer de a necessidade rever a dose desse racionalismo, e de planejar em uma menor escala, de modo mais humanizado, e por isso muita coisa do campo social começou a ser mais considerada no desenho intraurbano, e surgiram os planos temáticos, em consequência, zoneamentos temáticos.

A segunda modernidade ofereceu uma gama de inúmeras estratégias destes planejamentos temáticos, também chamados de planejamento estratégico, planejamento para territórios intraurbanos a citar, Los Planes Parciales (Colômbia), Operações urbanas (Brasil), Planos de regularização integrada com urbanização (Brasil), os zoneamentos cada vez mais específicos e especializados (planos de renovação urbana em especial), mas ainda continuando a gerar cidades legais e ilegais. Ainda que não abandonemos esses planejamentos e zoneamentos de escala intraurbana, hoje utilizar a potência das redes é o desafio de usar a informação e colaboração para um planejamento para a coletividade considerando as individualidades dessa era da hipermodernidade.

---

<sup>56</sup> Cf. O liberalismo enfraqueceu nossa rede de salvação. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/ideas/2020-06-13/richard-sennett-o-liberalismo-enfraqueceu-nossa-rede-de-salvacao.html#?prm=copy\\_link](https://brasil.elpais.com/ideas/2020-06-13/richard-sennett-o-liberalismo-enfraqueceu-nossa-rede-de-salvacao.html#?prm=copy_link). Acessado em: 10 ago. 2022.



Nesse momento pós a 3ª revolução urbana, em uma comparação entre comunidade, sociedade industrial e sociedade hipertexto, Ascher (2010) fornece a seguinte caracterização dessa era da hipermodernidade:

- A morfologia territorial do nosso momento atual é predominantemente reticular, as redes de cidades (REGIC, IBGE) se contrapõe a morfologia alveolar (as unidades de vizinhança, cidades satélites) de contextos de modernidade anteriores.
- Os territórios sociais e espaços de relações sociais são abertos, múltiplos e mutantes, em escalas variáveis (reais e virtuais).
- As principais regulações são os sistemas estatais subsidiários, direto e contratos de parceria, opinião pública com influência;
- Tipo urbano predominante é o sistema *metropolitano*<sup>57</sup>, como uma fase final da metropolização
- Os paradigmas dominantes são a complexidade, incerteza, autorregulação, flexibilidade e governança
- As instituições relacionadas aos territórios em diferentes escalas se caracterizam por uma gama diversa, das aglomerações aos Estados Nação, passando por associações locais, indo às ONGs internacionais.

Gray (2022), por sua vez, defende como as forças de mercado são as grandes motrizes de transformação das cidades, e como estas possuem uma capacidade de evoluir rapidamente em reação à externalidades, para seu desenvolvimento (econômico) ou estagnação. Gray (2022) acredita que na medida em que o zoneamento falhou em abordagens básicas sobre o crescimento urbano no século XX, cabe daqui para frente uma mudança de práticas e atitudes de planejar, ele argumenta que as cidades americanas possuíam por séculos usos misturados nos mesmos territórios ou mesmo dentro de um único imóvel.

Historicamente, houve comparativamente muito pouca segregação

---

<sup>57</sup> Metapolis são heterogêneas, aglomeram uma diversidade de estilos de vida atraídos pela especialização e diversidade de centros acessados por meio do aumento das velocidades de deslocamento, ao mesmo tempo que possuem descontinuidade da malha urbana e maior segregação social dos territórios (Ascher, 1998).

por uso dentro das cidades, com lojas, apartamentos, oficinas e casas comumente misturadas. Também havia pouca distinção entre casa e trabalho, com muitos residentes urbanos trabalhando nas suas casas ou imediatamente adjacente a elas. O mesmo se aplica a densidade. O principal regulador da densidade era historicamente a tecnologia. A falta de carros ou transporte público fez com que a maioria das pessoas caminhasse. (GRAY, p.14, 2022).

O zoneamento se fez presente a partir de quando avanços tecnológicos possibilitaram adensar e expandir as cidades de forma que nunca história fora possível. Com veículos para possibilitar a moradia nas franjas urbanas, ou os elevadores e estruturas leves que permitiram altas construções e alta densidade, as paisagens foram mudando. A norma regulamenta desde a altura e volume dos edifícios à densidade da população da região ou do edifício. O zoneamento é ainda o principal instrumento de regulação do uso do consumo de m<sup>2</sup>. A atual resolução de zoneamento da cidade de New York é um compilado de mais de 3400 páginas, tendo sido proposta como Resolução em 1961, recebendo diversos adendos de lá para cá, se tornando mais complexa e específica, há diversas ações de *rezonamento* que integram o compilado da lei atual, entre essas, Inwood, aprovado em 2018, na ponta da ilha de Manhattan.

Todos os lotes estão nos 59 quarteirões rezonados em 2018 para permitir construções maiores e usos diferentes. As mudanças mais significativas ocorrerão a leste da 10th Avenue pelo Harlem River, onde armazéns baixos agora podem dar lugar a torres de 30 andares. Outras grandes reformas podem acontecer ao longo da 10th Avenue, perto da Broadway, onde os apartamentos podem substituir as empresas automotivas. Não estão incluídos no rezonamento os quarteirões alinhados com prédios de apartamentos pré-guerra a oeste da Broadway. Os projetos que estão sendo reiniciados primeiro são principalmente residenciais, como o Sherman Creek North Cove, um complexo de 30 andares e 611 unidades que se ergue de um antigo estacionamento na West 207th, próximo a um pátio de metrô. As parcerias e contratos e acordos estabelecidos sobre o uso do território, hoje mais fluidos, reflexivos, nada de modelo pronto (NYT, 2021).<sup>58</sup>

A Lei de Renovação Urbana nº 40, que autoriza o município de New York a adquirir imóveis para requalificação nos 5 bairros: Bronx, Brooklyn, Manhattan, Rainhas

---

<sup>58</sup>Inwood Watches Closely as New Zoning Kicks. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/09/10/realestate/inwood-manhattan-new-zoning.html>. Acesso em: 13 dez. 2022.

e *State Island*, de acordo com um Plano de Reabilitação Urbana. A Lei além da regulação do uso do solo, como o Zoneamento, é um projeto que envolve desenho urbano, reforma e construção de novos imóveis cuja manutenção fica garantida de acordo com os requisitos legais. O plano foi aprovado pelo subcomitê de zoneamento da cidade e pelo Comitê de Uso do Solo. O rezonamento de *Inwood* faz parte do plano do prefeito Bill de Blasio de “rezonear” bairros em toda a cidade como parte do esforço para criar e manter 300.000 unidades habitacionais a preços acessíveis até 2026. São impostas exigências aos adquirentes de imóveis reabilitados obrigando-os contratualmente a si próprio e aos futuros proprietários a desenvolver e utilizar o imóvel em conformidade com o Plano.<sup>59</sup>

Conforme Gray (2022), *longe do dispositivo fantástico imaginado pelos planejadores do início do século XX*, o zoneamento não teve os impactos esperados e não dialoga com a população. Na primeira parte do livro ele trata de onde o zoneamento veio, New York, o que já sabemos, como ele atuava. Outro ponto abordado por Gray (2022) é uma crítica o modelo urbano padrão do plano diretor, adotado nas maiores cidades do planeta, tendo como regra geral a revisão a cada 10 anos no lugar de implementar um sistema de gestão e “monitoramento de dados e indicadores em tempo real”, tendo em vista a melhor precisão da realidade econômica, geofísica, social, para o ajuste de políticas e investimentos nas cidades (Gray, 131, 2023). Os planos diretores para o autor são esquemas parciais do desenvolvimento das cidades, dando pouca importância para “as forças de mercado que relacionam o preço da terra às densidades”. Mercado de trabalho e imobiliário (Gray, 137, 2023) funcionam como pesos que contrabalanceiam a oferta e demanda.

No caso de uma regulação para preservação de uma paisagem esteticamente reconhecida como merecedora de conservação, como o caso de Paris, há um preço a se pagar que é a própria alta dos preços de aluguéis. Em Paris o ciclo de preservação se inicia quando surgiram os primeiros arranha céus em New York num zoneamento de

---

<sup>59</sup> A questão é que, se observamos com cuidado, o objetivo dessas renovações é predominantemente atender ao mercado, igual a períodos históricos pretéritos, os mesmos que motivaram a criação da lei de Zoneamento, garantindo ganhos econômicos para os donos de imóveis, investidores e bancos que vendem os financiamentos com juros que pagam. Esses modelos de planos de renovação estruturais das paisagens andam sempre juntos com grandes eventos que assumem determinados locais como ícones turísticos, como jogos Olímpicos, Copas do Mundo, etc.

transformação. Paris tem um zoneamento para fins de preservação e conservação e New York para fins de renovação e modificação. Locais já ocupados, com padrões de ocupação e históricos distintos, com atitudes e ações futuras opostas. Não se pode perder de vista, também, que a regulação de uso e ocupação do zoneamento é uma imposição do estado sobre o privado, com possibilidade de se negociar formas de ocupação e uso, como se criar praças privadas de usos públicos em empreendimentos que podem ter mais área construída e gabarito, desenhando a paisagem pela lei do zoneamento.

Gray (2022) argumenta que o zoneamento, como instrumento mais restritivo quanto ao aumento de densidades em áreas centrais, consegue manter elevados os preços dos imóveis em benefício dos proprietários, forçando as cidades a um padrão de crescimento segregado e espaiado onde os pobres só acessam as periferias. As linhas arbitrárias de mapas de zoneamento em todo os Estados Unidos passaram a ditar onde os trabalhadores americanos podem viver e trabalhar (Gray, 2022).

O que a leitura da atual regulação de zoneamento da cidade de New York reflete é a complexa regulamentação, fruto de disputas, tentativas de acordo entre moradores e empreendedores num cenário mais recente (Gray, 2022). Ele afirma que a complexa regulamentação que se tornou a lei de zoneamento de NY hoje, somada à outras legislações sobrepostas, tornaram seu entendimento confuso ao público geral. Com o complexo modelo de zoneamentos e planos territoriais os planejadores do Estado possuem mais mobilidade para poder negociar com o mercado aumentos construtivos em troca de melhorias no desenho urbano, enquanto também lidam, tanto com os movimentos como NIMBY (*not in my backyard*), quanto com os que desejam uma renovação que permita mais acesso a serviços, empregos mais bem remunerados e aluguéis mais módicos.

Concluimos as dimensões urbanísticas, históricas, sociais e econômicas partindo de uma última reflexão de Gray (2022), que defende que o uso do atual modelo de zoneamento, que veio se tornando cada vez mais complexo por teorias racionais fundamentalmente falhas, merece ser amplamente reformulada pela sua persistente natureza de segregação econômica. A ideia de que os planejadores do Estado podem separar racionalmente usos da terra e alocar eficientemente a densidade falhou repetidamente em se materializar gerando mais exclusão. O autor conclui o livro

refletindo sobre o centenário de utilização do instrumento em cidades americanas e qual grande são os impactos em termos de consumo de combustíveis fósseis, custos sociais, que o modelo de espraiamento para os subúrbios, estipulado pelo zoneamento compreensivo, estimulou. Gray (2022) se posiciona contra o *zoneamento* por considerá-lo desnecessário na medida que muito mais acordos e gestões podem ser utilizados como alternativas à instrumentos rígidos pré-concebidos.

Pensando no caso brasileiro, a população mais carente sobreviveu na escassez da periferia e dessa situação de carência se transformou em resiliência. No ano de 2023 com a recriação do Ministério das Cidades, nasceu a Secretaria Nacional de Periferias, que lançou o prêmio Periferia Viva para identificar experiências exitosas em periferias, na ideia de evidenciar boas práticas que transformam a vida de pessoas e podem fortalecer as políticas públicas para esses territórios pelo reconhecimento das ações comunitárias que se tornam pontes da relação entre poder público e comunidade. O Ministério da Cultura também lançou o Programa Territórios da Cultura, onde a Periferia tem protagonismo no processo de planejamento arquitetônico do equipamento denominado CEU da Cultura que será local de fortalecimento das culturas e tradições locais proporcionando lazer e formação de jovens e adultos. O Estado pode inovar sua forma de atuação reconhecendo as práticas de quem sempre sobreviveu às margens da lei, que criada para manter a ordem urbanística, trouxe mais ilegalidade e fragilidade da segurança de posse à maioria da população mais carente.

Hoje, no Brasil do século XXI, a diversidade de tipologias de cidades e bairros demonstra que cada território é único, mas em suas especificidades, a possibilidade de categorizar determinados padrões em uma matriz que varia conforme sua condição de uso e ocupação, atual e pretendida, pode ajudar num entendimento mais simples de tipologias territoriais que privilegiem um diálogo mais aberto entre o poder público e sociedade que os complexos modelos de zoneamentos e índices que continuaram a proteger os interesses econômicos, desde que a história da regulação do uso e ocupação se iniciou antes mesmo do zoneamento moderno. A ideia de categorização que será desenvolvida na segunda parte vai ao encontro de simplificar para democratizar o acesso à informação e se abrir espaço para o diálogo, que hoje, está majoritariamente concentrado entre o poder público e o setor econômico, na repetição histórica do desequilíbrio da sustentabilidade social e ambiental, frente à econômica.

## CAPÍTULO 2

### **As Dimensões Ambientais, Climáticas e de Sustentabilidade dos parâmetros Urbanísticos e Edifícios conformando paisagens no século XXI - Escalas da Arquitetura da Paisagem ao Desenho Urbano**

#### *2.1. A Agenda ambiental*

O termo Ecologia foi utilizado pela primeira vez em 1870 por um zoólogo alemão chamado Ernst Haeckel, em um trabalho denominado de *Generelle Morphologie der Organismen* (GILGE,2013). Nessa obra, o autor definiu Ecologia como “o estudo científico das interações entre os organismos e seu ambiente”. Ecologia, traduzido para o português, deriva de duas palavras gregas: Oikos (casa) e logos (estudo). Assim, Ecologia significa literalmente o estudo da casa para designar o estudo das interações dos organismos entre si e com os demais componentes do ambiente.

Foi na década de 1970 que no mundo a questão ambiental se tornou uma questão de sobrevivência da humanidade, a primeira das grandes conferências ambientais da história foi realizada em Estocolmo, em 1972, chamada de Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A Declaração de Estocolmo reuniu 26 princípios e ações voltadas para a redução dos impactos ambientais, entre eles, o compromisso dos Estados de assegurar a conservação e o melhoramento do meio ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 1972 em Estocolmo impulsionou em 1973 o processo de institucionalização da Educação Ambiental no governo federal brasileiro, com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada à Presidência da República.

A partir da Convenção para Proteção do Patrimônio Cultural e Natural de 1972, houve um fortalecimento da compreensão do habitat urbano como forma de expressão cultural, bem como de sua vinculação à questão da paisagem. Isso se deu pela determinação trazida na Convenção de que os conjuntos denominados como “grupos

de construções isoladas ou reunidas” são considerados patrimônio cultural graças à sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, devendo possuir, para tanto, valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência. Apesar dos avanços trazidos pela ênfase na relação “cultura-paisagem”, na Convenção de 1972 é possível ver claramente que a questão da excepcionalidade ainda se mostrava explícita, como caráter definidor dos conjuntos de interesse da preservação dentro dos parâmetros da UNESCO. A Primeira Conferência Mundial do Clima (WCC-1) ocorreu em 1979 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), como “uma conferência mundial de especialistas em clima e humanidade”.

Em 1981 foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81, responsável pela inclusão do componente ambiental na gestão das políticas públicas e decisiva para inserção do Capítulo do Meio Ambiente na Constituição de 1988. A lei determinou a criação do CONAMA, um “inédito parlamento ambiental”, um marco histórico, sem nenhum similar em toda América Latina, responsável por deliberar acerca da exploração de recursos naturais e da biodiversidade. Um conselho multisetorial, intergovernamental, e multi-representativo, com condições de agir de forma consultiva e principalmente deliberativa que se alinha com o que trataremos aqui na tese por teoria do Novo Serviço Público, que preconiza o debate democrático e repartição de decisões e responsabilidades.

Em 1987 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, emite o relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como Relatório Brundtland (1987). Nelo o conceito de desenvolvimento sustentável foi utilizado pela primeira vez, definido como “o que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”. O conceito de desenvolvimento sustentável se relaciona ao atendimento das necessidades do tempo presente e das futuras gerações frente às *limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente* (Brundtland, 1987).

Conforme o relatório, as questões sociais relacionadas à dignidade da pessoa humana e meio ambiente e cidades são intrinsecamente ligadas à visão de desenvolvimento sustentável. E esse comprometimento com uma maior equidade social envolve a consciência sobre privilégios e padrões de consumo. O desenvolvimento

sustentável em prol de um interesse comum exige claramente que seja assegurado a todos as mesmas oportunidades.

Já na década de 1990 o mundo discutiu no Rio de Janeiro como planejar o futuro de forma socio ambientalmente sustentável, na Rio 92 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde foram assinados documentos importantes como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21 e Princípios Florestais. A metodologia da Agenda 21 é um plano de ação desenvolvido por um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, estado, município, região, para ser adotado por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

Em 1993, William Rees e Mathis Wackernagel, ambos da Global Footprint Network (GFN), criaram o conceito de “pegada ambiental” para medir os impactos do consumo humano sobre os recursos naturais (Lisboa-Barros, 2010; Van Bellen, 2002). Em 1994 o sociólogo britânico John Elkington lança o livro *Cannibal with Forks*<sup>60</sup> em referência a teoria do tripé da sustentabilidade ambiental, econômica e social (*Triple Bottom Line*). Prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social devem ser os princípios dos negócios alinhados com uma agenda sustentável, onde uma abordagem equilibrada com engajamento dos atores chave é decisivo para garantir que as empresas detectem potenciais riscos e oportunidades sociais, econômicas e ambientais.

Figura 16: Imagem ilustrativa dos 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)



Fonte: Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)-2000

<sup>60</sup> O nome faz alusão à frase “Is it progress if a cannibal uses a fork?”, do poeta Stanislaw Lec. Para Elkington (1994)



No ano 2000 foi realizada a cúpula do milênio em Nova York, sede da ONU, ocasião de construção da Declaração do Milênio e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a partir dos 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em face do reconhecimento pela ONU da importância das cidades nesse contexto global, neste início de século XXI, os entes municipais das principais cidades mundiais reivindicam um papel de "Cidades-estados", por meio da descentralização e afirmação do poder local, conforme afirmou Santos e Silveira (2001). Frente a este ambiente de muita competição estimulada pelo neoliberalismo econômico há um forte movimento de desburocratização e desregulamentação da administração pública municipal. O zoneamento como um instrumento de manifestação desse poder local, seja na regulamentação de toda cidade, ou de um projeto urbano para um território de interesse do mercado, se alinha a essa estratégia de rever o excesso de padronização racionalista, por ser uma prática de gestão urbana que atrapalha os negócios na medida que burocratiza decisões.

Dez anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, ocorreu em Joanesburgo, na África do Sul, no ano de 2002, a Conferência Rio+10, que destacou-se por incluir em suas discussões ambientais os aspectos sociais e a qualidade de vida das pessoas, com preocupação com a erradicação da pobreza, manejo dos recursos naturais, uso da água, e desenvolvimento sustentável. Em 2004, uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada *Who Cares Wins*, trouxe pela primeira vez a referência ao termo ESG (*Environmental, Social and Governance*) que corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização.

Em 2006 foi formulada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, assinada durante o Fórum Social Mundial Policêntrico (FSMP), realizado simultaneamente na América Latina (Caracas, Venezuela), Ásia (Karachi, Paquistão) e África (Bamako, Mali).<sup>61</sup>

Usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade, e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes da cidade, em especial dos grupos vulneráveis

---

<sup>61</sup> O FSMP ocorreu na 6ª edição do Fórum Social Mundial (FMS), um encontro internacional apartidário iniciado em 2001 na cidade de Porto Alegre-RS e articulado por movimentos sociais, ONGs e pela comunidade civil para discutir e lutar contra o neoliberalismo, o imperialismo e desigualdades sociais provocadas pela Globalização.

e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização. (Carta Mundial do Direito a Cidade, FSMP, 2006)<sup>62</sup>

O documento estrutura-se em três eixos fundamentais: o exercício pleno da cidadania; a gestão democrática da cidade, e a observância às funções sociais da cidade e da propriedade. Se compromete com medidas que devem ser assumidas pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade. A função social da cidade e da propriedade urbana se define como o dever de:

(...) assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações. (Carta Mundial do Direito a Cidade, FSMP, 2006)<sup>63</sup>

A Carta Mundial do Direito à Cidade define esse direito como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. O direito à cidade é retratado como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, com base em seus usos e costumes (Saule, 2019, p. 147). A proposta é que cidades e assentamentos humanos possibilitem que as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, liberdades fundamentais. O direito à cidade entendido como acesso a direitos humanos coletivos e civis, de certo modo, foi um dos temas centrais no pacto político que ocorreu na Constituinte brasileira de 1988, pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social (Saule, 2019).

Em 2015 em à Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, com a participação de 193 estados membros, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas globais interconectadas, a serem atingidos até 2030 – “Agenda 2030”. Um plano global para atingirmos em 2030 a vida digna, por meio da erradicação das desigualdades sociais no âmbito global atingindo os 17 objetivos, que inclui o

---

<sup>62</sup> Cf. Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>63</sup> Idem.

objetivo 11, cidades e comunidades sustentáveis<sup>64</sup>. *Tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis*, é o objetivo 11, que prevê evitar desastres, habitação segura, urbanizar as favelas, transporte e equipamentos (saúde, educação, lazer) acessíveis, construções sustentáveis e resilientes, espaços públicos seguros, inclusivos e verdes, salvaguardar o patrimônio cultural e natural, reduzir o impacto ambiental negativo per capita.

Figura 17: Imagem dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, Agenda 2030.



Fonte: montagem realizada com Imagens das referidas publicações na página da ONU

<sup>64</sup> O site da WWF Brasil informa que em 2013, estávamos consumindo o equivalente a 1,5 dos recursos do planeta para suprir nosso estilo de vida. Por isso, repensar o consumo de recursos naturais é tão urgente.

Já em 2016, na cúpula Habitat III sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano, realizada em Quito (Equador), a ONU aprovou a Nova Agenda Urbana (NAU) <sup>65</sup> para impulsionar um novo modelo global de urbanismo sustentável. Reafirma o compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável de maneira integrada. A NAU afirma que a Cultura deve ser considerada na promoção e implementação de novos padrões de consumo e produção sustentáveis que contribuam para o uso responsável dos recursos e que enfrentem os impactos adversos das mudanças climáticas. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos e tratados internacionais de direitos humanos. Considerada a sucessora da Agenda Habitat e da Declaração de Istambul de 1996 — estabelece como as cidades devem se transformar para serem habitáveis, inclusivas, saudáveis, sustentáveis, seguras, organizadas, compactas e resilientes aos fenômenos naturais. São três os seus princípios:

(a) não deixar ninguém para trás, eliminando a pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema; assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural e integração ao espaço urbano; melhorando a habitabilidade, a educação, a segurança alimentar e a nutrição, a saúde e o bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária; promovendo a segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; garantindo a participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos e todas à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, bem como à moradia adequada e economicamente acessível; (b) assegurar economias sustentáveis e inclusivas, aproveitando os benefícios de aglomeração da urbanização bem planejada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; garantir a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a oportunidades e recursos econômicos e produtivos; e impedir a especulação fundiária; promover a posse da terra segura e gerenciar a perda de densidade urbana, quando necessário; (c) garantir a sustentabilidade ambiental, promovendo o uso de energias limpas e o uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano; protegendo ecossistemas e a biodiversidade, favorecendo a adoção de estilos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; fortalecendo a resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e propiciando a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas (NAU, 2016).

---

<sup>65</sup> Nova Agenda Urbana, Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) Quito, 17 a 20 de outubro de 2016, disponível em [https://caubr.gov.br/prefeitos/Nova%20Agenda%20Urbana\\_portugu%C3%AAs\\_tradu%C3%A7%C3%A3o%20CAU\\_BR1.pdf](https://caubr.gov.br/prefeitos/Nova%20Agenda%20Urbana_portugu%C3%AAs_tradu%C3%A7%C3%A3o%20CAU_BR1.pdf) acesso em 22/11/2022

A NAU assim como a Agenda 2030 reconhecem o fortalecimento da cidadania e gestão democrática como estratégias de implementação, que por sua vez, se relacionam com a atual era da informação e comunicação em rede. A Nova Agenda Urbana (NAU, 2016) que é uma atual referência para as municipalidades.

Figura 18: Capa da Nova Agenda Urbana e infográfico ilustrativo antes e pós NAU



Fonte: montagem de Imagens de publicações PNUD

O zoneamento pode ser instrumento de materialização de diversas diretrizes apontadas na NAU, no nível local. Conforme Klug (2018) a NAU apresenta compromissos que direcionam os governos locais para um desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável.

Consideradas as questões demográficas e os esforços para mitigação e adaptação às mudanças do clima e definidas as premissas para o uso dos recursos e dos ecossistemas, a forma como as cidades são planejadas, financiadas, desenvolvidas, construídas, governadas e administradas tem impacto direto sobre questões de sustentabilidade e resiliência muito além de seus limites urbanos. O policy paper 8 (Urban ecology and resilience) e os issue papers 15 (Urban resilience), 16 (Urban ecosystems and resource management) e 17 (Cities and climate change and disaster risk management) tratam dos compromissos e das ações que precisam ser adotados pelos governos para que haja incorporação no processo de planejamento dessas questões (Klug, p. 83, 2018)

O cumprimento da NAU e dos ODS revela a disputa contínua a favor de um desenvolvimento econômico equilibrado com o tema social e ambiental, baseado nos conceitos de ética e sustentabilidade, identidade cultural e diversidade, mobilização e participação. A Carta Mundial do Direito à Cidade, a Plataforma Global do Direito à

Cidade e a Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas (Habitat III, Quito, 2016) são normativas internacionais de referência para implantação de políticas nas instâncias locais.

Na visão da Plataforma Global, o direito à cidade tem a natureza de um direito humano coletivo/ difuso conjugado com as funções sociais da cidade e da gestão democrática das cidades que permitem a integralidade dos direitos humanos em um determinado território com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos (Saule, 2019, p. 147)

A seguir, uma tabela comparativa demonstra como a gestão participativa, sem nenhuma forma de discriminação, é dos principais desafios postos nesses três documentos internacionais, a fim de fundamentar a concepção de um planejamento integrado em rede de todo território municipal, urbano, rural, as áreas de proteção ambiental.

Tabela 1 - Comparativo de documentos e plataformas de referência

<b>CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE</b> (Fórum Social das Américas, 2004)	<b>PLATAFORMA GLOBAL DO DIREITO À CIDADE</b> (São Paulo, nov. 2014)	<b>NOVA AGENDA URBANA</b> (III Conferência Habitat das Nações Unidas, Habitat III, Quito, 2016)
Estrutura-se em três eixos: o exercício pleno da <b>cidadania</b> ; gestão <b>democrática</b> da cidade e a observância às <b>funções sociais</b> da cidade e da propriedade. A memória e sua identidade cultural, direito à cidade como um direito humano	Eixos estruturantes: os Direitos Humanos nas Cidades; Governança Democrática e Participativa das Cidades; Urbanização e Uso Sustentável do Território e Inclusão Social; Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social nas Cidades.	Incentiva todos os níveis de governo, assim como a sociedade civil, a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável. Reafirma o Acordo de Paris, Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015 (COP 21), e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Nações Unidas.

Fonte: Tabela elaborada pela autora

Em 2016 foi elaborado o *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima* (PNA)<sup>66</sup>, em colaboração com a sociedade civil, setor privado e governos estaduais, considerando 11 Setores/Políticas Públicas, com o objetivo de promover a redução da vulnerabilidade à mudança do clima e fazer a gestão do risco associada.

(...) Marengo (2009) ressalta que algumas comunidades e assentamentos precários já se encontram sob o estresse da variabilidade climática e dos eventos extremos, e estes podem ser

<sup>66</sup> Cf. [Portaria nº 150](#) /2016 do Ministério do Meio Ambiente (MMA)

especialmente vulneráveis à mudança do clima, porque se concentram nas áreas de risco relativamente alto, com limitado acesso à serviços e a outros recursos. (Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima - PNA, Estratégia de Cidades, p. 65, MMA. 2018)

A seguir tabela da publicação do PNA que buscou classificar cidades brasileiras com base em: porte, localização, vulnerabilidades e principais fragilidades da exposição à mudança do clima.<sup>67</sup>

Figura 19: Tabela retirada do PNA Estratégia de Cidades, caracterizando, com base no censo de 2010, municípios quanto aos aspectos demográficos e de riscos urbanos no contexto das mudanças climáticas

Tamanho	População	Municípios		População		Localização Geográfica	Principais Vulnerabilidades	Exposição
		Qtde.	%	milhões hab.	%			
Pequeno Porte	< 50mil	4.957	89,07%	64,01	33,6%	Região Norte, Semiárido, grande parte do Centro-Oeste, Norte e Nordeste de MG, Sul da BA, interior do PR e Sul do RS	Menos recursos para infraestrutura e serviços básicos. Limitadores de desenvolvimento e alta vulnerabilidade socioeconômica. Pobreza. Problemas de saneamento	Principalmente às secas e cheias. Eventualmente a inundações bruscas. Doenças de veiculação hídrica. Alto crescimento que pode aumentar a exposição a outros perigos
Médio Porte	50mil até 100mil	325	5,84%	22,31	11,7%	SP, RJ, Centro-Sul de MG, Oeste do PR, SC e RS, porção Norte do RS, grande parte do litoral que vai do RS até o CE, eixo entre DF - Palmas (TO) - Belém (PA) - Manaus (AM). Regiões espalhadas no MA, MT, e RO, algumas capitais e regiões metropolitanas	Muito variável. No geral possuem mais recursos que os pequenos. Quanto maior o município, maior aderência a instrumentos de planejamento urbano. Eventuais problemas consistem de drenagem e saneamento.	Habitações e atividades econômicas em áreas de risco (inundações e movimentos de massa) que caracterizam diferentes graus de exposição, conforme as limitações do uso da terra. Contágio de doenças de veiculação hídrica e, dependendo do caso, de doenças respiratórias
Grande Porte	100mil até 500mil	245	4,40%	48,57	25,5%	Algumas capitais e polos industriais e de desenvolvimento, sobretudo no Sudeste e Sul e Nordeste.	Possuem mais recursos e capacidade para lidar com problemas estruturais e de serviços básicos. Forte desigualdade social e consequentes problemas de habitação normalmente ligados aos de saneamento. Inadequação do Sistema de Drenagem devido a intensa impermeabilização. Consequente contaminação dos recursos hídricos	Alta exposição à inundações bruscas, enxurradas e alagamentos; movimentos de massa e crises hídricas ligadas ao abastecimento urbano. Doenças respiratórias, desconforto térmico, agravamento de quadros de saúde e propagação de algumas doenças de veiculação hídrica
	500 mil até 1milhão	23	0,41%	15,71	8,2%			
Metrópoles	> 1 milhão	15	0,27%	40,16	21,1%	Capitais de SP, RJ, BA, CE, MG, AM, PR, PE, RS, PA, GO, MA e DF, e outras duas cidades do Estado de São Paulo		

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>68</sup>

No ano de 2020 a ONU lançou a Nova Agenda Urbana Ilustrada<sup>69</sup>, que traz no primeiro capítulo o que chama de 4 dimensões centrais da NAU: Sustentabilidade: social, econômica, ambiental e espacial. Essa última dá um enfoque ainda maior ao

<sup>67</sup> Em abril de 2023 o Ministério da Integração Regional lançou o portal ClimaAdapt (<https://climaadapt.com.br/>) que apresenta um mapa do Brasil, com precisão de 100 metros, que permite identificar indicadores de vulnerabilidades específicas das regiões brasileiras aos eventos climáticos extremos: pluviometria, geomorfologia, solos (cobertura), declividade do terreno, profundidade da água no terreno, IDH, PIB per capita e Dependência da Agricultura.

<sup>68</sup> PNA estratégia de cidades. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/clima/ozoniodesertificacao/clima/arquivos/pna\\_estrategia\\_de\\_cidades.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/clima/ozoniodesertificacao/clima/arquivos/pna_estrategia_de_cidades.pdf). Acesso em: 03. Mai. 2023.

<sup>69</sup> Disponível em: <https://unhabitat.org/pt-pt/the-new-urban-agenda-illustrated>. Acesso em: 03. Mai. 2023.

planejamento e gestão equilibrados dos territórios urbano e o rural, preconizando usos e densidades mais compactas para preservação de áreas ainda não transformadas. Outro enfoque dessa dimensão da sustentabilidade espacial é se desconcentrar grandes centros pela indução a geração de empregos em regiões de poucas oportunidades de trabalho para jovens.

Conforme essa NAU Ilustrada a sustentabilidade espacial deve utilizar o desenho urbano e a forma física dos ambientes urbanos para criar acesso igualitário a empregos, habitação e equipamentos sociais e culturais. Envolve economia de base comunitária em relacionamentos sustentáveis com ecossistemas e habitats naturais. Para sua implementação se necessita realizar levantamento de quais condições espaciais de uma cidade podem aumentar seu poder de gerar valor e bem-estar social, econômico e ambiental (NAU ilustrada 2020).

Figura 20: Imagem de recorte de infográfico da NAU ilustrada



Fonte: NAU

No ano de 2020 o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) lançou o *Relatório Mundial de Cidades 2020: O Valor da Urbanização Sustentável*<sup>70</sup>. No mesmo ano o Bank for International Settlements (BIS), cuja missão é

<sup>70</sup> World Cities Report 2020, Disponível em <https://unhabitat.org/world-cities-report-2020-the-value-of-sustainable-urbanization>, consultado em 12/12/2022, ressalta a urbanização sustentável com foco na NAU. Composto de nove capítulos, o relatório reúne os seguintes temas: tendências da urbanização; valor da urbanização sustentável; valor econômico da urbanização como oportunidade para a inclusão; valor



apoiar a estabilidade monetária e financeira dos bancos centrais de todo mundo, com sede na Suíça, publicou o livro *The green swan* (O cisne verde)<sup>71</sup>, que aborda os riscos de uma nova crise financeira mundial baseada nos impactos das mudanças climáticas e problemas ambientais, afirmando que as avaliações de risco tradicionais não conseguem prever com precisão suficiente a forma que os riscos relacionados com o clima irão assumir. O termo “cisne verde” foi utilizado por Elkington (2020) em referência aos caminhos e oportunidades que essa situação de alerta pode oferecer, embora se constate o perigo eminente de um colapso ambiental e seus grandes impactos econômicos<sup>72</sup>.

Podemos afirmar que, dados os crescentes prejuízos que as mudanças climáticas e seus eventos extremos têm causado ao setor econômico mundial, que foi despertado o interesse do setor em tentar conter ou reverter essa situação a fim de não terem mais prejuízos. Mas do ponto de vista social é ainda desafiador a compreensão de que as dimensões ambientais, econômicas e sociais compõem um sistema que se retroalimenta, e necessita estar em equilíbrio para que possamos enfrentar a condição atual dos efeitos climáticos que acabam penalizando mais os mais vulneráveis que outros grupos sociais.

Tendayi Achiume<sup>73</sup>, relatora especial da ONU sobre formas contemporâneas de racismo, é enfática ao afirmar que a questão climática relacionada às desigualdades socioespaciais não pode mais ser desprezada. Portanto, enfrentar o desafio de regular o uso e ocupação para proteger os mais fragilizados dos impactos decorrentes das mudanças climáticas é uma realidade a ser enfrentada por meio de planejamento e gestão participativos comprometidos com a disseminação de conhecimento adequado para a melhor tomada de decisão (questões geomorfológicas, custos, pactos da comunidade).

---

ambiental da urbanização sustentável para o desenvolvimento urbano resiliente; valor social da urbanização sustentável para não deixar ninguém para trás; inovação e tecnologia na urbanização; importância dos governos locais; finanças urbanas; e a NAU.

<sup>71</sup> <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>

<sup>72</sup> Cisne verde é também um termo utilizado no mercado financeiro para falar de um potencial prejuízo do mercado de ações causado pelas mudanças climáticas. Elkington (2020) lançou *The Coming Boom in Regenerative Capitalism: “Cisnes Verdes: a explosão do capitalismo regenerativo”*, onde aborda estratégias de grandes empresas e organizações para enfrentar os desafios ambientais e se enquadrar nas novas regras do mercado.

<sup>73</sup> Tendayi Achiume, fonte: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1794622>

Para Leung (2003) o planejamento do uso do solo é definido como um processo de proteção e melhoria dos ambientes de vida, produção e recreação por meio do desenvolvimento mais adequado dessa ocupação do solo, terra. Do ponto de vista ecológico, o ser humano, que possui grande capacidade de adaptação e resiliência, pode ter o estresse do habitar minimizado por um processo de planejamento da ocupação do solo que force a menor adaptabilidade possível desse ser humano ao meio ambiente. Ao combinar as diversas atividades humanas no ambiente físico de modo a se apoiarem e diminuïrem o estresse da convivência, se maximiza o potencial ambiental daquele território, que se presta a ter um uso mais adequado para a população. Assim, Leung (2003) aborda o tema do planejamento do uso do solo chamando a atenção para o fato que um ambiente planejado aumenta a qualidade da vida humana ao impor menor pressão sobre a adaptabilidade humana ao meio, salvaguardando o homem de dificuldades ambientais inaceitáveis e promovendo uma distribuição mais equitativa dos ônus e bônus da ocupação urbana.

## *2.2. Sustentabilidade das Paisagens, proteção hídrica e densidade*

Cullen (1971) tem uma definição de Paisagem relacionada a sua apreensão por três aspectos: Ótico, que é a visão serial propriamente dita, e é formada por percepções sequenciais dos espaços urbanos: primeiro se avista uma rua, em seguida se entra em um pátio, que sugere um novo ponto de vista e assim por diante. Local, que diz respeito às reações do sujeito com relação a sua posição no espaço, vulgarmente denominado sentido de localização, “estou aqui fora”, refere-se às sensações provocadas pelos espaços; abertos, fechados, altos, baixos etc. O terceiro aspecto é o conteúdo, a materialidade que se relaciona às cores, texturas, escalas, estilos que caracterizam edifícios e setores da malha urbana. Na minha dissertação de mestrado trabalhei como o conceito de paisagem urbana tradicional como local de apreensão dos sentidos no território, definindo o que chamei de paisagem urbana tradicional como “um tipo de lugar construído a partir das interpretações cognitivas de indivíduos sobre seus desejos e possibilidades”(Teixeira, 2010, p. 46).

Do ponto de vista cultural, as paisagens urbanas tradicionais designam conjuntos urbanos reconhecidos por sua expressão material e imaterial, sendo atribuída à expressão imaterial a caracterização das práticas do habitar que proporcionam a conformação da expressão material. A transformação e a preservação das paisagens tradicionais, por se perpetuarem no tempo, é obra desta cultura do morar. (Teixeira, 2010, p. 12).

Longas discussões poderiam ser tecidas acerca dos termos paisagem e território. O conceito de território dos geógrafos Raffestin (1993) e Santos (1994, 2000) compreendem o território como a expressão material de representação das relações sociais de utilização e apropriação do espaço geográfico por relações de poder entre grupos ou indivíduos. A sustentabilidade dos territórios para ser realmente abrangente passa pelo conceito de paisagem que reúne os embasamentos teóricos capazes de apontar os aspectos do espaço geográfico relacionados à percepção tátil, texturas e materiais, de ambiências, interações e sensações.

Conforme nos lembra Santos (2005) *“É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social.”* E nisso são abarcados aspectos de conforto e segurança, acessibilidade e largura adequada de calçadas, vias, a ambiência e ilhas de calor e vegetações urbanas. Todos esses elementos apoiam ou atrapalham o acesso das pessoas a seus direitos, são eles que compõe a paisagem, a estrutura urbana. O projeto urbanístico e edílico, na escala humana, pode ser capaz da efetivação de direitos básicos como morar com dignidade, transitar e se mover na cidade, ter lazer, educação, saúde e segurança alimentar.

Conforme Pereira Costa (2017) o emprego do termo paisagem é o que faz a conexão da cidade com o meio natural pré-existente. Para ela a leitura da paisagem que permite a visão do sistema de relações de suporte e cobertura (Pereira Costa, p.33, 2017). Nos estudos da Escola Inglesa de Morfologia Urbana, a qual a professora segue linha teórica (Pereira Costa, 2017) há o entendimento da paisagem urbana como unidade de estudo onde se observa a identidade da sociedade local e a formação da cidade como um Palimpsesto<sup>74</sup>. O geógrafo alemão M.R.G. Conzen (Pereira Costa,

---

<sup>74</sup> Palimpsesto designa um pergaminho ou papiro cujo texto foi eliminado para permitir a reutilização. Tal prática foi adotada na Idade Média, sobretudo entre os séculos VII e XII, devido ao elevado custo do

2017)<sup>75</sup> introduz o conceito de Palimpsesto que se caracteriza pela sobreposição de camadas históricas sobre o espaço físico, e também definiu que a análise do planejamento, do tecido e do uso e ocupação são as bases metodológicas de sua teoria<sup>76</sup>. O seu legado propõe roteiros de análises de estudos de casos abordando como princípios de sua metodologia: a análise da historicidade como característica geral das paisagens urbanas e a paisagem urbana como palimpsesto; a análise das combinações dos processos morfológicos - as unidades de planejamento e os atributos regionais. Esta análise convergente de dados e séries históricas, que hoje os instrumentos de geotecnologia permitem, possibilita a definição de diretrizes para a ocupações futuras sobre uma paisagem pré-existente, a partir da observação de tendências de ocupação pretéritas.

Considerar a paisagem, os recursos naturais do bioma disponíveis, incluindo o entendimento das bacias hidrográficas e seus sistemas hídricos, são as premissas do urbanismo sustentável, resiliente e sensível à água. Na publicação, *Urbanismo Sustentável, Desenho Urbano com a natureza*, Farr (2008) apresenta os *parâmetros emergentes do urbanismo sustentável*, destaco cinco princípios:

- 1- Aumento da sustentabilidade - densidades mais altas integradas ao transporte público e estratégias de acessibilidade promove a proteção de matas e vegetações intocadas e a proteção de bacias.
- 2- Biofilia - amor à natureza, preocupação com sua preservação, conectar humanos com a natureza para melhorar o bem-estar.
- 3- Bairros sustentáveis, completos com serviços básicos, caminhabilidade de 400m
- 4- Corredores de Sustentabilidade: relacionado aos caminhos naturais dos terrenos, vales, riachos das bacias que convergem em rios.
- 5- Alto desempenho - Edifícios eficientes energeticamente, tanto pela forma e posição quanto pela aplicação de materiais de revestimento, das áreas de ventilação e iluminação. Assim como espaços públicos e seus equipamentos, como uso de modais limpos e saudáveis - bikes. (Farr, 2008; Andrade, 2004).

---

pergaminho, e enquanto conceito utilizado por Conzen, designa esta prática de sobreposição de tecidos urbanos. (Pereira Costa, 2017).

<sup>75</sup> A Escola de Inglesa de Morfologia Urbana tem sua origem nos estudos realizados por M.R. G. Conzen nas cidades de Alnwick e New Castle upon Tyne, Inglaterra, década de 1950. Conzen, formou-se na Escola de Geografia de Berlim, cujas bases conceituais foram estruturadas em estudos da paisagem e dos resultados visíveis sobre a paisagem urbana. Imigrou para a Inglaterra na Segunda Guerra Mundial.

<sup>76</sup> Para Conzen, o Plano está associado à ideologia de ocupação

A implantação de sistemas sustentáveis de drenagem e outras obras no meio urbano se mantêm como exceções, seja por preconceito, falta de articulação com entre pastas, e atraso e conservadorismo técnico (engenharia aplicada para “domar” o meio ambiente de forma obsoleta), que limitam a adoção e difusão de medidas sustentáveis. Andrade (2014) em pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, sobre “A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros”, revela que ainda há um “tratamento compartimentado das questões de desenvolvimento urbano e gestão ambiental”, com pouca possibilidade de convergência dessas duas tradições de regulação e sem enfrentamento dos conflitos importantes (Costa, Campanate e Araújo, 2014, p. 187).

Figura 21: Fluxograma de transição urbana para a sensibilidade hídrica demonstrando os impulsionadores socio políticos das cidades e as funções do serviço de infraestrutura hídrica



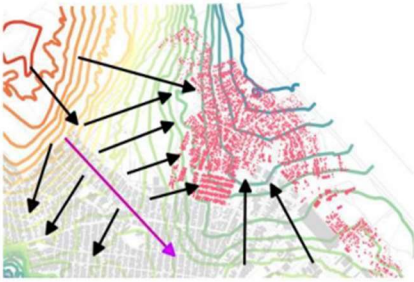

Fonte: Adaptado de Brown et al (2009) e Brodnick et al, 2018

A chamada transição da infraestrutura urbana (Perucchi, Andrade, Rezende, 2020 p.6) tem como referência o trabalho desenvolvido na Monash University (Austrália) no sudeste asiático e ilhas do Pacífico, a partir do programa “*Revitalização Sensível à Água de Assentamentos Urbanos Informais*” (2017) inspirado em *Soluções baseadas na Natureza (SbN)*, sistematizadas pela União Internacional para Conservação da Natureza (Cohen-Shacham et al., 2016). Na figura acima o fluxograma

de transição urbana para a sensibilidade hídrica ilustra o processo de tornar uma cidade sensível à água (Brown *et al*, 2009)

Para Andrade (2014) o desenho da infraestrutura urbana necessita avançar no campo epistemológico do planejamento urbano-ambiental, propondo soluções de saneamento ecológico nos parcelamentos urbanos considerando o potencial do desenho urbano para integrar vários planos setoriais do território existentes em uma bacia hidrográfica e para se adequar às incertezas das mudanças advindas das mudanças climáticas, da economia global, e da tecnologia de informação (Andrade, 2014, p. 44).

Figura 22 - Estudo do impacto das linhas de drenagem no estudo de caso da Cidade Estrutural e de sua Vila Santa Luzia (menor escala) - Distrito Federal.

Descrição	Mapa
<p>Linhas principais de drenagem da Cidade Estrutural próximas à Santa Luzia (Figura 5) – Um dos divisores de águas da Estrutural (em lilás) divide-se próximo ao assentamento e metade de sua água é drenada diretamente para a ocupação, naturalmente trazendo problemas para a área. De outra montante próxima, a água escoou em direção a Santa Luzia passando pela parte impermeabilizada da Cidade Estrutural. O terreno descendente do lixão também faz com que parte da água drenada desta área eventualmente encontre o assentamento.</p>	 <p>Figura 5. Fonte: dados da SEDUH, adaptado por Gabriel Perucchi.</p>
<p>Linhas principais de drenagem de dentro de Santa Luzia (Figura 6). A topografia cria uma clara área de direcionamento da água (em verde), onde já foi iniciada a ocupação. O desenho orgânico do assentamento parece acompanhar a topografia, especialmente na porção oeste, mas o posicionamento de várias ruas transversais às curvas de nível contribui para que as águas da chuva ganhem velocidade e possam causar mais danos ao longo do caminho e, especialmente, no ponto de acúmulo destacado a Norte (em azul). Este ponto tem um alto potencial de sofrer maiores impactos relacionados à drenagem.</p>	 <p>Figura 6. Fonte: dados da SEDUH, adaptado por Gabriel Perucchi.</p>

Fonte: Adaptado por Gabriel Perucchi. (Perucchi, Andrade, Rezende, 2020, p.10)

A resiliência ambiental envolve modos de ocupação que considerem fatores geotécnicos, hídricos, de descarte de resíduos. Soluções que devem ser diferenciadas conforme a ocupação e o uso de cada paisagem e requer a integração do ordenamento e gestão do solo urbano junto com as questões ambientais, de mitigação de riscos, sociais.

O princípio da função socioambiental da propriedade é fundamentado na proteção da água em primeiro lugar, pela nossa situação atual deve ser inegociável a ocupação de nascentes, cursos d'água. Conforme Farr (2013, p.102) a urbanização de alta densidade protege mais a qualidade da água, por estar concentrada em apenas uma parte do território, preservando áreas ecológicas e compensando com a verticalização de onde se pode adensar mais. Entretanto a área verde deve ser incorporada à vida urbana, garantindo amenidade ao clima urbano e diminuindo temperatura, sem perder a preocupação com a iluminação noturna que permite a diversidade de uso para o lazer acessível, e não se tornar lugar perigoso que afete a segurança pública.<sup>77</sup>

Propor a transformação de áreas impermeabilizadas, quase sempre monofuncionais conforme a tradição modernista, em áreas multifuncionais, incluindo a não ocupação que permite a interligação dos fragmentos vegetados ou permeáveis, conectados por corredores verdes (biodiversidade) e azuis (nascentes d'água sazonais) favorecem a percolação da água, tornando as cidades mais resilientes. Esses corredores verdes e azuis englobam, tanto os rios e canais renaturalizados, como ruas densamente arborizadas, com canais de infiltração, canteiros pluviais ricos em espécies de plantas.

São ações e técnicas para promover a regeneração, a renaturalização com a “*desimpermeabilização*” das superfícies de concreto, asfalto, cimento, cerâmicas, pedras, entre outras. A nova abordagem da infraestrutura ecológica não engloba apenas os elementos da paisagem, mas também a funcionalidade, a estrutura dos ecossistemas urbanos (Andrade, 2014, p.219). Assim a captação de chuva, adoção de jardins de chuva drenantes, valas hídricas, bacias de sedimentos, são exemplos de modos de drenagem e reaproveitamento de águas favoráveis à sustentabilidade ambiental que necessitam ser incorporados nas formas de uso e ocupação.

Segundo o Manual da UNESCO (Hoyer *et al*, 2011), *Water Sensitive Urban Design* (WSUD), o desenho urbano sensível deve cooperar para atender às demandas do gerenciamento sustentável de águas pluviais com as do planejamento urbano. A gestão hídrica interdisciplinar incorporando desenho urbano e planejamento da paisagem destaca que as soluções devem usar métodos descentralizados para aproximar a gestão da água urbana ao ciclo hidrológico natural; ser adaptadas ao desenho da paisagem

---

<sup>77</sup> Preocupação ligada à política de gênero e de proteção à infância.

urbana do seu entorno; implementadas de acordo com as condições locais e o uso pretendido, além de considerar a manutenção necessária e a possibilidade de adaptação à variabilidade de condições básicas, como eventos climáticos extremos. As soluções devem ser desenvolvidas para criar espaços com propósitos de recreação e conservação da natureza; as medidas, além de considerar as necessidades de todos os envolvidos, devem ser integradas ao processo de planejamento e gestão territorial, assim como ter seus custos compatíveis aos de soluções convencionais.

Como vimos, a herança modernista também deixou um legado cultural da prática de intervenções de engenharia calcadas na crença racional de poder transformar qualquer paisagem. Essas crenças não deixam de ser também heranças de modos de ocupação predatórios implementados desde os colonizadores, que aniquilaram as práticas de uso e ocupação dos povos originários que eram integradas e adaptadas ao nosso território (Krenak, 2020). As formas de ocupação colonial “evoluíram” na implantação de novas cidades e de suas infraestruturas urbanas com o positivismo da engenharia vivenciada desde o início do século XIX. Mas ainda hoje os projetos e tecnologias empregados na concepção de infraestruturas são pouco desenvolvidos quanto a uma análise integral da capacidade de suporte dos ecossistemas, em uma visão nada equilibrada do ser humano com outras espécies. As soluções de Infraestrutura Azul-Verde<sup>78</sup> associam as funções hidrológicas urbanas à necessidade climática de uma ocupação mais eficiente e sustentável, cujos projetos proporcionem a combinação de benefícios socioeconômicos, valores e custos mais baixos e adaptados às realidades regionais.<sup>79</sup>

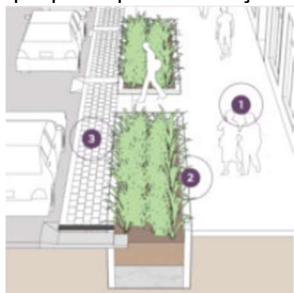
---

<sup>78</sup> ZHANG, Xiaowan. (2017) Adapt Green-Blue Space: Implementing the sustainable urban drainage system in Rotterdam city context. Dissertação (Mestrado em Arquitetura da Paisagem) - Wageningen University, Wageningen, 2017. 203f. As cidades são compostas por quatro grandes sistemas: (1) a infraestrutura azul, que corresponde aos canais, rios, lagos, lagoas e outros recursos hídricos; (2) a infraestrutura verde, com parques e áreas naturais; (3) a infraestrutura cinza, que corresponde às rodovias, linhas de tráfego e áreas de estacionamento; e (4) a infraestrutura vermelha, composta pelas edificações (POTZ, 2016 apud ZHANG, 2017, p. 23)

<sup>79</sup> O caso do concreto sendo muitas vezes utilizado de forma indiscriminada e sem necessidade em estacionamentos públicos demonstra o tipo de discussão que deve ser realizada sobre o uso e ocupação urbano de maneira a propor outras formas de conforto ao usuário que não impliquem necessariamente na impermeabilização desnecessária com concreto.



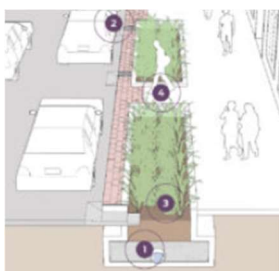
Figura 23: Recorte de exemplos de soluções de infraestruturas verdes disponibilizadas no Guia de elementos verdes de águas pluviais da NACTO, uma associação americana de transporte urbano que se propõe a pensar soluções mais sustentáveis para as formas de mobilidade e infraestruturas urbanas



### Plantador de Bioretenção

Plantadores de bioretenção são células de infiltração de águas pluviais construídas com paredes laterais verticais, uma área de fundo plana e uma grande capacidade superficial para capturar, tratar e gerenciar o escoamento de águas pluviais da rua.

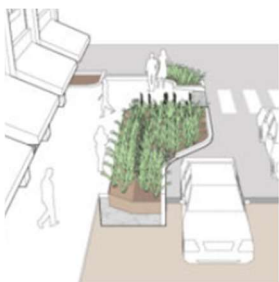
consulte Mais informação



### Plantador de Biofiltração

As plantadoras de biofiltração fornecem tratamento de qualidade da água e reduzem os volumes de escoamento, e podem ser aplicadas em faixas de servidão mais limitadas.

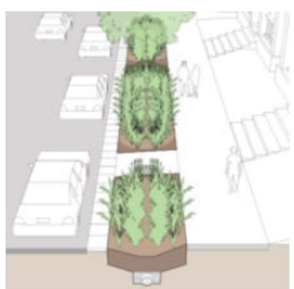
consulte Mais informação



### Plantador de Bioretenção Híbrido

Uma célula de bioretenção híbrida combina elementos de valas e plantadores, apresentando um lado murado oposto a uma inclinação lateral graduada para aumentar o espaço vegetado e a área de infiltração, ao mesmo tempo que proporciona um tratamento de paisagem urbana mais suave para as pessoas que caminham.

consulte Mais informação



### Swale de Bioretenção

As valas de bioretenção são depressões rasas, com vegetação e paisagísticas, com lados inclinados.

consulte Mais informação

Fonte: National Association of City Transportation Officials - NACTO<sup>80</sup>

Os impactos do desenho urbano não resiliente são fatores agravantes dos efeitos climáticos, na medida que há uma emergência de ações para equacionar um modo de vida que se consolidou no século XX que não está mais sendo suportado pelo planeta. O

<sup>80</sup> Disponível em: <https://nacto.org/publication/urban-street-stormwater-guide/stormwater-elements/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Brasil não é um dos maiores poluentes mundiais em termos de emissão de CO<sub>2</sub> de indústrias, mas os desmatamentos, impermeabilizações e supressões de nascentes são medidas que interferem nos microclimas urbanos potencializando os eventos climáticos extremos, e por aqui isso tem contribuído para a população mais vulnerável estar sofrendo cada vez mais com eles. Assim a preocupação com o solo que ainda está conservado se torna cada vez mais relevante para o contexto urbano na amenização de situações de efeitos de eventos climáticos nas cidades, onde os mais pobres mais têm padecido. A categoria CC da matriz de análise trata disso. A questão do interesse coletivo também segue com debate sobre a gestão, responsabilidades, obrigações e direitos.

Sob o aspecto da construção das paisagens urbanas, preservação de corpos hídricos, capacidade de suporte de infraestruturas, a densidade é aspecto básico na definição do planejamento urbano e do zoneamento do uso e da ocupação. Jacobs (1961), chamou atenção que a relação entre concentração de pessoas e produção de diversidade poderia ser uma das razões pelas quais baixas densidades urbanas são bem-vistas, e altas, malvistas. Altas densidades não têm de fato relação alguma com superlotação (Jacobs, 1961, p.143). E ainda tem a densidade de área construída (independente de quantas moram) que é uma terceira questão. Além da densidade habitacional, há a densidade de negócios, densidade de verde por habitante, e a densidade de informação, que hoje é mais valiosa que já era na época que o zoneamento moderno foi criado no século XIX.

Quais são as densidades apropriadas à áreas residenciais em cidades? A resposta para isso é algo como a resposta que Abraham Lincoln deu à questão. 'Qual deve ser o comprimento das pernas de um homem? Longas o suficiente para alcançarem o chão, disse Lincoln'. Assim é, densidades apropriadas à áreas residenciais em cidades são uma questão de performance. Elas não podem estar baseadas em abstrações sobre as quantidades de solo urbano que idealisticamente devem ser alocadas para tal-e-tal número de pessoas (vivendo em alguma sociedade dócil e imaginária). Densidades são muito baixas, ou muito altas, quando frustram a diversidade da cidade ao invés de estimulá-la. (Jacobs, 1961, p. 230)

Entender sobre os padrões de densidade populacional e imobiliária é hoje essencial para análise territorial. Para a Jacobs (1961) a vitalidade da cidade é mais importante que a mera ordenação apenas para cumprir um rito burocrático e quando a

ordenação tira a vitalidade da cidade ela de certa forma prejudica todo o desenvolvimento urbano que se importe com pessoas, com o social, a vida, e não apenas com ganhos econômicos advindos do lucro da valorização da terra.

Então o zoneamento serviu para limitar a densidade das edificações em relação ao território e determinar funções específicas de uso do solo. Teve o objetivo de preservar o ser humano da poluição direta da indústria, protegendo a saúde e as finanças dos moradores e proprietários da cidade. Há uma combinação de fatores locais, associando ocupações habitacionais mais densas e menos densas (como moradias em RPPNs) que promove a preservação de áreas ecológicas, minimizando os impactos no solo (Andrade, 2014, p.61 e 62). Comportamentos e culturas do habitar se relacionam com a questão da densidade e sustentabilidade ambiental na medida em que o adensamento de áreas ocupadas permite a preservação de áreas de interesse ambiental.

(...) Ecologia e Desenho urbano e contexto social, buscou-se apoio no livro “Resiliência em ecologia e desenho urbano” de S.T.A Pickett, M.L Cadenasso e Brian McGrath, um tema pouco estudado no âmbito nacional. Eles sugerem alguns temas que consideram dimensões-chave: (1) heterogeneidade espacial; (2) fluxos de água na área urbana; (3) resiliência, adaptação e mudança e (4) contexto social. A partir dessas dimensões-chave, os conteúdos dos capítulos foram aprofundados. (Andrade, 2014, p. 59)

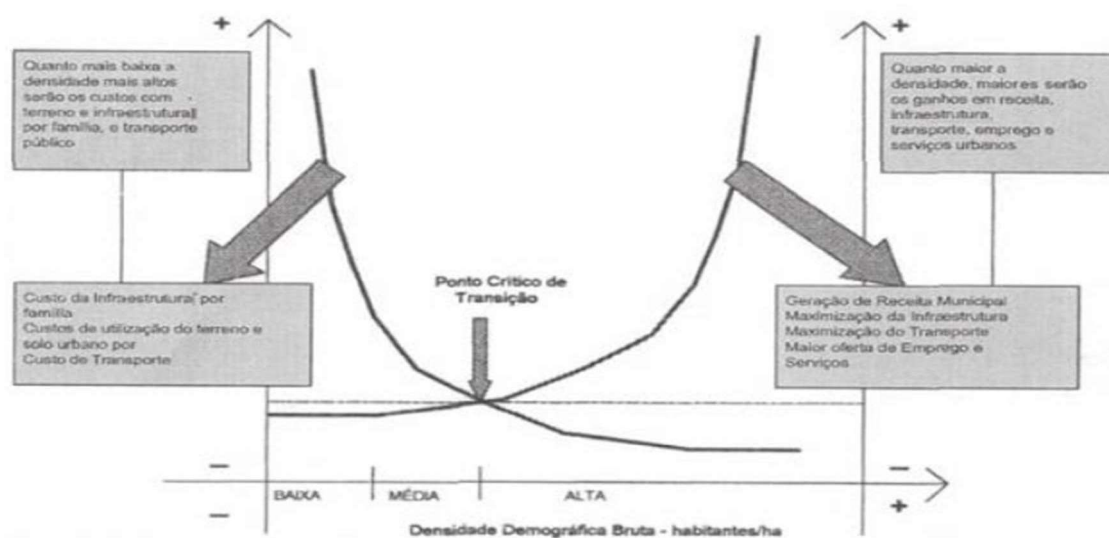
A relação de densidade de construção e área permeável, não edificante, envolve a permeabilidade e arborização de quintais e instalação de áreas comuns em condomínios, que acarreta o aumento da capacidade de drenagem. Na publicação Densidade Urbana, de Acciolly e Forbes (2011), conforme os autores, a densidade está na mente de quem percebe, citando Janet Jacobs. Para eles a densidade é um valor definido conforme as origens sociais de um povo, pois um lote indiano tem uma referência de tamanho padrão, um costa riquenho outro, e um africano outro bem diverso (Acciolly, Forbes, 2011).

O padrão de expansão territorial de grande dispersão que se consolidou como grande marca do zoneamento compreensivo americano, em estados como a Califórnia os EUA, hoje tem sido questionado pela população que durante décadas consumiu este

padrão de cidade, a partir de uma tomada de consciência dos prejuízos do modelo (Acioly, Forbes, 2011).

A densidade é um dos mais importantes indicadores e parâmetros de desenho urbano, sendo utilizado tanto para apoio na tomada de decisão quanto para avaliação de eficiência e performance de soluções de parcelamento do solo. Conforme estudos mais recentes da ecologia da cidade dos pesquisadores Pickett, Cadenasso, McGrath (2013), a heterogeneidade espacial dos sistemas ecológicos é considerada um aspecto importante para avaliar a funcionalidade ecológica desse sistema, revelando pontos positivos para a proteção das águas. Essa heterogeneidade deriva de uma combinação de elementos paisagísticos naturais e planejados, solo, água e plantas com artefatos construídos, tais como a distribuição espacial, densidade de edificações, pavimentação e vegetação, podendo ocorrer em várias escalas, originando uma heterogeneidade espacial muito mais detalhada no nível do ambiente construído. (Andrade, 2014, p.47).

Figura 24: Custos relacionados a infraestrutura urbana e densidade. Curva Lógica da Densidade Urbana por Acioly e Forbes (2011)

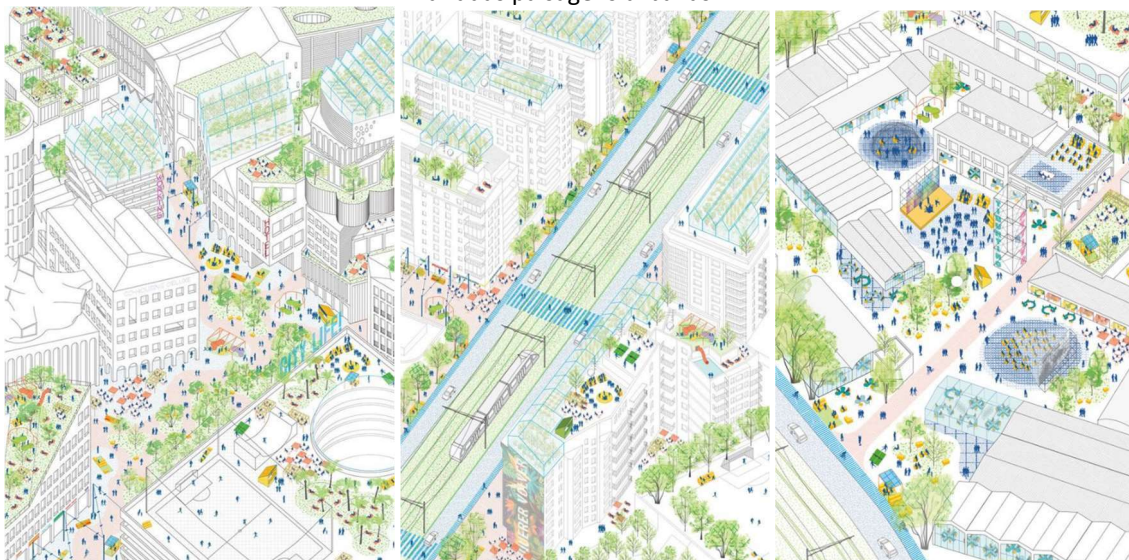


Fonte: Densidade Urbana, de Acciolly e Forbes (2011)

Bertaud & Malpezzi (2003) demonstram que a densidade é uma interpretação cultural e não está correlacionada diretamente com o nível de renda. A densidade urbana também não está relacionada ao clima e nem ao sistema econômico de cada região ou país, assim, cidades da Europa têm densidades similares independentemente

da relação entre as antigas economias socialistas ou capitalistas e suas respectivas regiões de influência. Cidades ricas como Cingapura, Hong Kong e Seul possuem alta densidade, como também maior renda, mas cidades ricas da América do Norte possuem baixa densidade (as menores do mundo) e renda elevada (Bertaud & Malpezzi, 2003).

Figura 25: Imagem montada com diversas formas de ocupação e densidades conformando variadas paisagens urbanas



Fonte: m<sup>2</sup>ft architects <sup>81</sup>

Para Accioly (2011) o tamanho do lote, a sua área de ocupação e construída, o Partido, a Tipologia, quantas unidades multifamiliares em quantos andares, revelam as dimensões mais visíveis da densidade. Conforme Accioly (2011), a densidade é bastante significativa para a performance econômica da cidade. Uma alta densidade populacional significa alta acessibilidade tanto para o setor empresarial e de negócios quanto para os trabalhadores e para o próprio mercado imobiliário, além de que a maior competição e produtividade leva a menos consumo de energia per capita. Um sistema de transporte público eficiente requer densidades médias e altas.

Essa densidade pode ser medida pelo lote, que por sua vez é definido pelo elemento externo, o sistema de parcelamento que determina o conjunto do quarteirão ou quadra, que se organiza em tecido urbano conformado também pelas condições econômicas e culturais de quem constrói, formando assim a paisagem.

<sup>81</sup> Disponível em: <https://br.pinterest.com/pin/19562579619319177/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

Figura 26: Imagem da proposta intervenção bairro Tiburtino de Roma, do escritório m<sup>2</sup>ft



Fonte: m<sup>2</sup>ft architects<sup>82</sup>

No Brasil há muitas situações em que pessoas da classe média optam pela ilegalidade para construir uma habitação maior que comporte mais bens adquiridos, isso é cultural. Assim, cada cultura é um componente chave no processo urbano de densificar, sendo que por esse motivo não há um número de densidade ótima, pois quando a cultura se transforma é provável que as densidades de ocupação urbana mudem lentamente, refletindo a mudança cultural na própria paisagem ao longo do tempo (Accioly, 2011). Por isso a paisagem urbana é uma expressão material da prática do habitar (Teixeira, 2010).

A densidade de informações em tempos de satélites, transmissões on line, as *smart cities*, monitoramento em celulares, diz desse processo metodológico de leitura de realidades pelas densidades, com a obtenção de informações de órgãos públicos e organizações, por meio do acesso de dados de renda, deslocamentos, consumo, acesso a serviços públicos, escolaridade, gênero e raça, que fornece diversas formas de análise do território, do consumo da cidade, do consumo na cidade, em diversas escalas. Possibilitam melhor diagnóstico sobre a situação e oferecem melhor capacidade de decisão, estão alinhadas com os processos de transparência no gasto público.

Há diversas categorias de densidade que podem ser mensuradas por lote e revelam aspectos de políticas conforme a divisão social, ambiental econômica: renda familiar, quantidade de membros familiares e idades, área permeável e arborizada da

<sup>82</sup> O escritório m<sup>2</sup>ft architects tentou criar um sistema de relações recíprocas, escala humana, áreas de vitalidade difusa (24h), economia circular urbana, coberturas acessíveis, sustentabilidade energética, inclusão social, mobilidade à escala humana, parques de estacionamento polivalentes, pedonalização urbana, atividades pop-up, cohousing, tecnologias digitais.

casa, as atividades econômicas, etc. Quando falamos de aspectos econômicos não podemos nos esquecer que os alvarás de funcionamento são expedidos conforme atividade e localização. Todos esses dados “especializados” podem ser cruzados em *cadastros técnicos multifinalitários* fornecendo os cenários das atuais condições de uso e ocupação de um território para monitoramento da gestão urbana<sup>83</sup>. As densidades informacionais se relacionam ao que Santos e Silveira (2006) falaram sobre o processo de informação como um instrumento essencial de trabalho, *que coloniza o território de forma seletiva* (Santos; Silveira; 2006, p.99).

### 2.3. Clima Urbano, Bioclimatismo e Eficiência Energética

O bioclimatismo e climatologia urbana são imprescindíveis para o bem-estar e conforto climático das populações, além de serem requisitos para o alcance da eficiência energética. Podem auxiliar a definição dos parâmetros urbanísticos e edifícios buscando atender o equilíbrio do tripé da sustentabilidade, fornecendo mais dados técnicos ambientais qualificados, especialmente se considerando como a forma e aspectos dos parâmetros técnicos alteram o clima urbano e dos imóveis. Olgyay (1960)<sup>84</sup> foi um arquiteto precursor dos estudos de bioclimatismo e publicou em 1960 - *Arquitetura e clima: Manual de desenho bioclimático para arquitetos e urbanistas*, que basicamente se propôs ao exame exaustivo do lugar e suas características geográficas básicas de modo à prioritariamente proporcionar a proteção e mitigação de impactos de ocupação relacionados ao ar, água e solo e desperdício energético, sempre incentivando a iluminação, tendo em vista o contexto climático do hemisfério norte.

Monteiro (1976), em *Teoria e Clima Urbano*, apresenta a proposta teórico-metodológica do Sistema Clima Urbano (SCU), entendido como de interação de

---

<sup>83</sup> Além dos geoportais dos principais municípios o Ministério do Meio Ambiente possui o Cadastro Ambiental Urbano <https://cau.mma.gov.br/login> com login para gestores e usuários realizarem identificação e avaliação de áreas verdes urbanas, o cadastro ambiental rural <https://www.car.gov.br/#/> já é um instrumento consolidado que permite o cadastro das áreas ambientais rurais para fins de certificação ambiental. A inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis rurais do país e dá acesso a benefícios.

<sup>84</sup> Victor Olgyay foi Professor Associado da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Princeton até 1970 sendo pioneiro no campo do projeto bioclimático nas décadas de 1950 e 1960.

diferentes escalas climáticas e de superfície, (Monteiro, 1976). Desde fins da década de 1970 ela é aplicada e referenciada em estudos de climatologia urbana no Brasil e exterior (Mendonça; Monteiro, 2013; Monteiro, 2015). Para (Junior, Amorim, 2016) a caracterização do clima urbano foi realizada por (Monteiro, 1976, p.57) que estabeleceu os seguintes *Pressupostos Teórico-Metodológicos*:

Monteiro (1976, p.57), organizou uma síntese feita por Landsberg para iniciar a caracterização do clima urbano:

- a) O clima urbano é a modificação substancial de um clima local, não sendo possível ainda decidir sobre o ponto de concentração populacional ou densidade de edificações em que essa notável mudança principia;
- b) Admite-se que o desenvolvimento urbano tende a acentuar ou eliminar as diferenças causadas pela posição ou sítio;
- c) Da comparação entre a cidade e o campo circundante emergiram os seguintes fatos fundamentais;
  - c1) A cidade modifica o clima através de alterações em superfície;
  - c2) A cidade produz um aumento de calor, complementada por modificações na ventilação na umidade e até na precipitação, que tende a ser mais acentuada;
  - c3) A maior influência manifesta-se através da alteração na própria composição da atmosfera, atingindo condições adversas na maioria dos casos. A poluição atmosférica representa, no presente, o problema básico da climatologia das modernas cidades industrializadas. (Landsberg apud Monteiro, 1976, p.57)

Higueras (2006) descreve como por séculos, de forma empírica a humanidade habitou e ocupou espaços reproduzindo conhecimentos bioclimáticos, tanto pela existência de recursos energéticos limitados quanto pela transmissão desse conhecimento como prática do habitar. Ela propõe considerar como princípios do urbanismo bioclimático: a posição do sol e ventos conforme as estações do ano, a topografia, existência de vegetação nativa e tipo de solo, a preservação e recuperação de áreas verdes; para se pensar, desde questões de iluminação e ventilação, quanto questões de umidade e diminuição de ilhas de calor. A disposição de vias e de lotes, o próprio parcelamento, deve a considerar a necessidade de preservação hídrica e de biomas.

El urbanismo bioclimático se puede resumir con una frase: “cada lugar requiere una planificación diferenciada que responda a las características de su medio y lugar, especialmente considerando las



variables del sol y del viento”, o más sintéticamente: “a cada lugar, una planificación”. (Higuera, 2006, p.51)

Para Gomes e Lambert (2009) a bioclimatologia urbana é uma linha teórica do campo do Clima Urbano que propõe uma síntese entre os aspectos da ocupação urbana e as condições do meio físico. Os métodos do bioclimatismo envolvem análises das condições ambientais (insolação, iluminação natural, ventos, vegetação) e urbanas (sistema viário, áreas livres, estrutura urbana). Para os autores, ainda é essencial para o planejamento urbano considerar:

(...) capacidade de suporte de adensamento, presença de áreas verdes, impacto causado ao entorno a geração de ruído urbano, a demanda do sistema de transportes, as relações com o sítio natural e as próprias implicações dos domínios morfoclimáticos (Gomes; Lamberts, 2009, p. 75)

Para estes autores (Gomes; Lamberts, 2009) há um déficit em estudos que tratam do diagnóstico do meio físico ocupado. Em geral, os estudos para se simular as capacidades de suporte do território para orientar o uso e a ocupação do solo, são solicitados como requisito dos novos parcelamentos de expansão urbana, ou regularização, em virtude dos conflitos entre a ocupação do solo e a preservação ambiental. Para os autores as áreas mais densamente ocupadas apresentam uma grande lacuna quanto à incorporação dos condicionantes ambientais na geração de recomendações e critérios urbanísticos. Assim, ainda que a legislação urbanística esteja em acordo, a qualidade ambiental urbana muitas vezes é questionável, conforme os autores.

Romero (2011) em *Arquitetura do Lugar: uma visão bioclimática da sustentabilidade em Brasília*, trabalhou com quatro escalas de avaliação de fatores bioclimáticos para o caso da capital federal.

Tabela 2 – Referência de escalas de avaliação bioclimática por Romero (2011)

Escala das Grandes Estruturas Urbanas	Escala da Área	Escala do Lugar	Escala do Edifício
localização regional, latitude e altitude, forma, tamanho, densidade, porosidade	tamanho da malha urbana, grau de continuidade, compacidade,	elementos sensoriais do espaço, energias naturais, cor, som, aromas, presença água	tipologia arquitetônica, forma e características da envoltória

e rugosidade na estrutura urbana, uso e ocupação do solo, relevo e declividade, permeabilidade do solo	rugosidade e porosidade da massa construída, ruas, largos e espaços abertos,	e vegetação, albedo, radiação, coberturas e mobiliário urbano,	
--	--	--	--

Fonte: *Arquitetura do Lugar: uma visão bioclimática da sustentabilidade em Brasília* (Romero, 2011).

Para Junior (2016) e Ferreira (2019) o clima urbano diz sobre o clima de um dado espaço terrestre modificado em decorrência de sua urbanização, especialmente por causa da alteração das superfícies (Monteiro, 1976, p.95). Junior e Amorim (2016) acreditam que além das diferenças climáticas causadas pela posição e pelo sítio onde são construídas as cidades, a própria produção do espaço urbano tem a capacidade de acentuar ou eliminar as alterações climáticas causadas pela própria urbanização. Eles entendem que o planejamento urbano, em específico o ordenamento intraurbano, o desenho urbano, com influência direta nos tipos de materiais e revestimentos adequados ao meio em que a cidade está inserida, pode ser capaz de minimizar os impactos dos eventos climáticos extremos nos ambientes urbanos.

Ferreira (2019) afirma que áreas urbanas cujas superfícies são materiais artificiais, duros e impermeáveis, proporcionam maior armazenamento de calor e diminuição de taxas de evaporação (2019). Ferreira (2019) também argumentou em sua tese que a malha urbana constituída por edificações *umenta a rugosidade e diminui a velocidade dos ventos*, o que leva ao aumento da temperatura e o dispêndio energético para evaporação- resfriamento (Ferreira, p. 30, 2019). Importante conhecer alguns conceitos apresentados por Ferreira (2019) acerca das propriedades radioativas, térmicas, aerodinâmicas, e de umidade dos materiais constituintes das áreas urbanas que as distinguem das áreas não urbanizadas. Por isso as diferentes morfologias urbanas influenciam de modo diverso no clima urbano.

As propriedades radioativas incluem as características geométricas, de absorção, refletividade, transmissividade e emissividade dos materiais constituintes do tecido urbano. As propriedades térmicas incluem o calor específico, a capacidade térmica, a condutividade térmica e a admitância desses materiais. As características aerodinâmicas dizem respeito a rugosidade e porosidade do tecido urbano e as propriedades de umidade englobam a capacidade de interceptação e armazenamento de água, permeabilidade dos materiais e

características estomatais<sup>85</sup> da vegetação (Oke, 2017; Ferreira, p. 2019, p. 29-30)

Conforme Junior (2016) a *Ilha de calor* é um dos principais problemas ambientais do século XXI (Rizwan *et al.*, 2008) dentro do *Sistema de Clima Urbano*, embora outros fenômenos associados ou resultantes, como a poluição atmosférica e as inundações sejam problemas graves a ser também considerados.

A ilha de calor urbana (do inglês Urban Heat Island - UHI) é o calor característico das áreas urbanas, quando comparadas com seus arredores (não-urbanizados) e, geralmente, refere-se ao aumento na temperatura do ar, mas pode igualmente referir-se ao calor relativo da superfície ou materiais subsuperficiais. Desse modo, a ilha de calor é uma medida de diferença (VOOGT, 2002), que não se evidencia a partir de uma medida absoluta da temperatura, indevidamente empregada em alguns trabalhos na literatura (Lucena, 2012).

Fialho (2019) utiliza a bibliografia de (Oke, 1973, 1981) para afirmar que uma cidade pode ser considerada uma ilha de calor com variadas intensidades de temperatura, mas o ponto mais quente inserido no meio urbano denomina-se de *hot spot*. Com base no mesmo autor, ele também afirma que o tamanho da cidade, a velocidade do vento e a geometria dos vales e dos prédios, podem auxiliar na formação das Ilhas de Calor Urbana (ICU).

Santos (2020) estudou a região metropolitana de São Paulo frente ao aumento de eventos climáticos tais como inundações, tempestades, problemas de saúde (em especial os respiratórios) pelas temperaturas extremadas e poluição atmosférica e hídrica. Graças ao padrão de urbanização de crescimento exponencial e predatório, os ventos e a componente térmica (ar, superfícies, solo), são os principais agentes do clima urbano que sofreram a influência da alteração do padrão de ocupação do solo. Ele analisou as consequências climáticas advindas da supressão da cobertura natural e alterações no padrão de ventilação natural pelo aumento da rugosidade e verticalidade dos edifícios, e a redução do céu visível. Conforme sua tese que tratou do clima urbano e ordenamento, relacionando a ocupação urbana à formação e intensidade das Ilhas de Calor Urbana (ICU), ele afirmou:

---

<sup>85</sup> Estômatos são aberturas presentes na epiderme vegetal que garantem a realização de trocas gasosas entre o vegetal e a atmosfera. Fonte: Brasil Escola

Oke et al. (2017) afirmam por exemplo que, por vezes mudanças sutis nas propriedades das estruturas urbanas como o ângulo de inclinação, albedo<sup>86</sup> e emissividade, propriedades térmicas, umidade superficial e rugosidade geram uma infinidade de fenômenos atmosféricos, que estabelecem diferentes microclimas urbanos. Os autores referidos, defendem que estas modificações estão associadas principalmente a duas componentes do clima urbano: I) às alterações nos padrões de ventilação natural, por meio do aumento da rugosidade e verticalidade dos elementos presentes em superfície e redução na fração de céu visível; e, II) modificações na componente térmica (ar, superfícies e solo), por meio da ausência de cobertura vegetal, materiais de construção predominantes nos espaços construídos (balanço energético), das condições de penetração, absorção e condução da radiação solar (albedo, capacidade térmica, emissividade). (Santos, 2020, p. 20).

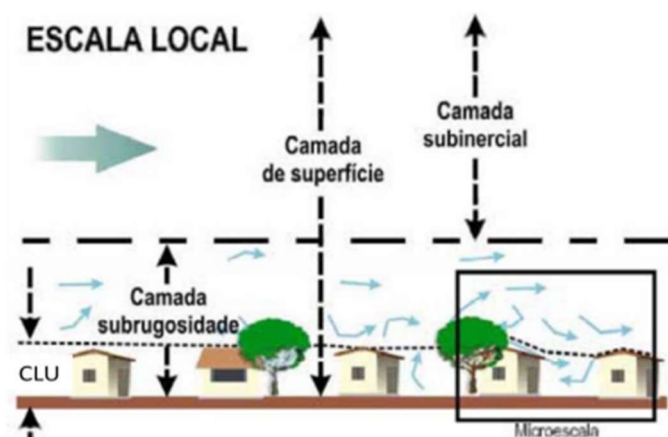
Componentes térmicos e seus desempenhos estão relacionados à supressão da vegetação; condições de penetração, absorção e radiação solar (albedo, emissividade); balanço energético (relacionado às superfícies dos solos e dos materiais de construção). O balanço de energia em áreas urbanas permite a determinação de parâmetros como a taxa de evapotranspiração de regiões distintas de uma mesma cidade. Conforme Oliveira (2012) esses dados podem ser utilizados como referência para direcionar ações de gerenciamento e de planejamento do uso e ocupação nas cidades. Conforme essa pesquisadora, para esse tipo de medição é ideal estimar um perímetro de ocupação homogêneo, ou seja, é um instrumento de planejamento intraurbano, considerando a análise de zonas homogêneas.

Para Ferreira (2019) as causas para os fenômenos de aquecimento urbano são complexas e possuem relação com a estrutura das áreas urbanas e com o tipo de cobertura do solo. De acordo com Assis (2018) a vegetação tem papel determinante de um clima urbano mais ameno, e o sombreamento, que tem a finalidade de amenizar o rigor térmico da estação quente no clima subtropical durante o ano na região tropical (Mascaró, 1990), auxilia na redução da temperatura máxima do ar e da amplitude térmica durante o dia, através da troca constante de calor sensível com o ar do sítio urbano.

---

<sup>86</sup> **Albedo** ou **coeficiente de reflexão** (do latim *albedo*: 'brancura' ou luz solar refletida; de *albus*: 'branco') é a **refletividade difusa** ou poder de reflexão de uma superfície. É a razão entre a **radiação** refletida pela superfície e a radiação incidente sobre ela. Sua natureza **adimensional** permite que o albedo seja expresso como uma **percentagem**, sendo medido numa escala que vai de zero, para nenhuma reflexão por uma superfície perfeitamente negra, até 1, para uma reflexão perfeita, por uma superfície branca.

Figura 27: Representação esquemática da atmosfera urbana em escala local



Fonte: Oliveira (2012) pag 18, adaptado de OKE, 2006.

Para Gomes e Lambert (2009) a vegetação exerce diversas funções para o controle do clima, entre elas a de proporcionar sombra, resfriar o ar, aumentar a umidade e filtrar e absorver os poluentes do ar. A radiação visível absorvida pelos vegetais é utilizada na evapotranspiração, o que contribui para as trocas de calor latente (trocas térmicas úmidas), trazendo a umidificação do ar. A presença de corpos d'água e a preocupação com a ventilação é também são aspectos de primeira ordem para os autores.

Já as questões bioclimáticas nos edifícios, devem considerar desde a sua forma, à implantação e disposição de aberturas, em relação a carta solar, o que favorece a economia energética<sup>87</sup> e conforto dos usuários, tanto sob o aspecto da iluminação quanto da ventilação natural. Os recuos das edificações e posicionamento no lote também podem estimular ou barrar ventos, o uso de materiais e tipologias mais usuais da região (que tem a ver com o balanço energético<sup>88</sup>) também são importantes do ponto de vista cultural (resgate de técnicas e materiais tradicionais da região) além do ambiental e de saúde<sup>89</sup>. Os parâmetros do lote previstos nas tabelas anexas aos

<sup>87</sup> Com apoio da GIZ a Secretaria Nacional de Habitação do MDR lançou diversos cursos no âmbito do projeto EEDUS - Eficiência Energética para o Desenvolvimento Urbano Sustentável - EEDUS

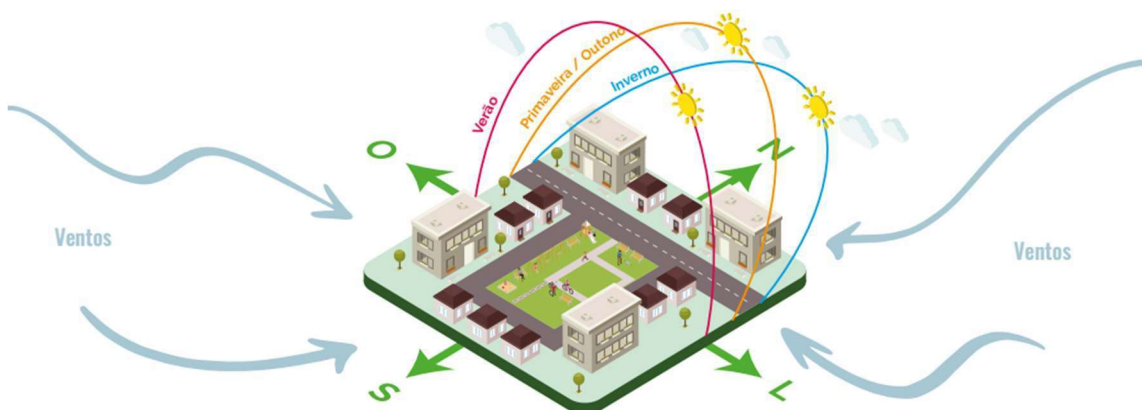
<sup>88</sup> O relatório síntese do balanço energético nacional publicado em 2022 pela EPE - Empresa de Pesquisa Energética, revelou que usamos uma matriz energética de 44,7% de energias renováveis, [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-675/topico-631/BEN\\_S%C3%ADntese\\_2022\\_PT.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-675/topico-631/BEN_S%C3%ADntese_2022_PT.pdf). Acesso em: 17 mai. 2023.

<sup>89</sup> Cohen, S. C., Bodstein, R., Kligerman, D. C., & Marcondes, W. B.. (2007). Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1), 191–198. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000100022>

zoneamentos, as normas de código de obras, ou a própria norma de desempenho habitacional (NBR 15575/2013) que aborda questões de pé direito, aberturas, materiais, se relacionam a efetivação desses requisitos bioclimáticos nos edifícios.

Outras medidas para trazer mais sustentabilidade dizem respeito ao uso de materiais menos reflexivos e mais absorventes nas construções, como a inserção de elementos verdes em coberturas e fachadas. Paris<sup>90</sup> desde 2015 possui legislação que obriga novos edifícios comerciais a ter placas solares ou telhados verdes, tanto para gerar energia, quanto para amenizar as interferências do clima externo no interior das edificações. Além de proporcionar barreira acústica térmica, embelezar, e recolher água da chuva, amenizando impactos dos picos de chuvas e enchentes, essa água pode ser reutilizada gerando economia do custo e de energia despendida no tratamento e abastecimento de água.

Figura 28: Representação da incidência de ventos e insolação variante conforme estações



Fonte: cartilha com requisitos para empreendimentos do Programa Casa Verde e Amarela MDR

Em relação a questão da ventilação, conforme a Organização Mundial de Saúde – OMS (2009), a qualidade do ar interior (QAI) é um fator de risco para a saúde humana e um indicador de Saúde Pública. Conforme Sales (2016), tanto fatores externos quanto os internos ao projeto influenciam na QAI, com destaque para a composição da superfície do entorno (material particulado, pólen, pesticidas, etc.), a alta presença de

<sup>90</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (relativa à transição energética para o crescimento verde). Fonte: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

veículos automotivos, de atividades industriais e comerciais, como os principais fatores externos que interferem na QAI.

As questões de ventilação são especialmente impactantes para as populações mais carentes de países onde encontram-se zonas bioclimáticas<sup>91</sup> extremas, como o Brasil. No caso de altas temperaturas a utilização de ventilação cruzada e pés direitos altos amenizam a sensação de calor e abafamento, e naquelas zonas onde temperaturas ficam muitas baixas, a indicação é isolar mais a edificação de ventos frios e utilizar aberturas voltadas para Norte para que a entrada do sol nos ambientes possa amenizar a sensação térmica gelada. Um fator de saúde relacionado à ausência de ventilação e exposição ao sol é o aumento de doenças de veiculação respiratória<sup>92</sup>, pois a propagação de fungos e mofo e vírus relacionados a problemas respiratórios é diretamente proporcional à ausência de ventilação e sol nas superfícies contaminadas.

Os benefícios da incorporação da ventilação natural ao projeto arquitetônico são abordados em estudos clássicos sobre a interação homem - clima - arquitetura (Olgyay, 1963; Koenigsberger et al., 1977; Givoni 1976; Fathy, 1986). Trabalhos posteriores também se destacam por abordar o papel da ventilação natural para a obtenção da sustentabilidade, tanto ao nível urbano quanto ao do edifício (ex.: SANTAMOURIS e ASIMAKOPOULOS, 1996; de DEAR et al., 1997; ROMERO, 2000 e 2011; ALLARD, 2002; ALLARD e GHIAUS, 2006; HUMPHREYS et al., 2002; SANTAMOURIS e WOUTERS, 2006; AYNSLEY, 2007). Nesses trabalhos, nota-se que as interações entre o clima, o espaço urbano e o edifício refletem as condições de conforto térmico no interior da edificação (Sales, p.,47, 2016)

Além de se considerar os aspectos bioclimáticos edilícios para definição de gabaritos, tipologias de implantação, a própria localização dos empreendimentos impacta o tema da resiliência urbana aos eventos extremos climáticos.<sup>93</sup> Ao melhor

---

<sup>91</sup> Zoneamento Bioclimático Brasileiro é o resultado do cruzamento de dados como zonas de conforto térmico humano, dados climáticos, estratégias construtivas e de condicionamento térmico passivo, com o objetivo de estabelecer critérios para proporcionar conforto térmico nas edificações e é amparado pelas normas de desempenho térmico ABNT NBR 15220:2005 (não normativa) e ABNT NBR 15575:2013 (normativa e informativa).

<sup>92</sup> A tuberculose na favela da Rocinha, fonte <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/49815>, acesso em abril de 2023 e também dados do principal jornal de artigos científicos traz afirmações dos impactos das mudanças climáticas na saúde da população: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMra2200092> <https://evidence.nejm.org/doi/full/10.1056/EVIDra2200068>

<sup>93</sup> Em maio de 2021, o então Ministério do Desenvolvimento Regional, MDR, lançou a Portaria 959, com requisitos para a implementação de empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Habitacional Casa Verde e Amarela, o programa habitacional federal à época. O item 1.2 da norma determina que

qualificar a inserção urbanística de empreendimentos habitacionais, antes distantes dos centros urbanos, problematiza-se tanto questões de saúde pública relacionadas à extenuantes deslocamentos, emissões de CO<sub>2</sub> de combustíveis fósseis, quanto da expansão urbana sobre áreas verdes, enquanto vazios urbanos em áreas centrais estão servidos de infraestrutura instalada sem utilização. As questões de clima urbano e inserção urbanística também se relacionam à forma da cidade, que é tratada dentro do Urbanismo pelo estudo da Morfologia Urbana, que cerca os elementos fundamentais da forma urbana: as suas ruas, quarteirões /quadras, sistemas de parcelas e edifícios, especialmente pela análise da configuração urbana como um todo, seu processo de crescimento (Oliveira, 2013). Seguimos para essa abordagem.

#### 2.4. Elementos da Forma Urbana

Na prática o instrumento do zoneamento é o que materializa as diretrizes de uso e ocupação definidos na lei do Plano Diretor e de outras leis e normas, como de acessibilidade, fazendo uma transição destas diretrizes para o território<sup>94</sup>, sendo determinadas pelos parâmetros urbanísticos relacionados aos elementos da forma urbana. Os elementos da forma urbana se definem por: edificações e espaços livres, áreas privadas e públicas; categorizadas em lotes, quadras/quarteirões e vias. Conforme Oliveira (2016) o estudo da forma urbana pode ser compreendido por três sistemas: de edifícios, parcelas e ruas. Assim, a seguir falaremos da **rua, o sistema viário estruturador e conector**, passado para a **paisagem e o sistema de parcelamento** e finalizando com **lote e o sistema de edifício**, como a segunda Imagem abaixo demonstra, e seguindo essa ordem no texto.

---

*“para atendimento do padrão de qualidade requerido para os empreendimentos habitacionais, os requisitos abrangem o padrão de inserção urbana, a concepção dos projetos, a execução das obras e a realização de ações que permeiam a etapa de pós-ocupação, com vistas a fomentar o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos habitacionais sob os aspectos social e territorial”.*  
<https://www.gov.br/cidades/pt-br/noticias/anterior/mdr-lanca-cartilha-com-requisitos-para-empreendimentos-do-programa-casa-verde-e-amarela>

<sup>94</sup> Para fins dessa tese, o termo utilizado é o da geografia, Friedrich Ratzel, Claude Raffestin, Milton Santos, Marcelo Lopes e Rogério Haesbaert desenvolveram o conceito de território ao longo do século XX para além da mera delimitação territorial formal, sendo marcada as relações estruturais de poder nesse processo.

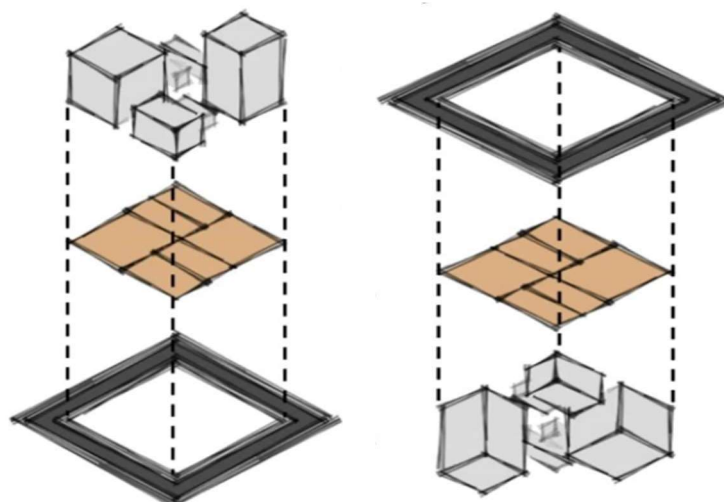


Figura 29: Imagens dos Elementos da forma urbana por Oliveira (2016), e adaptação metodológica

Oliveira (2016) divide a forma urbana em três elementos principais:

- **Sistema de Edifícios:** conjunto de espaços edificados privados ou semipúblicos, que constituem todas as construções inseridas em parcelas (lotes) e/ou quarteirões.
- **Sistema de Parcelas:** Um dos mais importantes elementos da forma urbana e do processo de urbanização das cidades, separa e delimita o domínio público do privado. Conjunto de parcelas (lotes) formam quarteirões.
- **Sistema de Ruas:** Elemento mais estável do tecido urbano, as ruas são responsáveis por definir quarteirões e distinguir os domínios público, semipúblico e privado. São espaços livres, públicos e democráticos, permeáveis por toda a população e principal locus das práticas sociais urbanas.

Referência:



Fonte: Urban morphology (Oliveira, 2016) <sup>95</sup>

### A - A rua, o sistema viário estruturador e conector

Por conta de nossa recente herança racional modernista rodoviarista, quase que imediatamente quando pensamos em sistema viário relacionado a lógica do carro e atendimento a esta demanda. Seguindo a categorização do CBT- Código brasileiro de trânsito, as vias são categorizadas em trânsito rápido, arterial, coletora e local. Durante muito tempo assumimos que vias arteriais e de trânsito rápido não são espaços para pedestres e essa lógica fez com que tecidos de bairros tradicionais fossem desmembrados, cortados por avenidas de alta velocidade, que também se instalaram marginais aos rios. A lógica de hierarquização de vias funciona muito bem para o escoamento do trânsito de veículos, mas desconsidera a necessidade de deslocamento de quem não utiliza veículos e as lógicas pré-existentes dos territórios e paisagens que precedem às necessidades de deslocamento rápido impostas pela vida moderna. A hierarquia viária acabou por definir zonas e bairros delimitadas por esses eixos rodoviaristas. Dessa constatação, vários aspectos de leitura de paisagens e práticas urbanísticas podem ser analisadas, como a própria segregação em si, delimitando zonas, áreas que se diferenciaram em uso, desenvolvimento e forma de ocupação. Fica

<sup>95</sup> Urban morphology. An introduction to the study of the physical form of cities. Suíça: Springer, 2016 Disponível em: <https://docplayer.com.br/14436372-2-os-elementos-da-forma-urbana.html>. Acesso em: 18 Fev. 2021

evidente a relação direta dos tipos de ocupação definidos pela metodologia do zoneamento clássico pela influência direta das classificações viárias. E essa lógica hierárquica das vias que compartimentam territórios em zonas delimitadas por essas vias foi massivamente adotada pelas cidades brasileiras, mesmo as de pequeno porte cortadas por rodovias. Tomemos por exemplo a instalação de parques industriais próximos a vias arteriais e de trânsito rápido, as áreas residenciais serem majoritariamente servidas de vias locais e coletoras.

Ainda na década de 1970 a cidade de Belo Horizonte, MG, por meio complexo viário da Lagoinha cortou o histórico bairro boêmio em diversos setores, com áreas desurbanizadas (baixios de viadutos) que são historicamente abrigo para populações em situação de rua, e onde não há nenhuma condição de caminhabilidade. Outro exemplo é o próprio projeto urbanístico de Brasília, onde o Eixão (uma avenida /rodovia) segrega a parte leste, da oeste do plano piloto, e cuja solução das passarelas subterrâneas não atende com segurança e conforto a demanda de integração que os trabalhadores e demais pessoas que se deslocam a pé necessitam. A via estrutural, as Estradas Parque, são outros exemplos de vias da capital federal que pela lógica da categorização pela velocidade do deslocamento segregam territórios que foram zoneados por essa lógica, dividindo regiões administrativas.

O modelo de Curitiba pensado pelo Urbanista Jaime Lerner na década de 1970 consiste em adensar usos habitacionais (multifamiliares) ao longo das vias coletoras, e ir abaixando gabarito e densidade para dentro do bairro, onde predominam vias locais (unifamiliares). Esse modelo influencia até hoje a lógica de planejamento de diversas cidades. O atual Plano Diretor e de Ordenamento de Curitiba fala de EIXOS ESTRUTURANTES no Art. 8º, sendo estes *as principais áreas de estruturação linear da cidade, caracterizadas como áreas de expansão do centro tradicional, constituindo corredores de ocupação mista e de alta densidade, tendo como suporte os sistemas de circulação e de transporte.*

Em São Paulo, a lei 16402/2016 que definiu o parcelamento, uso e ocupação do solo (zoneamento) adotou a diretriz de adensar mais junto às vias coletoras do transporte público, incentivando apartamentos e salas comerciais sem garagens para promover o uso dos modais coletivos e convidando as pessoas à apropriação da rua com mais segurança por meio de estratégias de desenho urbano que integrem o caminhar

ao uso de transporte público. A estratégia de ordenamento territorial nos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana, é criar zonas limítrofes aos corredores com maior densidade, onde há oferta de transporte público. Paralelamente, com o distanciamento da quadra ou quarteirão do eixo estruturador se observa predominância de usos unifamiliares mais tranquilos e menos densos no interior do bairro<sup>96</sup>.

Outra característica dos eixos viários de grande capacidade de deslocamento, como estradas e vias de trânsito rápido é proporcionar o desenvolvimento e crescimento de bairros limítrofes às suas margens. As conhecidas saídas sul e norte de Brasília tornaram-se vetores de desenvolvimento econômico e crescimento de bairros adjacentes as BRs que conectam a capital federal ao sudeste e ao nordeste do país. No caso do eixo sul de Brasília que se inicia com as regiões administrativas Park Way, Santa Maria, seguindo para os municípios goianos de Valparaíso e Luziânia, na via que conecta Brasília ao sudeste, a BR 040. Nessa região houve um crescimento populacional massivo nas últimas décadas, proporcionado pela possibilidade de moradia de custo mais acessível à população trabalhadora que se desloca por essas vias de forma massiva até o centro da capital federal onde se concentram os postos de trabalho.

Nessa lógica de estruturação dos eixos seguindo o princípio de adensar onde há maior oferta de infraestrutura de transporte público disponível, parâmetros destas zonas podem prever metragem máxima para que se tenha mais apartamentos em menor metragem, a supressão de vagas de garagem obrigatórias e o desconto que empreendimentos possam vir a ter por integrar as áreas comuns aos espaços públicos existentes. Entradas de empreendimentos abertos e mais integrados com a cidade, como medida que associa design urbano com a lógica da hierarquia viária e do zoneamento com suas diversidades de parâmetros, usos e formas de ocupação. Por meio de maior permeabilidade do privado/ público em projetos privados que trazem praças e áreas de convívio antes restritas aos condôminos ao nível das ruas, são ampliadas calçadas e praças. A integração e complexidade urbana incentivada pela estratégia do uso misto e fachada ativa que favorece essa abertura dos térreos e integração entre os

---

<sup>96</sup> Conforme verifica-se na prancha vencedora<sup>96</sup> do concurso para DESENHOS PARA O ZONEAMENTO DE SÃO PAULO com propostas de PADRÕES URBANÍSTICOS GERAIS DE CONFIGURAÇÃO URBANA, o sistema viário em muitas revisões de Leis de Uso e Ocupação mais recentes é o grande proponente, dado tipo de oferta de transporte coletivo e aumento da densidade que define uma determinada zona adjacente a vias de trânsito rápido de corredores de transporte coletivo.

condomínios são ações para se humanizar as ruas, proporcionando mais segurança para os pedestres.

De toda forma independente da relação porte de via e ocupação, as vias são espaços públicos, e qualificar e tornar acessível espaços de convívio público passa pelos direitos das pessoas com deficiência de se locomover, das crianças de brincar e dos adultos idosos terem autonomia e saúde pela mobilidade ativa. As definições de larguras de calçadas adequadas à arborização, a utilização de canteiros drenantes, pequenos parques e espaços públicos de convívio, iluminação noturna adequada, são medidas capazes de apoiar a efetivação de diversas políticas públicas, do campo dos direitos humanos às resiliências as questões climáticas. O quanto que essas diretrizes contemplam as políticas públicas convergentes de mobilidade, ambiental, acessibilidade.

Gehl, Gemzøe e Kirknæs, Søndergaard, (2006), oferece uma visão da história da vida urbana e da evolução ocorrida na concepção da qualidade dos espaços públicos. Muitos destes espaços possuíam um papel secundário, hoje são cruciais para o desenvolvimento das cidades e sua integração com os habitantes. A partir disso os autores condensaram seus princípios em 12 pontos que permitem diagnosticar se um lugar se classifica ou não como um bom espaço público.

1. Proteção contra o Tráfego - Segurança aos pedestres. Também propõe educar os pedestres a ter precaução e confiar.
2. Segurança para circulação de pessoas nos espaços públicos, em diversos horários, o que toca na boa iluminação.
3. Proteção contra intempéries, os lugares públicos deveriam incluir áreas adequadas para proteger-se do calor (sombras verdes), da chuva e do vento, e evitar, assim, uma experiência sensorial incômoda.
4. Espaços para caminhar, superfícies regulares que garantam o acesso a todos
5. Espaços de permanência nos lugares públicos devem ser agradáveis para que as pessoas possam permanecer por grandes intervalos de tempo e apreciar paisagens.
6. Ter onde se sentar ajuda a estabelecer as funções dos lugares, pode-se destinar lugares para descanso, lazer, leitura, etc.
7. Possibilidade de observar. Deve-se garantir visadas limpas para apreciar paisagens, que os cidadãos tenham possibilidade de contemplar as perspectivas da cidade.
8. Oportunidade de conversar. O mobiliário urbano que convide e fomente a interação entre as pessoas. Baixos níveis de ruído que permitam que as pessoas possam conversar sem interrupções, longe de motores de veículos.

9. Locais para se exercitar saúde, locais públicos devem garantir o acesso à equipamentos esportivos à todos os cidadãos.
10. Escala Humana levando em conta a perspectiva dos olhos das pessoas, das diversas gerações: crianças, velhos, magros, obesos. Escala humana e não do carro, por exemplo.
11. Possibilidade de aproveitar o clima, de sentido da saúde e eu também observo o sentido econômico pelo turismo, espaços públicos qualificados são exigências de quem viaja a turismo.
12. Boa experiência sensorial, conectar pessoas, os espaços públicos devem contar com bons acessos e fomentar o encontro com a natureza, através da presença de animais, cursos de água, árvores e outras plantas. Do mesmo modo, para assegurar que os visitantes permanecem mais tempo no lugar, devem contar com um mobiliário urbano cômodo (Gehl, Gemzøe, Kirknæs, Søndergaard, 2006).

Tendo em vista esse movimento de humanizar as vias para apropriação da população, desde 2017, o WRI<sup>97</sup> Brasil trabalha com o conceito de ruas completas por meio da *Rede Nacional Para a Mobilidade de Baixo Carbono*. Ruas completas são ruas desenhadas para dar segurança e conforto a todas as pessoas, de todas as idades, usuários de todos os modos de transporte. O conceito tem como base distribuir o espaço de maneira mais democrática, beneficiando a todos e mitigando riscos por meio de desenho que diminui a velocidade de veículos em áreas locais, vitaliza economia e melhora a experiência do caminhar, por exemplo.

Métricas para avaliação de intervenções em ruas completas envolvem as categorias: segurança viária, acesso e mobilidade, vitalidade econômica, saúde pública, qualidade ambiental, qualidade de vida. Cada uma com seus respectivos indicadores.

Projetos únicos, guiados pela vocação da rua e não por modelos padronizados, a comunidade munida de conhecimento a partir de uma reflexão sobre o local e as melhores alternativas de desenho urbano. São projetos participativos que respondem ao contexto local da área onde se localizam e refletem a identidade da rua e as prioridades daquela comunidade, planejados para o futuro e apoiando a diversidade de usos do solo e o transporte ativo.

---

<sup>97</sup> O *World Resources Institute* é uma organização não governamental ambientalista e conservacionista, fundada em 1982 e sediada em Washington, nos Estados Unidos

Figura 30: Imagem do quadro de exemplo de métricas para avaliações de Ruas Completas partir da publicação da WRI

QUADRO 1   EXEMPLOS DE MÉTRICAS PARA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES DE RUAS COMPLETAS.	
CATEGORIA	INDICADORES
Segurança viária	Fatalidades e lesões de motoristas, pedestres e ciclistas
	Velocidades do tráfego
Acesso e mobilidade	Volume de veículos, passageiros de ônibus, ciclistas, pedestres e usuários dos espaços públicos
	Eficiência do estacionamento, carga e descarga
	Velocidades do tráfego
Vitalidade econômica	Número de negócios e empregos
	Vendas do comércio e gastos dos visitantes
Saúde pública	Minutos de atividade física por dia
	Taxas de obesidade, asma, diabetes etc.
Qualidade ambiental	Qualidade do ar e da água
	Ilhas de calor urbanas e uso de energia
Qualidade de vida	Satisfação das pessoas
	Uso do espaço público

Fonte: Imagem a partir da publicação Rua Completas no Brasil da WRI

Por fim, uma questão delicada em relação ao sistema viário é a histórica prática de tamponar rios, transformando-os em avenidas sanitária, que são arrasadas em enchentes na época das chuvas, quando o rio toma seu volume habitual para a estação. Em geral muitas cidades têm seus núcleos originais próximos a rios e com o crescimento destas, a incorporação dos corpos d'água à vida urbana se deu pela supressão dos mesmos. A cidade de Belo Horizonte foi planejada no fim do século XIX e foi concebida com um amplo parque municipal que em anos teve sua área diminuída e utilizada pelo mercado imobiliário, tendo os riachos que a ele chegavam tamponados. Hoje diversas cidades amargam problemas causados por decisões tomada há décadas por medidas de engenharia que procuravam conter o ambiente e paisagem pré-existente no lugar de se adaptar a ela. Nesse sentido, Curitiba mais uma vez se destaca por ter ido em um caminho inverso e concebido no último quarto do século XX<sup>98</sup> um sistema de parques

<sup>98</sup> Em 1972, encabeçado pelo prefeito Jaime Lerner e pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) – criado em 1965 – a cidade passou por uma série de transformações urbanas, incluindo a criação dos parques Barigui e São Lourenço. Antes de ser transformada em parque – como parte de um plano urbanístico para conter as enchentes na região – a área do Barigui tinha sido uma fazenda da família Leme e era cravejada por algumas olarias cujas instalações foram mantidas e hoje são

interligados utilizando as margens de rios e outras áreas de preservação permanente, já pensando na contenção de enchentes e criando uma conexão de infraestrutura verde que acabou se transformando em cartão postal da cidade. O caso de Curitiba também teve forte investimento em educação cidadã que mobiliza a população em prol da preservação de seus parques e áreas de preservação de forma que uma opinião pública consistente contra qualquer tentativa de mercantilização e apropriação pelo mercado desse bem coletivo da população.

## **B - A paisagem, o sistema de parcelamentos**

O sistema de parcelamentos define a tipologia do sistema de edificações e de vias sobre a paisagem original, propõe como se separa o espaço público do privado, e determina usos e ocupações mais adequados a cada tipologia de lote e implantação. O sistema do parcelamento pode ser originário do projeto urbanístico do loteamento aprovado por meios legais, ou resultado de uma ocupação irregular. Ele especifica a paisagem urbana<sup>99</sup> que se conformará pelo agrupamento de lotes nas quadras e quarteirões e seus espaços abertos. Como o lote é agrupado no modelo de quadra ou quarteirão se determina a forma de cidade pelos cheios (prédios) e vazios (pátios, ruas, praças) na escala intraurbana. Um loteamento que se configura como um bairro passa a criar novas demandas de transporte, infraestrutura e serviços públicos, enquanto também agrega à cidade equipamentos públicos e comunitários. O parcelamento em grandes lotes para edificação de grandes torres é diferente dos lotes unifamiliares.

Conforme as legislações ambientais, artigo 4º da lei 12651-2012, os loteamentos de novos parcelamentos devem preservar áreas de mata nativa até trinta metros<sup>100</sup> ao longo de corpos d'água e nascentes. O § 10. do artigo 4º determina que

---

usadas para abrigar lanchonetes e equipamentos do parque. Leia mais em: <https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/que-eram-parques-curitiba-antes-de-virarem-cartoes-postais/>

<sup>99</sup> (TEIXEIRA, 2010). A paisagem urbana tradicional é o tema central da minha dissertação de mestrado. Um conjunto de aspectos materiais e imateriais imbricados na constituição de um território formam uma paisagem.

<sup>100</sup> Leis federais nº 12.651/12, 12.727/12 e 14.285/21 (Código Florestal) - 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 de largura; 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura; 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura; e 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros.

em Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, localizadas em áreas urbanas consolidadas, poderão ter faixas marginais distintas do caput deste artigo (30m), conforme regras que estabeleçam: I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

A forma urbana do tipo de parcelamento, loteamento também tem relação com as massas verdes e com a impermeabilização, resiliência urbana. Por isso a importância de se adotar uma abordagem sistêmica do projeto de parcelamento urbano, não se restringindo ao micro espaço do parcelamento, mas considerando a bacia e todo sistema intraurbano da região onde se implanta o projeto. Waldheim (2016) evidência como a arquitetura paisagística no século XIX foi tida como uma “nova arte”, encarregada de conciliar o design da cidade industrial com as suas condições ecológicas e sociais. Este mesmo autor entende que hoje, à medida que o planejamento urbano passou do design para as ciências sociais<sup>101</sup>, o urbanismo paisagístico emergiu no fim do século XX para preencher uma lacuna do projeto urbano contemporâneo e por isso tem desfrutado de um relativo prestígio, como um renascimento da cultura do design desde a virada do século, como uma síntese da função ecológica e cultural do design. As áreas verdes urbanas são essenciais para as paisagens e exercem serviços ecossistêmicos<sup>102</sup> para a sociedade, e ausência delas são indicadores de maior carências nesses territórios.

---

<sup>101</sup> Visto nas dimensões históricas, a partir da década 1970, as experiências de Padre Lebrecht em São Paulo.

<sup>102</sup> Os serviços ecossistêmicos são benefícios fundamentais para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas/ecossistemas/conservacao-1/servicos-ecossistemicos>.

Acesso em; 08 jun. 2022.



Figura 31: Imagens das vistas aéreas de quatro paisagens:

Área TC Sol nascente trecho 3



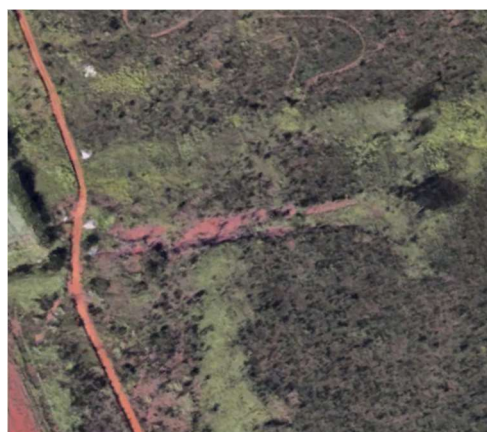
Área CC Córrego do Urubu



Área TT Varjão



Área CT Jóquei



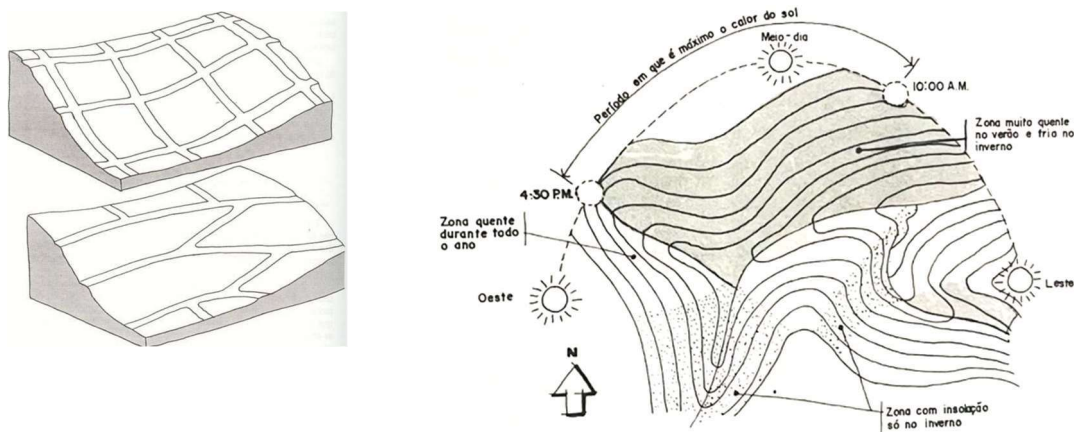
Fonte: Google (2022)

Os espaços públicos definidos pelo parcelamento como espaços residuais, a princípio descartados comercialmente por não serem adequados para ocupação permanente, como áreas alagáveis e muito íngremes, podem ter usos conjugados de lazer em parques e praças, hortas e agricultura urbana para alimentação e integração de áreas de preservação com as práticas ocupacionais das comunidades. Áreas não edificáveis em determinadas épocas do ano podem ser utilizadas como áreas de plantio ou áreas de colheita de frutos, sementes, cascas e folhas. Associar a política de manutenção de parques e jardins com as políticas da área social, alimentar, ambiental e cultural.

O planejamento do parcelamento na definição das vias públicas deve demarcar a posição e direção das ruas considerando a declividade suficiente para escoar as águas da chuva, o sistema de esgoto, receber água encanada pela força da gravidade, e para

isso as ruas deverão ser posicionadas cortando as curvas de nível de forma a proporcionar essa inclinação adequada. Mas além da necessidade funcional dos sistemas de abastecimento de águas, saneamento e drenagem, o desenho da rua no parcelamento deve ocorrer de modo a incorporar a necessidade de mobilidade. Nesse sentido não pode ser íngreme a ponto de não ser seguro e estável não só para o trânsito de veículos, mas às pessoas, considerando especialmente o envelhecimento da população, pois não há como falar de acessibilidade de calçada se a via é muito íngreme<sup>103</sup>.

Figura 32: Imagens de simulação de formas de parcelamento em consideração às declividades



Fonte: Mascaró (2005)

Outro aspecto que se relaciona à declividade da via a ser implantada em um parcelamento é o clima, Mascaró (2005)<sup>104</sup> nos lembra da importância da insolação nos meses de inverno ao sul do Trópico de Capricórnio. No inverno uma ladeira norte é mais quente que a sul. As formas de parcelamento determinam também padrões de densidade, e podem confundir volumes construídos com densidade populacional de fato. A seguir temos duas Imagens retiradas de filmagens de drones sobre as regiões administrativas de Águas Claras e Ceilândia, no DF, a qual em temos altas densidades populacionais temos as cidades de Ceilândia com baixos gabaritos e muita coabitação de famílias em lotes unifamiliares. Já em Águas Claras há maior densidade de unidades

<sup>103</sup> A rua São José no centro da cidade de Ouro Preto, MG, e em bairros da década de 1970 em Salvador observa-se a opção de implantação da via acompanhando as curvas de nível, e essa implantação de via proporciona lotes com mais declividade interna, o que pode ser solucionado na tipologia do edifício em andares, com uso de escadas, elevadores e arrimos para os lotes da parte mais alta da rua.

<sup>104</sup> As publicações de Juan Luis Mascaró são referência bibliográfica das matérias de introdução ao urbanismo, infraestrutura e loteamentos, cursos de arquitetura e urbanismo,

habitacionais, e por conseguinte, nesse caso, densidade populacional e de moradias multifamiliares.

Figura 33: Imagens capturadas de vídeo de sobrevoos sobre Águas Claras (acima) e Ceilândia (abaixo)



Fonte: youtube. Drone P4 Pro faz longo voo sobre Águas Claras/DF - PARTE 01<sup>105</sup>

Mesmo entre lotes unifamiliares há diversas formas de ocupação bem diferentes, evidenciado as desigualdades socioespaciais, podem ser padrão Ceilândia ou padrão Lago Sul, DF<sup>106</sup>. Além das evidências ressaltadas nas Imagens de satélite onde são nítidas as diferenças de áreas verdes existentes nos lotes, há o próprio tamanho diferenciado do lote e da renda. Apesar de ambas as ocupações terem sido planejadas, uma foi pensada com lotes menores e sem grande exigência quanto a manutenção de quintais e jardins, afastamentos.

Os parâmetros de lotes populares definiram o perfil social dos moradores que chegam a ter um limite de renda 10 vezes inferior à média dos moradores do Lago Sul

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4l1skr3W0HA>. Acesso em: 10 abri. 2022.

<sup>106</sup> Ceilândia como área densa e com perfil social de mais baixa renda que Lago Sul que é considerada uma das maiores rendas do país, conforme IBGE e PDAD 2021.

(PDAD, 2021)<sup>107</sup>. Sendo o parcelamento original determinante do zoneamento subsequente, há os casos de reparcelamento, com separação ou junção de lotes originais. Esse fenômeno por força do próprio mercado, ocorre de modo não programado pelo poder público<sup>108</sup>, por meio de uma prática conhecida como “expulsão branca” ou “gentrificação”, que é quando pessoas de uma comunidade antes periférica, que com o passar dos anos passa a ter uma localização mais valorizada na dinâmica urbana, vendem seus imóveis que se tornaram valorizados e se modifica ali naquele território todo um perfil social, antes de baixa renda, por um novo perfil de estrato econômico mais elevado.

Pensando em termos de financiamentos para as cidades, estudos da economia urbana buscam recapturar as mais valias decorrentes da valorização devida à localização dos imóveis. No Brasil há a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e a Operação Urbana Consorciada -OUC e em países como Japão e Colômbia o reparcelamento *urbanístico*.

O instrumento é utilizado para oferecer transformação urbana e melhor oferta de infraestrutura a bairros populares nascidos irregulares com parcelamento espontâneo, orgânico. A ideia é que casas unifamiliares uma vez reunidas com anuência de todo moradores, possam unir as matrículas e reparcelar a região, de modo a que esses moradores possam recuperar as mais valias urbanas advindas da transformação além de garantir desenvolvimento econômico para a região, aumento de arrecadação do poder público que não precisou investir nada na modernização da infraestrutura.

Existem também os parcelamentos modelos, excepcionais, reconhecidos inclusive como patrimônio mundial pela singularidade, como o Conjunto Urbanístico de Brasília, o singular de parcelamento do solo previsto no Movimento Moderno reproduzido na capital federal do Brasil tem como características principais e prioritárias: I – projeções e lotes isolados; II – predomínio dos espaços livres sobre os

---

<sup>107</sup> Disponível em: <https://pdad2021.ipe.df.gov.br/#downloads-section>. Acesso em: 10 abril. 2022.

<sup>108</sup> Mas pode ser incentivado pelo poder público, quando se aumenta o IPTU daquela imóvel pelo valor real de mercado, o que incentiva a venda por parte dos antigos moradores que não tem a capacidade de pagar aquele imposto ou porque os próprios custos de vida, como alimentação, daquela região também se elevam.

construídos; III – emoldramento dos edifícios pela paisagem; IV – permeabilidade visual; V – livre circulação de pedestres. (PLC PPCUB-art14)<sup>109</sup>

Figura 34: Imagens montadas de satélites e de mapas da LUOS evidenciando as diferentes formas de parcelamento unifamiliar da Ceilândia (esquerda) e do Lago Sul, DF.



Fonte: autora a partir do google maps e LUOS GDF

Por fim, mesmo sendo planejado ou não, o processo de parcelamento é determinante para a efetivação das políticas setoriais de saneamento, habitação, desenvolvimento econômico (parques industriais e zonas comerciais) mobilidade, e mesmo políticas para idosos e pessoas com deficiência, de cultura e climáticas, que são diretamente afetadas pela forma como se parcela uma gleba e define um bairro uma zona urbana.

<sup>109</sup> [http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/12/Minuta\\_PLC\\_PPCUB\\_13.10.2022-1.pdf](http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/12/Minuta_PLC_PPCUB_13.10.2022-1.pdf)

Figura 35: Imagens de exemplo de reparcelamento urbano, em Hiroshima, Japão.



Fonte: JICA<sup>110</sup> - Japan International Cooperation Agency

Ao reparcelar se cria um novo zoneamento. Seguimos para o último dos elementos da forma urbana, a menor escala, a do lote, onde estão os parâmetros urbanísticos.

Figura 36: O parcelamento de quadras e projeções do Plano Piloto de Brasília



Fonte: UNESCO

### C - O Lote, o sistema de Edifícios

O lote urbano é uma porção de terra dotada de infraestrutura, tal como vias de acesso, soluções para abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, e energia elétrica. É menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único do cadastro

<sup>110</sup> Disponível em: [https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND\\_READJUSTMENT\\_Chapter1\\_web.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND_READJUSTMENT_Chapter1_web.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

multifinalitário<sup>111</sup>. Um lote pode ter uma ou mais de uma parcela cadastral, correspondendo a uma, ou diversas matrículas relacionadas a cada unidade residencial ou comercial. O que cabe a cada lote em termos de direitos construtivos está definido no zoneamento, mas apenas o ordenamento do espaço privado, do lote é definido no zoneamento, pois o espaço público já foi definido anteriormente no parcelamento aprovado.

O sistema de edifícios é voltado para dentro do lote, e se relaciona aos parâmetros de ocupação do lote, geralmente definidos nas tabelas anexas às leis de uso e ocupação conforme os zoneamentos, o que somadas às suas próprias características, definem os volumes construídos. A própria definição de usos e atividades também pode influenciar na definição desses parâmetros, considerando predominantemente as tipologias para imóveis residenciais unifamiliares, multifamiliares, mistos, comerciais, institucionais, industriais. A ocupação que prevê no mesmo lote diversidade de usos, apesar da dificuldade de acordos condominiais, é também uma forma de promover diversidade social que é essencial para se criar cidades mais socialmente igualitárias em termos territoriais. variando as exigências dos parâmetros de ocupação do lote que seguem:

1- O tamanho do lote, em metros quadrados;

2- A ocupação do lote em percentual: a Taxa de ocupação -TO ou Coeficiente de ocupação – CO, que corresponde a projeção no lote da área ocupada;

3- A construção total em relação ao tamanho lote, que corresponde ao coeficiente de aproveitamento - CA, ou índice de aproveitamento- IA, que multiplicado pela área do lote ou da projeção, estabelece o seu potencial construtivo<sup>112</sup>. Importante definir CA básico, CA mínimo, abaixo do qual se entende que o imóvel não cumpre

---

<sup>111</sup> As instruções para instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) foram aprovadas no âmbito da Portaria Ministerial 511, de 07 de dezembro de 2009, publicada no DOU de 08 de dezembro de 2009 do Midades.

<sup>112</sup> O CA básico é o parâmetro que determina a área edificável dispensada de pagamento pelo direito de construir, utilizado por dois instrumentos urbanísticos previstos no estatuto da Cidade (Lei 10257/01) (OODC ou TDC). A área edificável que excede a área do lote é passível de cobrança. O IPTU também se relaciona a ele, pois incide sobre área construída. No DF o CA é definido como básico e máximo a partir do lote ou projeção, um sistema praticamente exclusivo da capital federal, e está regulamentado conforme o Art. 13. da lei complementar Nº 1.007/ 2022 (Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal - LUOS). A lei nº 5.261, de 4 de julho de 1957 "estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres no município de São Paulo.

função social<sup>113</sup>, e CA máximo, que se relaciona ao limite máximo construtivo conforme capacidade de infraestrutura e outras questões específicas para cada caso.

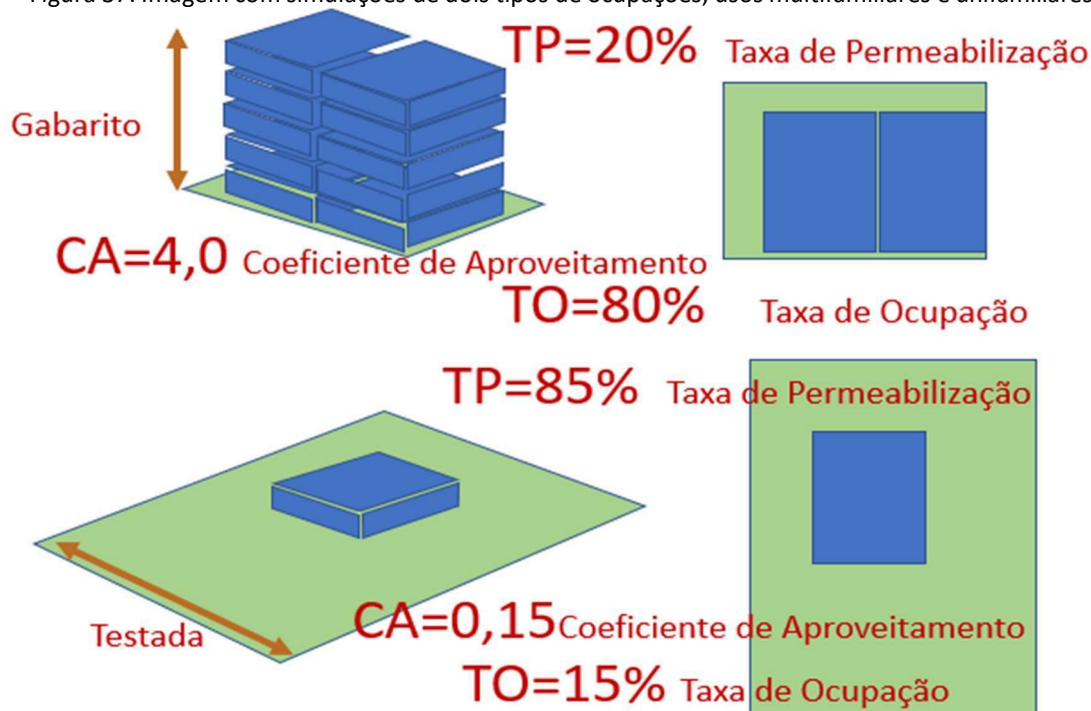
4- O gabarito ou altura máxima da edificação, calculado pela distância entre o pavimento térreo e o nível máximo da cobertura, que deve levar em consideração o tamanho do lote e a proporção máxima de altura em face da largura da via, e outros condicionantes, tal como a não obstrução de paisagens e monumentos paisagísticos.

5 - A testada do lote, que é a largura de sua face, fachada, voltada para a via pública.

6- Taxa de Permeabilização ou Coeficiente de Permeabilidade, que se relaciona a área não ocupada do lote, permitindo a drenagem das águas pluviais no próprio lote, evitando a sobrecarga do sistema de drenagem urbano. É a diferença de 100% da taxa de ocupação.

7- Afastamentos mínimos, que podem ser aplicados para garantia de ventilação, iluminação e privacidade, ou alinhamento junto às divisas.

Figura 37: Imagem com simulações de dois tipos de ocupações, usos multifamiliares e unifamiliares.



Fonte: Autora

<sup>113</sup> O cumprimento da função social da propriedade, a ser tratado no capítulo das dimensões jurídicas, tem relação direta com o atendimento a alguns parâmetros urbanísticos, como o CA.



Também a outorga de construção, cobrada de lote a lote, conforme previsto no Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) e definida no Plano Diretor, é definida pelo coeficiente de aproveitamento. Além dessas mais conhecidas taxas e coeficientes, podem ser adotados outros coeficientes pelo município relacionados a aplicações de instrumentos do Estatuto da Cidade e cumprimento da função social e ambiental da propriedade. Por exemplo, para a preservação de biomas deve-se adotar a manutenção de parte da vegetação nativa em lotes urbanos, independente do parcelamento ter separado as áreas de app das glebas originais.

A quota ambiental (lei 16420/16) de São Paulo, que é uma complementação à taxa de permeabilidade, e foi criada tanto para ampliar áreas permeáveis, quanto para atenuar os fenômenos de ilhas de calor, melhorando o microclima e a biodiversidade.<sup>114</sup>

Figura 38: Explicação da quota ambiental da cartilha da lei de uso e ocupação da prefeitura de SP



Fonte: Cartilha da Lei de Uso e Ocupação da Prefeitura de São Paulo.<sup>115</sup>

É interessante se pensar a importância e conscientização de se preservar nos lotes, especialmente os de uso unifamiliar, parcelas de áreas onde os biomas e a vegetação nativa possam ser preservados, garantindo a manutenção da vegetação. Inclusive há legislações bem equivocadas que preconizam que o parcelador deve entregar o lote limpo, ou seja, suprimindo toda a vegetação original existente. Não se confunde com a taxa de permeabilidade porque além da questão da drenagem (que

<sup>114</sup> Lei SP 16420/16 art 4. VII - quota ambiental e taxa de permeabilidade mínima: promover a qualificação ambiental, em especial a melhoria da retenção e infiltração da água nos lotes, a melhoria do microclima e a ampliação da vegetação.

<sup>115</sup> Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento\\_ilustrado\\_cartilha-1.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento_ilustrado_cartilha-1.pdf) . Acesso em: 10 nov. 2022.

se resolve com grama), tal medida favorece a manutenção dos biomas nativos e a manutenção de um melhor microclima urbano. Para áreas a ser conservadas, os parâmetros, desta forma não se transformam, a nova edificação deve harmonizar-se com o conjunto existente, essa é uma diretriz para as áreas TC da matriz. Não há muito que inventar de modo isolado, as soluções para mudar algum parâmetro de algum lote devem ser consideradas como se replicadas a todo conjunto. Conforme Farr (2013) os zoneamentos e códigos de edificações baseados na forma, e não apenas focados nos usos sem dar atenção as formas resultantes dos parâmetros, podem preservar o caráter de um bairro ao estabelecer padrões baseados em empreendimentos pré-existent, prevenindo intervenções fora da escala do tecido urbano consolidado (Farr, 2013, p.80).

Figura 39 -Imagem da paisagem urbana tradicional da rua Itapecerica na Lagoinha, Belo Horizonte, MG



Fonte: da autora (TEIXEIRA, 2010).

Os coeficientes dos zoneamentos para áreas de interesse cultural possuem pré-definição pelos edifícios construídos, mesmo que algum edifício se perca porque não teve condições de ser conservado. Outro elemento do lote que pactua para maior apropriação da cidade pelas pessoas é a fachada. A estratégia da fachada ativa promove a ocupação comercial térrea voltada para a testada e é eficaz medida de segurança urbana, colabora com a proteção do pedestre.

A permeabilidade visual no fechamento de lotes, de modo a proporcionar maior interação entre uso privado e espaço público (por exemplo, pela diretriz de utilização de anteparo vertical não vedado nas áreas verdes públicas onde eventualmente poderão ser instalados equipamentos sociais) proporciona o efeito “os

olhos da rua”<sup>116</sup>, abordado por Jacobs (1961) como medida segurança do transeunte e do usuário do edifício.

Figura 40: Imagens de lote em zona de uso comercial e fachadas ativas.



Fonte: Cartilha da Lei de Uso e Ocupação da Prefeitura de São Paulo.<sup>117</sup>

Também é na escala do edifício, dentro do lote, na moradia, que se efetivam diversas políticas de direitos humanos para proteção de crianças, pedestres, idosos, mulheres, e pessoas com deficiência. As moradias devem atender as normas brasileiras de desempenho de edificações residenciais, NBR 15575 (ABNT, 2013) e acessibilidade, NBR 9050 (ABNT, 2020), que pode resolver problemas de insalubridade por falta de saneamento, iluminação e ventilação adequados para saúde, banheiro acessível para pessoa com deficiência, cômodo para separar dormitórios de crianças e adultos. A normas de restrição das formas e dos usos nos edifícios que contribuem para efetivação da política pública que atua na menor escala, do lote e da moradia, e impacta na efetividade de diversas outras políticas públicas.

<sup>116</sup> Os olhos da rua são uma expressão disseminada pelas pessoas que, consciente ou inconscientemente, utilizam o espaço público e/ou costumam contemplá-los de suas casas, exercendo uma vigilância natural sobre o que ali acontece.

<sup>117</sup> Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento\\_ilustrado\\_cartilha-1.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GEST%C3%83O2-smdu-zoneamento_ilustrado_cartilha-1.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

## *2.5. A mensuração dos impactos do uso e da ocupação*

Nas dimensões históricas se constatou as desigualdades perpetuadas pelo interesse do capital na manutenção de privilégios sobre a posse da terra e em instâncias de decisão de legislação de ordenamento uso e ocupação e de investimentos públicos que gerem valorizações. Nesse sentido, o estudo do impacto de determinado uso e ocupação pode oferecer referências para melhor ordenação conforme o interesse público que necessita do equilíbrio ambiental e social junto ao econômico. Já temos as experiências de mais de vinte anos do uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) do EIV e do EIA com suas escalas de abrangência distintas e muitos estudos concluídos que podem ser utilizados como parâmetros no Brasil. Na linha de se ter um ordenamento prévio menos ostensivo, e o EIV complementar com estudos do local e do uso adequados àquela realidade, há mais acertos e possibilidade de apontar ajustes de rotas e incompatibilidades dos usos previstos. Ele só não pode ser aplicado para autorizar a implantação de empreendimentos e atividades em discordância com as normas urbanísticas pré-estabelecidas.

Gray (2022) cita o método adotado pela cidade de Houston de averiguar impactos para cada tipo de empreendimento, que tem demonstrado ser mais eficaz para atender a urgência da demanda por habitação que o uso de um zoneamento tradicional. Conforme Gray (2022) a inexistência de regramento prévio de zoneamento de uso na cidade, que apenas mantém restrição à ocupação de áreas alagadiças de risco, por exemplo, tem agilizado a construção e aumentado a oferta de habitação na cidade. E essa estratégia de, no lugar de um zoneamento prévio, atuar no caso a caso em resposta aos impactos identificados, tem tido destaque em números, no campo dos direitos humanos, dados os migrantes que permanecem na cidade por encontram valores mais moderados de aluguéis e imóveis para aquisição. Ele lembra que há regras previas de ordenamento, só que menos deterministas e que estabelecem onde e como fazer os estudos para avaliação de impactos conforme alguns usos que possam ser mais poluentes ou ofereçam risco e tragam desarmonia no ambiente urbano.

A mensuração de impactos envolve análises reais de dados locais e por isso não há como haver recomendações boas ou más, mas há sim as que devem ser definidas

para cada situação, pois o que não existe são indicações que aplicam a todos os casos e muito menos devem ser utilizadas sem limites estabelecidos. São completamente arbitrárias as definições de regras sobre o percentual de ocupação do terreno sem estudos sobre capacidade de infraestrutura e análise ambiental. Tanto pela garantia do cumprimento da função social da propriedade quanto a questão ambiental das APPs, proteção de bacias e a resiliência climática, não podem mais ser desconsiderados os impactos do uso e ocupação. Nesse sentido, a partir do ordenamento decorrerá uma forma de cidade que refletirá as limitações impostas pelo meio ambiente urbano, com gabaritos e ocupações em acordo com o limite da capacidade de infraestrutura e da densidade máxima, da capacidade de escoamento e segurança do solo, fornecendo um desenho de paisagem urbana que reflita condições e necessidades ambientais e sociais (de uso) postas.

A capacidade das infraestruturas se relaciona à definição do impacto. Quando ela não é adequada, o impacto decorre do que extrapola a infraestrutura, o que não suportou, ou a demanda à algum serviço que não teve oferta suficiente. O impacto pode inclusive decorrer de algo que, inicialmente seja bom, mas que em excesso fica ruim, da mesma maneira quando se exagera com o uso de algo que é bom para o corpo, mas que em excesso faz mal. A diversidade de usos e o adensamento canalizam investimentos, viabilizam equipamentos de transportes de massas, como metrô, preserva áreas de vegetação nativa da expansão e promovem segurança. Existe assim uma série de vantagens de se utilizar adensamento associado à multiplicidade de uso, mas que tem um limite de qualidade de vida que deixa de ser vantagem para o coletivo se a densidade fica tão grande que a oferta de serviços e a capacidade do ambiente de suportar esse uso urbano ostensivo fique comprometida.

A mensuração dos impactos do uso e da ocupação e da capacidade de suporte da infraestrutura pode parametrizar as definições dos coeficientes mínimo, básico e máximo de ocupação segue esse raciocínio. E por meio da recuperação de mais valias urbanas recursos podem ser captados para aplicação em programas sociais e ambientais a fim de minimizar esses impactos decorrentes do desequilíbrio do tripé da sustentabilidade.

Se consideramos por exemplo a decisão de adensar mais e manter maiores áreas de parque, como mensurar esse impacto? Importante ter em vista que a maioria das

pesquisas em recursos hídricos concentra-se na área de conhecimento das engenharias, que, muitas vezes, não estão conectadas as áreas de Ecologia e Desenho Urbano (e vice-versa), e a lógica que predomina ainda é a lógica de desenho urbano de baixas densidades, tendo como referência manuais norte-americanos do LID (*Low Impact Development*), da Agência de Proteção Ambiental (EPA) e dos manuais australianos do programa “Desenho Urbano Sensível à Água (WSUD). Entretanto estudos da EPA sobre modelagem de escoamento de águas pluviais provenientes de diferentes densidades de ocupação, em nível local e em nível da bacia hidrográfica, revelou ocupações urbanas de baixa densidade contribuem para aumentar as taxas de conversão de terras e escoamento de águas pluviais, perdendo assim a oportunidade de preservar a terra natural dentro da bacia hidrográfica. Esses tipos de estudos que devem ser realizados para servirem de argumentos para justificar novas formas de parcelamento mais resilientes com o cenário das mudanças climáticas.

Além da água, seu abastecimento, escoamento, tratamento, tem a questão da oferta de infraestrutura viária, elétrica, de mobilidade, de saúde, educação, de oferta de comércio, alimentos, entre outras especificidades que a análise espacial será capaz de revelar. O fato é que a mitigação de medidas implica no conhecimento delas, e necessariamente os três campos: ambiental, social e econômico são os três temas de referência para se avaliar tanto os impactos quanto se propor as medidas para compensá-los. Nesse sentido o uso das geotecnologias, programas de junção e convergência de bancos de dados são essenciais para que se analise de modo holísticos os diversos componentes dessas três citadas áreas, que utilizamos de parâmetro geral ao longo da tese e nos inspiram a acreditar que, com estudos é possível se amenizar os resultados dos conflitos e se fazer mais justiça social.

De modo geral a prática mensurar impactos sociais e ambientais de obras é que trouxe essa experiência e necessidade de se compensar o dano, para trazer o equilíbrio para o campo urbanístico, do zoneamento, do ordenamento. A cobrança diferenciada de IPTU, a forma como o orçamento participativo decide onde aplicar recurso gera impactos, um projeto para valorizar em território com investimento em equipamentos públicos, uma Operação Urbana Consorciada- OUC, o tombamento de um Conjunto urbanístico, tudo tem impacto.

Figura 41: esquema demonstrando como o aumento do potencial construtivo na OUC proporciona o financiamento da infraestrutura de parques e equipamentos sociais.



Fonte: Prefeitura de São Paulo.<sup>118</sup>

Para a aplicação de instrumentos como a OUC- Operação Urbana Consorciada e a OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir, é necessário saber a capacidade de suporte das infraestruturas e a ocupação do território, para se estimar o potencial a ser ocupado no limite seguro da capacidade<sup>119</sup>. A identificação do impacto que a própria valorização da área terá, versus o maior consumo e custo de infraestrutura, devem ser indicadores de onde será aplicada a medida mitigadora para se reverter um problema que pode trazer dano ao interesse público, desarmonia do tripé da sustentabilidade. Por isso investir em parques, recuperação ambiental e urbanização de vilas e favelas ou disponibilização de ZEIs de vazios para oferta de moradias para faixas populares deve ser medida de mitigação de impactos decorrentes desses instrumentos.

A estimativa de demanda por serviços e capacidade dos sistemas de infraestrutura como transporte público, de coleta de esgoto, fornecimento de água potável, o sistema de drenagem, habitação, cobertura de algum serviço; depende do tamanho das populações demandadas, da renda dos beneficiários, dos dados de consumo por família. A gestão das concessionárias de água, esgoto, energia, das

<sup>118</sup>

Disponível

em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=19287>.

Acesso em: 20 mai. 2022.

<sup>119</sup> No caso da OUC, como ocorrem transformações concomitantes é mais fácil a realização de obras de aumento da capacidade das infraestruturas, mas no caso da OODC que é aplicada lote a lote, deve-se ter realmente atenção a capacidade máxima de suporte da infraestrutura, e a maneira como esse projeto de construção de paisagem de mais longo prazo deve ser apresentado e pactuado com a sociedade.

empresas de transporte público; devem ser organizadas de modo a produzir esses dados. E a administração deve ter um órgão capaz de comprar todos esses dados de forma a realizar cruzamentos para se estimar o cenário de consumo e oferta de infraestrutura. O Sistema Nacional de Informação do Saneamento procura já há muitos anos fornecer dados sobre a situação do setor, desafios e avanços. O monitoramento é essencial para ajustes de rota de qualquer política pública. A forma de não ter regimentos prévios tão determinados por tabelas e divisões em bairros, chamadas por Gray(2022) de linhas arbitrárias, pode ter suas vantagens e maior oportunidade de acertos por estar focado no problema quando ele realmente existe, em cada caso de estudo de impacto de cada empreendimento que mereça ser avaliado conforme porte e local onde se insere.



## CAPÍTULO 3

### **As Dimensões Jurídicas e de Implementação de Direitos das Políticas Públicas no Brasil do Século XXI em face da Teoria do Novo Serviço Público**

#### *3.1. Zoneamento pelos aspectos jurídicos e legalidades.*

Ao falar do zoneamento, bases legais fundamentam a tomada de decisões do planejador e do operador da lei. As práticas de planejadores urbanos, gestores e urbanistas que atuam no serviço público, responsáveis por construir todo um arcabouço de regulação que deve refletir os anseios de uma sociedade em luta, com conflitos, disputas, de modo a encontrar os melhores modos de se harmonizar na vida urbana, coletiva, conforme os princípios do interesse público e da função social da propriedade.

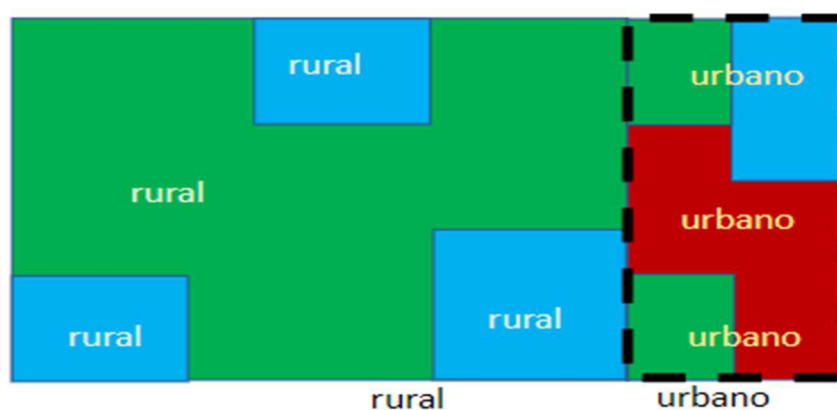
Tendo como referência o livro *Direito Urbanístico Brasileiro* de Silva (2010), o instrumento do Zoneamento foi esclarecido conceitualmente a partir de três aspectos: (...) *consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas.* (Silva, 2010, p. 237). A divisão é esclarecida na sequência pelo jurista, que também se posiciona que apenas o segundo aspecto (do uso do solo, ou zoneamento urbano ou funcional) foi aprofundado na referida publicação, pela pertinência com o Direito Urbanístico propriamente dito. Entretanto para fins de entendimento do instrumento de forma didática e visual, propõe-se algumas ilustrações para melhor explicar esses três diferentes aspectos:

Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zona de expansão urbana e zona rural (...) quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso - o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativamente ao terceiro, cogitar-se à de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona, (zoneamento arquitetônico) o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica (Silva, 2010, p. 237)

Silva (2010) classifica quatro categorias de zoneamento: zona urbana, zonas urbanizáveis, zona de expansão urbana e zona rural. Mas eu avalio que para essa

classificação estar completa, ainda tem a área de preservação (urbana ou rural). Essa classificação fornece uma visualização importante onde se enquadra qualquer território de qualquer município. As áreas urbanizáveis (dentro do perímetro urbano) e de expansão (fora perímetro urbano) não são urbanas (azul), ainda que se tenha expectativa que sejam no futuro, assim podemos afirmar de modo simplificado que qualquer terra de qualquer município se classifica como urbana (pontilhado) ou rural<sup>120</sup>. As áreas de Preservação (verde) ocorrem de modo contínuo entre urbanos e rurais.

Figura 44: simulação de categorização territorial de um município, com os respectivos “zoneamentos” dentro do macrozoneamento rural e urbano



Fonte: Autora

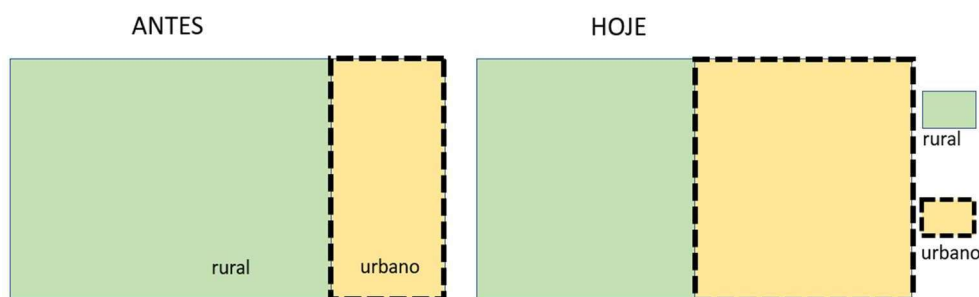
Salienta-se que independentemente de serem contidas pelos perímetros urbanos, áreas de Preservação Permanente, são disciplinadas pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) . Consistem em territórios legalmente protegidos por serem ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicas ou privadas, urbanas ou rurais, cobertas ou não por vegetação nativa. São essenciais para manutenção da qualidade da água.

A zona urbana é regulada pelo *Zoneamento de uso ou funcional* (Silva,2010) disciplinado pelas leis de uso e ocupação urbana municipais. As zonas que não são urbanas, por eliminação são rurais, e são disciplinadas pelo INCRA - Instituto Nacional

<sup>120</sup> A Lei nº 9393/1993 que trata do imposto territorial rural define no seu Art. 1º, imóvel rural sendo aquele localizado fora da zona urbana do município. O § 2º define o imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município. Sendo inclusive possível conforme o § 3º o imóvel pertencer a mais de um município. Como a definição de zona urbana é uma competência municipal, a definição do que é rural acaba sendo uma decorrência dessa decisão.

de Colonização e Reforma Agrária, órgão federal<sup>121</sup>. A competência urbanística é privativa do município e deve estabelecer os requisitos de área urbana ou urbanizável, sendo que, promulgada a lei instituidora ou ampliadora da zona urbana, a prefeitura deve enviar a mesma ao INCRA, para que cesse sua jurisdição, e essa seja transferida à competência tributária do município, deixando nesse caso, de incidir o Imposto Territorial Rural sobre o imóvel, e passando para Imposto Territorial Urbano (Meirelles, 2006, p. 556). O § 1º do Art. 32. do Código Tributário Nacional CTN - Lei 5172/1996 define que a zona urbana deve observar o requisito mínimo da existência de, pelo menos, 2 (dois) melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público<sup>122</sup>.

Figura 43: simulação do processo de expansão urbana



Fonte: Autora

A atenção a estas normas acabam sendo pré-requisito de legalidade para que o município elabore sua legislação de definição do perímetro urbano, pois embora seja prerrogativa municipal essa definição da área urbana, essas citadas legislações federais mantêm uma hierarquia vertical superior às leis municipais, por serem normas que complementam matérias abordadas na Constituição de 1988.

<sup>121</sup> A Lei federal nº 4.5041/964 que dispõe sobre o Estatuto de Terra; e o Decreto 55.891, de 1965, que dispõe sobre a Colonização e outras formas de acesso à propriedade são as principais normas que disciplinam os imóveis rurais, mas além delas as seguintes legislações também tratam do tema: Lei 5.172/1966 (Sistema tributário nacional); Lei 4.947/1966 (Fixa Normas de Direito Agrário); Decreto-lei nº 57/1966 (ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural); Decreto 62.504/1968; Lei 5.868/1972 (Sistema de Cadastro Rural). Lei 6.015/1973 (Registros públicos). Lei nº 10.267/2001 (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR).

<sup>122</sup> : I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. O § 2º define que lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio.

A lei 12608/2012 que modificou o artigo 42 B do Estatuto da Cidade - lei 10257/2001 determina que os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após 2012 deverão elaborar projeto específico contendo requisitos mínimos<sup>123</sup>. Os municípios devem ordenar a zonas de expansão que podem ter característica de zonas rurais fora do perímetro urbano, ou zonas urbanizáveis que estão dentro do perímetro urbano, mas ainda não estão ocupadas. Há também o caso de uma zona rural com uso urbano, disciplinado pelo Decreto nº 62.504 de 1968, que permite a instalação de equipamentos ou atividades de utilidade pública ou interesse comunitário, tais como de postos de abastecimento de combustível, igrejas, áreas de recreação pública, unidades básicas de saúde e similares.

Já que a municipalidade territorial engloba área urbana e a área rural, Costa (2010, p. 238) entende que a ordenação do solo é matéria de interesse local do Município que, “através de seu poder de polícia, exerce este controle com medidas prescritas, quando prevê determinadas situações, propondo medidas para orientá-los, evitando distorções que tragam prejuízos à coletividade”. Meirelles (2006) ainda afirma que as imposições urbanísticas da legislação de uso e ocupação do solo devem *prover sobre o zoneamento urbano e a ocupação correspondente*, abrangendo nesse caso, o parcelamento urbano, os loteamentos, mas também a legislação de renovação urbana para atualizar áreas da cidade envelhecidas e degradadas.

Meirelles (2006) esclarece que é a lei municipal que delimita a zona urbana (ou o perímetro urbano), tanto para fins urbanísticos como tributários (Meirelles, 2006, p. 556), sendo que para a segunda situação ela deve atender aos requisitos do Código Tributário Nacional - CTB (Lei nº 5.172/1996 - art. 32 parágrafos 1º e 2º). O autor separa

---

<sup>123</sup> I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. Estudos preliminares demonstram a baixa aplicabilidade deste artigo pelos municípios pós 2012, pois não estão sendo difundidos pelos próprios municípios como tem ocorrido tais estudos em seus processos de revisão de Planos diretores e definição de lei de perímetro urbano.

as áreas a serem urbanizadas, os novos parcelamentos, de áreas já urbanizadas (a ser conservadas ou transformadas).

Nem todas as áreas urbanizadas devem necessariamente passar por processos de renovação urbana, a ser transformadas, por possuírem características que justificam que a ocupação existente seja conservada, como é o caso das chamadas áreas de interesse cultural. Essas áreas podem inclusive estar disciplinadas por um regime jurídico próprio, especial, que é voltado justamente para manutenção e preservação, como tombamento, zonas especiais de interesse cultural. O caráter histórico, do patrimônio cultural, de manutenção de uma memória de um determinado período da ocupação, eleito para ser preservado, fortalece a memória da coletividade, o interesse público; a manutenção para futuras gerações é o fundamento que justifica o tombamento de conjuntos urbanísticos, como o caso do plano piloto de Brasília, de Ouro Preto, Salvador e São Luís.

Silva (2010) afirma ser o Zoneamento Urbano como um *conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, confrontando-os ao princípio da função social* (Silva, 2010, p. 238). Outras definições que o autor traz para o instrumento do zoneamento:

(...) constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal (...) configura-se como um plano urbanístico especial destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor) (...) um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população. (Silva, 2010, p. 237 e 238)

O autor ainda entende que o zoneamento deve ser amplo, abrangendo toda comunidade; por essa natureza, o zoneamento manifesta mais a faculdade do *Poder Público intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social* (SILVA, 2010, p. 238). O uso da palavra solo, empregada pelo jurista é mais comum de se observar em diversas legislações municipais, parece demonstrar a predileção do zoneamento ao seu caráter econômico determinado na Constituição de 1988 quando a Política de Desenvolvimento Urbano foi alocada no Capítulo de Ordem Econômica.

O § 1º do inciso IV do artigo 4 da lei federal 6766/79 de parcelamento do solo determina que *legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento*. Considera o lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal de uso e ocupação para a zona em que se situe, conforme revisão de sua redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999. Quando se parcela o solo, se separa o privado e o público.

O Brasil tem um ordenamento jurídico que divide esse tema de uso e ocupação do solo em diversas áreas do direito, o urbanístico e administrativo, em especial. O zoneamento, como norma de uso e ocupação, deve ser definido no Plano Diretor<sup>124</sup> ou com base nele, pois ainda que a Lei do Zoneamento seja complementar a Lei do Plano Diretor, este deve prever como nas respectivas zonas se cumprirá a função social da propriedade -§ 2º do Art. 182 da Constituição federal - CF 1988 - *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*.

O zoneamento já era um instrumento amplamente conhecido e utilizado para ordenar o território desde os primórdios do século XX (visto no capítulo das dimensões históricas) com limitações impostas pelo poder público que tocam o tema do uso e ocupação. Embora trate-se de uma norma local, segue o conteúdo de leis federais, como o decreto lei de tombamento de 1937, que ainda é vigente, assim com a lei de parcelamento urbano (6766) de 1979.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello em seu livro Curso Direito Administrativo (MELLO, 2013, p. 25), a natureza jurídica do zoneamento é da disciplina condicionadora, do uso da propriedade imobiliária, mediante a delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nela admitidas. Meirelles (2006) entende que o zoneamento disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade.

---

<sup>124</sup> O Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana conforme parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 .

Com um olhar mais voltado ao Direito Civil, Meirelles (2006) chama atenção para a questão da imposição e alteração do zoneamento, como uma intervenção do poder público sobre a propriedade particular, que pode vir a gerar questionamentos relacionados aos chamados direitos adquiridos, que por sua vez se atrela ao princípio da segurança jurídica. O autor chama a atenção para situações em que as alterações no zoneamento podem causar profundas alterações econômicas e sociais e podem valorizar ou desvalorizar substancialmente as propriedades abrangidas e suas adjacências (Meirelles, 2006, p. 564).

Conforme Meirelles (2006) o princípio da segurança jurídica é basilar do Direito Público (Meirelles, 2006, p. 565). Esse ponto merece uma reflexão acerca de como uma tradição patrimonialista e conservadora da manutenção da grande desigualdade social observada há séculos no Brasil pode se valer desse argumento da segurança jurídica e do “direito adquirido” para impedir que outros direitos, mais sociais, como o do interesse público e o da moradia.

Meirelles (2006) aborda o poder de polícia administrativa que o município deve exercer no controle de atividades urbanas em geral, tendo em vista que esse poder dever se faz necessário para “ordenação da vida da cidade”, sendo que até mesmo as atividades e estabelecimentos da zona rural ficam sujeitos a ele. O Poder de Polícia do Município é acionado quando eventos afetam a vida da cidade por seus efeitos poluidores ou por qualquer outra forma que prejudique a coletividade local (Meirelles, 2006, p. 515 ). Ainda dentro das atribuições de poder de polícia do município se encontra o chamado poder de propulsão, que corresponde a uma faculdade que o município dispõe para impulsionar o desenvolvimento local, por meio de medidas de sua competência que possam incentivar atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. Já o poder de contenção, é voltado para deter toda ação prejudicial dos munícipes, ou seja, deter as atividades contrárias ou nocivas ao interesse geral (Meirelles, 2006, p. 517).

A era do Laissez faire, laissez passer está superada em tema de Administração Pública. Já não se concebe mais o Poder Público de braços cruzados a assistir impassível à luta que os indivíduos travam pela subsistência. Já não se admite que o Estado contemple indiferente o abuso de direito individual, o aniquilamento do fraco pelo forte, o prevalecimento do interesse particular sobre o geral. Da

era do indivíduo evoluímos para a era da coletividade. O que hoje preocupa as nações civilizadas é proporcionar o maior bem ao maior número. Com esse objetivo, o exercício dos direitos individuais, principalmente o de propriedade, está subordinado ao bem comum. (Meirelles, 2006, p. 517).

Conforme José Afonso o direito urbanístico se fundamenta no direito constitucional (arts. 30, VIII e 182 da constituição federal), mas é no direito administrativo, especialmente pelo poder de polícia, citado por Meirelles (2006), que se sustenta a tese que ele pode ser entendido como ramo do Direito Administrativo (Silva, 2010, p. 48). Conforme as pesquisas a todos esses mestres do direito constitucional, urbanístico e constitucional e municipal (José Afonso da Silva, Sonia Rabello, e Helly Lopes de Meirelles), ao que foi colocado, as Normas de Zoneamento do Uso e da Ocupação exercem o Poder De Polícia como uma Norma Administrativa. Essa é a posição predominante na Doutrina.

Esse poder de polícia é um poder que deve ser exercido pela administração a fim de garantir a supremacia do interesse público, que no caso do uso e ocupação do solo é realmente impedir que áreas inapropriadas, para moradia por exemplo, sejam ocupadas. Áreas inapropriadas são aquelas que, tanto oferecem riscos para os moradores ocupantes, quanto as que os impactos dessa moradia causam em outras áreas, para a população.

Carvalho Júnior (2007) abordou os impactos ambientais decorrentes da ocupação urbana na Colônia Agrícola Vicente Pires, Brasília, DF. Conforme o autor “*a Ação de Grileiros e a Conivência do poder público foram agravantes para a situação que se tem atualmente*” (Carvalho Júnior, 2007, p. 4). O agravamento da situação em 2022 é ainda pior pois além do uso urbano ter substituído o rural por meio de habitações de condomínios horizontais (na época da pesquisa) a ocupação irregular do local hoje avançou para construção de edifícios em altura. Os estudos do ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico<sup>125</sup> do Distrito Federal também aponta a gravidade dos impactos que a ocupação da Colônia Agrícola Vicente Pires traz para todo DF, mas em especial, os próprios moradores padeceram por anos de recorrentes inundações e alagamentos

---

<sup>125</sup>O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº6.938/81, regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002, com o objetivo de efetivar ações de planejamento ambiental territorial.



decorrentes do padrão de uso e ocupação existente que é inadequado ao local. O Distrito Federal, assim como muitas cidades brasileiras, enfrenta o problema de um uso pouco efetivo (e algumas vezes muito seletivo) do exercício do poder de polícia quanto a fiscalização de seu uso e ocupação. Esse problema também se relaciona à precária oferta de moradia legal a preço acessível à população, assim como da ausência de maior difusão e educação da sociedade acerca dos impactos da ocupação desordenada (especialmente em áreas ambientalmente frágeis como APPs) por meio de ações de sensibilização e educação cidadã.<sup>126</sup>

Dada a escala que esse fenômeno ocorre em outras cidades, entende-se que o poder de polícia impositivo (agindo por meio de despejos<sup>127</sup>, por exemplo, onde sem opção o despejado vai ocupar outra área, e será novamente despejado, sem que poder público lhe garanta o direito à moradia) ou a ausência do exercício desse poder ( quando não se impede ou pune quem ocupa irregularmente com alto impacto) são grandes colaboradores para a situação de indiscriminada ocupação e seus impactos para toda a coletividade, de forma contrária aos interesses públicos e coletivos. E além de tudo, muitas ocupações irregulares são apadrinhadas por políticos que, vão à conta gotas, pagar com a regularização, a eleição.

A lei de uso e ocupação do solo, como geralmente é denominada, destina-se a estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e a localizar em áreas adequadas às diferentes atividades urbanas que afetam a comunidade. Para tanto, classifica os usos e estabelece sua conformidade com as respectivas zonas em que se divide o perímetro urbano, visando equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com o direito individual de seus membros no uso da propriedade particular, na localização e no exercício das atividades urbanas e até na utilização do domínio público<sup>128</sup>. (Meirelles, 2006, p. 563).

A ciência jurídica permite interpretações que podem acabar por favorecer a reprodução de situações em que a luta de forças tende para quem já vem sendo

---

<sup>126</sup> Cf. Programa de educação urbanística e ambiental no ensino fundamental. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/caueduca/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>127</sup> O exemplo dos despejos que ocorrem em determinadas áreas, sem oferta do poder público de real solução de moradia, acaba por acarretar na ocupação irregular de outra área. Por isso a importante conexão da Política Habitacional com a Política de Desenvolvimento Urbano e uso e ocupação do solo, conforme será demonstrado mais à frente na pesquisa.

<sup>128</sup> Bens de Uso Comum do Povo ou do Domínio Público – não pertencem ao Estado mas a toda coletividade, sem uma destinação específica (ex: mares, praças, rios, estradas, vias, etc.)

privilegiado historicamente. Quando falamos do zoneamento para quem, Rolnik (1997) e Maricato (2013) tocam nesse ponto. Para as autoras o instrumento vem sendo utilizado dentro da gestão pública como um instrumento de perpetuação de interesses econômicos, assim como os demais instrumentos utilizados pelos planejadores urbanos. Essas autoras não são críticas do uso de instrumentos urbanísticos na gestão territorial e do planejamento, mas apontam que estes vêm há anos sendo utilizados para perpetuação de interesses de grupos econômicos dominantes, especialmente por meio da proteção ao alto valor da propriedade.

Leung (2003) identifica que os cidadãos norte-americanos e canadenses ficam particularmente preocupados quando seus direitos de usufruir suas propriedades parecem ameaçados (Leung, 2003, p. 15). As observações desse autor sobre a sociedade norte-americana se assemelham ao comportamento de uma parte da classe média brasileira que segue o discurso da elite, exigindo da lei a garantia de que seja uma protetora de privilégios já adquiridos. A lei torna-se um agente segregador, na medida que oportuniza alguns e deslegitima outros. Nesse sentido, a gestão democrática vem trazer a oportunidade de decisão de quem nunca teve voz.

O zoneamento como um tipo de Limitação Urbanística, é uma medida de Interesse Público, e deve ser seguida indistintamente por todos os indivíduos, como membros da coletividade, não se confundindo com as restrições de vizinhança disciplinadas pelo direito civil (Meirelles, 2006, p. 527). Esse interesse público ou coletivo deve ser justo e incidir de modo genérico, sem se dirigir a propriedades e atividades determinadas, pois nesse segundo caso as limitações urbanísticas são mais severas e deixam de ser gratuitas, passando a ser servidão ou desapropriação que requerem justas indenizações (Meirelles, 2006, p. 528).

Ainda acerca dessa definição de Meirelles (2006), há duas formas de se regulamentar as essas zonas e a atribuição de usos, atividades e ocupações: quando se propõe um novo loteamento (começa do zero) e o superveniente, que abrange áreas primordialmente planejadas ou não, ocupadas, que necessitam ser disciplinadas para que cada setor tenha um uso específico<sup>129</sup>, compatível com a sua destinação. Ele

---

<sup>129</sup> Chamamos atenção de novo quanto a crença racionalista que o instrumento do zoneamento daria conta de tudo foi o pensamento predominante do século XX que ainda vigora.

classifica inicialmente que os usos são conforme, desconformes e tolerados. (Meirelles, 2006, p. 564).

Os *usos conformes* por Meirelles (2006), são os permitidos pelas normas vigentes, o que configura em direitos subjetivos de seus titulares exercerem até o estabelecido em lei. Caso a norma se altere, mas os usos previstos em lei já estiverem sendo exercidos por seus proprietários, estes poderão ser resguardados pelo chamado direito adquirido. Entretanto ficam impedidos de alteração ou ampliação dali por diante. Esse mesmo autor entende que os *usos desconformes* são aqueles que a lei considera incompatíveis com o local, podendo ser impedidos sumariamente sem prévia indenização.

O autor exemplifica o caso de um uso que ocorre anteriormente ao estabelecimento da norma, ao exemplo de uma indústria previamente instalada em uma zona que se torna exclusivamente residencial, não podendo *ser compelida a se mudar ou cessar suas atividades desconformes, mas também não poderá ela ampliar-se ou renovar-se naquele local: seu direito restringe-se à permanência onde e como está* (Meirelles, 2006, p. 565). Os *usos tolerados* não se enquadram como conformes ou desconformes, pois são admitidos por período certo, por meio de alvará de autorização (não uma licença) que depende da discricionariedade da prefeitura. (Meirelles, 2006, p. 566).

Negar ação ao vizinho que busca obter de seus confrontantes o respeito às exigências construtivas da construção, no que afeta a ordenação funcional do bairro, é uma atitude incompatível com a finalidade do Urbanismo moderno, mesmo porque a obra irregular, em sua estrutura ou em sua destinação, causa efetivo dano patrimonial à vizinhança, desvalorizando as propriedades confrontantes e desvirtuando a destinação da quadra. Diante dessa realidade, a jurisprudência vai orientando-se, acertadamente, para a admissibilidade de ação destinada a exigir do vizinho e do Poder Público o respeito às exigências estruturais da edificação e aos requisitos urbanísticas de zoneamento e loteamento. (Meirelles, 2006, p. 562).

O autor dedica uma parte de sua publicação para tratar das zonas residenciais, comerciais, industriais e mistas (Meirelles, 2006), numa tradição bem racionalista modernista. A zona residencial tem um maior cuidado com a questão da salubridade, do conforto, segurança. Em relação aos ruídos, e outros conflitos, a realidade de muitos

assentamentos é que a habitação decorre de uma necessidade de se morar mais próximo ao trabalho e pode se chocar com alguns usos pré-existentes ali instalados. Nesse momento o autor afirma que em caso de conflito se utiliza o *uso normal da propriedade*, termo presente no livro de sua autoria: Direito de Construir, de 2005 (9ª edição). O Código Civil fala do uso anormal da propriedade, quando ultrapassa o limite da tolerância, prejudicando alguém (As normas dos direitos de vizinhança estão previstas nos artigos 1.277 a 1.281 do Código Civil ). Sobre a zona mista o autor a descreve como aquelas de ocupação promíscua, mas na verdade, sua opinião decorre de toda uma vivência imbuída da proteção dos bens da família tradicional e de toda uma visão modernista sobre o tema.

A disciplina jurídica do ordenamento e zoneamento urbano municipal executada pela administração pública, que vem sendo consolidada após a constituição de 1988<sup>130</sup>, envolve uma grande complexidade de normas relacionadas aos direitos da pessoa humana. A Constituição do Brasil determina que o ordenamento territorial das cidades seja feito por meio de “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII).

o conjunto de normas que configura a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem à verdadeiras instituições de direito urbanístico, como: o planejamento urbanístico (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento. Em cada uma dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos. (Silva, 2010, p. 45)

O jurista Meirelles (2006) reafirma que a regulamentação do Uso e ocupação do Solo Urbano, o espaço urbano, é uma competência privativa do município (Meirelles, 2006, p. 548), embora também ressalte, conforme prevê nossa carta magna, que o *direito urbanístico* é uma competência concorrente da União, Estados e Distrito federal (artigo 24, inciso I da Constituição Federal de 1988). O artigo Art. 30. da CF 88 que dispõe o que Compete aos Municípios, traz em seu inciso VIII: *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*. O artigo 21 inciso XX da CF 88 estabelece

---

<sup>130</sup> A disciplina jurídica do zoneamento urbano municipal é regulada conforme a Constituição Federal de 1988 e lei 10257/01 Estatuto da Cidade, e tudo que se relaciona ao atual regime jurídico da atividade urbanística.

que a União deve *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*.<sup>131</sup>

Em diversas partes do texto, Meirelles (2006, p. 532) questiona a falta de uma lei federal orgânica e sistemática abrangente de todos os assuntos urbanísticos, um Código de Urbanismo, uma Lei Geral de Urbanismo. O autor estende-se com detalhe sobre o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)<sup>132</sup> e seus instrumentos (Meirelles, 2006, p. 534 a 546), embora se reconheça que o Estatuto da Cidade funciona mais como uma caixa de instrumentos que os municípios devem recorrer na busca de solução para determinados problemas urbanos, que, necessariamente, uma norma geral e ampla que regule o urbanismo no país como ocorre na França<sup>133</sup> e na Colômbia, por exemplo.

Não temos no Brasil uma Lei Geral de Urbanismo ou um Código de Urbanismo abrangente<sup>134</sup>, mas o vivenciado no campo do Direito Urbanístico de outros países. Na América latina a Colômbia possui a Ley 388/97 que é uma legislação nacional com característica de código urbanístico nacional, que uniformiza métodos e nomenclaturas e ser adotadas pelos seus municípios, como *Acción urbanística* a função pública do ordenamento do território municipal determina de todos os municípios devem classificar seu território em *suelo urbano, rural y de expansión urbana*. Como não temos orientação normativa semelhante no Brasil, os macrozoneamentos não seguem um

---

<sup>131</sup> Meirelles (2006) fala que isso se daria por meio de um Plano Nacional de Urbanismo.

<sup>132</sup> Que na pesquisa será detalhado mais a frente, tendo em vista que a aplicabilidade de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade é relacionados a definição de parâmetros urbanísticos do zoneamento do uso e ocupação do solo.

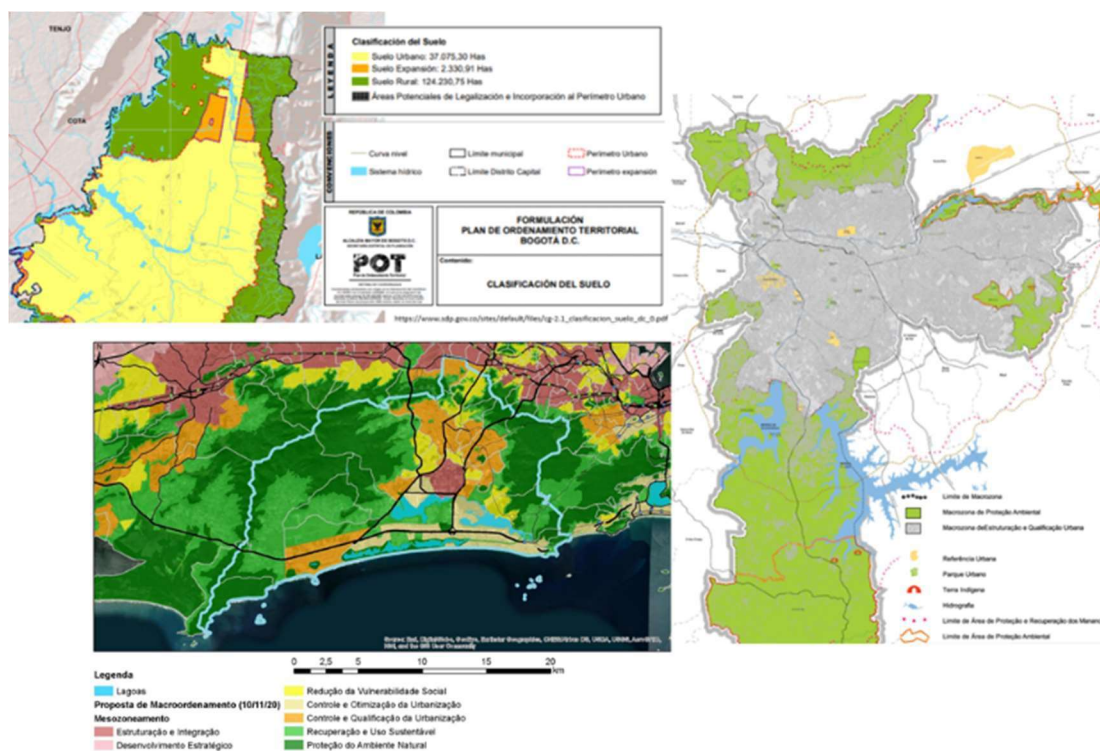
<sup>133</sup> O *Code de l'urbanisme* e Plano nacional de Desarrollo (PND) são exemplos de amplas normas nacionais da França e Colômbia, que não encontram similar no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme Victor Carvalho Pinto, assessor legislativo do senado federal, na publicação Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo. O que Estatuto da Cidade fez foi introduzir no Direito brasileiro alguns instrumentos de política urbana existentes na Europa, mas sua disciplina é superficial sem uma descrição clara e abrangente do conteúdo do Plano Diretor e dos demais planos urbanísticos nem da maneira como os instrumentos de política urbana se articulam com eles. Já nos Códigos de Urbanismo os planos urbanísticos são tipificados e detalhadamente regulamentados quanto à forma de apresentação, ao conteúdo e ao procedimento de elaboração. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo/view>. Acesso em: 13 ago. 2022.

<sup>134</sup> Para Carvalho (2011), assessor legislativo do Senado federal, em um texto que discorre acerca do prejuízo de não termos no Brasil uma ampla Lei como um código urbanístico nacional, há um desafio técnico acerca das terminologias de diversas normas que regulam áreas do planejamento urbano. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo>. Acesso em: 10 mai. 2023.

padrão nacional que tenha uma mesma linguagem e método de definição para ser utilizada por todo país.

Vejamos a seguir um recorte do mapa do POT (*plan de ordenamiento territorial*) de Bogotá em comparação com o mapa de macrozoneamento das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. A comparação é para se explicitar como a nossa norma federal deixa uma discricionariedade aos municípios de definir quantas zonas quiserem, sem uma norma federal que regule a classificação dos solos de modo geral no Brasil como ocorre na Colômbia, nem mesmo parametrizando nomenclaturas.

Figura 46: POT - Bogotá, Colombia; e Macrozoneamentos do Rio de Janeiro e São Paulo, BR.



Fonte: montagem da autora a partir dos sites dos municípios

Conforme Rabello (2006) na Revista de Direito à Cidade, *tanto o direito administrativo quanto o direito urbanístico são disciplinas jurídicas de criação recente*<sup>135</sup>. Tendo como ponto de partida da construção do direito a partir da Constituição Federal, como lei Primária, o direito Urbanístico teve menção expressa no art. 24, inciso I da

<sup>135</sup> Para Rabello (2006) por razões históricas e práticas, o direito administrativo é muito mais estudado e desenvolvido, embora não seja mencionado na distribuição das competências legislativas da Constituição Federal.

CF/1988, mas sua formulação teórica e conceitual dentro do nosso sistema jurídico é ainda fraca e de construção mais lenta (Rabello, 2006, p. 248). A autora reconhece o imbricamento de conceitos comuns às duas áreas, como o ato administrativo (utilizado no direito urbanístico), a licença de construir, zoneamento, licenciamento e restrições de uso e ocupação, a indisponibilidade do interesse público, a legalidade e a própria gestão administrativa e urbanística. Mas afirma haver uma interdependência sistêmica, em função da qual o direito urbanístico se operacionaliza, em parte, por meio do direito administrativo, utilizando seus princípios, conceitos e categorias (Rabello, 2006, p. 250).

O direito urbanístico é uma nova disciplina jurídica em franca evolução. O qualificativo “urbanístico” indica a realidade sobre a qual esse Direito incide: o urbanismo — palavra que vem do Latim *urbs*, que significa “cidade”. O conceito de “urbanismo” é, portanto, estreitamente ligado à cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade. Por isso, o urbanismo evolui com a cidade (Silva, 2010, p. 19).

As normas urbanísticas municipais regem o zoneamento dos municípios e são executórias, determinam parâmetros, delimitam áreas em mapas. Mas essas regras estão sujeitas a princípios. Regras e princípios são espécies de normas, e apesar de uma relacionar a parte executória e a outra fundamentar sua natureza conceitual filosófica. O ordenamento urbano da ocupação e uso também se efetiva pela harmonização de um conjunto de normas nacionais e subnacionais dentro da hierarquia constitucional que rege a nação, a carta magna de 1988, que possui o atributo de exigir que qualquer norma vigente nesse país atenda seus requisitos de legalidade pela constitucionalidade.

Hoje a complexidade do arcabouço jurídico nacional e mesmo internacional apontam em diversas normas difusas que o ordenamento territorial urbano deve considerar. A fim de atender as recomendações dos ODSs, requeridas para se enfrentar as condições climáticas extremas, que tem surpreendido ano a ano governantes com trágicos eventos de grande destruição, é necessário que a sociedade se comprometa com responsabilidade sobre mudanças climáticas no tema do uso e ocupação.

Tendo em vista que a vida em sociedade exige o estabelecimento de regras, pactos, acordos, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é inerente ao modo de vida urbano, sendo “a própria condição de sua existência”, assim, esse princípio é um pressuposto lógico do convívio social (Mello,

2013). Em relação ao aspecto programático e normativo do zoneamento há uma discussão jurisprudencial quanto ao melhor instrumento legal para sua efetivação (Meirelles, 2006, p. 565). A maioria da jurisprudência considera que a norma necessita ser fixada por lei municipal, mas a definição das zonas pode se dar por decreto do prefeito.

A lei estabelecerá as diretrizes, os critérios, os usos admissíveis, tolerado se vedados nas zonas previstas; o decreto individualizará as zonas e especificará os usos concretamente para cada local (TJSP, RT 289/456). o zoneamento, no seu aspecto programático e normativo, é objeto de lei, mas na sua fase executiva - em cumprimento da lei - é objeto de decreto. O que não se admite é o zoneamento exclusivamente por decreto, sem base em norma legislativa que o imponha para a cidade e indique limitações urbanísticas de cada zona. (Meirelles, 2006, p. 565)

### *3.2. Interesse Público, Função Social e Ambiental, Direitos Humanos e Sociais*

Interesse Público e Função Social são princípios que orientam as bases jurídicas relativas à destinação do uso de imóveis rurais e urbanos, visto que o art. 170 II da CF de 1988 condiciona a utilização da propriedade (qualquer uma, rural e urbana) à sua função social.

Os superiores interesses da Comunidade justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente as imposições sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções. Em nome do interesse público, a administração exige alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção, fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações, regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem estar da comunidade. (Meirelles, 206, p. 529)

A questão do público e do privado e os regulamentos variam conforme essa natureza. Bens de uso comum do povo e Bens Públicos. Os primeiros são aqueles bens do Estado destinados ao uso da população, indistintamente, em caráter geral e livre. Ex.:



praias, ruas, praças etc. Podem ser usados por todos e são de domínio público<sup>136</sup>. Muitos bens públicos de uso comum do povo são definidos no momento do parcelamento do uso do solo e a lei de ordenamento e uso e ocupação. Já os Bens Públicos são bens de uso comum pertencem ao domínio particular da União, dos entes federados destinados ao uso e gozo do povo, como aqueles estatais reservados para uso próprio ou de suas instituições e serviços públicos.

E não se confundir com Bem Comum (*common goods*). Num contexto internacional, Harvey (2015) aborda a questão dos bens comuns urbanos, a partir discussão da economista Ostrom (1990,2009) que argumenta sobre a gestão de bens comuns que não são geridos por um regime tradicional de propriedade. Primeiramente o entendimento desses bens comuns como de característica mista, como bens privados de uso livre ou rivais não exclusivos: Recursos compartilhados, como campos compartilhados por gados de diversos pastores num mesmo pasto.<sup>137</sup>

Em comparação ao conceito de bem comum, abrangendo o acesso aos recursos naturais, no Brasil as águas são bens pertencentes aos entes públicos, pois o artigo 20 da nossa CF 88, item III, afirma que são Bens da União: os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. A própria função de subsistência alimentar dos centros urbanos proporcionada pelos aquíferos é uma função social, em especial no contexto climático ambiental. O artigo 26 item I, diz que se incluem entre os Bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito. Isso impacta no ordenamento do solo adjacente a estes corpos d'água, pois se contínuos são, rios, costas de praias, contínuos deveriam ser seus terrenos adjacentes de proteção, o que pela lógica econômica nem sempre acontece.

---

<sup>136</sup> Esses bens públicos são incorporados ao patrimônio público para uma destinação especial, que é chamada de afetação, que impede a alienação de Bens de uso comum do povo. Uma desapropriação somente é possível se estiver sujeito a uma afetação pública que justifique essa intervenção estatal – supremacia do interesse público de que àquele bem esta é a melhor destinação.

<sup>137</sup> O conceito de bens comuns se estendeu em abrangência para além dos pastos para diversos dos recursos naturais, florestas, rios, praias, a cultura, o conhecimento, recursos informacionais, infraestruturas urbanas e mesmo a produção da vida comum na cidade. E de maneira correlacionada ao direito à cidade Harvey (2015) aborda a problemática da gestão desses bens comuns de modo a me fazer suscitar o paralelo com a questão do interesse público e da função social aqui abordados.

O cumprimento da função social da propriedade está constitucionalmente previsto como uma característica indissociável da propriedade. Essa afirmação se baseia no fato de o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 trazer logo após a garantia do direito de propriedade, um inciso que impõe uma limitação a esse direito: “XXIII – a propriedade atenderá a sua função social”. Entretanto o critério para o cumprimento da função social na propriedade urbana é apresentado no Capítulo II – Da Política Urbana, Art. 182, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.”

Nesse sentido, a avaliação do cumprimento da função social da propriedade se vincula ao interesse coletivo acerca do melhor uso para aquela propriedade, o que foi expresso no Plano Diretor. Assim não tem uma relação apenas com o uso econômico da terra, mas com o cumprimento de outros atributos que farão com que aquela terra possa vir a ser mais bem utilizada. Quantas vezes a função social pode estar ocorrendo pela manutenção de uma área de preservação que colabora com a recarga de aquíferos, que alimenta as indústrias que não se viabilizariam sem a oferta de água, que depende de que suas nascentes sejam preservadas. Dessa forma que uma área de preservação cumpre a sua função social.

Figura 45: simulação de categorização de áreas conforme usos, condições ambientais de ocupação e a relação com áreas de expansão e não urbanizáveis (várzea de inundação)



Fonte: Autora

A chamada função social da propriedade é o uso e ocupação daquela área/imóvel de modo mais adequado para todos. Essa função deve estar determinada no Plano Diretor do município que abrange todas as territorialidades, e para cada uma delas, define uma diretriz que pode ser construída, por exemplo, quando, com subsídio de informações técnicas, a população entende que determinada região é necessária

para a utilização para moradia popular porque no município se encontra um déficit alto, enquanto outra deve ser reservada para um parque público.

Será cumprida a função social da propriedade urbana quando o desenvolvimento de suas funções sociais (moradia, trabalho, circulação, lazer, integração entre os seres humanos, crescimento educacional e cultural, preservação do meio ambiente, etc.) forem observadas. De acordo com o art. 182, parágrafo 1º, da CF/1988, e artigo 40 do Estatuto da Cidade, lei 10257/2001, a função social interfere com a estrutura do direito, manifesta-se na própria configuração do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. (Silva, 2010, p. 75). Como a função social se faz pelo exposto no Plano Diretor, por isso a elaboração participativa é tão importante, pois é o que se define para o território nesta lei maior que se cumpre na função social a ser confirmada no zoneamento, como um instrumento complementar.

O Estatuto da Cidade em seu artigo 2 inciso VI prevê que a ordenação e controle do uso do solo deve evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

As leis de harmonização dos usos e ocupações municipais também devem seguir o princípio da supremacia do interesse público, na ideia de preservar o interesse coletivo frente a forças individuais. Meirelles (2006) é enfático ao dizer que os poderes da Administração Pública buscam a satisfação do interesse público e tais poderes “*se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade*”. O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, é um dos pilares do regime jurídico-administrativo, que deve reger os atos dos servidores públicos no Brasil conforme a norma vigente (Meirelles 2006).

Leung (2003) nominou itens relacionados à definição dos elementos de interesse público em uma abordagem que ele considera ser coerente com o que se observou em seus estudos no fim do século XX. Esses interesses públicos apontados pelo autor são relacionados “à saúde e segurança, conveniência, eficiência econômica, equidade social, meio ambiente, proteção de terras e recursos, energia, patrimônio, transporte, infraestrutura, moradia popular, amenidade visual e outros” (Leung 2003, p. 16). Os principais aspectos de cada um desses elementos, foram relacionados à proteção da moradia, no que toca também ao tempo de deslocamento dessa moradia para trabalho, acesso à saúde, educação e outros serviços<sup>138</sup>, segundo Leung (2003). Os temas de meio ambiente e patrimônio consolidaram uma linha mais protecionista dos anos 90, mas recentemente tem sofrido muita pressão de setores econômicos liberais.

Leung (2003) denomina a norma do zoneamento como um “corpo legislativo que estabelece suas principais políticas a respeito do desenvolvimento físico futuro desejável”, citando Kent (1964, p. 18). Em outra citação, se referenciando Chapin e Kaiser (1979, p. 63), ele a define como,

...um plano de uso da terra deve indicar a distribuição e intensidade do desenvolvimento da indústria, as funções de atacado, fornecedor e transbordo, centros de varejo e funções relacionadas, e áreas residenciais relativas a espaços abertos, sistemas de transporte e outras funções da comunidade. (LEUNG, 2003, p. 4)

As mudanças do clima relacionadas à discussão de riscos ambientais como inundações, deslizamentos de terra, secas prolongadas, erosão do solo e similares, são cada dia fatores cada vez mais preponderantes para considerar a reabilitação de áreas já urbanizadas e a manutenção de áreas de proteção ambiental, como as opções mais adequadas à garantia do interesse público, coletivo, da sociedade presente e futura Leung (2003).<sup>139</sup>

Conforme Meirelles (2006), corroborando com o pensamento de Leung (2003), a funcionalidade urbana foi perseguida no século XX, e para seu atingimento, além da racionalização do traçado urbano, do controle e regulação edilícia, se fez necessária a *limitação do uso da propriedade particular, e notadamente o condicionamento das*

<sup>138</sup> É o que aqui no Brasil tem se definido por direito a cidade, num conceito de Lefebvre (2011) ampliado.

<sup>139</sup> Já foi colocado nas dimensões ambientais trataremos das emergências climáticas.

*construções a índices técnicos e preceitos urbanísticos de funcionalidade da cidade.* (Meirelles, 2006, p.561).

Zoneamento é o nome que dá ao principal instrumento que trata desse ordenamento do território (acepção geográfica) ou solo (acepção econômica), do espaço físico mesmo propriamente dito. É no campo econômico que a regulação do uso do solo urbano se insere na Constituição Federal de 1988, matéria da Política Urbana, art. 182. Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II, Da Política Urbana que trata da Política de Desenvolvimento Urbano, que é:

(...) executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Constituição Federal de 1988, art. 182)

Para Meirelles (2006), *as limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública* (Meirelles, 2006, p. 526) e protegem a coletividade na sua generalidade, e como imposições de ordem pública, são de competência simultânea da União, Estados, DF e Municípios, cabendo aos entes o zelo pelos interesses da coletividade e cumprimento da função social da propriedade (Meirelles, 2006, p. 527).

São os direitos sociais, assim como os individuais, assegurados pela Constituição Brasileira de 1988, sendo resguardados pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, nos termos do artigo 1º, III da Constituição Federal. Tais direitos foram constitucionalizados em face da ideia do Estado Democrático e de Direito que no século XX contrapôs ao Estado Liberal, sendo por isso considerados de segunda geração, que em resumo, se relacionam à fruição da vida de forma digna.

Quando abordamos o tema dos direitos fundamentais não falamos apenas do arcabouço político brasileiro, esses direitos vem tendo avanços históricos que dentro do direito se convencionou como uma evolução em quatro gerações: A primeira relacionada com a liberdade, direitos civis e políticos, ainda no séc. XIX; a segunda foram os direitos sociais, mais marcantes na primeira metade do século XX; a terceira abrange direitos coletivos da humanidade, como solidariedade, defesa ecológica; autodeterminação dos povos, como falado acima. E com mais ênfase agora no século XXI os direitos de quarta geração compreendem os direitos à democracia, informação e pluralismo em face à realidade da globalização no âmbito jurídico.

Embora constitucionalmente fique explícita uma natureza econômica na Política de Desenvolvimento Urbano<sup>140</sup>, tendo em vista que o capítulo da política urbana fica dentro do título da Ordem Econômica e Financeira, o solo urbano é onde se efetivam também diversos outros direitos, em especial os sociais, a saber o direito à saúde, educação, alimentação, moradia, trabalho, lazer, segurança, entre outros (artigo 6º da Constituição Federal de 1988). A disputa até mesmo pela efetivação de todos esses direitos acarreta conflitos, a aplicabilidade de muitas políticas gera algumas contradições, nesse sentido o disciplinamento do uso do solo/terra é uma condição necessária para efetivação desses direitos.

A conjugação de necessidades individuais, coletivas e de interesses difusos caracteriza a vida urbana digna, sendo a questão da habitação o tema que pesa na decisão do melhor uso da terra, porque a ausência de habitação digna leva a problemas de saúde pública, segurança pública, assistência social, direitos humanos. Os efeitos são para os diretamente afetados pela falta de moradia e por toda sociedade de maneira indireta, seja nos impostos majorados para se custear essas citadas políticas, seja na instabilidade social e insegurança pública que em si a ausência de moradia digna acarreta.

Cabe ao Estado assegurar à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, e no campo dos interesses difusos proteção ao patrimônio ambiental e cultural e a gestão democrática das cidades. Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade, que pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, em que um pode perecer licitamente para que outro sobreviva que pode ser aplicado justamente nos casos de conflitos de moradia e propriedade, prevalecendo a moradia em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar (Saule, 2019, p., 147 ).

A Constituição de 1988 vincula o Estado à efetivação dos direitos fundamentais, entretanto apesar da adesão Brasileira aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, ocorre aqui fenômeno que se repete pela América latina, de

---

<sup>140</sup> TÍTULO VII -Da Ordem Econômica e Financeira - CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

encontrarem grandes empecilhos para não se efetivar direitos fundamentais sociais (Canela Júnior, 2009, p.32). O principal impacto do zoneamento em relação a efetivação desses direitos hoje no Brasil, em especial os direitos humanos, se relaciona à disputa da ocupação motivada pela questão do preço da terra, que sempre leva ao conflito do desenvolvimento econômico versus proteção ao meio ambiente, memória, ou garantia de habitação digna.

Embora não baste que os Estados institucionalizem os direitos fundamentais, devem efetivá-los a fim de que se atinja uma harmonização universal da dignidade humana as vicissitudes político-partidárias, mesmo sustentadas em pressupostos econômicos, que restrinjam ou suprimam direitos fundamentais, fatalmente estarão vinculadas a um sistema arbitrário de referência e, por consequência, violarão a Constituição e ordem internacional (Canela Junior, 2009, p. 24).<sup>141</sup>

Quando falamos de garantia de direitos humanos, um termo importante de ser abordado é interseccionalidade. Conforme Assis (2019), o conceito de interseccionalidade apareceu a primeira vez num artigo da defensora dos direitos civis, a norte-americana Kimberlé Crenshaw, em 1989, interseccionando raça e sexo. Conforme Assis este é um conceito que nasce nas ciências jurídicas, área de formação de Crenshaw (1991), e demarca o paradigma teórico e metodológico da tradição feminista negra, promovendo debates sobre as condições estruturais o racismo, o sexismo e violências correlatas que se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras (Assis, 2019, p. 54). Crenshaw (2002) defende que

a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (Crenshaw, 2002, p.177)

---

<sup>141</sup> A tese de doutorado de Canela Junior, cujo título é *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário* (CANELA JUNIOR, 2009) trata, por exemplo, da institucionalização dos direitos humanos nas Constituições, que os tornam constitucionalmente positivados e juridicamente garantidos.

Leung (2003) aponta que hoje novas pressões recaem sobre o planejamento da terra de grupos de interesses especiais (esses novos grupos de "direitos" aqui no Brasil seriam os quilombolas e moradores de favelas), ao mesmo tempo que se mantém as investidas dos grupos tradicionais (proprietários e empresários), diversificando e intensificando a pressão sobre as decisões de uso da terra. O autor também aponta que a questão racial se relaciona à equidade na medida que entende que alguns grupos foram prejudicados e agora necessitam de reparações.

A Constituição de 1988 confere direitos iguais a todos, mas a organização legal desses novos grupos políticos de defesa de identidades (em associações que não são necessariamente de minorias, mas grupos com pouco poder de decisão, historicamente relacionado ao nosso passado colonialista escravocrata) é que de fato tem pressionado o cumprimento da lei. No Brasil em 2010 foi aprovado o Estatuto da Igualdade racial - Lei nº 12.288/2010 que no seu inciso VI do art. 1 define que são ações afirmativas os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

A busca por igualdade pode ter uma intrínseca relação com o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, na medida que há respaldo constitucional de que a administração pública atue para que o direito deixe de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos dos indivíduos e passe a objetivar a consecução da justiça social e do bem comum. Nessa situação podemos chegar ao reconhecimento de que por exemplo, um instrumento como o zoneamento de interesse social, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), os zoneamentos de territórios dos povos tradicionais no contexto sócio territorial, como territórios indígenas e quilombolas; podem ser consideradas ações afirmativas, ou medidas compensatórias pela opressão que grupos étnicos (indígenas e negros) tiveram no passado e se reflete na desigualdade socioespacial de hoje.

Embora esses grupos sejam numerosos em termos populacionais, tiveram historicamente pouca representatividade política que sempre refletiu na perda de seus territórios e na segregação do uso da cidade, sendo identificado nas maiores cidades do



país a predominância dessa matriz populacional nas áreas mais carentes, conforme os microdados do IBGE e outros institutos de pesquisa estaduais, municipais e distritais<sup>142</sup>.

O professor Leung (2003), em seus estudos no Canadá e Estados Unidos, também identificou a igualdade social como um objetivo de interesse público na medida em que se preocupa com oportunidades iguais às necessidades da vida, como trabalho, abrigo, educação e assistência médica.<sup>143</sup> para compensar as deficiências do passado e a falta de acesso de alguns perfis sociais às instalações habitacionais e comunitárias (Leung, 2003, p. 8). A luta por igualdade de uso da cidade sem nenhum tipo de discriminação não é uma luta nova, mas que assume nova força graças a disseminação de pautas igualitárias ter crescido expressivamente com maior uso de mídias sociais que democratizam o acesso à informação e possibilitam maior contato de indivíduos com problemas parecidos, mas antes isolados com suas questões. Em muitas partes do planeta cresce a organização de entidades da sociedade civil que reivindicam os mais diversos direitos difusos (de pessoas deficientes, idosas, imigrantes, que lutam por igualdade racial e reparação etc.) e tem se reunindo desde o Fórum Social Mundial de 2001 para o debate e desafio de construção de um modelo sustentável de sociedade e vida urbana. Essas redes de entidades e as relações que buscam ser construídas são embasadas nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, tendo como fundamentos o respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.

Por outro lado, Leung (2003) afirma que, desde a década de 1980 (especialmente Estados Unidos e Canadá), foi observada uma crescente conscientização sobre o envelhecimento da população, mas também de subúrbios degradados (não apenas

---

<sup>142</sup> Como exemplo, no texto *Direito à Cidade. Mulheres Negras nas Entrelinhas do Distrito Federal: Raça, Gênero e Classe no Direito à Cidade Achado na Rua*, a análise dos dados da antiga Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), evidencia-se a maior proporção de pessoas do sexo feminino negras, pardas e indígenas nas regiões administrativas de menor poder aquisitivo do Distrito Federal, a citar, SCIA (onde se encontra a Cidade Estrutural), Fercal, Varjão, Itapuã, Planaltina (Sousa Junior, 2021). A pesquisa relacionada a produção desse texto ocorreu no contexto do conceito do Direito Achado na Rua, desenvolvida a partir das ideias de Roberto Lyra Filho, que tem por objetivo pensar o Direito a partir de uma perspectiva que o entende como uma "legítima organização social da liberdade", rompendo a estrutura normativista-burocrática tradicional numa tentativa de aproximá-lo mais do povo.

<sup>143</sup> Para Leung (2003), ao se adotar lotes grandes, pessoas de baixa renda pode ser excluídas. O planejamento deve não apenas assumir um papel preventivo para evitar oportunidades desiguais, mas também assumir um papel afirmativo. A legalidade das ações afirmativas é a base para se entender a necessidade das cotas e como elas, seja no campo que ocorram, vem dirimir um déficit de oportunidades que um certo grupo social ou étnico tem em relação a outros.

centros tradicionais) onde o envelhecimento da infraestrutura compromete a plena fruição das pessoas mais velhas, que possuem mobilidade mais limitada. O artigo 230 da CF/1988 determina que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Não estando o Idoso apto a adquirir um financiamento para moradia no livre mercado, o Estado deve proporcionar uma opção para sua habitação, e ainda, em necessidade de cuidados de saúde com comorbidades adquiridas ao longo da vida, ele requer assistência para remédios, mobilidade e alimentação especial.

Ainda no tema geracional, defesa de cidades para crianças é uma ideia que se liga muito aos direitos à maternidade, proteção às mulheres, visto que se a cidade é boa para crianças é boa para todos, um parâmetro de urbanidade com amplos desenhos urbanos, universais. Na dissertação de Lansky (2006), a autora discorre sobre como a cidade periférica brasileira tem a paisagem essencialmente marcada pela Imagem da criança brincando na rua. A questão da segurança pública das cidades, em especial das metrópoles, que leva à privatização dos espaços, tem efeitos nas experiências da infância que, se torna menos democrática, em espaços fechados, que no lugar das ruas. A prática rodoviarista que prioriza a circulação de automóveis em detrimento dos pedestres, e resulta na criação e aumento de vias, túneis, viadutos, trincheiras e estacionamentos, que se tornam verdadeiras barreiras urbanas, são medidas que vão contra a política da criança e do adolescente de forma direta. Com a diminuição dos espaços livres da cidade para a circulação dos pedestres, para o encontro, o lazer e brincar idosos, crianças e pessoas com deficiência saem prejudicados. Outro grave agente que compromete o brincar é a situação econômica desfavorável para as famílias que leva crianças à evasão escolar para ajudar pais a vender itens em ruas, por exemplo. Neste caso, a criança ocupa a cidade de uma forma ruim, assim a evasão escolar mostra economia e a área social com desempenho fraco, Lansky (2006).

Adotar o desenho de cidade universal, que possibilita autonomia e segurança, são medidas de acesso aos direitos, de idosos, crianças e também pessoas com deficiência, porque a cidade possibilita a integração e apoio que esses grupos necessitam. Meirelles (2006) recorda da lei federal 10.098 de 2000 que estabelece normas para promoção da acessibilidade a pessoas com deficiência e estabelece

requisitos mínimos que impõe aos municípios a adequação de seus códigos de obras e edificações. Meirelles (2006) utiliza conceituação adotada na Carta dos Andes de 1960 para afirmar que o *zoneamento é o instrumento legal que dispõe as municipalidades para controlar o uso do solo povoado, as densidades da população, a localização, dimensão, volumetria, e uso em prol do bem-estar da comunidade.*

O direito à moradia como um direito social, está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo uma norma recepcionada pelo arcabouço jurídico brasileiro, uma vez que o Brasil é integrante da ONU, Organização das Nações Unidas, e a menção direta do compromisso que o país deve ter com o tema foi assegurado pelo inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 que prevê que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Quatro outros artigos da constituição federal fazem referência direta ao direito à moradia (art. 6; art.7, inciso IV; art.23, inciso IX; art. 191;).

Diversos autores críticos do modelo neoliberal econômico (Balbim, 2013; Ferreira, 2012; Maricato, 2013; Rolnik, 2019) que coloca a habitação em predomínio papel de mercadoria (especialmente na medida em que os mercados de terra, de construção civil e o habitacional são de grande relevância para economia) são enfáticos ao dizer que as últimas políticas habitacionais facilitaram o acesso e disponibilização de terras urbanas para o mercado imobiliário, mas isso não necessariamente tem garantido o cumprimento do direito à moradia (Rolnik, 2019).

O artigo 23, IX, da Constituição, afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais<sup>144</sup>. Zonear de modo a apoiar a efetivação de direitos sociais são questões de grande relevância no que toca ao aspecto legal da norma reguladora de uso e ocupação, o zoneamento local, em especial a Política de Habitação; ambos estando ancorados em princípios e fundamentos jurídicos de interesse público que amparem e justifiquem a tomada de decisões. O direito da

---

<sup>144</sup> Apesar de muito investimento, tanto do orçamento geral da União quanto do FGTS, aplicados na política habitacional, ela não tem garantido o direito à moradia, o produto habitacional ofertado não consegue atender a demanda existente. Portanto, ao fim e ao cabo, política habitacional tem sido muito mais de movimentação do mercado econômico, financiamentos e fundos que são fontes de aplicação, do que propriamente tem garantido o direito à moradia.

moradia é um direito fundamental de segunda geração, cuja efetivação corrobora com o princípio do interesse público e cujo valor é ligado à igualdade. É um direito social, econômico e cultural de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado.

A exclusão da grande massa da população de menor poder aquisitivo ao acesso à moradia digna, concebida na legalidade, se relaciona à perpetuação de interesses de alguns grupos que, para manter seus lucros, têm de ter garantido no zoneamento os parâmetros que possibilitam maiores ganhos pela manutenção da valorização do patrimônio. Sem a garantia dos direitos humanos relacionados ao habitat, a população carente constrói por si própria a cidade não planejada e efetiva uma ocupação necessária para sua sobrevivência, mas com prejuízos para si (porque mora mal, com carências) e para grande parcela da população, pois o interesse público torna-se ameaçado por ocupação em APP.

Quando a cidade não é igual para todos, ela entra num sistema de desarmonia que é ruim para todos, inclusive para as classes sociais com rendas mais altas que enfrentam o desafio da segurança agravado por essa desigualdade social. Essa ausência de oportunidades iguais de acesso à moradia digna reflete na violência urbana que é também motivada pela desigualdade socio territorial, que por sua vez induz a ocupação ilegal que gera mais desigualdade e menos acesso às oportunidades das melhores áreas a essa população que já é mais carente.

Os direitos fundamentais de terceira geração, ligados ao valor fraternidade ou solidariedade, são os relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação. São direitos transindividuais, que são frutos da evolução da sociedade, que exigiu do legislador proteção a bens de natureza coletiva.

A eficácia dos direitos fundamentais é considerada vertical, de forma que cada ato do poder público deve ter os direitos fundamentais como baliza e referencial. Quando a população é chamada a participar da construção de Planos Diretores, exerce a chamada gestão participativa, muito se relaciona ao que chamamos de direitos fundamentais de quarta geração. A legalidade da norma local se relaciona ao atendimento de princípios constitucionais, mas ainda se requer a harmonização entre

normas infraconstitucionais que regulamentam políticas públicas que se estabeleceram a partir da CF de 1988 que podem se conflitar no território, ou que se complementam para se situar e estabelecer formas de implementação no solo, regulado pelo zoneamento urbano.

No rol de direitos fundamentais divididos em cinco capítulos na Constituição de 1988 o Estado Social de Direito deve garantir as liberdades positivas aos indivíduos. Esses direitos são referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Sua finalidade é a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando assim, a igualdade social. Estão elencados a partir do artigo 6º da Constituição Federal<sup>145</sup>.

A fruição de todos os benefícios das cidades também abarca a possibilidade de permanência e habitar de pessoas que possuem formas de morar pouco convencionais, como andarilhos, e pessoas em situação de rua que optam por essa forma de vida, por diversos motivos, que trazem luz o debate da *aporofobia*<sup>146</sup>. Uma parcela da população Cigana possui hábitos nômades e reivindicam a determinação que o plano diretor e a lei de uso e ocupação dos municípios pudessem determinar área da cidade destinada ao acampamento de povos nômades<sup>147</sup>. O caso da aldeia Indígena localizada no bairro Noroeste em Brasília, que impactou no licenciamento do bairro, era uma ocupação de povos itinerantes<sup>148</sup>, e desconsiderar usos não convencionais, como local histórico de pouso de povos itinerantes demonstra como ainda as regras são rígidas, baseadas em

---

<sup>145</sup> Apenas de leis que tratam de regularização e política habitacional, um apanhado de normas, ressaltamos a Constituição Federal - Artigo 6º; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - Lei Nacional 11.124/2005; Decreto 5.796/2006; Lei Nacional Assistência técnica pública e gratuita 11.888/2008; Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003) - Título I, Capítulo IX e X; Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) - Título I, Capítulo IV; Lei de Acessibilidade (Lei n. 10.098/2000) - Capítulos III, IV, V e VI; Decreto n. 7.053/2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; Lei 8.009/1990 - Impenhorabilidade do bem de família. Lei Nacional 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017 Regularização fundiária; Lei Federal 14.118/2021 - Institui o Programa Casa Verde e Amarela que foi em 2023 substituída pela lei 14.620/23 .

<sup>146</sup> Aporofobia é um termo criado pela escritora e filósofa espanhola Adela Cortina para designar a aversão aos pobres e suas implicações na democracia. (Cortina, 2020).

<sup>147</sup> Tramita no congresso o PL1387/2022 em substitutivo ao PLS 248/2015 que trata do Estatuto dos Ciganos. O Artigo 12 determina que *o Poder Público elaborará políticas públicas para assegurar moradia adequada aos povos ciganos, respeitadas suas particularidades culturais*, e o § 1º afirma que *os ranchos e acampamentos são partes da cultura e tradição dos povos ciganos, configurando-se asilo inviolável*.

<sup>148</sup> Na disciplina de planejamento regional realizada no departamento de Pós Geografia da UNB, com professor Fernando Sobrinho em 2019, conheci a Aldeído Noroeste e pude ouvir sobre essa forma de utilizei

modelos que excluem outras formas de morar. patrimonialistas e inadequadas para diversas realidades que fogem do convencional. O limite entre o regulado e livre.

### *3.3. Direito à Cidade e Gestão Democrática e Políticas urbanas*

Na década de 1980 no Brasil, em um contexto de muita opressão pela própria exclusão socioterritorial e a ausência completa de infraestrutura nas periferias, um setor da igreja católica ligado à pastoral da terra se envolveu em serviços sociais comunitários e de certa forma, promoveu a organização e a propagação de conhecimento sobre o conceito de direito à cidade. O movimento que conseguiu unir um grupo técnico, de arquitetos e geógrafos, sociólogos, com representantes de movimentos sociais historicamente marginalizados, moradores de ocupações, favelados, o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana nasceu nas comunidades de periferia metropolitanas numa parceria dos trabalhadores e pastorais da igreja que promovia a formação da comunidade pela troca de conhecimento dos membros da igreja católica que tinham conhecimento técnico da discussão de “direito à cidade”. A teoria do direito à cidade, originalmente cunhada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (Lefebvre, 2011), foi interpretada pelos trabalhadores a partir do debate das suas condições de moradia, vida e ausências, que consolidou a pauta da reforma urbana que vem desde a década de 1980 reivindicando o direito de discutir e também decidir sobre onde investir na cidade e em que. São de vanguarda os orçamentos participativos de Porto Alegre, Belo Horizonte.

Com o agravamento das degradantes condições de moradia da classe trabalhadora, sem saneamento e transporte adequado, ausência de lazer e outros serviços disponíveis em áreas mais centrais, o conceito de direito à cidade veio como uma luva para suprir um conjunto de reivindicações relacionados aos direitos humanos, como moradia digna, transporte, saúde, educação, segurança. Nesse contexto, o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana organizou uma emenda popular, possibilitada pela nova Constituinte, que contou de maneira inédita, com mais de 12 milhões de assinaturas. Desta forma, houve o êxito da inserção do Capítulo II – da Política Urbana, artigo 182, da Constituição Federal de 1988, que foi posteriormente

regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001. Após a Constituição de 1988, foi instituído o planejamento plurianual e muitas Políticas Públicas relacionadas aos Direitos Humanos com seus respectivos rebatimentos territoriais foram legalizadas.

O direito à cidade, entra no rol de direitos difusos e coletivos, em sentido estrito, e individuais homogêneos, destinados à proteção do ser humano. Da maneira como foi concebido e proclamado, o direito à cidade, para alguns, estava mais para uma teoria utópica orientadora da luta social, do que um direito propriamente jurídico.<sup>149</sup>

Ainda falando de direito à cidade, a moradia é um direito abrangido por aquele, de forma que requisita que o indivíduo seja provido do direito ao habitat que abrange mais direitos que o mero teto da edificação, a moradia (direito social), mas também requisita condições para que se viva com dignidade tendo acesso a serviços e oportunidades oferecidas pela vida urbana. O equilíbrio do tripé da sustentabilidade nos zoneamentos intraurbanos e nos elementos no território que demarcam políticas públicas<sup>150</sup> é o instituto jurídico que orienta as nossas escolhas individuais e têm relação direta com o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.<sup>151</sup>

Assim, o direito à cidade se relaciona ao nosso dever de zelar pelo meio ambiente como nosso compromisso individual com a coletividade. O direito à cidade é direito coletivo e não individual, que vem se desenvolvendo desde a década de 1960, se relaciona ao direito de usufruir a cidade e poder guiar suas transformações, que depende do exercício de um poder coletivo organizado para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados.

---

<sup>149</sup> Vimos na história como aqui no Brasil a partir da vivência das pessoas periféricas com as pastorais na década de 1980, dadas as ausências de direitos básicos, que o conceito de direito à cidade acabou tomando o caráter de lema de luta. Nas palavras de Harvey (2005) o direito à cidade é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade, muito mais do que a liberdade individual de poder acessar recursos urbanos com dignidade.

<sup>150</sup> De certa maneira toda política pública tem seu elemento de identificação territorial, seja por pontos, linhas ou áreas, no exemplo a política de saúde que possui pontos que são equipamentos colocados nos territórios com suas áreas de atuação, que é a previsão de um perímetro de atendimento, e tem também os caminhos determinados por linhas ligando ou passando por pontos.

<sup>151</sup> O art. 225 da CF define que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O direito à cidade pode ser lido como um direito ainda mais difuso, cujos titulares são indeterminados e indetermináveis, sendo um misto de receber e usufruir os benefícios das cidades e poder participar das escolhas sobre elas. Direito à Cidade, Direitos Humanos e Interesse Público estão relacionados aos direitos coletivos, o pacto de viver em sociedade urbana que viemos aprimorando em legislações, em costumes, com ajuda da educação, mesmo que por meio de tensões e disputas. A reforma urbana, num paralelo à reforma agrária, é balizada pelo direito à cidade, desde o acesso à infraestrutura, à habitação digna, ao direito de existir, de não ser insultado por ser gay, ou de ser de alguma religião de matriz africana ou outra minoritária, e ter liberdade de comportamento desde que não infrinja lei. Ter direito a usufruir de lazer e cultura e fazer cultura e arte.

O Professor Nelson Saule Junior salientou, também, a importância do Estatuto da Cidade para a constituição da nova ordem jurídica-urbanística brasileira e a consolidação da compreensão da autonomia do Direito Urbanístico. Adverte, contudo, que a noção jurídica de direito à cidade, a despeito de seu tratamento no Estatuto da Cidade, necessita de aprofundamento, em continuidade aos aportes internacionais e também do movimento pela reforma urbana, cuja incidência emplacou a incorporação da política urbana na Constituição de 1988 (Alfonsin, 2021, p. 25)

O inciso II do Art. 2º do Estatuto da Cidade *afirma que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.* A gestão democrática das cidades é o instrumento (e o desafio) para se viabilizar a participação da população na elaboração, realização e monitoramento de programas, planos e projetos que tratem da gestão, conservação e expansão do espaço urbano (vertical ou horizontal). A informação é essencial para a formação.

Com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 para implementação de políticas, planos, programas e projetos da chamada Política Nacional de



Desenvolvimento Urbano – PNDU<sup>152</sup>, a prática de elaboração do Plano Diretor Participativo foi promovida por meio de uma campanha com auge no ano de 2006, assim como a campanha para regularização fundiária plena que não prevê só a titulação, mas a melhoria urbanística necessária.

Na I Conferência Nacional das Cidades realizada no ano de 2003, se reconheceu que a construção da PNDU- Política Nacional de desenvolvimento urbano. está fundamentada na participação cidadã na elaboração e execução das políticas setoriais (à época, a cargo do Ministério das Cidades). O Conselho das Cidades, criado após a 1ª Conferência das Cidades (2003) como integrante da estrutura do Ministério das Cidades (2003), concebido para ser o canal com a sociedade civil, em especial, por dar voz ao segmento dos Movimentos Populares, que em prática representa o beneficiário final da política pública. Foi na 1ª Conferência Nacional das Cidades que surgiram os primeiros parâmetros para uma PNDU com a integração das políticas setoriais<sup>153</sup> e os princípios para a implementação do Direito à Cidade<sup>154</sup>. Para alguns setores sociais a criação do MCidades no ano de 2003 teve o propósito de instituir a PNDU “pautada na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações” (Brasil, 2004).<sup>155</sup>

A atuação do Ministério das Cidades de 2003 a 2018, do MDR de 2019 a 2022, foi dar acesso aos municípios e estados à programas e recursos, no intuito de desenvolver suas políticas urbanas locais para atacar os déficits habitacionais e de infraestrutura, a acelerada degradação ambiental, acentuada pela indiscriminada ocupação irregular. Por meio da criação de arcabouço legal das Políticas e Programas de investimento público com recursos do Orçamento Geral da União, os entes executam as Políticas Setoriais de Habitação, Saneamento, Monitoramento de Risco e Mobilidade

---

<sup>152</sup> Debatida na I Conferência Nacional das Cidades realizada no ano de 2003, onde se reconheceu que a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano está fundamentada na participação na elaboração e execução das políticas é direito dos cidadãos. As Secretarias de Habitação, Saneamento e Mobilidade Urbana foram se consolidando com as suas políticas setoriais, e à Secretaria de Programas Urbanos coube tratar de assuntos como o ordenamento e gestão do solo urbano, instituindo a Campanha do Plano Diretor Participativo no ano de 2004.

<sup>153</sup> As Políticas Setoriais são as Políticas de Habitação, Mobilidade e Saneamento, com normas e programas a elas relacionadas.

<sup>154</sup> Direito à cidade entendido como direito pleno à fruição da cidade, abrangendo mais que o acesso à moradia. Envolvendo mobilidade, saneamento adequado, localização da moradia próxima ao local e trabalho, etc. Por isso a relação direta do Direito à Cidade e a PNDU, que em teoria, encerraria todas as políticas públicas relacionadas a esse pleno acesso à cidade.

<sup>155</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos Mcidades, caderno 1. Brasília: MCidades, 2004.

Urbana. Muitas dessas políticas na escala intraurbana do pacto federativo acabam por criar seus próprios zoneamentos, por meio das definições de mapas e perímetros de planos setoriais.

Além do fato que estas Políticas também elaboraram seus Planos Nacionais, que em teoria, deveriam ter orientado a própria disponibilização de recursos federais destas pastas. Mas, ainda que tenhamos normatizado, planejado, investido, o impacto de todas essas políticas federativas relacionadas ao desenvolvimento urbano muitas vezes não tem mostrado efetivas melhorias nas cidades, pois foram construídas e vem sendo executadas de modo desarticulado com o uso local e reais condicionantes do meio e expectativas da população. Muitas vezes as oportunidades políticas das emendas orçamentárias propostas pelo legislativo sobressaem as necessidades reais dos municípios, o que também por força de lei de responsabilidade fiscal, acaba penalizando a população pela má administração dos gestores, tendo em vista que enquanto não há a correta prestação de contas pelos municípios não ocorrem repasses (há as exceções legais, leis 11.578/ 2007 e 12.249/ 2010).

O Ministério das Cidades foi estruturado levando em consideração a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano. Foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e transporte urbano e Programas Urbanos. Foram transferidos ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., ambas do Ministério dos Transportes. A transversalidade é um paradigma que o Ministério das Cidades carrega em sua própria estrutura para ser o formulador, naquilo que é de competência do governo federal, das políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; o definidor de diretrizes e princípios da política urbana, conforme norma constitucional; e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas) concernentes. (Brasil, 2004, p.156).

A 2ª Conferência Nacional das Cidades (2005) para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. 3ª Conferência Nacional das Cidades (2007) Desenvolvimento Urbano com Participação Popular Avançando na Gestão Democrática das Cidades. Apesar de consultivo, e não deliberativo, o ConCidades integrou um

---

<sup>156</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades, caderno 1. Brasília: MCidades, 2004. (p. 13)

movimento muito recente de passar a ouvir os movimentos sociais, do Estado abrir oportunidade de participação da sociedade civil<sup>157</sup>, frente a mais de 500 anos de modelo exploratório com a decisão sempre monopolizada com o mesmo grupo, os proprietários que eram os únicos que eram ouvidos e decidiam tudo<sup>158</sup>. O Conselho das Cidades atuou como instância participativa consultiva nacional dos assuntos urbanos, habitação, saneamento, mobilidade, planejamento, uso e ocupação urbano e emitiu portarias resguardadas legalmente acerca de diversos assuntos, com destaque às resoluções 25<sup>159</sup> e 34<sup>160</sup> que tratam dos municípios que possuem obrigatoriedade para elaboração do Plano Diretor de forma Participativa, e do conteúdo mínimo do mesmo, respectivamente.

Consta afirmar que durante os governos Lula e Dilma havia dezenas de Conselhos Federativos vinculados às mais diversas Políticas a fim de conectar as demandas da população com o corpo técnico dos órgãos. Dessa forma, diversos servidores do MCidades atuaram como conselheiros em Políticas Públicas de Igualdade Racial, Águas, Saúde, Educação, FGTS, por exemplo, onde foi possível estabelecer algum alinhamento entre algumas políticas. Entretanto, houve uma grande ruptura da continuidade dos Conselhos Nacionais de Políticas Federativas em 2016, após a saída da presidente Dilma, e a extinção formal do ConCidades, ocorreu por meio do Decreto 9.759/2019.

Falando-se especificamente da representatividade racial e social nas políticas, necessariamente exigindo ações de compensação que se refletem em rebatimento territorial, demarcação, ordenamento visando proteção, como reparação histórica. Há os povos que necessitam estar fixos por novas questões culturais, assim como outros povos que necessitam ter seus territórios demarcados e preservados, outros querem ter

---

<sup>157</sup> As primeiras experiências de participação da sociedade civil nas decisões realmente relevantes do Estado, como alocação de recursos, foi o orçamento participativo que surgiu em nível local no Brasil, na década de 1980. Em 1989, a prefeitura de Porto Alegre adotou esse modelo que passou a ser utilizado também por outras cidades e, a partir dos anos 2000, mais de mil municípios já optaram por esse método de controle dos recursos públicos conforme o IPEA, fonte <https://www.ipea.gov.br/participacao/>

<sup>158</sup> A avaliação pessoal de quem trabalhou com o Conselho das Cidades por mais de 5 anos, assessorando diretamente o Comitê de Planejamento Urbano, é de que estávamos num processo de aprendizado onde ainda não foram galgadas muitas conquistas, pois a gestão democrática envolve compreender os conflitos, ouvir a todos e estabelecer pactos e prioridades, muitas vezes abrindo mão de interesses diretos. E a informação transparente é o maior auxiliar nesse processo.

<sup>159</sup> Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

<sup>160</sup> Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

o direito de permanecer em locais adequados conforme circulam por cidades seguindo seus hábitos nômades.

A relação entre racismo e crise ecológica foi abordada no relatório à Assembleia Geral da ONU publicado em outubro de 2021, onde foi enfatizado que “a crise ecológica global é simultaneamente uma crise de justiça racial e que “os efeitos devastadores da crise ecológica são suportes de forma desproporcional pelos grupos marginalizados racial, étnica e nacionalmente”, que vivem “nas áreas atingidas mais duramente pela poluição, perda de biodiversidade e alterações climáticas”. Aspecto de grande relevância hoje com as Interseccionalidades das políticas públicas são as especificidades territoriais dos territórios: APPs, indígenas, quilombolas, de interesse cultural, que acabam sendo determinadas por suas próprias legislações de âmbito federal, que por sua vez, devem se harmonizar com as estaduais (ou distrital)<sup>161</sup> e municipais quanto ao regramento desses territórios no zoneamento municipal.

Tendayi Achiume, nomeada relatora especial da ONU sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa, em 2017, afirma que a corrida a alternativas aos combustíveis fósseis, com as energias renováveis e os carros elétricos, estão a criar “zonas de sacrifício verdes” nas quais os grupos já marginalizados são expostos aos males causados pela extração dos minerais necessários para as tecnologias verdes. Para além disso, comunidades indígenas e racialmente marginalizadas estão a ser deslocadas devido às inovações que supostamente nos levariam a uma energia limpa. Conforme ela denuncia, uma transição verde não está sendo concebida se considerando justiça social, vindo sendo feita às custas da reprodução de injustiças raciais. Estão basicamente outra vez se buscando lucrar com a saída de uma crise e ainda defender que é sustentável lucrar com essa saída da crise”, conclui Tendayi Achiume, em entrevista ao Jornal the Guardian em dezembro de 2022<sup>162</sup>.

Discutir interseccionalidades e direitos humanos é praticamente tudo que o direito à cidade também prevê, pois as assimetrias no acesso aos direitos urbanos é o que afasta das normas a eficácia das previsões constitucionais. Ao pensar na criança,

---

<sup>161</sup> No âmbito dos estados e DF há zoneamentos específicos, de escala mais regional, como Zoneamento ecológico Econômico - ZEE)

<sup>162</sup> Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/27/reliance-on-high-tech-solutions-to-climate-crisis-perpetuates-racism-says-un-official>. Acesso em: 28 dez. 2022.

cabe pensar na promoção do seu direito à cidade, através da circulação, uso e permanência nos espaços urbanos, bem como à participação nos processos de produção dos mesmos. Sua adesão e o apoio na execução pela população, por sua vez, é um desafio que deve envolver o planejamento transparente e participativo que permitirá engajamento político popular, que levará ao entendimento de conquista de um direito, o direito à cidade, que envolve o poder de decisão de escolha do melhor uso daquela terra ao mesmo tempo que se tem a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Conforme o art. 225 da CF 88, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Em termos de Política de Desenvolvimento Urbano, hoje o modelo mais difundido entre as maiores cidades do país é o Plano Diretor Participativo, que segue rito de audiências públicas, e define diretrizes da ocupação urbana que são posteriormente detalhadas na LUOS ou zoneamento por meio dos parâmetros urbanísticos reguladores. Na teoria o Plano Diretor Participativo é posteriormente implantado por meio do projeto urbano de cidade executado pelo público e pelo privado, sendo sua referência de ordenamento territorial o macrozoneamento, que é posteriormente detalhado no zoneamento intraurbano que deve seguir o interesse público. Alguns determinados territórios podem ter projetos especiais relacionados à conservação, reabilitação e regularização plena com urbanização.

Acerca da dúvida se o poder público está sujeito à própria norma, Meirelles (2006), afirma que *como as demais imposições do Poder Público, que as urbanísticas nascem revestidas de imperium, inerente a toda ordem estatal, tornando-se obrigatórias não só para particulares, como para a própria administração.* (MEIRELLES 2006, p. 257). Para Silva (2010), conforme Carceller Fernandez, no livro *Instituciones de Derecho Urbanístico*, o Urbanismo é uma função pública, que atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo (Silva, 2010, p. 45). Meirelles (2006) fala de *incentivar actividades particulares lícitas* e decorrentes da abrangência da lei de uso e ocupação sobre os lote e glebas particulares. Mas de modo geral a percepção é de que a regra do zoneamento é especialmente concebida para limitação de uso de

particulares, especialmente considerando que imóveis públicos em geral possuem usos institucionais bem definidos: escolas, hospitais, repartições de oferta de serviços.

Temos após o Estatuto da Cidade de 2001 a consolidação do uso de instrumentos de participação e gestão democrática, tais como reuniões públicas, debates e audiências públicas. A gestão democrática é uma diretriz da Política Nacional de Educação determinada pela Constituição, assim como a gestão democrática da cidade foi estabelecida pelo Estatuto da Cidade. O artigo 29 da CF/1988 que trata dos municípios, fala em seu inciso XII da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. O Art. 2º do Estatuto da Cidade que determina diretrizes gerais da política urbana, nos incisos I e II preveem que a gestão democrática ocorre por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e que a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, deve atender ao interesse social.

Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano devem tornar públicos os interesses conflitivos em torno do uso e da ocupação do solo urbano, a fim da prefeitura envolver a população na tomada de decisões e dificultar as práticas clientelistas. Mas os grupos de maior renda, assumindo a identidade de entidade como "setor produtivo", têm se apropriado desses instrumentos nesses espaços de decisão para legitimar velhos interesses. Para que o instrumento do zoneamento possa ter algum efeito de maior justiça social, tem de ter seu poder de decisão ancorado na gestão democrática da cidade, tendo a transparência pública como instrumento de democratização do acesso à direitos.

A professora Lysia Bernardes no texto *Política urbana: uma análise da experiência brasileira*, aborda as contradições que se apresentam no Brasil em relação às políticas urbanas. Conforme a autora, a ação do poder público contribui de modo decisivo para a alterar a estruturação do espaço, ocorrendo em multi-escalas e com implicações espaciais pontuais ou extensivas (Bernardes, 1986, p. 83). Ela comenta como as políticas setoriais (as clássicas da infraestrutura urbana: mobilidade, saneamento, energia, habitação) foram sendo implementadas de maneira desarticulada e como estas eram predominantemente relacionadas à promoção do desenvolvimento

econômico, e sendo essa prerrogativa tão importante, que algumas vezes deixam de atender o que a própria política preconiza (como uma política de uma mobilidade ou saúde que mais se preocupa com o equilíbrio econômico financeiro que com o atendimento à população) em nome do ganho econômico.

A chamada viabilidade econômica-financeira de projetos, que envolve estudos de custos de implantação e operacionais tem sido prática adotada para se tomar a decisão do investimento público. Esses estudos que permitem calcular se o investimento de tempo e dinheiro necessário para colocar em prática um plano ou projeto é viável mostra dados sobre um provável retorno financeiro de acordo com a injeção de dinheiro e a análise de mercado. Entretanto, essas análises muitas vezes estão mais preocupadas em atender os ganhos dos investidores que a própria execução da política pública.

Nas Dimensões históricas vimos como os argumentos econômicos têm ditado mais as regras do ordenamento que os outros dois elementos do tripé da sustentabilidade. O princípio da função socioambiental da propriedade, que é um princípio jurídico que rege o Direito Ambiental brasileiro e é aplicável tanto à propriedade urbana quanto à rural, exigindo que a propriedade seja gerida de forma a considerar a preservação ambiental, amparada pelo caput art. 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), *onde se especifica o objetivo da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana*. Desdobra-se deste princípio a necessidade do Plano Diretor Municipal instituir áreas verdes e a impossibilidade, em último caso, do desmatamento de vegetação nativa em APPs. Possui fundamento no art. 186, II da Constituição Federal do Brasil e no art. 1.228, § 1º, do Código Civil de 2002.

O Código Florestal prevê que os direitos de propriedade deveriam ser exercidos de acordo com as limitações da legislação ambiental de modo a consagrar a ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas. Os institutos da área de preservação permanente e da reserva legal, disciplinados no Código Florestal, *“concretizam o princípio da função ecológica da propriedade e da posse, vinculando inúmeros deveres de proteção ambiental ao exercício e fruição do direito pelo seu titular”*. O Código Civil prevê no art. 1228, §1º, segundo o qual o *“direito de propriedade*

*deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.*

Também ocorre que áreas verdes geograficamente envoltas por ocupação, mas não parceladas em loteamentos, as áreas de proteção ambiental que não são urbanizáveis dentro do perímetro urbano; merecem ser preservadas sob a justificativa de possuírem atributos naturais que as tornem mais importantes para a coletividade quando permanecem intactas (ou com usos mais restritos), resguardando nascentes, fauna e mata nativa. Nas APPs urbanas e rurais previstas na Lei nº 12.651/2012 (Art. 61-A) foi estabelecido que nas Áreas de Preservação Permanente é autorizado a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

O Art. 64. com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017 prevê o Reurb-S preve que os núcleos urbanos informais de baixa renda que ocupam Áreas de Preservação Permanente, terão a regularização fundiária admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social. Conforme o parágrafo primeiro do referido artigo, é salutar que este projeto inclua estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas. E o artigo. 65. que trata da Reurb-E regularização fundiária de Interesse Específico, também mantém exigências ambientais. Apesar de estar na lei é necessário que se verifique se de fato a regularização está atenta à questão da recuperação ambiental e da impermeabilização e o adensamento em áreas de risco; pois o atendimento às questões ambientais é de toda forma uma busca ao equilíbrio do tripé da sustentabilidade<sup>163</sup>, considerando a garantia do interesse público, já bastante afetado pelos processos de ocupação irregular. Alguma parcela da população pode até acreditar ser injusto que existam leis para regularizar pessoas que infringiram a lei, mas de fato a Garantia do Interesse Público deve ser a principal motivação nas ações de regularização fundiária. Não pode ficar ilegal e desordenado para sempre. Há também

---

<sup>163</sup> O conceito do equilíbrio do tripé da sustentabilidade, também chamado de triple bottom line, criado em 1994 no contexto empresarial por John Elkington#, está intimamente relacionado à definição do interesse público que deve balizar as decisões das políticas públicas



de se retirar todo julgamento de mérito moral, de porque se ocupou, se tinha outras opções de consumo no caso da classe média, inclusive o de que o poder público erra quando concentra terras, não prioriza fiscalização para correção de ocupações irregulares.<sup>164</sup>

No território intraurbano diversas políticas nacionais federativas com suas escalas e tipologias se sobrepõem e tem de se harmonizar com a regulação do uso do solo municipal. Um desafio de integração no território local tanto das políticas nacionais de desenvolvimento regional; desenvolvimento urbano; proteção e defesa civil; recursos hídricos; segurança hídrica; irrigação, de habitação; de saneamento; de mobilidade urbana; de cultura; meio ambiente e de ordenamento territorial, quanto das relacionadas aos direitos humanos.

Nos planos de reabilitação, regularização, recuperação ambiental, urbanização, foram propostos índices, formas, como num zoneamento específico para aquelas áreas. As áreas de ZEIS, por exemplo contam tanto com projeto de urbanização que delimita tanto o uso quanto o coeficiente de aproveitamento como gabarito, para melhoria da oferta de habitação, e para o uso misto ajudar no trabalho e renda, para melhoria de serviços de mobilidade, saneamento, e de regularização para garantir titulação e trazer segurança de posse.

O artigo 12 do Estatuto da Metrópole (lei 13.089/ 2015) prevê que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), de região metropolitana ou de aglomeração urbana, deverá abranger áreas urbanas e rurais. Mas como não há uma regra que uniformize terminologias e métodos, podem ocorrer conflitos de códigos de zonas urbanas e de expansão municípios integrantes desses arranjos territoriais que definirão o perímetro de abrangência do plano.

A interface entre políticas representadas por territórios multiescalares, seus planos, diretrizes, são os pressupostos de análise para cada cenário existente, considerando a análise da situação real da ocupação e da pretendida, de onde vem a ideia da matriz. As normas infraconstitucionais de políticas públicas federativas que efetivam esses direitos humanos relacionados à interseccionalidades, a soma de diversas vulnerabilidades. São esses territórios mais recentes, como vimos, justamente

---

<sup>164</sup> Como o DF errou ao segurar demais as terras da Terracap que se sujeitaram à grilagem.

porque grande parte da população vulnerável está muitas vezes em áreas com má oferta de infraestrutura, com baixa escuta de sua representatividade.

As regulamentações de territórios intraurbanos como vilas e favelas e comunidades são tratadas em legislações específicas, tais como decretos que apresentam o resultado de planos e projetos de regularização, reabilitação, ou urbanização, planos estratégicos, táticos, acupuntura urbana de determinados tipos de territórios, na escala intraurbana. Nesse território intraurbano que ao mesmo tempo sobrepõe planos e políticas específicas que trazem suas diretrizes, propostas e projetos de ocupação, é importante o uso da análise geoespacial para coordenar a quantidade de dados e informações.

Conforme Leung (2003) há, por um lado, o “entrincheiramento” das políticas de identidade e a proliferação de interesses especiais e, por outro, um recuo do estado de bem-estar, da ação ambiental (naquela pegada dos anos 90) e da intervenção pública. As novas ênfases são responsabilidade fiscal, responsabilidade pública, eficiência de desempenho e dependência de soluções de mercado para problemas sociais. (LEUNG 2003, p. 05). Essas tendências podem ser verificadas no incremento do quadro de funcionários do setor de controle dos órgãos da administração direta e indireta, da criação de carreiras de servidores públicos muito mais bem remunerados nas carreiras de controle que nas demais carreiras do serviço público federal, por exemplo.

Leung (2003) aponta assertivamente a influência de programas governamentais de órgãos superiores, que ele chama em sua publicação de Nível Sênior, que aqui poderíamos comparar a União, tendo um papel preponderante no rumo das políticas locais. A publicação demonstra como a realidade de cidades americanas e canadenses mantém um padrão parecido de desafios observados agora nos últimos 50 anos com os problemas enfrentados pelos governos municipais latino americanos. Ou seja, a integração de grandes políticas nacionais que interferem diretamente no território tem relação direta com problemas locais tratados em ações de planejamento local como o ordenamento do uso e da ocupação do território municipal, local.

Governos de nível superior estabelecem políticas, padrões e diretrizes em vários setores, como transporte, meio ambiente, parques e habitação, bem como requisitos de procedimentos e de gestão para seus programas. Tudo isso afeta a elaboração de planos

e o controle de desenvolvimento em nível local. Ao mesmo tempo, os resultados cumulativos dessas políticas e programas terão um impacto significativo no custo do desenvolvimento privado e na natureza e magnitude da demanda dos usuários (Leung, 2003, p. 15).

A prática da administração pública relacionada ao urbanismo ocorre de forma semelhante a outras disciplinas e tipos de direito, como o ambiental, o agrário, cartorial imobiliário. Também se observa o direito administrativo ser um meio para a concretização deles, assim não se trata de o direito urbanístico fazer parte do direito administrativo, mas sim necessitar dele para sua execução, como outras normas, visto que as normas de direito urbanístico se constituem em normas administrativas, especiais ou não.

(...)alguns serviços públicos são essenciais para organização do chamado urbanismo indicativo, ou propositivo, tais como os serviços de infraestrutura de saneamento; ora, o fato de estes serviços serem fundamentais para a estruturação urbana, e por isto de interesse do direito urbanístico; isto não lhes tira a natureza de ser serviço público e, conseqüentemente, de estarem submetidos aos princípios e regras que regulam esta categoria jurídica do direito administrativo (Rabello, 2006, p. 252).

#### 3.4. *Administração Pública, Controle Público e o Novo Serviço Público*

Considerando o papel do planejador urbano, agente garantidor do interesse público e coletivo, e do atendimento da função social da propriedade, e que eventualmente ou mesmo regularmente, tem de lidar com desmonte da máquina pública e a política neoliberal de Estado mínimo e eficiência e controle. Ao mesmo tempo, se amplia a cobrança de setores mais vulneráveis sobre seus direitos (os que tratam de questões raciais, geracionais de gênero e sexuais), o que demanda a regulação como meio de impor (contra o costume colonial) a legislação de reparação, efetivando direitos humanos, que toca a questão territorial e econômica.

Para Denhardt e Denhardt (2007) a administração pública tradicional, também chamada de ortodoxa e burocrática, era na verdade um modelo normativo para conduta em órgãos públicos, que por sua vez eram grandes sistemas fechados com um único

controlador executivo, e modelo hierárquico vertical rígido, de base ideológica racional, tendo por referência nomes como Frederick Taylor e Herbert Simon (Denhardt e Denhardt, 2007, p. 25). As intervenções citadas no capítulo das dimensões históricas, nas cidades do início do século XX, mostram desse processo e dessa base ideológica racional que fundamenta as primeiras experiências de serviço público no Brasil, até o último quartel do século XX.

Mas a globalização e todas as transformações tecnológicas e de lógica do setor produtivo afetaram profundamente os Estados, enfraquecidos pelas crises econômicas das décadas de 1970 e 1980, envolvendo o controle dos fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das multinacionais conforme análises de Abrucio (1997, p.10). A doutrina socioeconômica “neoliberal” retoma os antigos ideais do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, através de sua retirada do mercado, que, em tese, se autorregula, assim como a ordem econômica. Sua implantação pelos governos de vários países iniciou-se na década de 1970, como principal resposta à Crise do Petróleo (Merquior, 1991). O livre mercado neoliberal entende que o Estado é caro e pouco eficiente, assim, as desregulações são reflexo dessa busca de maior liberdade econômica e menos controle do Estado.

O *managerialism* ou *New Public Management* (Denhardt; Denhardt, 2007) substituiria o modelo Weberiano (Abrucio, 2007), burocrático, ortodoxo, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado, invadindo o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores na década de 1980. Era prioritariamente mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização, e apesar do modelo gerencial puro propor a separação entre a política e a administração, o modelo gerencial na Grã-Bretanha teve forte apoio político dos conservadores (Abrucio, 1997).

Denhardt e Denhardt (2007) entendem que a teoria da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), baseada no modelo gerencial mais clássico, em sua essência, transplantou práticas de negócios do setor privado ao setor público a partir do último quartel do século XX. Assim, os caminhos que o *managerialism* traçou foram a flexibilização da gestão pública, a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, onde são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada

política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais (Abrucio, 1997, p. 22).

Para Abrucio (1997) o modelo gerencial (Managerialism ou Public Management) no campo da administração pública e suas aplicações desenvolveram-se em todo mundo a fim de se aprimorar modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores” da coisa pública, semelhante ao que se tem no setor privado. O desenvolvimento do modelo gerencial na administração pública vem sendo implementado desde a reforma administrativa dos fins da década de 1990 no Brasil, onde foram introduzidos mecanismos de controle nos gastos dos recursos públicos com a avaliação do cumprimento de metas estabelecidas em contratos de gestão, sob os quais espera-se menores gastos e maior eficiência.<sup>165</sup>

Entretanto, De Angelli (2015) aponta que Bresser Pereira (1997), como mentor e coordenador da reforma gerencial, admite que as organizações sociais foram excluídas dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado. De Angelli (2015)<sup>166</sup> afirma que algumas funções públicas foram organizadas segundo critérios estabelecidos pela burocracia e aperfeiçoados pelo modelo gerencial ao criar as carreiras de Estado, e a ênfase *gerencialista* e *empreendedorista* transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003) com todas as implicações *despolitizadoras* delas decorrentes.

Para Denhardt e Denhardt (2007, p. 25) a Nova Gestão Pública (*managerialism*), que para nós aqui em 2023 entendemos já ultrapassada, incentiva a competição e especialmente os gestores empreendedores a terem a proficiência de buscar mais produtividade, principalmente por meio de “gerenciar para resultados.” Esses gestores públicos são formados para “dirigir em vez de remar”, isto é, tornam-se gerentes e monitores de implementação de políticas ou consumidores de serviços em vez de serem

---

<sup>165</sup> No Brasil, a partir da Reforma Gerencial implementada desde 1995 (BRESSER PEREIRA, 1995), a utilização de novas formas de responsabilização dos agentes públicos, por meio do controle pelos resultados e envolvendo o controle social das políticas públicas, vêm sendo desenvolvidas e aprimoradas.

<sup>166</sup> Conforme De Angelli (2015) que também é da carreira de gestão, essa carreira dos gestores públicos (especialistas em políticas públicas e gestão governamental) que consiste em altos administradores públicos, recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia (Pereira, 2001 citado por De Angelli (p.34 2015).

diretamente envolvidos na própria prestação de serviços. Os gestores públicos não se envolvem diretamente com as entregas aos consumidores (população).

A Nova Gestão Pública (*managerialism*) sustenta que o governo deve se engajar apenas no essencial, e trabalhar de modo também racional com escolhas mais eficientes e gerenciar para resultados (Denhardt; Denhardt, 2007). Esses autores entendem que o modelo gerencial de fato não rompe com as bases racionais instituídas desde o modelo burocrático tradicional (Denhardt; Denhardt, 2007, p. 26), que mantém a dependência no compromisso com a escolha racional, sendo assim muito similar, a velha administração pública da Nova Administração Pública (Denhardt; Denhardt, 2007, p. 26). Os autores destacam que, enquanto a Nova Gestão Pública tinha sido apontada como alternativa à Antiga Administração Pública (a Weberiana como trata Abrúcio), na verdade ela tem muito em comum com o modelo dominante burocrático da mais antiga, no que toca questão de hierarquia como dependência e compromisso com modelos de escolha racional (Denhardt; Denhardt, 2007, p. 25). Para os autores o modelo gerencial conhecido como Nova Gestão Pública não logrou o sucesso por ser centrado na crença nos mercados autorreguladores do serviço público (como no setor privado) e de que contratos de gestão super eficazes resolveriam os problemas da administração da coisa pública, por meio da competitividade.

Para Christopher Pollitt (1990) na publicação *Managerialism and the public services: the anglo american experience*, a visão limitada de entender o cidadão que recebe o serviço público como um mero consumidor está na chave do entendimento da falência do modelo gerencial puro na administração pública. Pois o conceito de cidadão tem conotação coletiva, que se insere numa dinâmica de direitos e deveres, a cidadania. Assim, entender o cidadão como mero consumidor ou cliente traz maior relevância à proteção dos direitos individuais do que à participação política como ser coletivo. Esse liberalismo, que atribui maior valor ao mercado do que à esfera pública, é conflituoso, a luta pelo saneamento é coletiva, pela habitação digna para todos deveria ser coletiva, e não a competição individual observada no mercado totalmente liberal.

Abrucio (1997) chama atenção para a nova fase pós *managerialism*, onde a substituição do termo consumidor por cidadão, está relacionado ao fortalecimento do controle democrático, *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Para tentar introduzir os conceitos de accountability e equidade na prestação de serviços públicos, uma nova teoria suplanta o *managerialism*, a Public Service Orientation (PSO) ou New Public Service, que resgata os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena Estatal (Abrucio, 1997, p.27).

Conceito que aqui foi revisitado e, de certa forma, revisado e chamado de “reorientação participativa para os serviços públicos”. Esse modelo se caracteriza pela retomada do protagonismo do Estado, pela ênfase na construção de sistemas de políticas públicas, pela valorização da qualidade dos serviços públicos prestados, pela radicalização da participação por intermédio de conferências, audiências públicas e empoderamento dos conselhos gestores e, pelo destaque às funções e aos valores exclusivos do setor público, com foco na responsabilização. (Pozzer, 2017, p. 13)

Conforme vimos nos aspectos jurídicos os avanços legais em face dos conflitos, entre, as crescentes aspirações sociais crescidas com o século XXI relacionadas aos direitos humanos, à cidade, interseccionalidades (Assis, 2019), em embate com a manutenção dos privilégios de antigos interesses econômicos, hoje liberais. Esses são os desafios colocados para a governança “Pós Nova Gestão Pública”, que requer adaptação para que o Estado consiga responder às novas reivindicações da sociedade civil.

O ordenamento do território, como instrumento de gestão pública, é uma prática que nasce e cresce dentro da administração pública clássica e burocrática (*Old Public Administration*), e na década de 1980 o modelo gerencial foi sendo introduzido na Nova Administração pública (*New Public Management*) num alinhamento com o setor privado. Mas foram evidenciadas muitas “inadaptabilidades” desse transplantar das práticas de livre mercado para o serviço público. Para se discorrer sobre Política Pública no séc. XXI há de se compreender esse processo iniciado no fim do século XX, o neoliberalismo que exige mais liberdade e menos controle e regulamentação, enquanto também cresce a participação da sociedade nessa autorregulação. *Accountability* é um termo aplicado em relação à obrigação governamental de prestação de contas aos cidadãos. Uma outra forma de controle (*Accountability*) na busca de eficiência (econômica em especial). Assim, além da própria gestão que presta conta internamente

e se fechava em suas burocracias, há também a prestação de contas para fora da administração, que se utiliza de estratégias de propagação de informação para tal.

Conforme Fonseca (2016) a *accountability* refere-se à responsabilidade do dever de prestar contas e justificar determinada conduta, do agente público perante o mandante, esse último pode ser ora outro agente público (*accountability* horizontal) ora o próprio povo (*accountability* vertical). Em 1988 o CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento elencou quatro tipos de controle, dentre os quais se destaca o controle social, que somente é possível a partir de informações transparentes por parte da Administração Pública.

Nesse sentido o poder público tem aprofundado técnicas de administração pública que venham dar conta de atender as demandas dessa sociedade multi diversa, e sem pensar em redes não se compreende o arranjo atual. Sendo a gestão do território uma atividade da administração pública, os desafios postos no século XXI que se aprimoram do modelo gerencial para o Novo Serviço Público, à frente discorrido, correspondem a dar conta de um pluralismo organizacional pós-burocrático que ainda possui vícios adquiridos num padrões histórico institucional e cultural próprio (Abrucio, 1997, p. 37). Abrucio (1997) lista esses desafios, alguns abaixo descritos:

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*. Os governos também têm atuado no sentido de implantar políticas de coordenação entre as várias esferas administrativas (Abrucio, 1997, p. 21)

Assim, mais recentemente, o Novo Serviço público (New Public Service - NPS) é a teoria mais avançada que há hoje em termos de administração pública, colocando mais protagonismo político na mão de cidadãos e uma retomada de um **serviço público comprometido com a sociedade, não apenas buscando bom desempenho econômico**, Estado mínimo e entregas como as do setor privado. **O Estado deve ter o tamanho**



**necessário, atuar mais em redes e colaborar com a democracia participativa.** A Esfera pública é vista como local de aprendizagem social, não é só o locus por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público, o *Public Service Orientation* tem como uma de suas ideias chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade, levando a um processo de aprendizado social na esfera pública onde se consegue criar uma nova cultura cívica, que congrega políticos, funcionários e cidadãos (Abrucio, 1997, p. 28). Chamo atenção à remota possibilidade de um paralelo entre as três teorias da administração e as três modernidades apresentadas por (Ascher, 2010, p.23). Assim, na era da terceira modernidade com todos os desafios da individualidade exacerbada temos o paralelo das redes e sistemas organizacionais mais colaborativos pela reunião de pautas semelhantes como contraponto a grande individualidade.

Conforme os estudos de Pozzer (2017)<sup>167</sup> e Lacerda (2017) sobre o “novo serviço público”, o *New Public Service* (NPS), em teoria, se alinha a um caráter mais humanista, organizacional e comprometido com valores de cidadania democrática. Cidadania que envolve os direitos e deveres dos cidadãos conforme o sistema legal, um estatuto jurídico. Recordamos que James McGill Buchanan definiu ainda na década de 1960 a teoria da Escolha Pública (1962) como um ramo da teoria econômica, transplantando os conceitos da economia de mercado aplicados à política e aos serviços públicos <sup>168</sup>, e definiu-se como uma das bases do liberalismo que prevê que o governo deve existir para que os cidadãos possam fazer escolhas consistentes com seu próprio interesse, muito na linha da proteção dos direitos individuais. Buchanan explica a teoria da escolha pública como "política sem romance" porque muitas das promessas feitas na política pretendem parecer preocupadas com o interesse dos outros, mas na realidade são produtos de intenções egoístas, individualistas. Nesse ponto, atenção para a cooptação

---

<sup>167</sup> Crítica à reforma do Estado e o modelo de reorientação participativa para os serviços públicos. Disponível em: [https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/6479\\_marcio\\_rogerio\\_olivato\\_pozzer.pdf](https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/6479_marcio_rogerio_olivato_pozzer.pdf). Acesso em: 12 ago. 2023.

<sup>168</sup> A Teoria da Escolha Pública, pelo Nobel James McGill Buchanan Jr., publicada em 1962 *The Calculus of Consent*, a obra que estabeleceu a escolha pública como um ramo da economia. que prevê que o comportamento dos indivíduos é impulsionado pelo desejo de alcançar o próprio bem-estar, refletindo-se essas motivações no processo político de forma similar àquelas que os impulsionam no âmbito pessoal as escolhas individuais. No livro, a abordagem da troca de favores contribui com a ideia de que além das falhas de mercado há as "falhas de governo".

das instâncias de participação, manipulando o espírito público por meio de doutrinação que proíbe qualquer manifestação contrária à ordem estabelecida.

Já a governabilidade democrática passa pela construção de uma cidadania democrática a qual os indivíduos estão mais ativamente engajados na governança, numa visão mais altruísta, adotando uma perspectiva de construção coletiva da coisa pública. Em suma, a cidadania está preocupada com a capacidade do indivíduo de influenciar o sistema político (Denhardt e Denhardt, 2007, p. 27), considerando a realidade. O controle social democrático depende cada vez mais do acesso à informação, do conhecimento sobre a lei, o que se aplica à sua vida cotidiana, na medida que o usuário a acessa e se empodera de argumentos para cobrar o poder público. As demandas por reformas e aprofundamento da *accountability* reforçaram a democratização do Estado por meio da transparência pública, que tem relação direta com essa governança urbana que hoje vem sendo demandada, e ocorre principalmente por meio de portais eletrônicos com conteúdo exclusivamente voltado para a publicidade das ações gestoras dos recursos públicos, incluindo nesse rol os geoportais, disponíveis pelas maiores cidades, que mostram mapas das cidades compilando legislações e normas incidentes nos territórios.

A chave do modelo PSO "*public service orientation*" para Pozzi (2017) é a cooperação entre as organizações na busca de melhores resultados na oferta desses serviços, sendo necessário para isso a gestão em rede e a construção de sistemas. No Brasil há sistemas federativos de políticas públicas, mas cada rede de implementação de cada política segue só em sua implementação. As análises desse trabalho requerem cruzamento destes dados de todas essas políticas sobrepostos em malhas de redes de políticas federativas com seus respectivos sistemas e territórios de atuação, cada qual com sua abrangência e categorização territorial.

As instituições/organizações são de suma importância, pois colaboram com a Administração Pública para uma gestão mais eficiente e justa. Interesse público resultado de diálogos entre os cidadãos, o serviço público intermedia esses diversos interesses. A promoção de um governo democrático e participativo (BRYSON et al., 2014, p.445) feito com a colaboração e maior capacidade de resposta do cidadão, compartilhando responsabilidades e reduzindo o caráter gerencial e a ideia de que o interesse público deve representar a agregação de interesses individuais, liberais e

individualistas, o fortalecimento do interesse público, do coletivo e das práticas colaborativas associativas em redes.

Para Denhardt e Denhardt (2007, p. 27), há quatro aspectos fundamentais abordados pelos precursores mais contemporâneos do Novo Serviço Público: (1) teorias de cidadania democrática, (2) modelos de comunidade e sociedade, (3) humanismo organizacional e a nova administração pública, e (4) administração pública pós-moderna. Conforme esses autores, as teorias de cidadania democráticas apontam que a cidadania envolve os direitos e obrigações dos cidadãos e tem a ver com a capacidade do indivíduo de influenciar o sistema político e suas implicações no envolvimento ativo da vida política. É esta abordagem que interessa aos autores que os cidadãos olhem além de seus próprios interesses, adotando uma perspectiva mais ampla e de longo prazo que exige um conhecimento dos assuntos públicos e também um sentimento de pertencimento, uma preocupação com o todo, e um vínculo moral com a comunidade cujo destino está em jogo (Denhardt e Denhardt, 2007, p. 27),.

A Teoria do Novo Serviço Público por trazer uma evolução do modelo gerencial, com uma abordagem de construção democrática do interesse público, da valorização do cidadão e da transparência para o diálogo aberto, corrobora com as experiências de governança participativa em algumas políticas no Brasil pós redemocratização de 1988 e se relaciona com a esperança por uma outra globalização, mais solidária, marcada pela inclusão de acesso a serviços e direitos, a qual Santos (2001) prenunciou como a organização dos vulnerabilizados. O que hoje já se tem consenso na discussão sobre mudanças climáticas é que sem justiça social não se tem boa solução para resiliência à mudança climática (Jayaraman, 2019).<sup>169</sup>

Por outro lado, o zoneamento como instrumento de regulação intraurbana se relaciona à efetividade de outras diversas políticas públicas (em especial as que efetivam direitos humanos fundamentais e infraestruturas) estando ele na escala intraurbana, mas coordenando as camadas de demandas de diversas políticas em múltiplas escalas que se sobrepõe nesse território. E como desafio desse processo, a apreensão da sociedade civil que deve cooperar com o *accountability*, num modelo de controle social

---

<sup>169</sup>Thiagarajan Jayaraman, entrevistado por Shiraz Sidhva. Correio, Revista da Unesco. Mudança climática: os desafios éticos. 2019, n.3. França.

que envolva formação e capacitação de cidadãos legítimos, em pleno exercício de seus direitos e deveres.

Assim, temos o desafio de construir uma participação social qualificada com base na coordenação, análise e disseminação de conhecimento sobre a realidade, por meio de indicadores e dados disponíveis e construídos, pelo governo e instituições sociais comprometidas com a verdade. O ordenamento e gestão do solo como práticas do setor público é historicamente influenciada diretamente pelo peso do setor econômico, e para se enquadrar nesse novo paradigma de redes de políticas interconectadas nos territórios, há necessidade da transparência como instrumento de controle social, e para isso a informação e seu tratamento adequado é essencial.

Regular o uso e ocupação de territórios diversos para grupos diversos requer domínio de informações que devem ser utilizadas pelo poder público para a gestão participativa que de modo transparente deve fornecer essas informações para capacitar indivíduos para a prática política da cidadania. E essa gestão do território intraurbano, as organizações de bairros, ou territórios similares se articulam com demais bairros de uma mesma cidade, por sua vez, articuladas num contexto econômico regional e nacional, as redes multiescalares territoriais.

Para evitar que a totalidade sufoque a diversidade, deve haver um pluralismo, um clima aberto para a dissidência e uma oportunidade para as comunidades manterem suas identidades. Arranjos institucionais para diminuir a polarização, promover integração de grupos, construção de coalizões, resolução de disputas (Denhardt e Denhardt, p.33, 2007). Os autores apresentam o pensamento de Putna (2000) de que a tradição democrática da América depende da existência de cidadãos civilmente engajados, ativos em todos os tipos de grupos, associações e entidades governamentais. Famílias, grupos de trabalho, igrejas, associações cívicas, grupos de bairro, clubes de organizações voluntárias e grupos sociais ajudam a estabelecer conexões entre o indivíduo e a coletividade, esses pequenos grupos constituem uma “sociedade civil” em que as pessoas precisam trabalhar seus interesses pessoais no contexto de preocupações da comunidade (Denhardt e Denhardt, 2007).

O momento da terceira revolução da modernidade falada por Ascher (2010), de inserção do modelo gerencial nas políticas públicas que buscam parcerias público privadas e maior participação civil nas decisões, tem a sua parcela de contribuição para

o aperfeiçoamento de planejamentos temáticos, como planos para acessibilidade, igualdade racial, zoneamento de interesse social (ZEIS), para reabilitação de áreas centrais degradadas, áreas de risco, mobilidade saneamento, habitação, por exemplo. E como aqui foi falado, essas experiências estão nas maiores cidades globais, pois também são exemplos desses projetos de escala local, com objetivos específicos para um , território as ZACs de Paris, construídas em antigas periferias (Martins, 2012).

Conforme (Denhardt e Denhardt, 2007), os princípios de justiça, participação pública e deliberação devem ser observados e garantidos. A horizontalidade de relações é requerida como novo arranjo. Os autores sugerem que os gestores públicos busquem maior capacidade de resposta e um aumento correspondente na confiança dos cidadãos, e para isso os governos locais devem ser reestruturados para permitir grande envolvimento dos cidadãos no processo de governança, teoria democrática, e especialmente teorias de cidadania e engajamento cívico, que têm contribuído para o que se denomina Novo Serviço Público.

Outro aspecto que esses autores tratam são os *Modelos de Comunidade e Sociedade Civil*, que consiste num fenômeno interessante, surgindo de ambos os lados, tanto daqueles com posições políticas de esquerda ou de direita. As pessoas com viés político à esquerda veem na comunidade como um modo de vida para se frear a excessiva e desenfreada vida consumista que marca a sociedade moderna. Enquanto isso, os setores da direita veem a comunidade como um caminho para restaurar valores tradicionais como família, que vem sendo desafiados.

Em nosso sistema, o ‘bem comum’ é antes de tudo a preservação de um sistema em que todos os tipos de pessoas podem – dentro da lei – perseguir suas várias visões do bem comum e, ao mesmo tempo, realizar o tipos de acomodação mútua que tornam um sistema social habitável e viável. O jogo de interesses conflitantes em um quadro de propósitos compartilhados é o drama de uma sociedade livre. (Gardner apud Denhardt e Denhardt, 2007, p.33).

Conforme Munevar (2002), práticas de governança são as relações políticas entre os diversos atores envolvidos no processo de escolher, de executar e de avaliar decisões sobre assuntos de interesse público, e que podem ser caracterizadas como um jogo de poder (Munevar, 2012). Novas relações são estabelecidas, com instituições tanto formais quanto não formais, realçando as interações entre os diversos agentes

públicos, a burocracia do Estado e os vários agentes não governamentais, para se buscar atingir resultados de interesse público.

Como o Novo Serviço Público nos tempos da sociedade da hipermodernidade de Ascher (2010) se relaciona a sigla ESG, para Environmental, Social, and Governance <sup>170</sup> (ambiental, social, governança- ASG em português), num avanço do que tivemos desde o estabelecimento do tripé da sustentabilidade na década de 1990. A governança é a estrutura que abarca os processos de direção e controle, onde são tratadas questões relacionadas a crescimento, transparência, comunicação sobre performance de resultados e questões éticas e de *compliance*. As cidades possuem um papel de grande relevância na economia mundial do séc. XXI e por isso as normas que ela produz relacionadas ao desenvolvimento urbano reverberam em diversas outras instâncias mais amplas que a local. Os ODS<sup>171</sup>, que são recomendações internacionais, são especialmente voltadas para os municípios. O pacto federativo em face da Globalização (Santos, 1994) tem paulatinamente corroborando com o fortalecimento do papel do ente municipal. Mecanismos descentralizadores como Políticas Federativas, associadas ao uso de instrumentos urbanísticos no nível local, e outros arranjos, são resultantes dos impactos da globalização nas cidades.

Também consta ressaltar que as redes não são apenas de grupos sociais, pois paralelo à sociedade do metaverso (Ascher, 2010), as cidades se enquadram a mais de uma rede exercendo diversos papéis, em diversas escalas (conforme diversas políticas). Redes multiescalares também são a forma de disseminação de diversas políticas federativas que possuem seus arranjos, seja por necessidade de delimitar demanda específica, seja por organização ainda pautada no modelo de administração pública gerencial.

No Brasil a metodologia da pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados por meio da classificação dos centros urbanos que possuem

---

<sup>170</sup>A sigla ESG, que representa o meio ambiente (Environment), a sociedade (Social) e a governança corporativa (Governance). Disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/esg-environmental-social-governance/>. Acesso em: 10 abri. 2023.

<sup>171</sup> Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade

determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. Assim, as redes de influência conforme a presença de determinados equipamentos (que são relacionados a políticas públicas de saúde, educação, assistência, mobilidade). Um aprimoramento da REGIC é o Estudo da Tipologia intraurbana, que analisa temas ligados à adequação de moradia e condições socioeconômicas da população nas 63 maiores Concentrações Urbanas do País (a ideia de concentração urbana em si já remete a ideia de rede mais densa), atribuindo maior peso às questões sociais e índice de desenvolvimento urbano.<sup>172</sup>

Para os autores Denhardt e Denhardt (2007) a gestão em rede possibilitada por mecanismos de coordenação e políticas compensatórias minimizam as tendências de fragmentação e de aumento das desigualdades regionais nos Sistemas Federativos. Na prática é a força da democracia participativa. Conforme De Angellis (2015) a necessidade de construir consensos entre Estado e sociedade e, especialmente, compromissos em torno das metas acordadas é o desafio de realizar a gestão de políticas públicas “de forma pós-burocrática”. Santos (2000.) demonstra a importância do poder de Soberania do Estado para se preservar o equilíbrio, seja econômico, seja identitário cultural, de proteger seus cidadãos dos agressivos efeitos da globalização:

Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. Sem dúvida, a noção de soberania teve de ser revista, face aos sistemas transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade das fronteiras. Estes são, sobretudo, a informação e a finança, cuja fluidez se multiplica graças às maravilhas da técnica contemporânea. Mas é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre sua força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior, capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta (Santos, 2000, p. 76-77)

Para De Angellis (2015), a dificuldade da relação Estado e Sociedade repousa, em grande medida, na dificuldade do Estado em coletar e aplicar a contribuição da

---

<sup>172</sup> Toda exposição feita acerca da importância da coordenação da informação para uma gestão eficiente das políticas públicas demonstram ser alinhada com a estratégia da REGIC

sociedade, por meio da integração de práticas de gestão do conhecimento (GC) e inteligência organizacional (IO) (De Angellis,2015). Este autor indica que uma nova matriz sociocêntrica tornou-se um imperativo dada a multiplicidade de atores autônomos, formas jurídicas e gerenciais. A matriz sociocêntrica exige uma perspectiva pluralista que tem os seguintes princípios: confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e busca por resultados. De Angellis (2015) afirma ter duas vertentes nas organizações com perspectiva pluralista:

- 1) Gerencial identificada com as modernas técnicas de gestão e com a descentralização, centrada no aumento da eficiência e da produtividade.
- 2) Participação cidadã e no controle social, voltada especialmente para a realização de experiências inovadoras e busca da equidade, da eficiência e da efetividade, análise ex ante e ex post do resultado do ponto de vista do beneficiário. Essas duas vertentes, além de serem não excludentes, aparecem conjuntamente nas experiências que procuram contrapor-se ao modelo burocrático, embora uma delas sempre seja enfatizada para criar uma visão compartilhada de longo prazo e aumentar a responsabilização social (accountability), a defesa da “coisa pública” e o foco no cidadão. (De Angellis, 2015, p. 15)

Assim, De Angellis (2015) coloca a humanização e a governança compartilhada do setor público como os principais desafios da implantação do Novo Serviço Público, sendo a premissa máxima da humanização a busca do interesse público. Para contrapor-se ao ser individual, exacerbado na terceira modernização (Ascher, 2010) a humanização é a busca de um valor mútuo, coletivo. A participação do cidadão leva à governança compartilhada, que cria soluções coletivas para analisar, construir e compartilhar o conhecimento que fornece o valor público. Novas relações e parcerias na prestação de serviços são construídas nessas redes tecidas para a gestão do conhecimento coletivo e a inteligência organizacional. Esse conhecimento vem sendo utilizado para planejamento e gestão do território intraurbano. Gestão do Conhecimento Coletivo como a capacidade de uma organização criar novos conhecimentos, disseminá-lo em toda a organização e incorporá-lo (De Angellis, p. 17, 2015). Um conjunto de ferramentas, técnicas, táticas e tecnologias relacionadas à extração de dados, informações pertinentes e conhecimento relevante para facilitar a tomada de decisões.

A Inteligência Organizacional IO, por Angelis (2015) é a capacidade de uma organização de se adaptar, de aprender e de mudar em resposta às condições



ambientais por meio do uso de conhecimentos relevantes. Só que não tratamos aqui de uma organização, e sim da sociedade, que em termos práticos, está ali materializada na comunidade, suas solicitações, alimentações e construções de conhecimento.

Governar com a sociedade, em vez de governar a sociedade, faz com que o próprio beneficiário possa contribuir no desenvolvimento da estratégia, do planejamento e da gestão dos diversos programas e projetos, melhorando a qualidade do gasto e da ação pública. A participação do cidadão e o estabelecimento de parcerias ajudam, e muito, na transformação da cultura da desconfiança e do curto prazo em uma cultura de colaboração e de longo prazo. (De Angellis, 2015, p. 17)

A teoria da inteligência organizacional, entretanto, tem nascimento ainda na década de 1960 por meio dos estudos de Wilensky (1967) quando é dada ênfase ao reconhecimento do valor da informação e dos processos de agregação de aprimoramento de competência para facilitar a tomada de decisão. O aumento de informações externas, aliado à necessidade de novas abordagens administrativas (Wilensky, 1967), culminaram no surgimento de disciplinas administrativo-organizacionais que buscassem suprir as necessidades informacionais, as dificuldades de aprendizado e inovação, além de uma gestão mais eficiente dos recursos humano. A organização da informação em prol da convergência das Políticas no território.

A organização da informação que instrumentaliza a participação qualificada da sociedade civil facilita a minimização dos conflitos entre as diversas políticas públicas, no sentido que permite melhor compreensão de seus beneficiários dos processos político-territoriais. Isso é essencial para a afirmação do interesse público como premissa básica na tomada de decisão sobre o ordenamento e gestão espacial em tempos de grande individualidade e distorção da realidade por propagação de informações falsas.

### *3.5. A informação, Gestão do conhecimento e a Participação cidadã*

Os dados e indicadores são exatos e limitados a cada uma das políticas, mas com o apoio de instrumentos de geoprocessamento é possível fazer uma interação dos dados

disponíveis nos campos ambientais, sociais e econômicos dos territórios para coordenação das informações em prol desses planejamentos por temática de política ou por território. O termo interoperabilidade é usado pela ciência da tecnologia da informação e pode ser entendido como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente. Essa ideia pode ser replicada para análises multiescalares e multisetoriais nos territórios, a fim de revelar suas melhores aptidões de ocupação

A densidade de informações em tempos de satélites, transmissões on line, as *smart cities*, monitoramento em celulares, diz desse processo metodológico de leitura de realidades a partir da obtenção de informações de órgãos públicos e organizações. Por meio do acesso de dados de renda, deslocamentos, consumo, acesso a serviços públicos, escolaridade, gênero e raça, e cruzamentos desses dados são diversas formas de análise do território, da sociedade, do consumo da cidade, e consumo na cidade, em diversas escalas. (Santos; Silveira; 2006).

Considerando toda teoria sobre a revolução científico-técnica iniciada na década de 1970 que chega hoje com o avanço tecnológico que nos permite o uso de instrumentos de geoprocessamento e outras tecnologias que possibilitam a análise do tempo e espaço no tempo real, e dão protagonismo à sujeitos comuns, qualquer indivíduo com acesso a aplicativos como o Waze, Google Earth produz dados e informação sobre os territórios. Ao mesmo tempo países como a China utilizaram aplicativos de smartphone para controlar a população durante a pandemia da COVID 19.<sup>173</sup>

A cooperação e parceria observada pelo fenômeno das redes é o que o Souza (2006), trabalhou em seu doutorado. O conceito de rede sob a perspectiva da Revolução Informacional proposta por Lojkine (1999) e Boccara (1984), confrontando algumas propostas de Castells (1999); entende a rede como uma condição sociotécnica da

---

<sup>173</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/coronavirus-china-testa-aplicativo-de-controle-social/>. Acesso em: 11 mai. 2021.

dinâmica da acumulação capitalista na atual conjuntura, onde as condições agora não são mais industriais, e sim digitais.

Figura 46: Redes informacionais



Fonte: Montagem feita pela autora a partir de figura google

Conforme Souza (2006) a rede tornou-se um imperativo sócio-histórico, e não tecnológico. Segundo Lojkine (1999) a revolução informacional está modificando as antigas divisões entre espaço profissional e espaço doméstico (teletrabalho). Como exemplo, temos as grandes empresas que têm suas sedes em países com economias pujantes, cidades Globais (Londres, Tóquio, Nova York), e a produção em outros países subdesenvolvidos na Ásia ou na América Latina (Santos, De Souza, 2001). Essa perspectiva confirma a rede como um imperativo sócio-histórico, e não tecnológico. E a assimetria de acesso à informação que algumas redes possuem em detrimento de outras impacta a dinâmica das cidades, a distribuição de riquezas para determinados territórios em detrimento de outros.

O Platô Informacional é citado por Souza (2006, p. 106) como o novo território de interação social, que seja imaterial e não-físico, mas telecomunicativo, como meio de constituir circuitos informacionais e conectar 'nós' de publicização e expansão de redes de cooperação, produtiva e política. Essa rede de comunicação toma o espaço físico de relações estabelecida entre sujeitos-rede para uma nova espacialidade, divergente do meio urbano tradicional e das interações dos mesmos, e que agora se estabelece por meio de uma realidade virtual, capaz de ter maior alcance informacional e estratégico a favor de cooperação entre grupos e lutas sociais, tornando-se instrumento efetivo para discussões e decisões tomadas pela opinião pública. Existe

nessa teoria a figura do sujeito rede, relacionado ao individualismo atual, num fenômeno de transição do modelo urbano-industrial para o urbano-informacional da revolução tecnológica (Souza, 2006).

E frente a essa situação, há a solidariedade comutativa, que relaciona pessoas e organizações pertencentes a essa multiplicidade de redes dessa sociedade da hipermodernidade. Assim, há hoje o desafio de transformar essa solidariedade comutativa em uma solidariedade reflexiva, ou seja, uma consciência de pertencimento a sistemas de interesse coletivo (Ascher, 2010, p.45). Interesse coletivo, interesse público, opinião pública não são as mesmas coisas. A sociedade dessa terceira era da modernidade (não uma era estática, mas em constante transformação, como já foi dito) compõe-se de indivíduos multipertencentes, com deslocamento, real ou virtual, entre universos sociais distintos articulados em configurações diferenciadas para cada um deles: família, trabalho, gosto musical, ideologia política, troca de receitas, etc. Formam um hipertexto como as palavras que se conectam em um conjunto de textos informatizados, conectados.

A entrada na economia cognitiva, onde conhecimento, informações e procedimentos são apropriados, vendidos e comercializados, marca essa era capitalista neoliberal onde grande parte das atividades humanas é objeto de produção e de serviços de mercado (Ascher, 2010, p.48). Todo aquele que se destacar por produzir uma diferença, especialmente em rapidez, estará bem inscrito nas lógicas capitalistas baseadas na concorrência e acumulação. O espaço urbano é o espaço econômico, onde a indústria atua para fora de sua fábrica, não se limita a economia dos recintos fechados de empresas. Isso gera novas responsabilidades ao poder público. O desenvolvimento econômico das cidades está diretamente relacionado à acessibilidade informacional, física e comunicacional, por estradas, aeroportos e pela internet (Ascher, 2010, p.52).

A produção industrial depende cada vez mais das lógicas e poderes da economia cognitiva, monopolizada em termos de centros de decisões nas grandes cidades mundiais com a execução industrial descentralizada para locais de produção com terra mais barata disponível e impostos competitivos e concorrência entre empresas e territórios (Ascher, 2010, p.56). O capitalismo cognitivo é estruturado e dependente das flutuações da bolsa e capital financeiro; conta com o recurso de pensões e

financiamentos do trabalhador consumidor, que se torna acionário. A era das parcerias prevê a massiva entrada do capital privado para ofertar serviços antes providos pelos Estados.

Conforme Santos (2001) e Ascher (2010) e a mobilidade da informação está no mesmo patamar de importância de pessoas e bens. Porque a realidade mais uma vez comprova: nossas percepções do mundo, dos acontecimentos e da relevância de cada um em relação aos demais se dá com base naquilo em muito do que é apresentado pela grande mídia. A opinião pública é construída com base na informação e desinformação. Abordamos ao fim das teorias e análises expostas na parte das dimensões jurídicas e históricas, há prejuízos reais para a administração a falta de comunicação nivelada do uso dos mesmos termos em leis que tratam de matéria urbanística, ou se ter claro entendimento dos termos mais utilizados em cada política, tanto em relação a questões territoriais, tanto nas questões afetas a cada política setorial.

Governar com a sociedade, em vez de governar a sociedade, faz com que o próprio beneficiário possa contribuir no desenvolvimento da estratégia, do planejamento e da gestão dos diversos programas e projetos, melhorando a qualidade do gasto e da ação pública. A participação do cidadão e o estabelecimento de parcerias ajudam, e muito, na transformação da cultura da desconfiança e do curto prazo em uma cultura de colaboração e de longo prazo. (De Angellis, 2015, p. 13)

Planejar políticas territoriais hoje envolve pensar em instrumentos de geotecnologias que possam simular cenários ao sobrepor camadas de informações, fazer intercessões e, assim, permitir o maior controle da administração pública e transparência para a população. Há prejuízo também para o processo de gestão participativa a falta de nivelamento informacional da população acerca das políticas públicas. Para isso é necessário esclarecer em bases teóricas o que é informação. Conforme Capurro,

o conceito de informação como usado na linguagem cotidiana, no sentido de conhecimento comunicado, tem um importante papel na sociedade contemporânea. Este conceito ganhou relevância principalmente a partir do final da Segunda Guerra mundial com a disseminação global do uso das redes de computadores. O nascimento

da ciência da informação (CI), em meados dos anos cinquenta, testemunha este fato. (Capurro; Hjørland, 2007, p. 148)

As principais cidades mundiais possuem geoportais como estratégia de modernização da administração pública e melhor oferta de serviços aos cidadãos. Essas tecnologias podem ser utilizadas com bons resultados em termos de eficiência no setor público para que o operador da lei, o agente público ou servidor possa por exemplo, investigar a relação entre as informações sobrepostas para se propor diretrizes e verificar efetividade de políticas e legislações. As imagens e dados desenharam cenários, caracterizados por uma série de informações, a exemplo do que temos abaixo.

Tabela 3- Exemplo de pesquisa *check list* básico do uso do solo para ficha tipo de inventário de situação territorial

Check in Básico do uso do solo (em construção, incremental)				
1		uso do solo coletivo	x	uso do solo privado
2		centro multiuso, praça	x	casa individual
3		rural	x	urbano
4		público	x	privado
5	x	ocupado, usado		vazio ou subutilizado
6		conservado	x	transformado
7		expansão	x	consolidado
8	x	rígido		flexível
9	x	aptidão à urbanização		inaptidão
10		APP	x	não é APP (código florestal)

Fonte: Autora

Com o uso das geotecnologias que possam concentrar num mesmo projeto de análise espacial as informações de diversas políticas que se interagem no espaço, cada qual com sua escala, há como se apoiar a definição de regramento do uso do solo para se tornar mais eficiente pela coordenação de recursos de diversas políticas. Mas esse conhecimento também pode ser usado para maximização de lucros e ganhos obtidos pelo conhecimento do custo da terra utilizadas de forma a financiar custos de obras nas

idades (princípio do instrumento urbanístico da outorga onerosa do uso do solo). São as informações, especialmente as privilegiadas que movimentam o mercado na era da Globalização, o marketing é a embalagem que se dá a informação.

Conforme Sennett (p.126,2006) o marketing passa a ser a essência da política, e isso não é bom para a política. Leung (2003) comenta da influência da comunidade empresarial, que na maioria das cidades continuará a buscar políticas destinadas a atrair novas empresas. A crença de que o crescimento econômico é sempre bom, e de que é melhor medido pela forma como se atrai e retém novos investidores, continuará a influenciar as decisões locais de uso da terra por algum tempo, conforme o professor Leung (2003, p. 15).

A própria história já mostrou como a cidade e seus investimentos movimentam a economia. As recentes aberturas de negócios de empresas públicas que foram privatizadas e o mercado de debêntures de infraestrutura demonstra como há celeridade jurídica quando o assunto é economia. As debêntures são títulos privados de renda fixa emitidos por empresas públicas ou privadas para fomentar seus projetos<sup>174</sup>. Sua comercialização está diretamente relacionada à forma como o mercado a interpreta com base em informações confiáveis ou “blefes” sobre a saúde financeira desses investimentos no futuro. No Brasil há sólida regulamentação jurídica de programas por portarias e resoluções para que a economia não fique a desejar com as oportunidades de negócio, a lei sempre está muito atenta ao campo econômico<sup>175</sup>. A disseminação de informações seguras e regulares é de importância para as políticas públicas, que contam com o apoio de investidores privados.

É interessante se pensar a importância e conscientização de se preservar nos lotes, especialmente os de uso unifamiliar, parcelas de áreas onde os biomas e a vegetação nativa possam ser preservados, garantindo a manutenção da vegetação. Inclusive há legislações bem equivocadas que preconizam que o parcelador deve entregar o lote limpo, ou seja, suprimindo toda a vegetação original existente. Não se

---

<sup>174</sup> O Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) regulamentou em 2021 a possibilidade do setor de iluminação pública se valer das debêntures de infraestrutura, conforme Lei 12.431/2011 e Decreto 8.874/2016, para seus investimentos em modernização e manutenção.

<sup>175</sup> A Portaria 265 do MDR, de 12 de fevereiro de 2021 fixou os requisitos e os procedimentos para aprovação e acompanhamento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de iluminação pública, o novo PAC lançado em agosto de 2023 prevê maciços investimentos do setor privado aliado ao público.

confunde com a taxa de permeabilidade porque além da questão da drenagem (que se resolve com grama), tal medida favorece a manutenção dos biomas nativos e a manutenção de um melhor microclima urbano.

Figura 50: Montagem feita com portais de dados base para pesquisas com Imagens de satélite programas de geoprocessamento.

The image shows two screenshots from a Brazilian government website. The top screenshot is the 'MAPAS' portal by IBGE. It features a navigation menu on the left with categories like 'Aplicações e Serviços', 'Atlas', 'Cadastro Nacional de Endereços', 'Cartas e Mapas', 'Imagens do Território', 'Informações Ambientais', 'Informações sobre Posicionamento', 'Modelos Digitais de Superfície', 'Organização do Território', 'Produtos educacionais', and 'Recortes para fins estatísticos'. The main content area has a search bar and a grid of map thumbnails. A large heading reads 'Encontre mapas' and a sub-heading says 'Encontre, visualize, crie e compartilhe mapas!'. Below this, it states that the portal has approximately 33,000 maps available and offers various search filters like theme, publication, and extension. The bottom screenshot is a banner for 'SISDIA: Bases para um futuro sustentável'. It features a central image of a bridge over a river with the text 'SISDIA Bases para um futuro sustentável' and 'Saiba mais sobre um dos mais completos e atualizados repositórios de dados geográficos do DF.' Below the banner is a green 'OK' button.

Fontes: IBGE<sup>176</sup> e GDF<sup>177</sup>

A educação infantil sobre meio ambiente nas escolas contribuiu para que muitas gerações a partir da década de 1980 já passaram a assumir mais responsabilidade ambiental. As práticas de habitar cidades de modo mais resiliente devem necessariamente passar por ações de educação voltada a toda população. Assim deve

<sup>176</sup> Disponível em: [ps://portaldemapas.ibge.gov.br/porta1.php#homepage](https://portaldemapas.ibge.gov.br/porta1.php#homepage), <https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

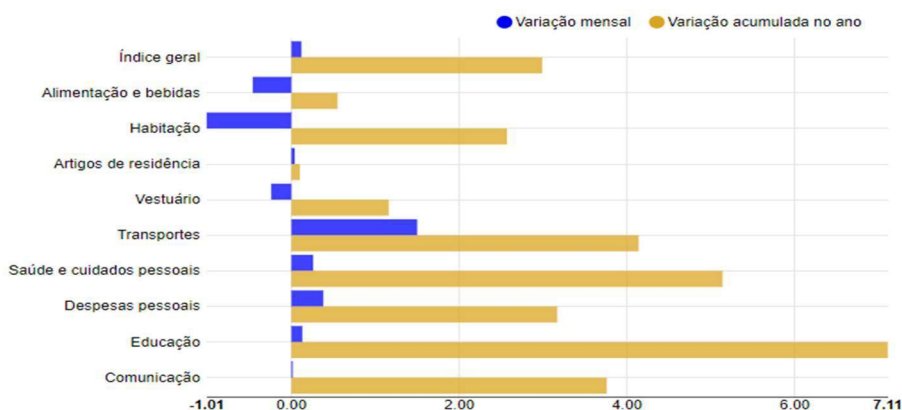
<sup>177</sup> Disponível em: <https://sisdia.df.gov.br/home/>. Acesso em: 10 jun. 2023.



ser com a educação urbanística, com produção e compartilhamento do conhecimento como medidas necessárias para educação cidadã nas escolas<sup>178</sup>, um dos caminhos para que as cidades se tornem espaços de convivência saudável, de encontros.<sup>179</sup>

Já para a situação de dados sem referência espacial, o uso de dashboard (painel de controle) para disseminar essas informações vem recentemente sendo utilizado para auxiliar na tomada de decisões e democratizar o acesso a informações. As grandes mídias já fazem uso desta metodologia, onde as bases de dados disponíveis devem ser exibidas em forma de apresentação visual em uma única tela de forma que se consiga evidenciar claramente esses dados de forma objetiva e clara.

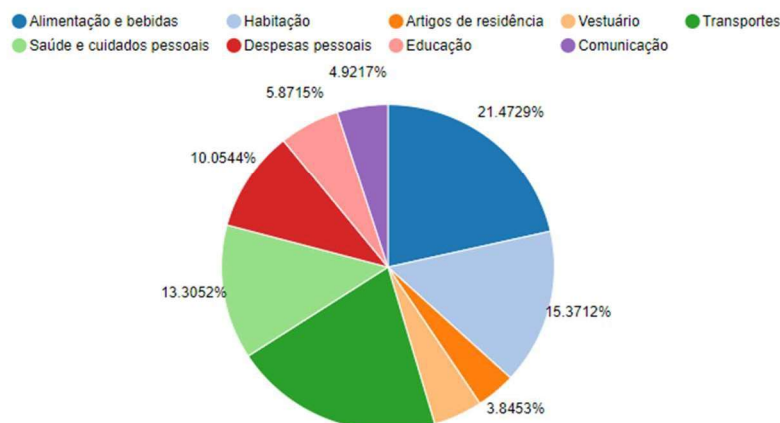
Figura 51: Exemplos de modos de divulgar dados, infográficos, pizzas, barras:



<sup>178</sup> Em 2020, durante o I Seminário de Urbanismo do CAU/BR, foi debatida a importância da formação do cidadão na construção de cidades melhores. Abordada no contexto da educação cidadã.

<sup>179</sup> O debate sobre a reintrodução de quintais passa pela disseminação da informação acerca dos benefícios que essa prática, onde cada indivíduo contribui para desimpermeabilização de seu território, é um simples exemplo da importância da informação. O fato de que as pessoas necessitam dentro de seus lotes e padrões de consumo melhorar atitudes como tentar gerar menos lixo e escolher plantar árvores em seu quintal; não isenta a real culpa da crise climática que é causada majoritariamente por grupos de empresas ultrabilionárias. Mas são medidas mais adequadas para amenizar os efeitos dessas crises na nossa escala intraurbana.

IPCA - Peso mensal (%) - Grupos de produtos e serviços - Brasil - julho 2023



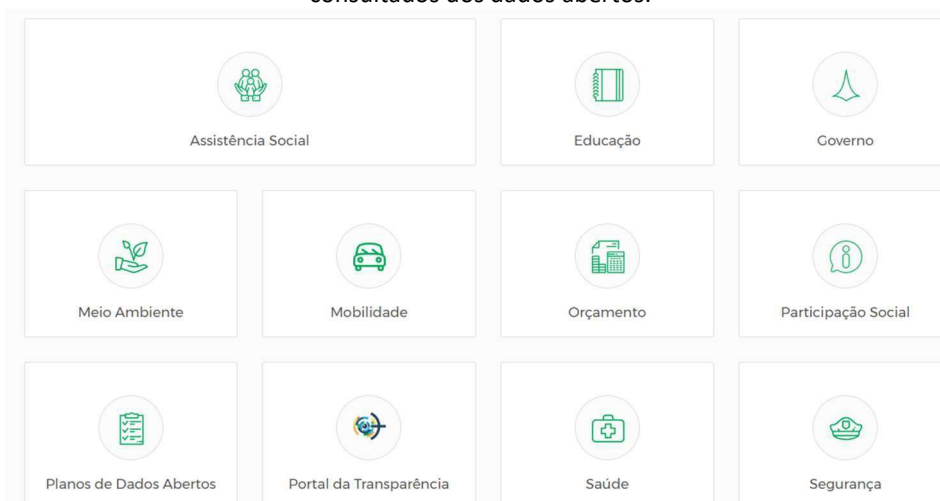
Fonte: IBGE

Assim, a geoinformação dos programas de geoprocessamento e geoportais de órgãos públicos que territorializam a informação para seus usuários, são instrumentos cada dia mais comuns nas práticas e gestão pública alinhada com a transparência de informações para o controle social. Em tempos de hipermodernidade (a terceira modernidade), as redes e conexões, a informação e as tecnologias que permitem demonstrar a necessidade de convergência e priorização de políticas em territórios espaciais intraurbanos. Instrumentos de democratização do conhecimento e favorecem a pressão popular na tomada de decisões.

Para se falar de interesse público na decisão do ordenamento do território deve-se falar da necessidade de nivelamento de informações sobre o mesmo, sob o viés cumulativo de análises de diversas políticas públicas que incidem de modo a se complementar ou a competir entre si. O compartilhamento acessível de dados reais com as pessoas que ali habitam, nivelamento que educa, e promove a formação cidadã, geoportais e dashboards cumprem esse papel. No GDF há a Política de dados Abertos. os seguintes temas possuem bancos de dados ativos e inativos que podem ser consultados, baixados em Excel<sup>180</sup>, eles viram mapas temáticos quando cruzados com shapes das Ras.

<sup>180</sup> Disponível em: <http://www.dados.df.gov.br/group/educacao>. Acesso em: 127 out. 2023.

Figura 49: imagem do portal do GDF com os temas a serem consultados dos dados abertos.



Fonte: GDF

A política pública tem seu componente territorial, de uso e ocupação, a moradia, a rua, o hospital, a escola e suas distintas expressões das Políticas de Infraestrutura e Sociais. Para Rolnik (2022) a escala do zoneamento – como se trata de uma lei geral para toda a cidade, inibe a participação do cidadão comum no debate que de modo geral é protagonizado por atores organizados em âmbito municipal (Defenda São Paulo, Secovi etc.)<sup>181</sup> excluindo o cidadão comum de uma maneira onde ainda que ele não seja impedido, não é estimulado a opinar, justamente porque muitas vezes a sua demanda é da escala intraurbana, estando aquela esfera de debate da cidade inadequada à sua questão particular.

Conforme Rolnik (2022), só planos de bairros ou regiões poderiam ser entendidos e debatidos por todos. A população se entende na sua escala da rua e nessa rede de planejamentos e organizações a cidade se tece. Por isso a necessidade de maior acesso à informação especializada sobre a cidade por grupos que antes não acessavam esses dados, hoje bem-organizados em infográficos e representações cada vez mais tecnológicas, que despertam interesse nos mais jovens, e permitem melhor esclarecimento e consciência da população sobre o lugar que ocupam. Democratização de conhecimento.

<sup>181</sup> <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1722778726976534-numero-de-familias-que-vivem-nas-ruas-de-sp-dobrou-durante-a-pandemia#foto-1722778727718366>

A modernidade instaurou, a pós-modernidade trouxe as críticas, a hipermodernidade chega reafirmando com muita oferta de tudo em alta velocidade (Ascher, 2010; Lipovetsky, 2001). Essas condições atuais trazem desafios e oportunidades sobre aprimoramentos necessários das formas de gestão dos territórios frente aos crescentes cenários de desigualdade sócio territorial e emergência climática no planeta.

Caminhamos para a conclusão reforçando que novas práticas de governança devem considerar que o Estado deve ter o tamanho necessário, atuar mais em redes e colaborar com a democracia participativa. Pela forma como as cidades estão instaladas e pela cultura urbana que construímos nessa era, temos de reconhecer a importância de identificar as redes de conexões destas políticas públicas multiescalares no território intraurbano para delas extrair conteúdos que apoiem os grupos marginalizados na reivindicação da justiça socioterritorial.

## CAPÍTULO 4

### As Dimensões Práticas da Escala Intraurbana e de Materialização de Políticas

#### - A Matriz de Análise Territorial no DF

##### 4.1. Os Territórios do DF. Escalas distrital e local de implementação de Políticas

O DF é um território de grandes contradições, possui das mais caras áreas per captas do país, às mais carentes e vulneráveis, e se encontra na Área de Proteção Ambiental - APA do planalto central<sup>182</sup>. Há um ZEE – zoneamento ecológico econômico vigente, o PDOT que normatiza o Distrito Federal e o PPCU dedicado ao Conjunto Urbanístico de Brasília tombado pela UNESCO<sup>183</sup>.

No caso do DF, nas RAs, regiões administrativas são as divisões políticas locais que abrangem a totalidade do território. Essas divisões político administrativas são utilizadas no Distrito Federal como unidades de planejamento e são também adotadas pelos órgãos de pesquisa, tais como antigo CODEPLAN e o atual Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF). Dados estatísticos e geoportais da SEDUH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF e do Sistema Distrital de Informações Ambientais (SISDIA)<sup>184</sup>, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, são capazes de fornecer bases de imagens que convergindo com dados geram mapas nas escalas desejadas, evidenciando convergências e carências apontadas nos dados geospacializados.

As regiões administrativas do DF são formadas pela área urbana e pela zona rural de cada uma delas. O Governador do Distrito Federal nomeia um administrador para cada RA. A primeira referência à divisão do DF em RAs apareceu na Lei nº 4545, de 10

---

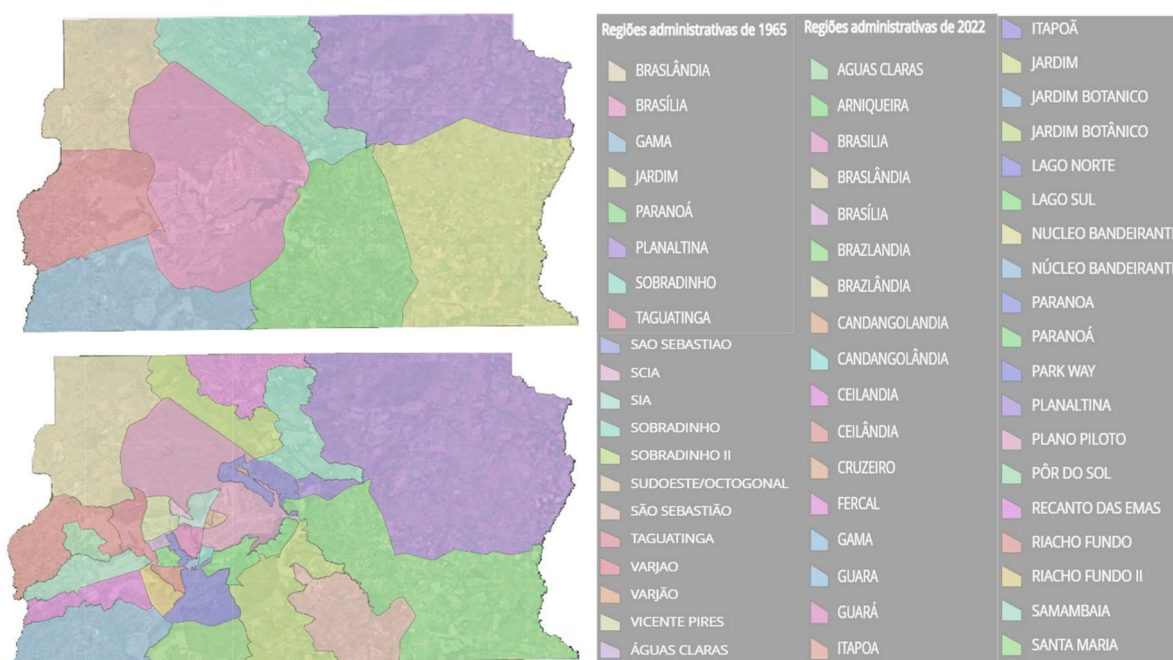
<sup>182</sup> Decreto de 10 de janeiro de 2002 que criou a APA do Planalto Central, abrangendo Distrito Federal e parte do Estado de Goiás

<sup>183</sup> Um apanhado da legislação do GDF envolvendo o tema do ordenamento foi organizado na tabela que segue como ANEXO III e consta de parte da Legislação de Novos Parcelamentos no portal Portal da Regularização - Legislação de Novos Parcelamentos (seduh.df.gov.br).

<sup>184</sup> Disponível em: <https://sisdia.df.gov.br/home/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

de dezembro de 1964. As administrações regionais hoje totalizam 35<sup>185</sup> e são geridas por Gestor indicado pelo governador do DF, pela ausência de eleição para esse cargo. O Planejamento segue os arranjos destes territórios e a ótica das Políticas Setoriais (saneamento, mobilidade, habitação, meio ambiente, em pastas e políticas fragmentadas). Foi utilizando-se desta “unidade de pesquisa” disponível que foram encontradas as Imagens, legislações, dados e referências dos territórios analisados. As Imagens a seguir mostram a evolução das unidades administrativas nos anos de 1965 e 2022, sendo gradativamente subdividida conforme os territórios foram sendo ocupados de forma mais densa e demandando mais serviços.

Figura 50: Evoluções regiões administrativas DF de 1965 a 2002.



Fonte: GDF 2022- regiões administrativas com montagens pela autora

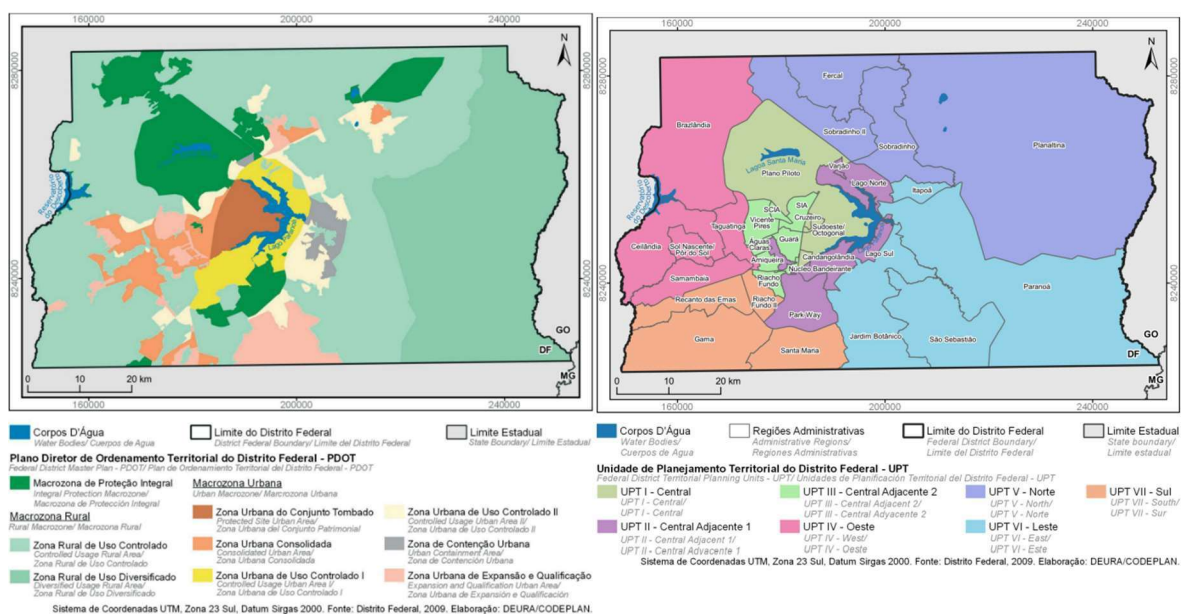
O zoneamento, no nosso estudo de caso do DF, está territorialmente condicionado as divisões das RAs que seguem mais a lógica da gestão da administração pública ainda focada na linha da administração públicas do modelo gerencial. Pela correspondência da divisão territorial das RAs e da distribuição de poder delegada aos administradores regionais, que não são eleitos pelo povo, a própria divisão e evolução

<sup>185</sup> Muito do fenômeno de expansão e criação de novas regiões administrativas ocorre por força do processo de grilagem, que é o parcelamento irregular e venda de terra pública, já que a terra no DF é predominantemente do próprio governo Distrito Federal desde sua criação em 1964.

crecente do número de RAs segue essa lógica de acomodar interesses de poder econômico.<sup>186</sup>

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial, PDOT vigente foi aprovado em 2009, seu mapa de zoneamento territorial classifica e enquadra todo o território em Macrozonas de: Proteção Integral, Rural, Urbana<sup>187</sup>, a primeira imagem abaixo à esquerda.

Figura 50: Macrozoneamento do PDOT e Unidades de Planejamento Territorial (UPT),



Fonte: GDF 2022

Acima, à direita PDOT regionalizou o território do Distrito Federal em Unidades de Planejamento Territorial (UPT), agregando as Regiões Administrativas que possam similaridades e algum grau de dependência da infraestrutura viária, equipamentos e serviços. As UPTs servem como base para a elaboração de políticas locais de

<sup>186</sup> Demonstramos assim o argumento que o desequilíbrio do tripé da sustentabilidade é o cenário posto que encontramos de modo geral nas cidades dessa segunda década do século XXI. O poder econômico sendo predominante o que de fato influencia na tomada de decisão sobre o uso e ocupação dos territórios. A metodologia de definição das RAs pode ser conhecida por meio da Nota Metodológica produzida pela CODEPLAN em 2018, acessível nessa página abaixo. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Delimita%C3%A7%C3%B5es-das-RAs-PDAD-DF-Nota-Metodologica.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>187</sup> <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Atlas-do-Distrito-Federal-2020-Cap%C3%ADtulo-3.pdf>

ordenamento e gestão do território. Foram definidas sete UPTs: Norte, Sul, Leste, Oeste, Central e Central Adjacente 1 e 2. Outra classificação é o PPCub, um plano com seu zoneamento específico que se destina a área tombada de Brasília, se aplica a Asa Sul.<sup>188</sup>

A revisão do PDOT que vem sendo trabalhada em 2024, possui a seguinte divisão metodológica em Eixos temáticos que orientam os estudos e proposições para a revisão do PDOT de modo a atender as políticas setoriais: Habitação e Regularização Fundiária, Gestão da Valorização Social da Terra, Ruralidades, Território Resiliente, Meio Ambiente e Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico Sustentável e Centralidades, Participação social e Governança.



Fonte: GDF 2022

O zoneamento do DF comporta AEIS Área Especial de Interesse Social e ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico. As AEIS são prioritárias para oferta de moradias populares, ações de urbanização, de regularização urbanística e fundiária, se enquadram como territórios ocupados predominantemente por famílias de baixa renda e onde a regularização de interesse social se aplica, os estudos de caso são os territórios do Sol Nascente, o Varjão e parte de Vicente Pires.

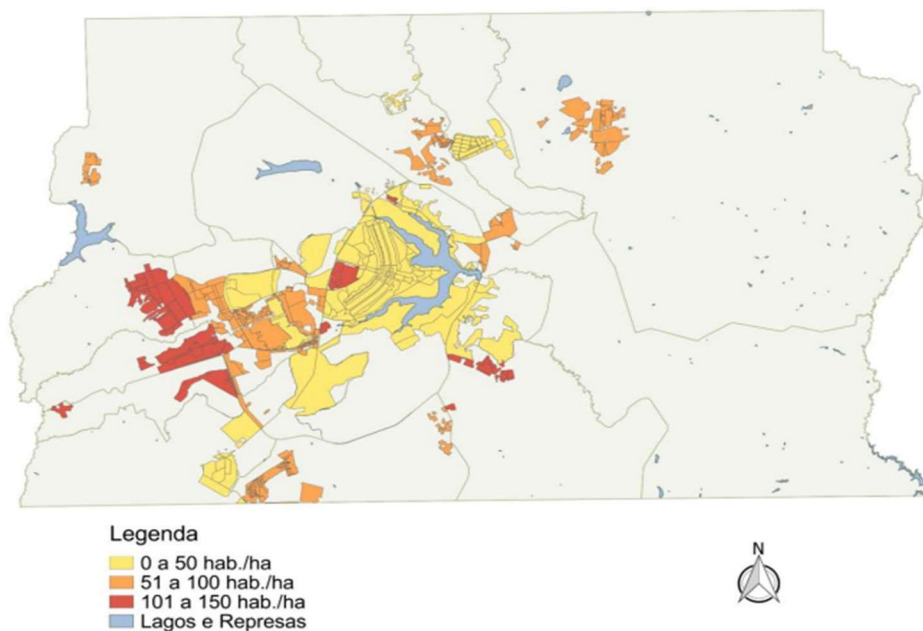
As ARIEs já são uma classificação adotada no zoneamento do DF para unidades de conservação de uso sustentável de pouca ou nenhuma ocupação humana, as ARIEs podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, sendo o seu uso possível desde que respeitados os critérios técnico-científicos para a exploração dos produtos naturais.

<sup>188</sup> O PPCUB divide o conjunto urbanístico em 12 Territórios de Preservação (TPs), cada um com regras próprias e subdivididos em Unidades de Preservação (UPs), onde são definidos os parâmetros de uso e ocupação, os instrumentos de controle urbanístico e de preservação.

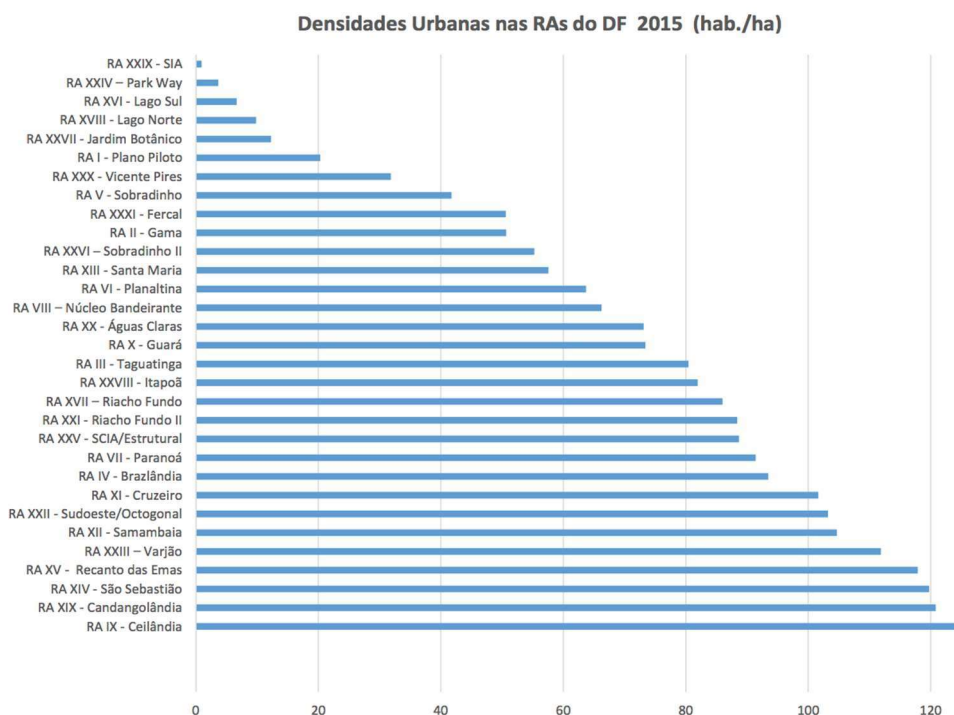


Há 12 ARIES<sup>189</sup> no Distrito Federal; sendo que nos nossos estudos de caso apenas a ARIE JK, que coincide como território CC, a outra área CC encontra-se no lago norte e tem zoneamento de área rural especial (ARINE), tendo por força de lei um limite de áreas construídas nas chácaras, entretanto há uma pequena comunidade denominada Urubu onde existem famílias habitando lotes parcelados irregularmente já há algumas décadas. A área possui uma cachoeira que é conhecida e usufruída e protegida pelos moradores mais antigos da região. A organização da associação desses moradores também surgiu pela necessidade de se coibir novas ocupações irregulares e regulares como a área de expansão urbana denominada Taquari II (exemplo de CT) que está aprovada como expansão urbana pelo GDF mas se implanta sobre um bioma virgem de Serrado que vem sendo reivindicado como de preservação e reserva dos aquíferos por essa comunidade. Segue abaixo o mapa de densidades do DF, que fornece visualmente a comparação dessa densidade no território, seguida de um gráfico de barras que compara a densidade de cada RA. Observa-se que a cor cinza do mapa não indica ocupação, o caso da região da Serrinha do Paranoá, a expansão Taquari II.

Figuras 53: Mapa e gráfico de densidades do DF em 2015.



<sup>189</sup> Disponível em: <https://www.ibram.df.gov.br/o-que-e-uma-arie/>. Acesso em: 07 mar. 2023.



Fonte: Site antigo CODEPLAN GDF

Análises convergentes das áreas devem abranger reconhecimento da paisagem, das formas urbanas e também a abrangência de oferta de serviços, dos exemplos abaixo, as Políticas distritais de Educação e de Saúde e suas respectivas divisões e as divisões atuais. Os estudos de caso da tese estão envolvidas cinco regiões administrativas do: **Lago Norte:** Taquari II (CT) e Núcleo Rural Córrego do Urubu (CC); **Varjão:** Varjão (TT); **Plano Piloto:** Asa Sul (TC); **Sol Nascente e Pôr do Sol:** Arie JK (CC); **Vicente Pires:** Jóquei (CT) e Vicente Pires (TT).

Tabela 4- Áreas de estudos da metodologia pela autora

<b>TC</b>	Asa Sul (RA Plano Piloto)	Sol Nascente trecho 3 (RA Sol Nascente)
<b>TT</b> ARIs	Varjão (RA Varjão)	Vicente Pires (RA Vicente Pires)
<b>CC</b> ARIEs	Córrego do Urubu e Serrinha (RA Lago Norte)	ARIE JK (RA Sol Nascente)
<b>CT</b>	Taquari II	Jóquei

projetos de expansão	(RA Lago Norte)	(RA Vicente Pires)
----------------------	-----------------	--------------------

Fonte: Tabela feita pela autora

Sendo as RAs as menores unidades administrativas de gestão territorial do DF, são "porções espaciais" importantes e relevantes, inclusive por serem unidades de planejamento e gestão dos territórios que abrangem, e foram muitas vezes criadas dentro de uma tensão de busca por poderes políticos que favoreceram a explosão da quantidade de RAs com as mais diversas escalas. As unidades de planejamento e gestão e dados secundários, disponíveis nas páginas oficiais das RAs e órgãos do governo do Distrito Federal e da Universidade de Brasília serão a fonte de trabalho. Observa-se que as RAs com maior poder aquisitivo possuem mais informações, as RAs do Plano Piloto, Vicente Pires e Lago Norte possuem informações mais detalhadas que as RAs do Sol Nascente e Varjão, sendo que as duas últimas nem mapas possuem nas páginas oficiais do GDF em consultas realizadas nos anos de 2022 e 2023. No processo de elaboração das fichas de cada território, em conversa com servidores do GDF acerca da minha pesquisa, comentei da minha percepção de que os locais de população de menor renda eram coincidentemente os com menores informações disponíveis em sites oficiais, tive a confirmação da mesma percepção de alguns técnicos, que também se indignavam pela mesma constatação.

As fontes onde foram buscadas esses temas e dados, no caso do Distrito Federal, estão disponíveis no site do antigo CODEPLAN, SEDUH, GEOPORTAL SISDIA, portais das RAs, UNB, outros portais de órgãos do GDF. Dados de pesquisas e cadastros de instituições de reconhecida idoneidade em seus campos de atuação também são fontes dessa construção de um retrato do território. Esses dados, de cada uma das áreas temáticas do tripé de sustentabilidade, devem ter algum rebatimento nas fichas de cada RA e na correspondente classificação daquela RA conforme a matriz de análise territorial. Isso quer dizer que conforme a classificação de cada território, CC, TC, TT e CT, há destaque e peso de alguns temas e dados.

Por exemplo, as áreas CC têm maior atenção a dados relacionados ao tema ambiental, entretanto não significa que os dados das outras duas áreas devem ser descartadas, pode-se por exemplo, ainda no caso das áreas CC, que o território do

estudo de caso tenha passado por algum fato histórico que tenha promovido a preservação, recuperação da área, pela supressão de atividades e usos antrópicos. Pode ser que nos históricos dos dados relacionados aos temas sociais e econômicos tenham também contribuído para a “vocaçãõ” daquela área ser classificada como CC, entendendo justamente pela maior aderência de suas características ao cumprimento da função social daquela área em alinhamento com os interesses públicos da comunidade da área ou adjacente. Nesse sentido, ainda no caso CC, a consideração de dados econômicos e sociais de outras épocas, são necessários para que se compreenda a dinâmica de ocupação daquele território, e se tenha compreensão de como a ocupação humana que foi suprimida, ou sempre existiu, mas de baixíssima densidade, contribuindo para sua “vocaçãõ” CC.

Essa metodologia busca contribuir para análise territorial e tomada de decisão do planejamento e gestão que se rebate no macrozoneamento na escala municipal (distrital no caso do DF) e do zoneamento, na escala intraurbana, que por sua vez se relacionam aos projetos urbanísticos de espaços públicos como parques, praças e equipamentos sociais necessários, dando suporte às decisões da gestão urbana. O que o território é e o que ele pretende se tornar. Quais suas “vocações” ambientais, econômicas e sociais.

Sob o ponto de vista do interesse público, essa classificação da matriz de análise territorial pode apoiar o intercâmbio de informações de territórios diferentes, mas com características em comum que podem compartilhar soluções similares. Não se pode perder de vista que essa categorização proposta pela matriz de análise territorial, essencialmente, busca cercar-se de informações reais sobre o território que possam melhor definir a ocupação presente e futura. A matriz de análise territorial, usando o Distrito Federal (DF) como estudo de caso, distingue áreas urbanas, rurais, de conservação; de acordo com seu uso atual e futuro (conservar-transformar). Busca entender a complexidade do planejamento urbano sob perspectivas ambientais, sociais e econômicas, as fichas técnicas refletem as particularidades de diferentes regiões administrativas, destacando as dinâmicas de ocupação.

Para implantação de novos parcelamentos ou remodelações e transformação urbanas, além do conhecimento do sítio sob os aspectos de vegetação nativas, bacias e geomorfologia, se faz necessário o conhecimento da capacidade da infraestrutura, o que

se tem, o que se é requerido, inclusive é muito relevante se considerar aspectos de conectividade às redes rápidas de internet, na atual conjuntura para democratização do conhecimento. Considerar o sistema de objetos e de ações, que formam espaços conforme as teorias de Santos (1988,1991,1994, 2000), cuja obra hoje tão atual, convergindo com a teoria da terceira modernidade de Ascher (2010).

A disponibilização desigual de informação no caso concreto, aqui do governo e administração do Distrito Federal, confirma as evidências levantadas, em especial no contexto histórico, de que à população de menor renda cabem sempre os ônus, os bônus restam apenas aos que mantem privilégios. As áreas de preservação onde moram pessoas de maior renda são na maioria dos casos bem-sucedidos em metas de conservação. Enquanto as áreas periféricas como a Arie JK (na região da Ceilândia, Por do Sol, Samambaia), a demanda por parques acaba não sendo a principal reivindicação que uma população que sobrevive com o constante desafio de comer, ter acesso à educação, saúde e mobilidade. Por força dessas demandas urgentes, muitas vezes, a uma sociedade civil organizada destina maior energia para a sobrevivência, sobressaindo assim às preocupações com questões ambientais, em territórios com menor renda.

O Lago Norte surgiu em 1961 com nome original de Península Norte, mas para ter o nome equivalente ao Lago Sul que já existia, foi alterado. A região administrativa é composta por 5 setores ocupando 66,08 km<sup>2</sup>, o setor de Mansões de Lago Norte, onde se localizam áreas remanescentes rurais e teve ocupação de chácaras desde os primórdios da capital, onde se localiza a Serrinha do Paranoá<sup>190</sup>, o Setor Centro de Atividades - CA, ocupado especialmente a partir dos anos 2000 e onde se localiza um shopping de alta padrão (Iguatemi), o Setor Taquari I (existente e II (previsto) com predominância de residências unifamiliares. O Setor da Península, dividido em quadras de lago (QL) e internas (QI) e o Setor Núcleo Rural, de Chácaras remanescentes é onde se localiza.

O Varjão é uma pequena região administrativa criada dentro da região administrativa do Lago Norte, que por sua vez era contida pela RA de Brasília quando a capital foi instituída. Sua origem, ainda com caráter rural, foi na década de 1960 em

---

<sup>190</sup> ANDRADE, Liza Maria Souza de; LEMOS, Natália da Silva; PRATES, Samuel da Cruz (org.). Serrinha do Paranoá sensível à água. Brasília, DF: LaSUS FAU: Editora Universidade de Brasília, 2022

terra pública e a Vila Varjão surgiu na década de 1970 quando o posseiro dessa terra resolveu dividir a área dando início ao povoamento (CODEPLAN, 2006). Em 1984 foi realizado o primeiro estudo para fixação do Varjão pelo Grupo Executivo Para Assentamento de Favelas e Invasões – GEPAFI, nessa época contando com mais de 120 famílias oriundas em sua maior parte do sul da Bahia e com relações de parentesco e amizade<sup>191</sup>.

A segunda versão, Andrade (2004) destaca que há relatos dos pioneiros da cidade que a Vila Varjão surgiu em meados dos anos 60, com a chegada da primeira família vinda da Bahia destinada a trabalhar na chácara de um deputado, um posseiro que detinha a posse da área atual. Segundo Person (2006), após o fim do mandato, este deputado programou a divisão das terras para seus empregados e subdivisão para parentes e amigos destes, apesar da propriedade ser do GDF e administrada pela TERRACAP (Gomes, 2011, p. 36)

Para a região do Sol Nascente mapas foram achados no RIMA do Sol Nascente, pois na página que trata da RA não há mapa vinculado. O trecho 03 do Sol Nascente é considerado área de risco, sujeita-se a receber águas pluviais da Ceilândia vindas da avenida Hélio Prates. O Grupo Periféricos da UNB, e outras assessorias técnicas ligadas aos movimentos organizados de luta por moradia, têm organizado a comunidade sobre a reivindicação de suas causas e medidas necessárias para amenizar problemas com chuvas fortes que se tornarão mais frequentes. E pensando também que a cidade de tantas casas precisa dar caminho às águas, se entende necessário o uso de jardins sarjetas, infraestrutura verde, para condução das águas ao mesmo tempo infiltração e arborização com espécies de pequeno porte do cerrado como quaresmeiras, ipês.

#### *4.2 - Fichas Técnicas construídas a partir de dados secundários dos Territórios obtidos por fontes de pesquisa oficiais das RAs.*

---

<sup>191</sup> Em 1989 existiam 378 residências com 550 famílias e 3.200 habitantes (CODEPLAN, 2006) no Varjão, e em 1991, o Decreto nº 13.132/1991 definiu a fixação da população no local e determinou a elaboração de um projeto urbanístico para sua implantação definitiva. Em 2000 foi implantado o Projeto Integrado Vila Varjão, do Programa Habitar Brasil/BID, parceria entre o GDF, Ministério das Cidades e BID, criado 1500 lotes e construídos 208 apartamentos e 97 casas.

A metodologia da ficha de organização é básica para análises multiescalares e multisetoriais nos territórios, e pode apontar as melhores aptidões de ocupação. A análise dessa interação de modo sistemático e contínuo é uma atividade primordial para aprimoramento da política pública na medida que pela ausência dessa atividade de monitoramento usos conflitantes ocorrem violações ambientais, de direitos humanos.

As Políticas mais recentes de efetivação de direitos humanos, como da Mulher, Pessoa com Deficiência, pessoa cotista (social e racial), coincidem déficits sociais e econômicos que demonstram as chamadas Interseccionalidades, ou sobreposição ou intersecção de identidades sociais e sistemas relacionados a opressão, dominação ou discriminação no mesmo território. Os princípios do método de organização em fichas (que enquanto método está sempre em aprimoramento) é que a separação de temas categoriza pelas informações existentes, pela capacidade de conseguir extrair de cada pesquisa de cada órgão que produziu algum material relacionado àquele território dados objetivos e visualmente legíveis para disseminação de conhecimento relacionado ao território para qualificação dos processos de tomada de decisão populares.

A metodologia adotada não prevê realizar estudos primários, e sim utilizar de diversas fontes de pesquisas oficiais, material que se acessa como pesquisadora de doutorado, mas que cidadãos aleatórios que tem começado a se interessar por conhecer o local onde moram também podem acessar. Desta forma reafirma-se a intenção de demonstrar a importância da democratização da informação para evolução desse cenário posto, sendo essa a principal forma de se viabilizar a gestão participativa e democrática dos territórios.

Figura 54: Tripé da Sustentabilidade, área de estudos da metodologia pela autora

<b>sociais</b>	<b>econômicos</b>	<b>ambientais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1-Renda,</li> <li>2-Evasão escolar,</li> <li>3- Equip. saúde, ubs,</li> <li>4 -idade, creche</li> <li>5 -raça , lgbtqi+ e gênero</li> <li>6- pessoa com deficiência,</li> <li>7- situação de rua, assistência</li> <li>8- déficit moradia</li> <li>9-Condição da moradia</li> <li>10- Condição de acesso a serviços de infraestrutura</li> <li>11- prática de esportes</li> <li>12- alimentação saudável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1-mercado imobiliário</li> <li>2- oferta emprego</li> <li>3- oferta transporte público,</li> <li>4-Indústria, construção civil, atividade econômica, institucionais</li> <li>5- legalidade fundiária</li> <li>6- uso e atividades</li> <li>7- mercado turismo</li> <li>8- mercado cultura</li> <li>9- Previdência e economia</li> <li>10- tributação, arrecadação e gastos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1-Tipo geológico,</li> <li>2-vegetação,</li> <li>3-condição ocupação vegetal,</li> <li>4-saneamento</li> <li>5- abastecimento água</li> <li>6- corredor fauna</li> <li>7 -APP urbana</li> <li>8- impactos</li> <li>9- poluição</li> <li>10- resíduos</li> <li>11- eficiência energética</li> <li>12- prevenção do risco</li> <li>13- reaproveitamento edílico e economia carbono</li> </ul>

Fonte: Autora

Organizar informações em fichas com os mesmos campos para todas RAs que tratam de um ou dois territórios da matriz de análise territorial foi o caminho adotado para a organização dessas informações. Além das análises comparativas entre dados das RAs, são também relevantes para a pesquisa a forma das ocupações em termos de composição da paisagem. A distinção entre as densidades urbanas entre as RAs e as formas como essa densidade se materializa que define as paisagens.

As 5 fichas são as formas de parametrizar a apresentação dos dados pesquisados de forma organizada, frente a uma limitação de fontes, há territórios com mais dados produzidos que outros, seja pelo governo, seja por estudos específicos. Os institutos de pesquisa e outras fontes de dados oficiais produzem indicadores exatos e relacionados a cada uma das políticas. Com o apoio de instrumentos de geoprocessamento é possível fazer uma interação dos dados disponíveis para revelar comportamentos ambientais, sociais e econômicos dos territórios. Vimos que o termo interoperabilidade é usado pela ciência da tecnologia da informação e pode ser entendido como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.

Os estudos de caso foram organizados em uma ficha padrão preenchida com dados encontrados em pesquisas e portais como a PDAD (pesquisa de amostra de domicílios que é por RA), além dos geoportais, SISIDIA e sites com pesquisas, estudos de impacto em sites oficiais. Com base nesses dados a ficha sistematiza de 11 itens, um quadro para cada RA que se relaciona no mínimo a um dos 8 territórios, (2 de cada matriz CC, CT, TC, TT), num modo de demonstrar similaridades e convergências de áreas classificadas. A metodologia não envolveu busca de dados primários, tendo como base materiais obtidos por meio digital dos portais eletrônicos dos órgãos do GDF relacionados ao planejamento urbano e o sistema administrativo das RAs, assim a pesquisa se utilizou de dados secundários.<sup>192</sup>

Cada ficha traz uma análise baseada em dados secundários oficiais, cobrindo aspectos como densidade, zoneamento, áreas verdes, infraestrutura, e questões sociais,

---

<sup>192</sup> Recordo que fui uma doutoranda da pandemia, assim o método de não realizar pesquisa de campo de dados primários também se configurou por essa determinante tão relevante que teve diversos impactos nas rotinas dos habitantes do planeta nos anos de 2020 e 2021.



econômicas e ambientais, sublinhando a importância de estratégias diferenciadas que atendam às necessidades e características específicas de cada território dentro do DF. Essa forma de busca de dados existentes é essencial para o processo de participação e leitura comunitária, por permitirá uma democratização de conhecimento com a comunidade prévio ao planejamento participativo. Seguem as fichas separadas por RAs:

**4.2.1 RA Lago Norte**

**Taquari II (CT) e Núcleo Rural Córrego do Urubu (CC)**

RA-Lago Norte (Leinº641-de-10-01-1994)[https://www.lagonorte.df.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Mapa\\_Base\\_lago\\_norte.jp](https://www.lagonorte.df.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Mapa_Base_lago_norte.jp).



**1.Densidade ocupação territorial**

<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Lago-Norte.pdf>

CC mapa das áreas rurais remanescente dos córregos URUBU/OLHOS DÁGUA JERIVÁ A-JERIVÁ B TAMANDUÁ BÁLSAMO consolidaram APAs com moradias de chácaras. CT Previsão na LUOS Taquari II, R1-permeabilidade de 10% e 9,5 de altura, denso

A RA Lago Norte abrange os territórios CC e CT que são caracterizados pela baixa densidade. CC APP do Urubu possui diversas habitações, entretanto desde a ocupação dessa área por chácaras as massas verdes aumentaram. CT é o novo parcelamento Taquari II previsto na LUOS, mas contestado pelo movimento ambientalista rural que habita a região.

**Legenda**

- Ocupação Urbana 1964
- Ocupação Urbana 1975
- Ocupação Urbana 1982
- Ocupação Urbana 1986
- Ocupação Urbana 1991
- Ocupação Urbana 1997
- Ocupação Urbana 2004
- Ocupação Urbana 2009
- Ocupação Urbana até 2013

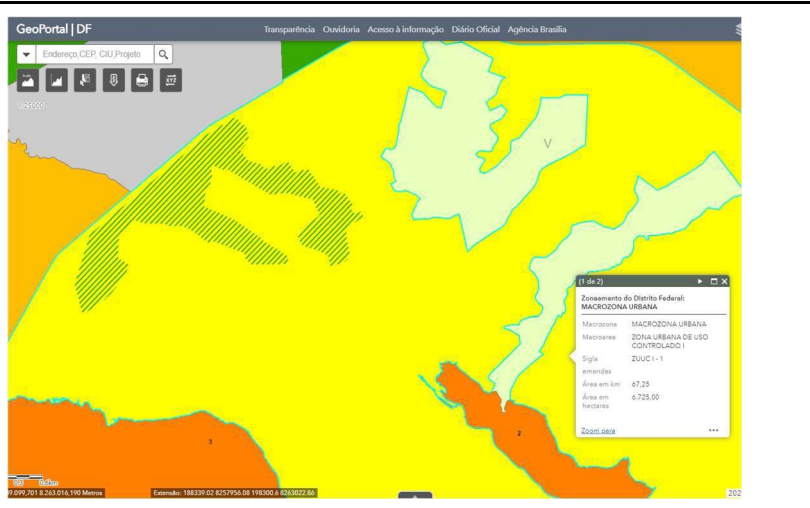
<https://infodf.ipe.df.gov.br/urbano/densidades-urbanas-nas-regioes-administrativas-do-df-2015/>

**2. Macrozona do PDOT e Águas (APP-ZEMA, cursos d'água)**

**Legenda**

Macrozonas

- Macrozona Urbana
- Macrozona Rural



### 3.Zoneamento LUOS 2022

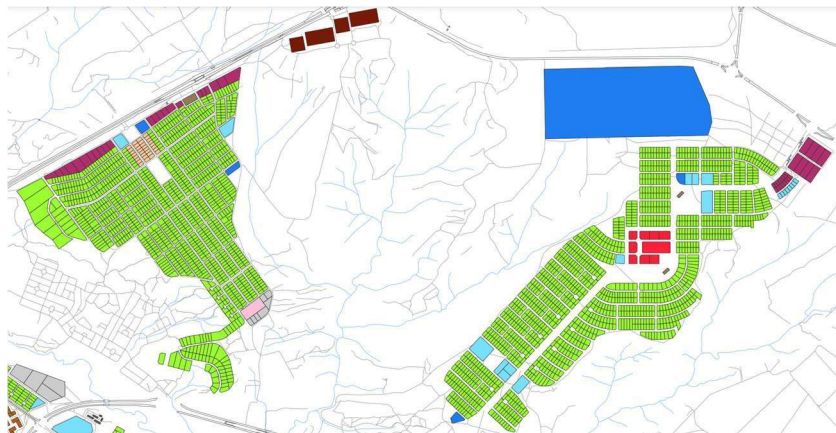
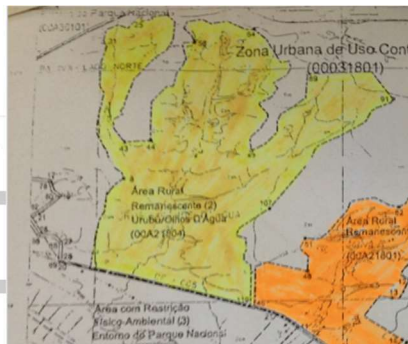
Macrozona Urbana e Rural (em amarelo em mapa fotografado) e Zoneamento das Diretrizes Urbanísticas para o Lago Norte(PDOT) para o novo bairro Taquari II



**LUOS** Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal

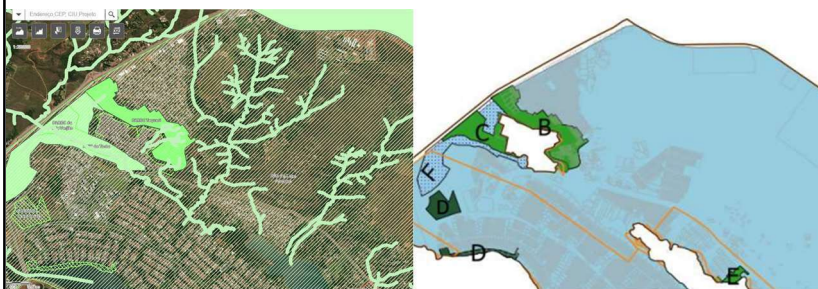
Anexo II  
**Mapa 16A – Uso do Solo**  
Região Administrativa do Lago Norte  
RA XVIII

PARÂMETROS CARTOGRÁFICOS  
Projeção Universal Transversa De Mercator - UTM  
Datum Horizontal: Sirgas 2000  
Meridiano Central: 45°



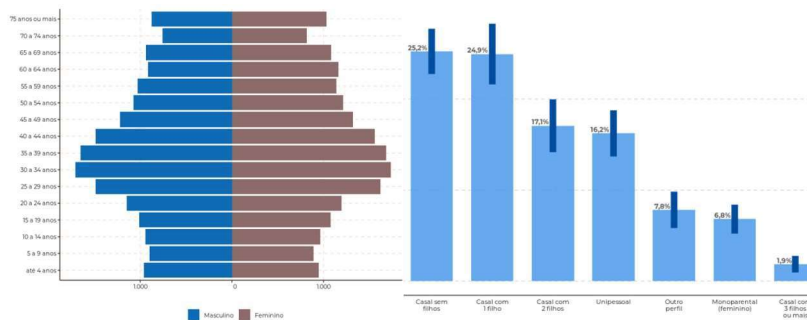
### 4.Áreas Verdes

Unidades de Conservação (IBRAM) do Geoportal DF <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Lago-Norte.pdf>

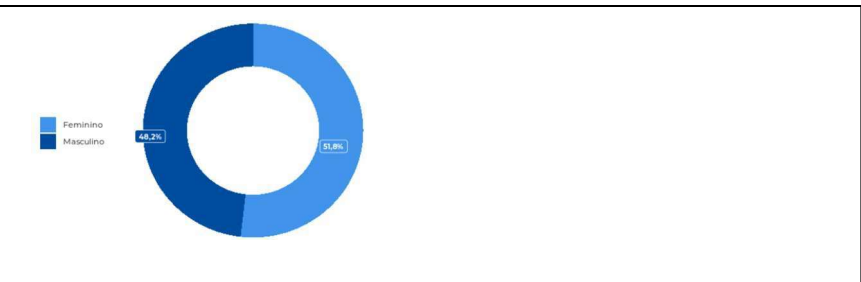


### 5. PDAD

**5.1 Faixa etária, tipos de famílias, arranjos (PDAD) domiciliares**  
predominância de pessoas jovens faixa de 30 anos (25,2% casal sem filhos, 24,9% casal com 1 filho, 17,1% casal com 2 filhos, 16,2% unipessoal, 7,8% outro perfil, 6,8% monoparental feminina, 1,9% casal +3 filhos.

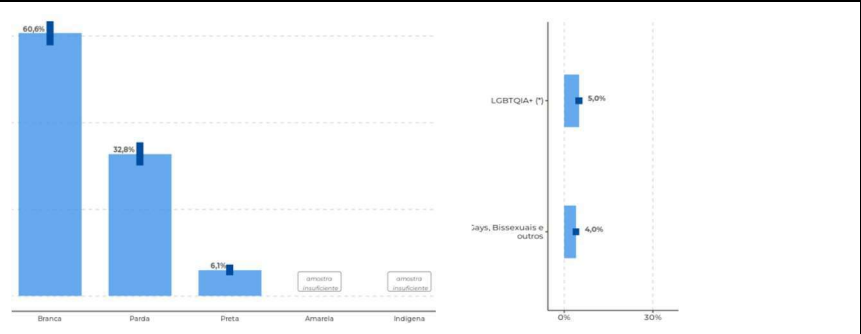


**5.2 Gênero**  
 feminino 51,8% e masc.  
 48,2%,



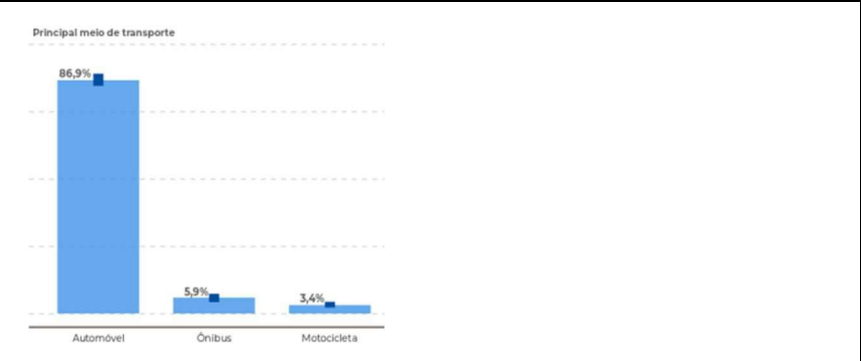
**5.3 Racial**  
 60,8% branca, 32,8%  
 parda,6,3% pretas.

**5.4 Orientação sexual**  
 5% LGNTQIA+ , 4% Lésbicas,  
 gays, bissexuais e outros.



**5.5 Mobilidade**  
 86,9%carro,  
 5,9% ônibus, 3,4% moto

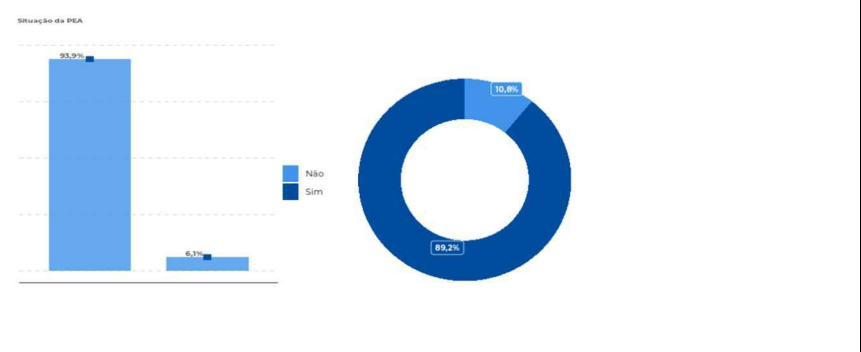
Veja que o modal a pé nem aparece



**5.6 Trabalho**

ocupado(93,9%)  
 desocupado 6,3%),

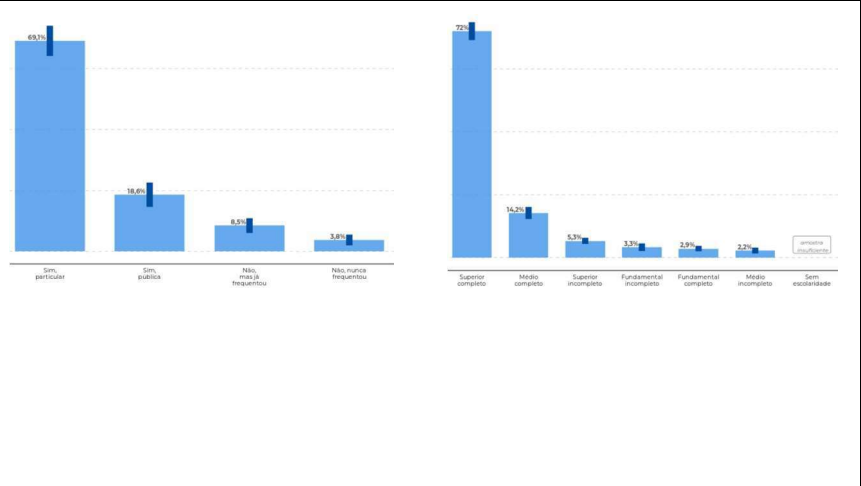
89,2% de trabalhadores com  
 carteira assinada e 10,8%  
 sem



**5.7 Educação**

frequência 4 a 24 anos:  
 65,9% sim, particular, 18,6%  
 sim pública, 8,5% não, 3,8%  
 nunca frequentou.

escolaridade +25: 72  
 %superior; 14,2% médio;  
 5,3% superior incompleto  
 3,3%fundamental  
 incompleto,2,9%  
 fundamental completo; 2,2%  
 médio incompleto; 0%sem.



<p><b>6. Fundiária</b>                  Geoportal em <b>violeta</b> lotes legalmente registrados e em <b>rosa</b> ocupações identificadas (ago./23)</p> <p>SISGIA lotes irregulares DF Legal (2013 a 2023)  <a href="https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html">https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html</a></p>	
<p><b>7. Paisagem, clima e forma urbana</b>                  O (TC) Taquari II que ainda não saiu e não se quer sua execução, é uma expansão em uma área de cerrado e recarga de aquíferos. O Urubu que é um (CC) que mora pouca gente tem pouca construção, e tem uso sustentável com a mata aumentada ano a ano.</p>	<p>A paisagem da Serrinha do Paranoá, a CC que possui estradas vicinais de terra e casas espaçadas próximas ao córrego.</p> 
<p><b>8. Parâmetros urbanísticos, espaços urbanos</b>                  google street view e vistas calçadas fachadas,</p>  <p><small>** Figura de Caminhamento da adutora e principais unidades</small></p>	<p>Que tipos de paisagens geram os parâmetros definidos para aquela área. O bairro novo se estenderia sobre cerrado?</p>  <p>A CT é Cerrado campo sujo. CT seria uma devastação de cerrado, bioma menos nobre que a floresta de savana na beira do app. É necessário um bairro novo que destrua mais vegetação, que ameace a recarga dos córregos?                  A permeabilidade do solo em caráter prioritário para CT e CC</p>  <p>CC tendo a habitação como elemento essencial da manutenção é mais eficaz para a preservação que uso como parque? Há apropriação de terras públicas quando parcela área rural com lotes de tamanhos urbanos?</p>

**9. Malha viária e acessibilidade**

Há a previsão da ocupação do prive 2 sem ruas abertas



**10. Parcelamentos CT e impermeabilizações resilientes às mudanças climáticas**

RA XVIII – LAGO NORTE

Macrozonas  
 ■ Macrozona Urbana  
 ■ Macrozona Rural

CT

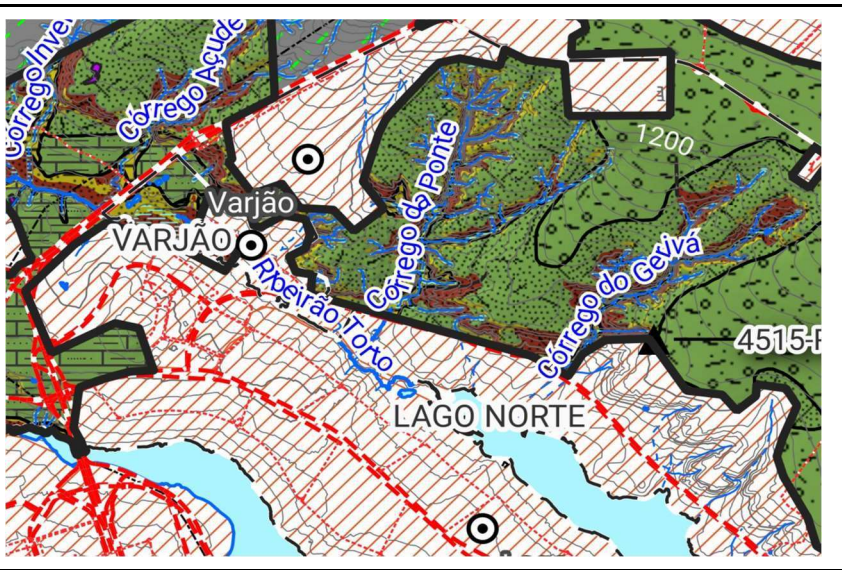
A tendência de verticalização e adensamento que se verifica na região terá impacto na impermeabilização maior da área que geograficamente se encontra no topo, sob duas áreas de APP da Serrinha, Córregos Urubu e Jerivá. Para implantação legal ( está na LUOS) houve adequado estudo técnico ambiental e social igual existe o econômico? Altura até 9m RE 1

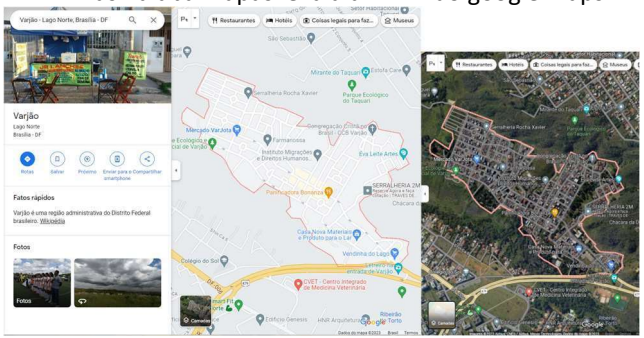
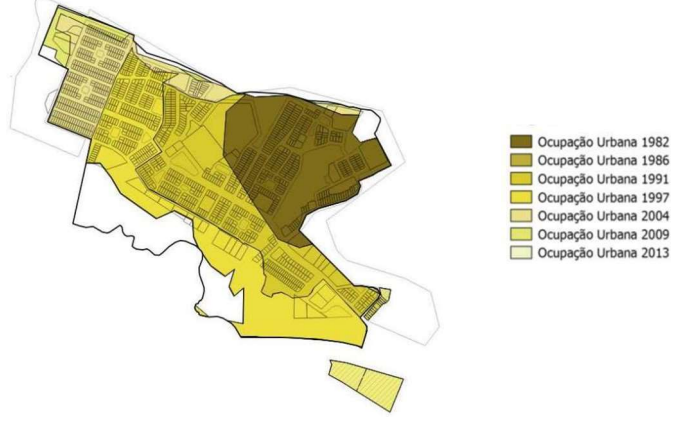
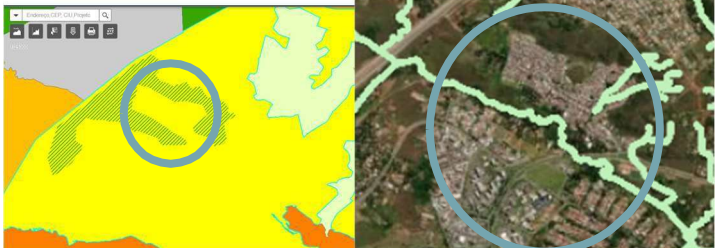

UOS	FAIXA ÁREA(m²)
RE 1 <sup>(1)</sup> (2)	500<as2000
RE 1 - SHTq Tr 1	450<as7000
RE 1 - SHTq Tr 1	8000<as20000
RE 1 - SHTq Tr 2	600<as3000
RE 2	4000<as8500

CC Área de chácaras, muita habitação que se estabeleceu na rua dos Angicos. Instaurando o parque algumas casas saem

**11. Aptidão à urbanização carta geotécnica do DF**

fonte:  
<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212>

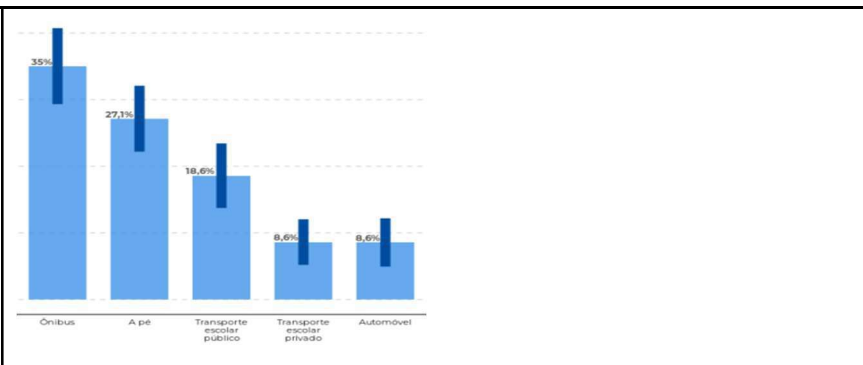


<p><b>4.2.2 RA Varjão</b></p>	<p><b>Varjão (TT)</b></p>
<p>RA <b>VARJÃO</b> (LEI Nº 3.153, DE 6 DE MAIO DE 2003 DODF DE 07.05.2003)</p>	<p>Atenções não há mapa oficial no site da RA <a href="https://www.varjao.df.gov.br/">https://www.varjao.df.gov.br/</a>, mas na aba mapas leva a um link ao google maps</p> 
<p><b>1. Densidade ocupação territorial</b></p> <p>RA Varjão coincide com o território TT que é caracterizado como área já transformada cuja tendência é adensar de forma controlada (2 pisos ou 3 no máximo).  <a href="https://infodf.ipe.df.gov.br/urbano/densidades-urbanas-nas-regioes-administrativas-do-df-2015/">https://infodf.ipe.df.gov.br/urbano/densidades-urbanas-nas-regioes-administrativas-do-df-2015/</a></p>	<p>A densidade aqui é desejável para atender ao interesse do trabalhador.</p> 
<p><b>2. Macrozona do PDOT e Águas (APP-ZEMA, cursos d'água)</b></p>	
<p><b>3. Zoneamento</b></p> <p><b>LUOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>RE 3</li> <li>RO 1</li> <li>RO 2</li> <li>CSIR 1 NO</li> <li>CSIR 2 NO</li> <li>CSIR 3</li> <li>Inst EP</li> <li>Inst</li> <li>Metrô</li> <li>Sistema viário</li> <li>Hidrografia</li> <li>Massa d'água</li> </ul> <p><b>LUOS</b> Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal</p> <p>Área II</p> <p><b>Mapa 19A – Uso do Solo</b> Região Administrativa do Varjão RA XXIII</p> <p>PARÂMETROS CARTOGRAFICOS</p> <p>Projeção Universal Transversa De Mercator - UTM Datum Horizontal: Sirgas 2000 Meridiano Central: 47° Fuso: 23 Sul</p> <p>DADOS DE PROJETO</p> <p>FONTE: ESTUDO ELABORAÇÃO: SUBDESENV DATA: 06 de Novembro de 2009</p> <p>ESCALA GRÁFICA</p> 	

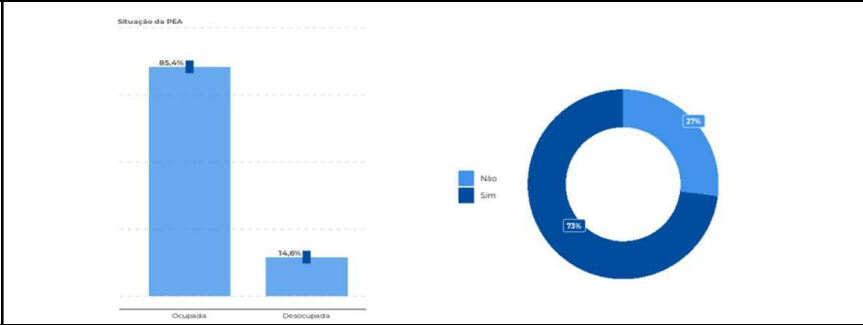




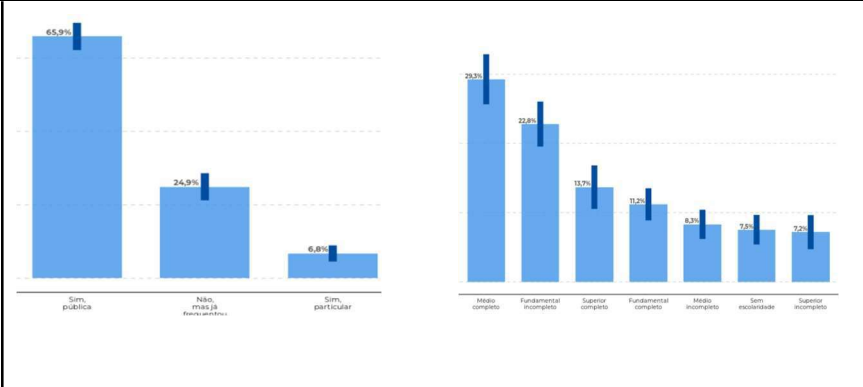
**5.5 Mobilidade**  
 35%ônibus,27,1% pé,18,6% público escolar, 8,6% privado escolar, 8,6% carro,



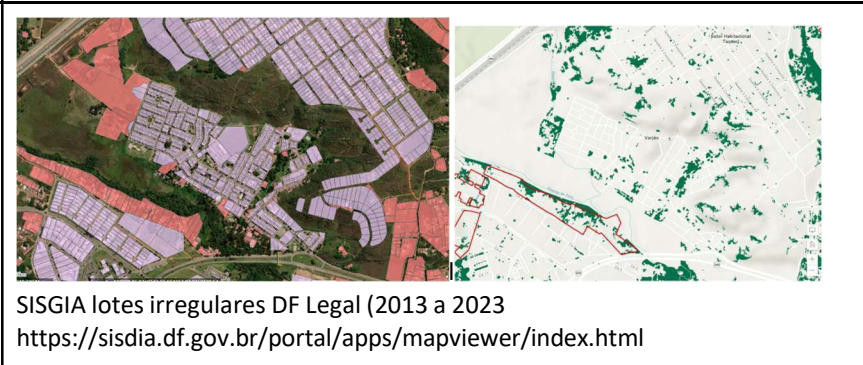
**5.6 Trabalho**  
 - ocupado(85,4%) - desocupado (14,6%)  
 -73% carteira assinada,27%não) potência, política de passe livre que incentiva o livre trabalho, feiras organizadas



**5.7 Educação**  
 -frequência 4 a 24 anos: 65,9% sim, pública.; 24,9% não; 6,8% sim part.  
 -escolaridade +25 (29,3%médio, 22,8%fundamental incompleto,13,7% superior, 11,2%fundamental, 8,3% médio incompleto, 7,5%sem , 7,2%superior incompleto)



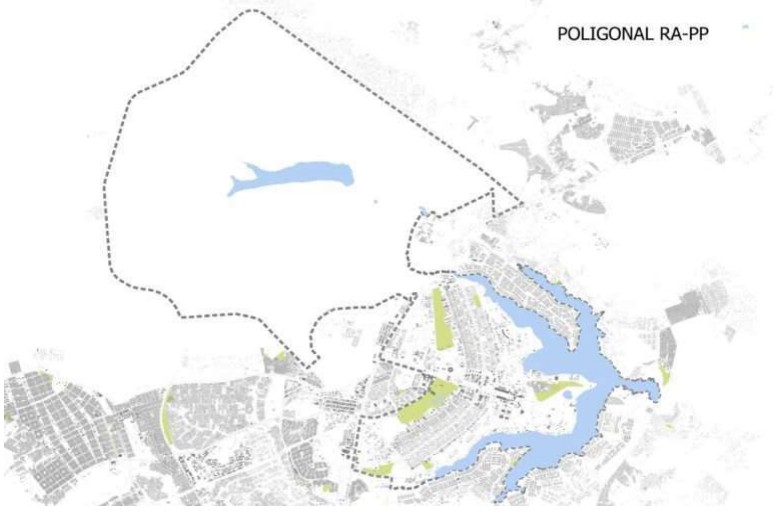
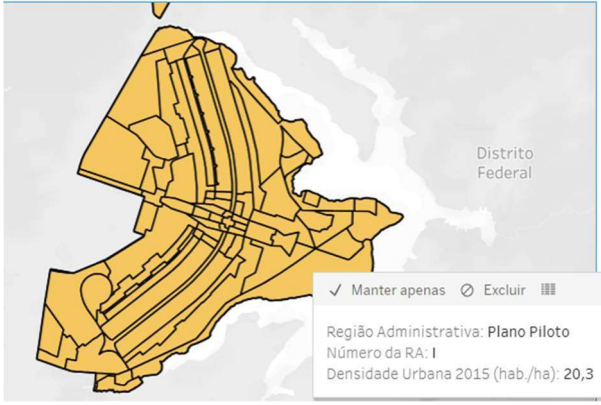

**6. Fundiária**  
 Geoportal em **violeta** lotes legalmente registrados e em **rosa** ocupações identificadas (ago./23)



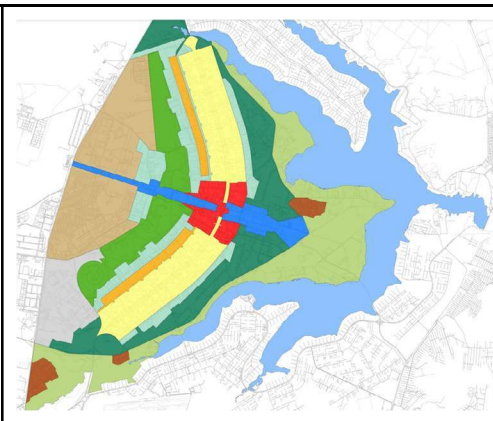
**7. Paisagem, Clima e forma urbana**  
<https://earth.google.com/web/@-15.71236532,-47.87515792,1025.07446289a,0d,60y,109.11423368h,76.64498738t,0r/data=lhoKfKRDZGldUExa2ljWnFBeWs4V E1lancQAg>



<p><b>8. Parâmetros urbanísticos, espaços urbanos</b> google street view e vistas calçadas fachadas,</p>	<p>Que tipos de paisagens geram os parâmetros definidos para aquela área. As vias coletoras e prédios são um tipo de paisagem, assim como as casas</p> 
<p><b>9. Malha viária e acessibilidade</b> ausência de calçadas com acessibilidade</p>	
<p><b>10. parcelamentos e impermeabilizações</b> resilientes às mudanças climáticas</p>	<p>A tendência de verticalização e adensamento que se verifica na região tem impactado na impermeabilização maior da área que geograficamente se encontra. Solução de drenagem natural, com arborização</p> 
<p><b>11. Aptidão à urbanização</b> carta geotécnica do DF</p> <p>fonte: <a href="https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212">https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212</a></p>	

<p><b>4.2.3 RA Plano Piloto</b></p>	<p><b>Asa Sul (TC)</b></p>
<p>RA I - Plano Piloto, Lei nº 1.648, de 16 de setembro de 1997</p>	 <p>POLIGONAL RA-PP</p>
<p><b>1- Densidade, ocupação territorial</b></p> <p>TC, Asa Sul, a mais moderna da primeira geração, a asa norte tem mais exemplares pós-modernos. A densidade média é baixa, mas o aumento das moradias por meio de retrofits de grandes aptos por exemplo traria mais carro e isso é bastante questionado pelos atuais moradores, mais idosos. Entretanto a asa sul é servida de metrô.</p>	<p>A densidade aqui é desejável para atender ao interesse do trabalhador. Imagem do site da RA PP - PDAD 2021</p>  <p><a href="https://infodf.ipe.df.gov.br/urbano/densidades-urbanas-nas-regioes-administrativas-do-df-2015/">https://infodf.ipe.df.gov.br/urbano/densidades-urbanas-nas-regioes-administrativas-do-df-2015/</a></p>
<p><b>2. Macrozona do PPCUB e Águas (APP-ZEMA, cursos d'água)</b></p>	

**3. Zoneamento**  
 PPCUB - LUOS e  
 Zoneamento das Diretrizes  
 Urbanísticas para Asa Sul,  
 altura em 9,5 em R1eR2



PLANO DE PRESERVAÇÃO DO  
 CONJUNTO URBANÍSTICO DE BRASÍLIA

ANEXO VII  
 Territórios de Preservação

LEGENDA

- TP1 - Eixo Monumental
- TP2 - Superquadras e Áreas de Vizinhança
- TP3 - Setores Centrais
- TP4 - Orla do Lago Paranoá
- TP5 - Setores de Embaixadas e Setores Terminais
- TP6 - Parques Urbanos
- TP7 - Espelho d'água do Lago Paranoá
- TP8 - W3 Norte e W3 Sul
- TP9 - Setores Residenciais Complementares
- TP10 - Setores Complem. - Grandes Áreas Oeste e Leste
- TP11 - Vilas Residenciais
- TP12 - Setores de Serviços Complementares

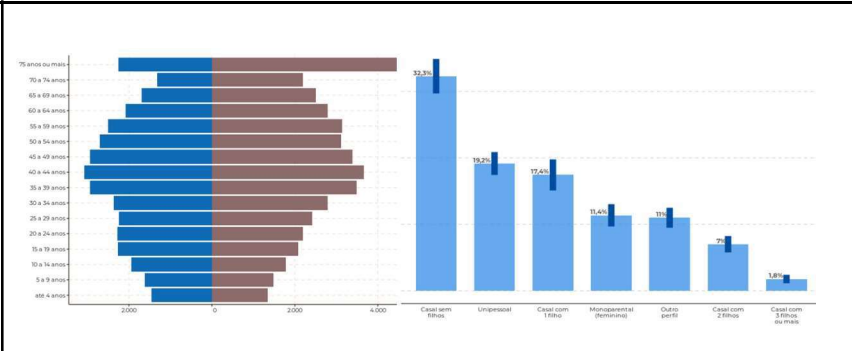
**4. Áreas Verdes**  
 Unidades de Conservação e  
 parques  
 ARIES == Codeplan

Geoportal apps curso d'água

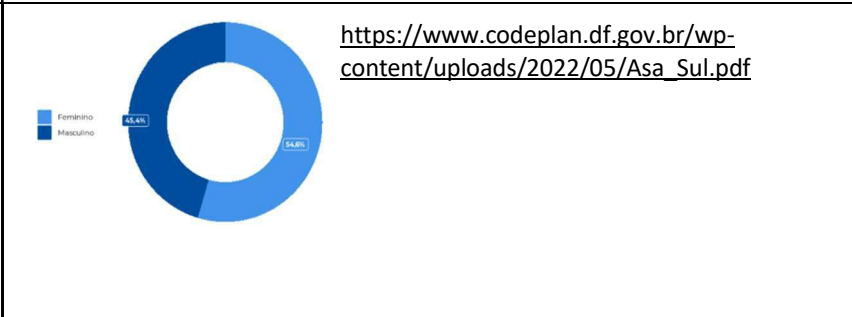


**5. PDAD**

**5.1 Faixa etária**  
**tipos de famílias, arranjos**  
**domiciliares**  
 32,3% casal sem filhos,  
 19,2% unipessoal, 17,4%  
 casal com 1 filho, 11,4%  
 monoparental feminina, 7%  
 casal com 2 filhos, 11%  
 outro perfil, 1,8% casal +3  
 filhos.



**5.2 Gênero**  
 54,6% mulheres  
 45,4 % homens  
 muitas idosas com mais de  
 75 anos (MAIORIA)

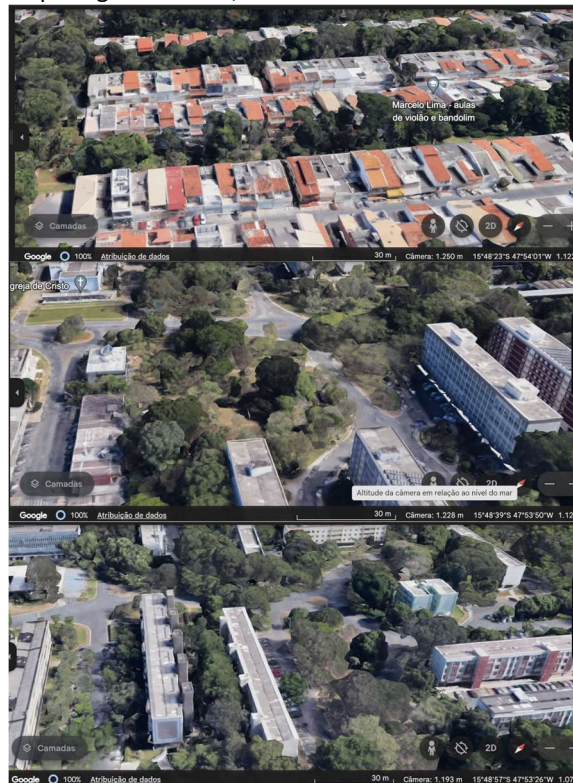


<p><b>5.3 Racial</b> 66,2%bran, 28,2%parda, 4,4%preta</p> <p><b>5.4 Orientação Sexual</b> LGBTQIA+ 5% Lesbicas, Gays 3,8% Transgênero 1,4 %</p>	
<p><b>5.5 Mobilidade</b> 80,3% carro, 7,5%ônibus, 6,3% pé,2,4% privado escolar, 2,2% moto</p>	
<p><b>5.6 Trabalho</b> - ocupado (85,4%) -desocupado (14,6%)  -73% carteira assinada, 27% não</p>	
<p><b>5.7 Educação</b> -frequência 4 a 24 anos: 47,2% sim part.; 34,4%sim, pública; 17,2% não; . -escolaridade +25 (77% superior, 13,9%médio, 4,4%superior incompleto; 1,5%fundamental incompleto, 1,5%fundamental, 1,4% médio incompleto)</p>	
<p><b>6. Fundiária</b> Geoportal em <b>violeta</b> lotes legalmente registrados e em <b>rosa</b> ocupações identificadas (ago./23)</p> <p>SISGIA lotes irregulares DF Legal (2013 a 2023 <a href="https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.htm">https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.htm</a>) massa arbórea</p>	

### 7. Paisagem, Clima e forma urbana

<https://earth.google.com/web/@-15.71236532,-47.87515792,1025.07446289a,0d,60y,109.11423368h,76.64498738t,0r/data=lhoKFkRDZGldUExa2ljWnFBeWs4VE1lancQAg>

As paisagem das 700, 200 e 400 da Asa Sul TC



### 8. Parâmetros urbanísticos, espaços públicos urbanos

Que tipos de paisagens geram os parâmetros definidos para aquela área. As moradias das 700, casas, acima de w3. As 400 e a L2 são um tipo de paisagem, assim como as 100 e 200 e o eixam são diferentes, das 300 e 500 lá na w3.



### 9. Malha Viária e Acessibilidade

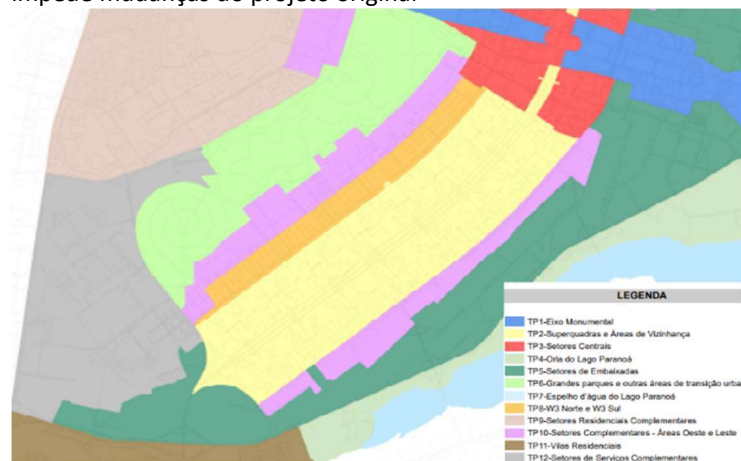
<http://doc.brazilia.jor.br/Vias/vias-700-sul.shtml>

As vias locais das quadras, internas em geral possuem calçada, mas não cumprem requisitos de acessibilidade por não possuírem rampas, um piso livre de obstáculos para as cadeiras de rodas, se não há calçadas as cadeiras andam pelas ruas.



### 10. Parcelamentos e impermeabilizações resilientes às mudanças climáticas

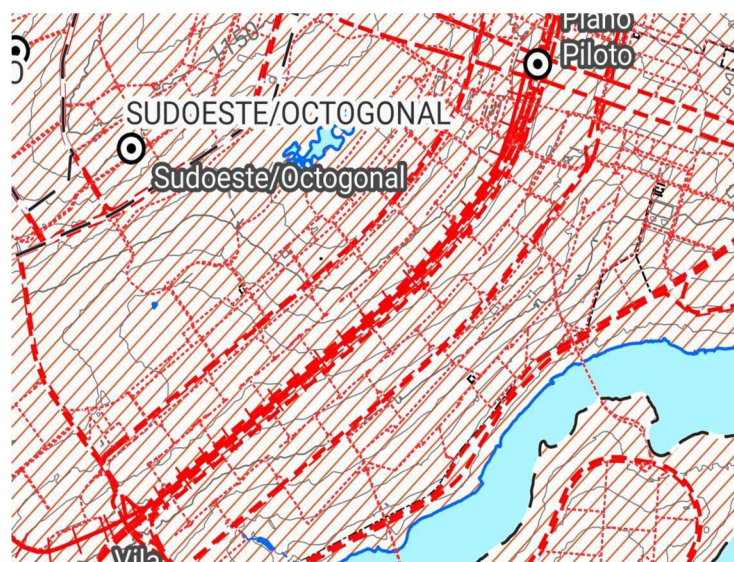
A Legislação restritiva relacionada ao tombamento do conjunto urbanístico impede mudanças do projeto original



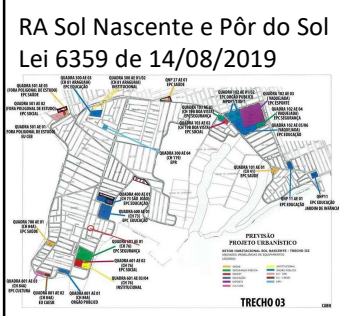
### 11. Aptidão à urbanização carta geotécnica do DF

fonte:

<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212>



### 4.2.4 RA Sol Nascente



fonte acesso em 12-11-2023  
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/11/09/obras-de-infraestrutura-avancam-no-sol-nascente/>

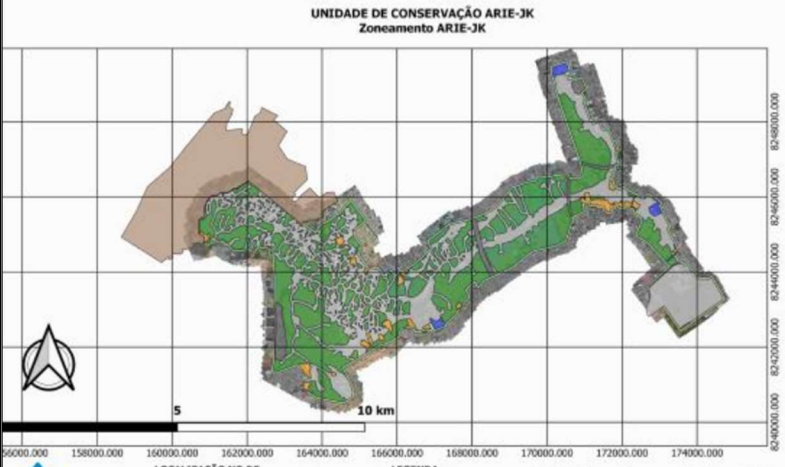


### ARIS - Trecho 3 do Sol Nascente (CT) e ARIE JK (CC),



Legenda  
 ■ Áreas urbanas formais (\*)  
 ■ Áreas urbanas de regularização

(\*) - As áreas urbanas formais são áreas com projeto urbano aprovado em sua maior parte, mas podem conter frações de áreas irregulares ou que ainda não possuem escritura definitiva.



BRASILIA AMBIENTAL  
 LOCALIZAÇÃO NO DF  
 LEGENDA  
 Zonamento: ZC\_2, ZA\_1, ZA\_2, ZC\_1, ZC\_3, ZP, ZUD  
 Projeção Universal Transversa de Mercator-UTM  
 SCR: SIRGAS2000  
 Zona: 23S  
 Escala: 1:75.000  
 Fonte: SALT AMBIENTAL  
 Elaboração: DIPUC/IBRAM-DF, DIRUC-III/IBRAM-DF  
 2020

[www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5aa92edc3f974c7aa09981e66316dfa8/Instru\\_o\\_Normativa\\_3\\_22\\_01\\_2021.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5aa92edc3f974c7aa09981e66316dfa8/Instru_o_Normativa_3_22_01_2021.html)

**1- Densidade, ocupação territorial**  
 CC Arie JK  
 TC Sol Nascente 3  
<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Ceilandia.pdf>

[https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/NT\\_Sol\\_Nascente\\_Por\\_do\\_Sol\\_compactado.pdf](https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/NT_Sol_Nascente_Por_do_Sol_compactado.pdf)

Conforme NT Codeplan de 2019, entre 2003 e 2008 a mancha de ocupação do Sol nascente cresceu a uma taxa de 40% ao ano. Após 2008, porém, atingiu um nível médio de crescimento de 3,20% ao ano até 2018, ainda acima do crescimento da população, de 2,12% anuais durante a segunda década do século. Apesar de sua área ter crescido mais que sua população, esse comportamento indica tendência de adensamento em relação à década de 2000, ao invés do alargamento da Região Administrativa como na primeira década



Legenda  
 ■ Ocupação urbana 1975  
 ■ Ocupação urbana 1982  
 ■ Ocupação urbana 1986  
 ■ Ocupação urbana 1991  
 ■ Ocupação urbana 1997  
 ■ Ocupação urbana 2009  
 ■ Ocupação urbana até 2013



**2. Macrozona do PDOT e Águas (APP-ZEMA, cursos d'água) da ARIE JK e trecho 3**

**3. Zoneamento -**

**LUOS** Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal

Anexo II

**Mapa 28A – Uso do Solo**  
Região Administrativa de Por do Sol/ Sol Nascente - RA XXXII

PARÂMETROS CARTOGRÁFICOS

Projeção Universal Transversa De Mercator - UTM  
Datum Horizontal: Sirgas 2000  
Meridiano Central: 45°  
Fuso: 23 Sul

DADOS DE PROJETO

FONTE: SITURS  
ELABORAÇÃO: SUDEC/SEUDH  
DATA: 05 de Novembro de 2020

UOS

RE 3	CSIR 1	Metró
RRur	Inst EP	Sistema viário
RO 1	Inst	Hidrografia
RO 2	UE 12	Massa d'água
RO 3	UE 13	
CSIR 1 NO		



**4. Áreas Verdes – ARIES**  
CC Ari JK

Sistema Viário Proposto

- Via de Residência
- Via de Circulação
- Via de Circulação de Vizinhança
- Via Parque (indicativo)

Lotes Registrados - Parques Urbanos

Poligonal | DIUR Vigente

Poligonal de Estudo

Lote Registrado

Hidrografia

APP de Cursos de Água - 30 Metros

Vias

Área Desocupada

Unidades de Conservação e parques

ARIES == Codeplan

10-Parque Gatumé- Ecológico e multiuso  
11- Parque Três Meninas

ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico

- 1 Capetinga/taquara
- 2 Granja do Ipê
- 3 JK

**5. PDAD**

<p><b>5.1 faixa etária tipos de famílias, arranjos domiciliares</b></p> <p>20,5% monoparental feminina, 16,8% casal com 1 filho, 6,4% unipessoal, 15,6% casal sem filhos, 14,3% outro perfil, 11,5% casal com 2 filhos, 4,9% casal +3 filhos.</p>	<p>Fonte: CODEPLAN/DEPS/SEBEP/POAD 2021</p> <table border="1"> <caption>Tipos de famílias por faixa etária</caption> <thead> <tr> <th>Faixa etária</th> <th>Monoparental (feminina)</th> <th>Casal com 1 filho</th> <th>Unipessoal</th> <th>Casal sem filhos</th> <th>Outro perfil</th> <th>Casal com 2 filhos</th> <th>Casal com 3 ou mais filhos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>75 a 79 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>70 a 74 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>65 a 69 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>60 a 64 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>55 a 59 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>50 a 54 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>45 a 49 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>40 a 44 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>35 a 39 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>30 a 34 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>25 a 29 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>20 a 24 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>15 a 19 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>10 a 14 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>5 a 9 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>até 4 anos</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Faixa etária	Monoparental (feminina)	Casal com 1 filho	Unipessoal	Casal sem filhos	Outro perfil	Casal com 2 filhos	Casal com 3 ou mais filhos	75 a 79 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	70 a 74 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	65 a 69 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	60 a 64 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	55 a 59 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50 a 54 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	45 a 49 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	40 a 44 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	35 a 39 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30 a 34 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25 a 29 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20 a 24 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15 a 19 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10 a 14 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5 a 9 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	até 4 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Faixa etária	Monoparental (feminina)	Casal com 1 filho	Unipessoal	Casal sem filhos	Outro perfil	Casal com 2 filhos	Casal com 3 ou mais filhos																																																																																																																																		
75 a 79 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
70 a 74 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
65 a 69 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
60 a 64 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
55 a 59 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
50 a 54 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
45 a 49 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
40 a 44 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
35 a 39 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
30 a 34 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
25 a 29 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
20 a 24 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
15 a 19 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
10 a 14 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
5 a 9 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
até 4 anos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%																																																																																																																																		
<p><b>5.2. gênero</b></p> <p>feminino 51 % e masc. 49%</p>	<table border="1"> <caption>Distribuição de gênero</caption> <thead> <tr> <th>Gênero</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Feminino</td> <td>51%</td> </tr> <tr> <td>Masculino</td> <td>49%</td> </tr> </tbody> </table>	Gênero	Porcentagem	Feminino	51%	Masculino	49%																																																																																																																																		
Gênero	Porcentagem																																																																																																																																								
Feminino	51%																																																																																																																																								
Masculino	49%																																																																																																																																								
<p><b>5.3 Racial</b></p> <p>-62,8%pardas,11,6% pé,18,6% 17,6% carro, 3,8%mot</p> <p><b>5.4 Orientação Sexual</b></p> <p>6,4% LGNTQIA+ ; 5,7% Lésbicas, gays, bissexuais e outros.</p>	<table border="1"> <caption>Distribuição racial</caption> <thead> <tr> <th>Raça</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Parda</td> <td>62,8%</td> </tr> <tr> <td>Branca</td> <td>27,5%</td> </tr> <tr> <td>Preta</td> <td>22,9%</td> </tr> <tr> <td>Amarela</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Indígena</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <caption>Orientação sexual</caption> <thead> <tr> <th>Orientação</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LGNTQIA+ (*)</td> <td>6,4%</td> </tr> <tr> <td>Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros</td> <td>5,7%</td> </tr> </tbody> </table>	Raça	Porcentagem	Parda	62,8%	Branca	27,5%	Preta	22,9%	Amarela	0%	Indígena	0%	Orientação	Porcentagem	LGNTQIA+ (*)	6,4%	Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros	5,7%																																																																																																																						
Raça	Porcentagem																																																																																																																																								
Parda	62,8%																																																																																																																																								
Branca	27,5%																																																																																																																																								
Preta	22,9%																																																																																																																																								
Amarela	0%																																																																																																																																								
Indígena	0%																																																																																																																																								
Orientação	Porcentagem																																																																																																																																								
LGNTQIA+ (*)	6,4%																																																																																																																																								
Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros	5,7%																																																																																																																																								
<p><b>5.5 Mobilidade</b></p> <p>62,8%ônibus; 17,6% carro, 11,9% pé ; 3,8% moto trabalho</p>	<table border="1"> <caption>Modo de transporte para trabalho</caption> <thead> <tr> <th>Modo de transporte</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ônibus</td> <td>62,8%</td> </tr> <tr> <td>Automóvel</td> <td>17,6%</td> </tr> <tr> <td>A pé</td> <td>11,6%</td> </tr> <tr> <td>Motocicleta</td> <td>3,8%</td> </tr> </tbody> </table>	Modo de transporte	Porcentagem	Ônibus	62,8%	Automóvel	17,6%	A pé	11,6%	Motocicleta	3,8%																																																																																																																														
Modo de transporte	Porcentagem																																																																																																																																								
Ônibus	62,8%																																																																																																																																								
Automóvel	17,6%																																																																																																																																								
A pé	11,6%																																																																																																																																								
Motocicleta	3,8%																																																																																																																																								
<p><b>5.6 Trabalho</b></p> <p>- ocupado(87%) - desocupado (13%)</p> <p>-73% carteira assinada,27%não</p>	<table border="1"> <caption>Situação de emprego</caption> <thead> <tr> <th>Situação</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ocupada</td> <td>87%</td> </tr> <tr> <td>Desocupada</td> <td>13%</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <caption>Distribuição de carteira assinada</caption> <thead> <tr> <th>Carteira</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Não</td> <td>10,8%</td> </tr> <tr> <td>Sim</td> <td>89,2%</td> </tr> </tbody> </table>	Situação	Porcentagem	Ocupada	87%	Desocupada	13%	Carteira	Porcentagem	Não	10,8%	Sim	89,2%																																																																																																																												
Situação	Porcentagem																																																																																																																																								
Ocupada	87%																																																																																																																																								
Desocupada	13%																																																																																																																																								
Carteira	Porcentagem																																																																																																																																								
Não	10,8%																																																																																																																																								
Sim	89,2%																																																																																																																																								

<p><b>5.7 Educação</b>                  -frequência 4 a 24 anos:57,2% sim, pública; 33% não mas já; 5,9% nunca -escolaridade +25 (39,2%médio, 21%fundamental incompleto,6,7% superior, 12%fundamental, 9,2% médio incompleto, 8,1%sem, 3,9%superior incompleto)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nível de Educação</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sim, pública</td> <td>57,2%</td> </tr> <tr> <td>Não, mas já frequentou</td> <td>33%</td> </tr> <tr> <td>Não, nunca frequentou</td> <td>5,9%</td> </tr> <tr> <td>Médio completo</td> <td>39,2%</td> </tr> <tr> <td>Fundamental incompleto</td> <td>21%</td> </tr> <tr> <td>Fundamental completo</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>Médio incompleto</td> <td>9,2%</td> </tr> <tr> <td>Sem escolaridade</td> <td>8,1%</td> </tr> <tr> <td>Superior completo</td> <td>6,7%</td> </tr> <tr> <td>Superior incompleto</td> <td>3,9%</td> </tr> </tbody> </table>	Nível de Educação	Porcentagem	Sim, pública	57,2%	Não, mas já frequentou	33%	Não, nunca frequentou	5,9%	Médio completo	39,2%	Fundamental incompleto	21%	Fundamental completo	12%	Médio incompleto	9,2%	Sem escolaridade	8,1%	Superior completo	6,7%	Superior incompleto	3,9%
Nível de Educação	Porcentagem																						
Sim, pública	57,2%																						
Não, mas já frequentou	33%																						
Não, nunca frequentou	5,9%																						
Médio completo	39,2%																						
Fundamental incompleto	21%																						
Fundamental completo	12%																						
Médio incompleto	9,2%																						
Sem escolaridade	8,1%																						
Superior completo	6,7%																						
Superior incompleto	3,9%																						
<p><b>6. Fundiária</b>                  Geoportal em <b>violeta</b> lotes legalmente registrados e em <b>rosa</b> ocupações identificadas (ago./23)                   SISGIA lotes irregulares DF Legal (2013 a 2023)  <a href="https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html">https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html</a></p>																							
<p><b>7. Paisagens, clima e forma urbana</b>   <a href="https://earth.google.com/web/@-15.71236532,-47.87515792,1025.07446289a,0d,60y,109.11423368h,76.64498738t,0r/data=lhoKfKRDZGldUExa2ljWnFBeWs4VE1lancQAg">https://earth.google.com/web/@-15.71236532,-47.87515792,1025.07446289a,0d,60y,109.11423368h,76.64498738t,0r/data=lhoKfKRDZGldUExa2ljWnFBeWs4VE1lancQAg</a></p>	<p>a paisagem da Arie JK(parque ecológico Ceilândia) e do Trecho 3 dos sol nascente</p> <p>vista trecho 3</p>																						

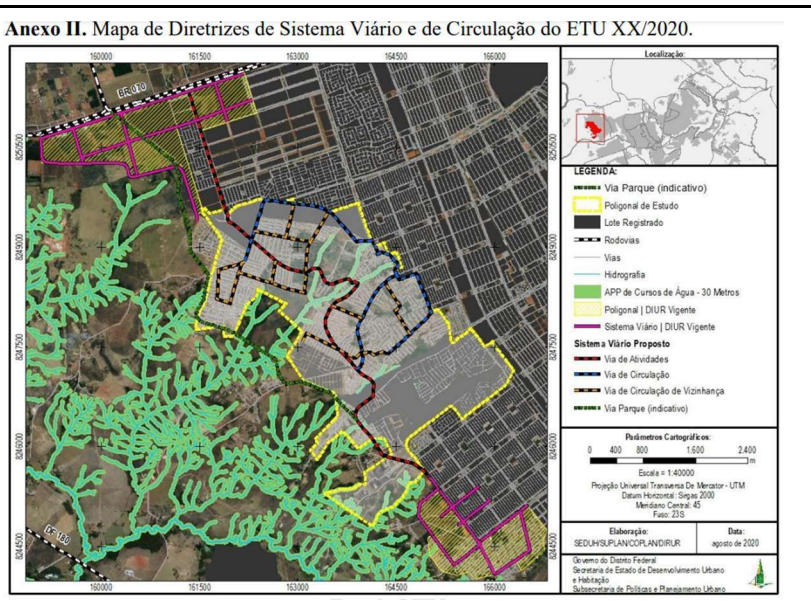
**8. Parâmetros urbanísticos, espaços urbanos**



**9. Malha viária e acessibilidade**

<https://storymaps.arcgis.com/stories/f78276a24bcf451dba19efcb179a3db5>

[https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03\\_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf)



**10. parcelamentos e impermeabilizações resilientes às mudanças climáticas.**

A tendência de verticalização e adensamento que se verifica na região tem impactado na excessiva impermeabilização da área. Solução de drenagem natural, com arborização

**LEGENDA:**

- Poligonal de Estudo
- Diretrizes Urbanísticas emitidas
- APP de Cursos de Água - 30 Metros
- Hidrografia
- Rodovias

**Zoneamento Proposto**

- Zona A
- Zona B
- Zona C
- Zona D



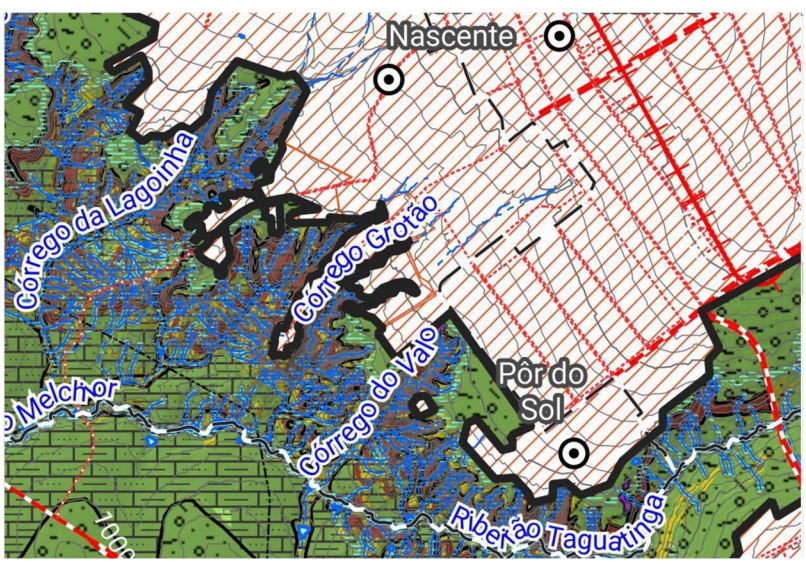
Zona	Uso	Coefficiente de Aproveitamento Básico	Coefficiente de Aproveitamento Máximo	Altura Máxima (m)***	Taxa de Permeabilidade Mínima****
A	RO 1	0,8*	1*	2	10%
	RO 2	0,8*	1*	10,5	
	CSIR 1	1	2	15,5	
	CSIR 2	1	2	15,5	
	CSIR 1 NO	2	2	15,5	
	CSIR 2 NO	2	2	15,5	
B	CSII 1	1	3	15,5	10%
	CSII 2	1	2	19,0	20%
C	INST	1	2	19,0	20%
	INST EP	Parâmetros constantes no Art. 11 da LUOS			
D	RO 1	0,8*	1*	2	10%
	INST	1	2	19,0	20%
E	INST	1	2	19,0	20%
	INST EP	Parâmetros constantes no Art. 11 da LUOS			

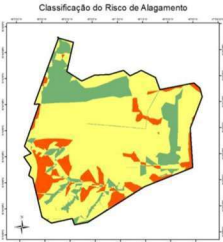
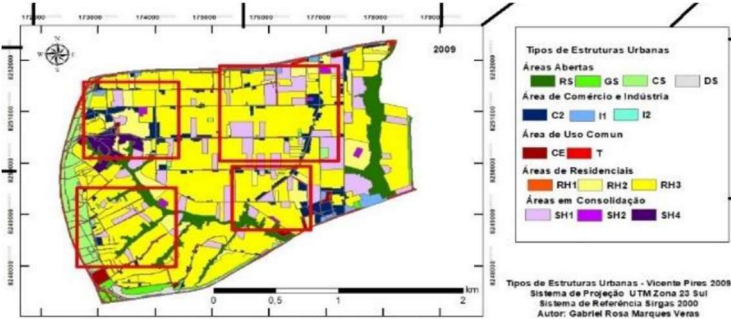
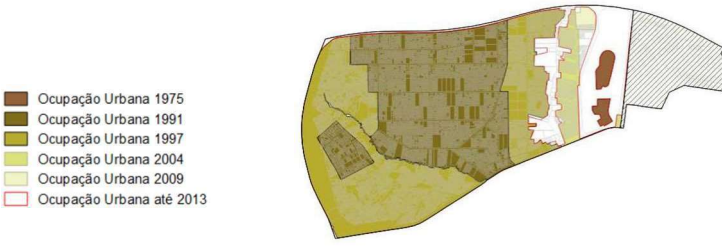

[https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03\\_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf)

**11. Aptidão à urbanização carta geotécnica**

<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212>

PEDRAZZI, Anselmo de Carvalho DIAS, Gilmar Pauli MENEZES, Ítalo Prata de FERNANDES, Rodrigo Luiz Gallo . Carta geotécnica de aptidão à urbanização: Distrito Federal, DF editor. SGB- CPRM



<p><b>4.2.5 RA Vicente Pires:</b></p>	<p><b>Jóquei (CT) e Vicente Pires (TT)</b></p>
<p><b>RA VICENTE PIRES (PDAD 2021, EIA/RIMA Jóquei)</b>                  Processo administrativo Terracap Nº 00111- 00000777 /2021-03 Processo SEI-IBRAM Nº 391.001.336/2014 e SEI n.º 00391-00012569/2017) e outras.</p>  <p><a href="https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Vicente-Pires.pdf">https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Vicente-Pires.pdf</a></p>	<p>Atenções quanto à desafios e potências                  LIMITES - CONTRADIÇÕES - POTENCIALIDADES</p>  <p>Nessa monografia de especialização o autor também trabalhou Vicente Pires e categorizou suas áreas pelo uso e ocupação  <a href="https://bdm.unb.br/bitstream/10483/22149/1/2018_GabrielRosaMarquesVeras_tcc.pdf">https://bdm.unb.br/bitstream/10483/22149/1/2018_GabrielRosaMarquesVeras_tcc.pdf</a>  <a href="https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Vicente-Pires.pdf">https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Vicente-Pires.pdf</a>                  Diretrizes Urbanísticas Setor Habitacional Vicente Pires</p>
<p><b>1.Densidade</b></p> <p>Vicente Pires TT                  Jóquei CT.</p> <p>fonte:<a href="https://www.vicentepires.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/DIUR-02-2015-Diretrizes-Urban%C3%ADsticas-Sector-Habitacional-V.P.pdf">https://www.vicentepires.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/DIUR-02-2015-Diretrizes-Urban%C3%ADsticas-Sector-Habitacional-V.P.pdf</a></p>	<p>A densidade aqui é desejável para atender ao interesse do trabalhador. As áreas ocupadas, localizadas em parcelas destinadas à regularização fundiária, apresentam baixa densidade populacional e elevada densidade ocupacional. A densidade atual da área é aproximadamente 5 vezes menor do que a permitida pelo PDOT.</p> 
<p><b>2.Macrozona do PDOT e Águas (APP-ZEMA, cursos d'água)</b></p>	

### 3. Zoneamento

Diretrizes Urbanísticas para o Vicente Pires

**LUOS** Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal

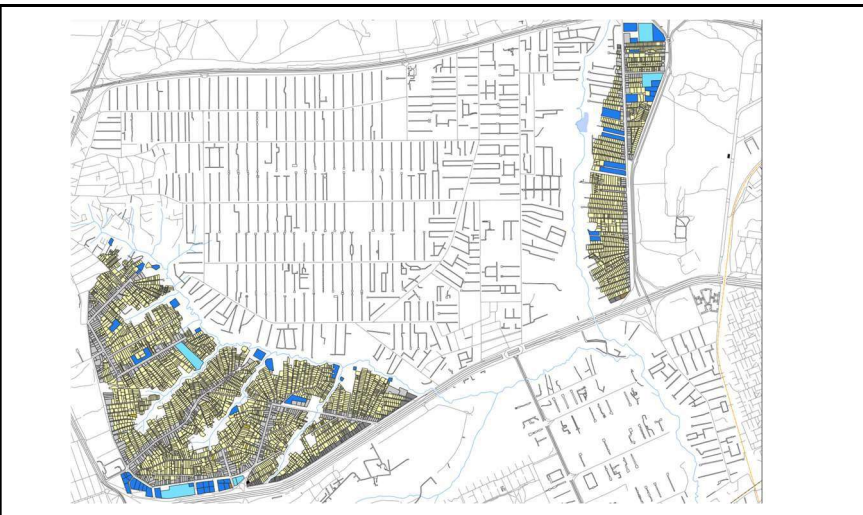
Anexo II  
**Mapa 26A – Uso do Solo**  
 Região Administrativa de Vicente Pires  
 RA XXX

PARÂMETROS CARTOGRAFICOS  
 Projeção Universal Transversa De Mercator - UTM  
 Datum Horizontal: Sigsas 2000  
 Meridiano Central: 45°  
 Fuso: 23 Sul

DADOS DE PROJETO  
 FONTE: SUTURE  
 ELABORAÇÃO: SUDEC/SEDUH  
 DATA: 05 de Novembro de 2020

**UOS**

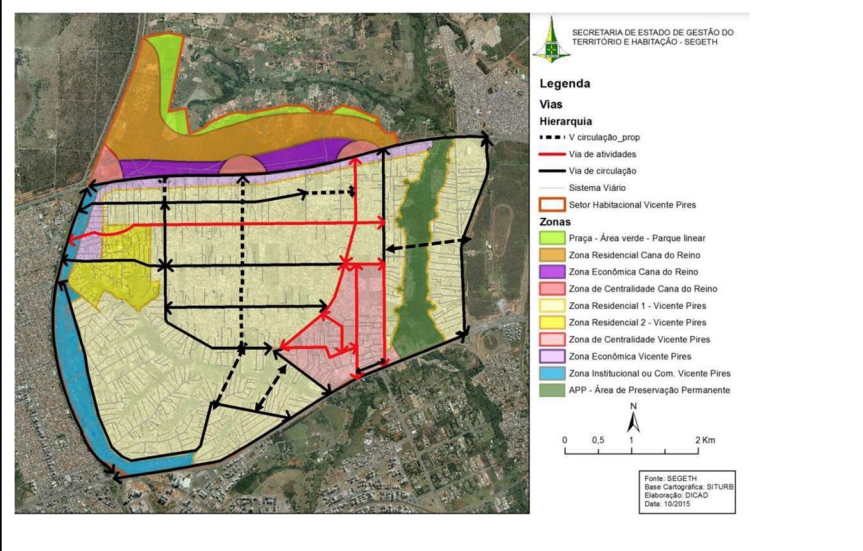
RO 1	Metró
RO 3	Ferrovias
CSIR 1 NO	Hidrografia
CSIR 2 NO	Massa d'água
Inst EP	
Inst	
PAC 1	
PAC 2	



### 4. Áreas Verdes CC

Unidades de Conservação e parques  
 ARIES -- Codeplan

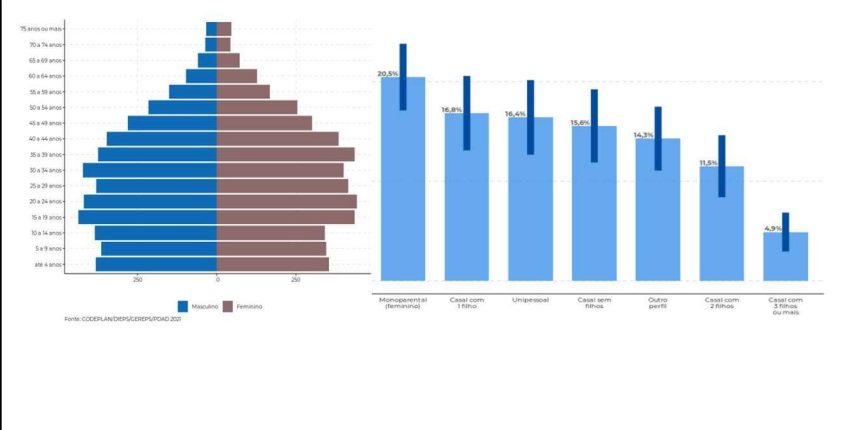
<https://www.vicentepires.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/DIUR-02-2015-Diretrizes-Urban%C3%ADsticas-Setor-Habitacional-V.P.pdf>



### 5. PDAD

#### 5.1 faixa etária tipos de famílias, arranjos domiciliares

20,5% monoparental feminina, 16,9% casal com 1 filho, 16,4% unipessoal, 15,6% casal sem filhos, 16,2% 14,3% outro perfil, 11,5 % casal com 2 filhos, 4,9% casal +3 filhos.



#### 5.2 gênero

51 % feminino  
 49% masculino



<p><b>5.3 Racial</b></p> <p>47 % parda, 27,5% branca, 22,9% preta</p> <p><b>5.4 Orientação Sexual</b></p>	<table border="1"> <caption>Dados Raciais</caption> <thead> <tr> <th>Raça</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Parda</td> <td>47,2%</td> </tr> <tr> <td>Branca</td> <td>27,5%</td> </tr> <tr> <td>Preta</td> <td>22,9%</td> </tr> <tr> <td>Amarela</td> <td>1,4%</td> </tr> <tr> <td>Indígena</td> <td>0,8%</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <caption>Dados Orientação Sexual</caption> <thead> <tr> <th>Orientação Sexual</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LGBTQIA+ (*)</td> <td>5,4%</td> </tr> <tr> <td>Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros</td> <td>5,7%</td> </tr> </tbody> </table>	Raça	Porcentagem	Parda	47,2%	Branca	27,5%	Preta	22,9%	Amarela	1,4%	Indígena	0,8%	Orientação Sexual	Porcentagem	LGBTQIA+ (*)	5,4%	Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros	5,7%				
Raça	Porcentagem																						
Parda	47,2%																						
Branca	27,5%																						
Preta	22,9%																						
Amarela	1,4%																						
Indígena	0,8%																						
Orientação Sexual	Porcentagem																						
LGBTQIA+ (*)	5,4%																						
Lésbicas, Gays, Bissexuais e outros	5,7%																						
<p><b>5.5.Mobilidade</b></p> <p>-35%ônibus, 27,1% pé, 18,6% público escolar, 8,6 privado escolar, 8,6% carro</p>	<table border="1"> <caption>Dados Mobilidade</caption> <thead> <tr> <th>Modo de Transporte</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ônibus</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>A pé</td> <td>27,1%</td> </tr> <tr> <td>Transporte escolar público</td> <td>18,6%</td> </tr> <tr> <td>Transporte escolar privado</td> <td>8,6%</td> </tr> <tr> <td>Automóvel</td> <td>8,6%</td> </tr> </tbody> </table>	Modo de Transporte	Porcentagem	Ônibus	35%	A pé	27,1%	Transporte escolar público	18,6%	Transporte escolar privado	8,6%	Automóvel	8,6%										
Modo de Transporte	Porcentagem																						
Ônibus	35%																						
A pé	27,1%																						
Transporte escolar público	18,6%																						
Transporte escolar privado	8,6%																						
Automóvel	8,6%																						
<p><b>5.6 Trabalho</b></p> <p>- ocupado(85,4%) -desocupado (14,6%)</p> <p>-73% carteira assinada,27%não</p>	<table border="1"> <caption>Dados Trabalho</caption> <thead> <tr> <th>Status</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ocupada</td> <td>85,4%</td> </tr> <tr> <td>Desocupada</td> <td>14,6%</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <caption>Dados Carteira Assinada</caption> <thead> <tr> <th>Status</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Não</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>Sim</td> <td>73%</td> </tr> </tbody> </table>	Status	Porcentagem	Ocupada	85,4%	Desocupada	14,6%	Status	Porcentagem	Não	27%	Sim	73%										
Status	Porcentagem																						
Ocupada	85,4%																						
Desocupada	14,6%																						
Status	Porcentagem																						
Não	27%																						
Sim	73%																						
<p><b>5.7 Educação</b></p> <p>-frequência 4 a 24 anos: 65,9% sim, pública; 24,9% não; 6,8% sim part.</p> <p>-escolaridade +25 (29,3% médio, 22,8%fundamental incompleto,13,7% superior, 11,2%fundamental, 8,3% médio incompleto, 7,5%sem , 7,2%superior incompleto)</p> <p>POTÊNCIA, ESCOLAS INTEGRAIS</p>	<table border="1"> <caption>Dados Educação</caption> <thead> <tr> <th>Nível de Educação</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sim, pública</td> <td>65,9%</td> </tr> <tr> <td>Não, mas já frequentou</td> <td>24,9%</td> </tr> <tr> <td>Sim, particular</td> <td>6,8%</td> </tr> <tr> <td>Médio completo</td> <td>29,3%</td> </tr> <tr> <td>Fundamental Incompleto</td> <td>22,8%</td> </tr> <tr> <td>Superior completo</td> <td>13,7%</td> </tr> <tr> <td>Fundamental completo</td> <td>11,2%</td> </tr> <tr> <td>Médio incompleto</td> <td>8,3%</td> </tr> <tr> <td>Sem escolaridade</td> <td>7,5%</td> </tr> <tr> <td>Superior incompleto</td> <td>7,2%</td> </tr> </tbody> </table>	Nível de Educação	Porcentagem	Sim, pública	65,9%	Não, mas já frequentou	24,9%	Sim, particular	6,8%	Médio completo	29,3%	Fundamental Incompleto	22,8%	Superior completo	13,7%	Fundamental completo	11,2%	Médio incompleto	8,3%	Sem escolaridade	7,5%	Superior incompleto	7,2%
Nível de Educação	Porcentagem																						
Sim, pública	65,9%																						
Não, mas já frequentou	24,9%																						
Sim, particular	6,8%																						
Médio completo	29,3%																						
Fundamental Incompleto	22,8%																						
Superior completo	13,7%																						
Fundamental completo	11,2%																						
Médio incompleto	8,3%																						
Sem escolaridade	7,5%																						
Superior incompleto	7,2%																						
<p><b>6.Fundiária</b></p> <p>Geoportal em <b>violeta</b> lotes legalmente registrados e em <b>rosa</b> ocupações identificadas (ago./23)</p> <p>SISGIA lotes irregulares DF Legal (2013 a 2023 <a href="https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html">https://sisdia.df.gov.br/port al/apps/mapviewer/index.html</a>)</p>																							



**7. Paisagem, Clima e forma urbana**

<https://earth.google.com/web/@-15.71236532,-47.87515792,1025.07446289a,0d,60y,109.11423368h,76.64498738t,0r/data=lhoKFKRDZGIZdUExa2lJWnFBeWs4VE1lancQA>



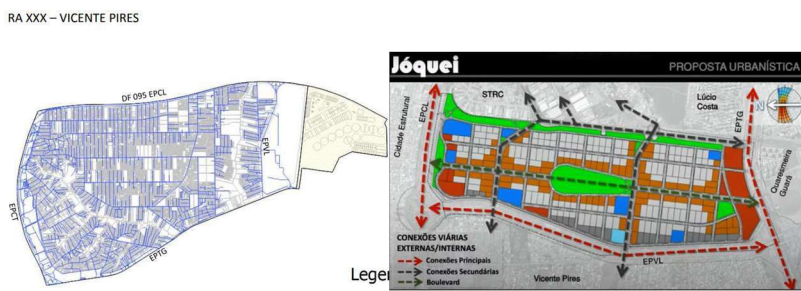
**8. Parâmetros urbanísticos**

A ocupação autônoma realizada pelos moradores que tem residências unifamiliares em condomínios é bastante fragmentada, pouco densa, não se tem pessoas andando nas ruas que são públicas, não se vê arborização.



**9. Malha viária e acessibilidade**

<https://storymaps.arcgis.com/stories/f78276a24bcf451dba19efcb179a3db5>



**10. Parcelamentos e impermeabilizações resilientes às mudanças climáticas**

o projeto de parcelamento do Jóquei

A tendência de verticalização e adensamento que se verifica na região tem impactado na impermeabilização e ausência de arborização.



#### 4.3. Matriz de Análise Territorial a partir do Uso e Ocupação (Presente-Futuro) (Conservar-Transformar)

O objetivo da matriz é buscar entender a realidade do espaço/território na escala intraurbana a partir da sua condição de uso e ocupação presente, e previsão, aspiração futura. Quais zoneamentos a eles se aplicam, se rural ou urbano, se conservado sem ocupação, ou se já foi transformado.

Figura 55: siglas e quadrantes da matriz de categorização espacial: CC-conservado a conservar, TC-transformado a conservar, CT-conservado a transformar, TT-transformado a transformar.

<p><b>ARIE JK</b> Córrego Taguatinga Córrego Urubu <b>ARINE Taquari I</b></p> <p><b>CC</b></p>	<p><b>PPCUB</b> Asa Sul Trecho 3 Sol Nascente <b>ARIS</b></p> <p><b>TC</b></p>
<p><b>EXPANSÃO</b> Taquari II Joquei <b>EXPANSÃO</b></p> <p><b>CT</b></p>	<p><b>TT</b></p> <p><b>ARIS</b> Varjão Vicente Pires <b>ARIS</b></p>

**CT** Conservado Transformado - rural e urbano

**CC** Conservado Conservado - rural e urbano

**TC** Transformado Conservado - rural e urbano

**TT** Transformado Transformado - rural e urbano

Fonte: Autora

Assim, o conceito de ontologia como método de categorização é a base para explicar a proposta de construção de uma matriz de análise territorial da ocupação e planejamento do uso subdividida em quatro categorias para análise de condições existentes e estimativas propostas para cada tipo de território da matriz. Essa matriz nos norteia sobre a busca de dados disponíveis por políticas relacionadas aos macrotemas econômicos, sociais e ambientais, que devem ser convergidas em informações que se cruzam para cada um dos tipos de território da matriz, conforme uma das quatro categorias.

A crítica ao planejamento racionalista e ao modelo gerencial oferece oportunidade para que novas práticas do urbanismo transformem o zoneamento em um instrumento mais flexível e pactuado, menos impositivo e mais acordado. E os avanços e estudos técnicos não devem ser desvalorizados, mas democratizados, pois a história do instrumento também demonstra sua complexificação técnica como barreiras a sua democratização. No exemplo abaixo, temos duas importantes políticas públicas no DF, saúde e educação, e a forma como são especializadas, divididas para fins de execução de política. As formas de representação, uma em mapa e outra textual na lei, embora distintas, tratam do “zoneamento” das políticas, de forma regionalizada, a fim de se planejar o atendimento das demandas da população.

Figura 56: Exemplo de como as Políticas no Território Distrital são bem distribuídas.

<p>Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 - Sistema Único de Saúde-SUS (Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011), Plano Distrital de Saúde - PDS 2020/2023</p> <p>6 Regiões</p>	
<p>Lei nº 5.499/2015, o Plano Distrital de Educação é a referência para o planejamento das ações desta Secretaria de Estado de Educação, com as regionais de Brazlândia, Ceilândia, Guará, Taguatinga, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Plano Piloto, Gama, Recanto das Emas, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião Sobradinho</p> <p>Período de vigência de 2015 a 2024.</p> <p>PLANO SEM MAPA</p>	

Fonte: comparativo feito a partir de dados do GDF

Esse *check list* se aplica para cada uma das quatro categorias da matriz de análise territorial, e por ele se revelam as nuances que refletem as diferenciações marcadas pelos temas pesquisados. Após a apresentação das fichas dos territórios, conforme cada categoria (CC, TC, TT e CT), abaixo são apontadas características e diretrizes de cada categoria.

Tabela 5 - Tabela de categorização da matriz

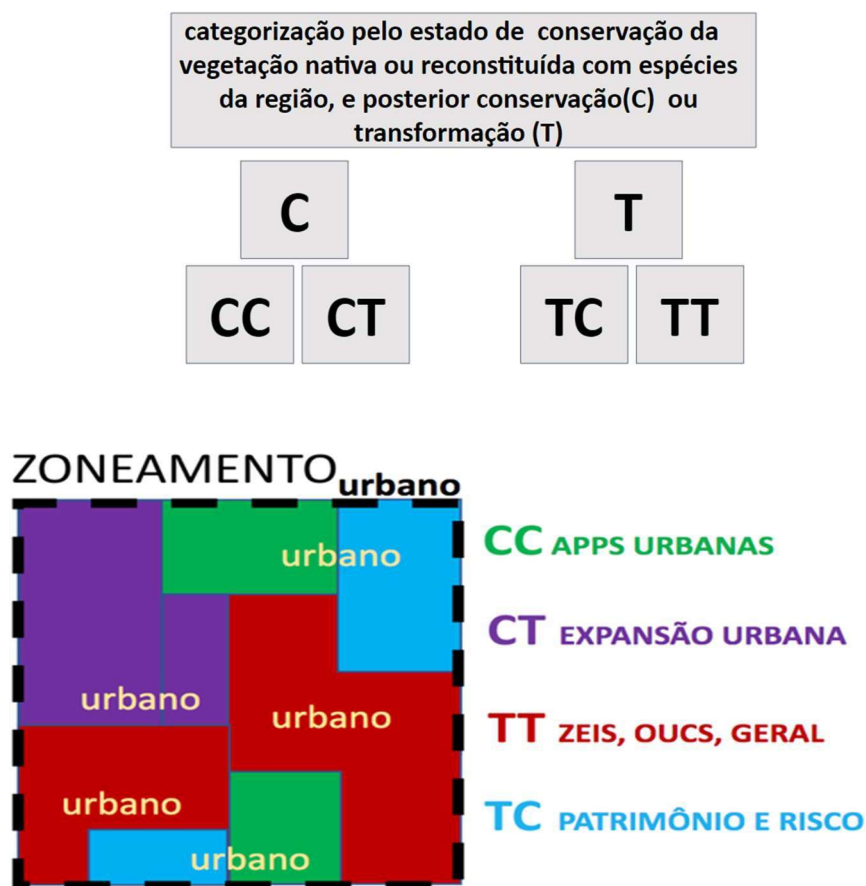
	<b>OCUPAÇÃO</b>	<b>DENSIDADE</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>MORFOLOGIA</b>	<b>GESTÃO</b>
<b>CC</b>	Prioritária conservação, sendo permitido o uso habitacional ou de serviços necessário para o apoio à preservação pelo desempenho da vigilância sobre a área	baixa, predominantemente se preserva a vegetação nativa, com alguma ocupação permitida para se apoiar a preservação	ambiental, direitos humanos, PD, zoneamento, ZEE, *quilombola, indígena	Muito verde e áreas de vegetação nativa ou reconstituída, pouca ocupação humana, porém necessária, modos de vida nômades e fixos.	Secretaria de meio ambiente, parques e jardins
<b>TC</b>	Prioritária conservação da memória e da vida para as comunidades em áreas de risco, patrimônios, não indicadas à transformação.	adequada, tendência de menor densidade para evitar descaracterizações, riscos de quedas de terrenos pela retirada da arborização para urbanização.	PD, carta geotécnica, risco, patrimônio cultural, direitos humanos	Cidades que estão consolidadas, deve ser conservada, para fins de preservação cultural e estabilidade do solo	Secretaria de Desenvolvimento urbano, defesa civil. Secretaria de cultura e patrimônio,
<b>TT</b>	Prioritária transformação pela ocupação, em especial o uso habitacional atendendo grupos com políticas específicas de direitos humanos.	alta, porém adequada a capacidade de infraestrutura para se evitar novas expansões	PD, ZEIS, OUC, OODC, direitos humanos	desenhada para melhor aproveitamento da capacidade de infra instalada	Secretaria de desenvolvimento urbano, Secretaria de meio ambiente, áreas de mobilidade, saúde, educação e infra estrutura
<b>CT</b>	Última situação a ser transformada	adequada à necessidade habitacional, tendência de maior densidade para evitar novas expansões e não assentar sobre nascentes, nem intermitentes.	ambiental carta geotécnica, PD, LUOS	deve ser pensada em termos de sustentabilidade sócia (deve atender a essa demanda por moradia), econômica e ambiental	Secretaria de Desenvolvimento urbano e (análise de estudos de impacto ambiental)

Fonte: Tabela construída pela autora

A proposta de categorização territorial se configura em uma classificação matriz, onde a cada um dos quadrantes mescla situações de transformação e conservação. Cada um dos "tipos": CC, CT, TC, TT; serão distintos entre si com suas próprias estratégias

para análises espaciais<sup>193</sup> de cada caso. Os termos Conservado e Transformado dizem respeito às formas de estar ocupado relacionado ao impacto da ocupação humana: com vegetação nativa ou recuperada é Conservado; mas se passou por algum uso e ocupação humana que tenha modificado as características ambientais, seja agrícola ou urbano, foi Transformado.

Figura 57: Infográficos categorização e simulação matriz CC-CT-TC- TT



Fonte: imagens elaboradas pela autora

Em verde (CC), áreas Conservadas a serem Conservadas, áreas com características ambientais naturais mais integras, que assim devem permanecer conservadas pela manutenção de corpos d'água, espécies nativas, relevância para paisagem. A manutenção de áreas conservadas em CC é a situação mais desejável. No urbano hoje, o que mais se quer sob o ponto de vista do equilíbrio do tripé da sustentabilidade para enfrentar a crise climática que requer padrões de uso e ocupação

<sup>193</sup> A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. (Santos, 1996, p. 75)

mais sustentáveis, por isso a conservação do que está verde é tão prioritária, e o que menos se quer é perder área conservada, deixar que ela se transforme, por isso a expansão agrícola e urbana é a última opção (CT). No caso do DF as áreas de uso sustentável podem ser habitadas por pessoas, no caso de RPPNs, da APA do Planalto Central por exemplo.<sup>194</sup> É o exemplo do Taquari I, a ARINE<sup>195</sup> de setor especial rural, local de chácaras de 20 mil metros (mínimo módulo rural) e com parâmetros de baixa ocupação e manutenção do bioma em prol da bacia do Córrego do Urubu.

(CT) Conservadas a serem Transformadas, as áreas de Expansão, urbana e agrícola, que serão transformadas pela retirada da vegetação relacionada ao bioma existente, do ponto de vista da sustentabilidade, o que menos precisamos na atual conjuntura de crise climática.

Figura 58: Urubu Arie Jk, CC



Fonte: Google maps 2024

As áreas CT e CC, inicialmente conservadas, basicamente devem seguir a legislação ambiental por todos os motivos expostos na parte jurídica, a priori, são vistas em Imagens de sensoriamento como verdes. É importante se conhecer as categorias de unidade de conservação<sup>196</sup> divididas como de proteção integral e uso sustentável, onde

<sup>194</sup> Instrução Normativa do IBRAM nº 03, de 22 de janeiro de 2021. Aprova o Plano de Manejo da Área de Relevante Interesse Ecológico Juscelino Kubitschek (ARIE JK).

<sup>195</sup> Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao/contratos-administrativos/769-termo-de-compromisso-47-2024>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>196</sup> Unidades de Conservação são espaços territoriais com características naturais relevantes com objetivo da conservação da natureza e recebe uma classificação diferente de acordo com suas características e objetivos a serem atingidos, nisso existe a possibilidade de algum tipo de uso e ocupação em unidades de, Conservação de Proteção integral (monumentos e refúgio da vida silvestre) e Uso Sustentável (área de proteção ambiental e área de relevante interesse ecológico) por serem possíveis de ser em área de particulares.

se podem morar pessoas. O conservado que tem de se transformar tem de ter uma boa justificativa, que supere todas justificativas dos outros três. O caso CT envolve a prática clássica do urbanismo, o desenho de uma nova parte da cidade, a expansão urbana.

Figura 59: Taquari II e Jóquei, CT



Fonte: Google maps 2024

Em azul (TC) áreas Transformadas a serem Conservadas, por necessitar serem ocupadas com usos controlados, por motivo de proteção de memória, e defesa civil, nesse último por serem inaptas à ocupação, oferecendo risco à população. TC é a área transformada, ocupada, que não deve ser alterada e sim mantida conservada, foi transformada e agora será conservada. No caso de uma área de risco que tem população ocupante, mas está estável, assim a segurança da população depende da estabilidade como fator de manutenção daquela paisagem. Essas áreas em geral merecem atenção do interesse público, que deve promover políticas públicas de incentivo à recuperação das vegetações nativas dos biomas originários dos territórios por ocupantes zeladores, já que quem ocupa de maneira correta impede ocupação incorreta que pode ocasionar colapso de estruturas e risco de vidas. Essas áreas são as que exigem mais atenção e incentivo para adoção de medidas de resiliência urbana, especialmente para enfrentar os fenômenos climáticos que tem se agravado. TC também classifica as áreas transformadas em épocas remotas que representam determinados períodos históricos que justificam a necessidade de conservação das paisagens existentes concebidas pela

transformação humana do território, como é o caso do conjunto modernista de Brasília.<sup>197</sup>

Figura 60: Asa Sul e Sol Nascente(trecho3), TC



Fonte: Google maps 2024

Em vermelho (TT) áreas Transformadas a serem Transformadas, territórios já ocupados propícias à transformação, maior densidade de ocupação humana, que são adequadas a suprir as principais demandas de habitação, instalação de equipamentos. As regulamentações de uso e ocupação de TT e TC, embora limitadas pela ocupação existente, também são oportunidades de se reverter situações de uso e ocupação que agravaram questões ambientais, como a exagerada impermeabilização, ausência de arborização, trânsito violento pelo e incentivo do automóvel individual e pela ausência de transporte público de qualidade<sup>198</sup> de calçadas acessíveis e convidativas ao pedestre. Pelo que se entende de uma área TT e conforme se verifica na ficha do Varjão e de Vicente Pires, essas áreas de ocupação irregular recente, cerca de 20 anos, passam por um processo de adensamento que requer o recebimento de infraestruturas para atender a uma demanda populacional crescente. Tanto as características de construção da arquitetura da paisagem estabelecida pelos parâmetros como CAs, gabaritos, afastamentos e tipologias consagradas pelas práticas de ocupação formais e informais, quanto a implementação de políticas (como a de cultura e de direitos humanos

<sup>197</sup> Ele possui as suas normas de uso e ocupação, o PPCub divide o conjunto urbanístico da capital federal em 12 territórios de preservação (TPs), cada um com regras próprias e subdivididos em unidades de preservação (UPs), nas quais são definidos parâmetros de uso e ocupação, assim como instrumentos de controle urbanístico e de conservação

<sup>198</sup> Incluindo o debate da de catraca livre, que é a tarifa zero para o transporte público já adotada em ao menos 40 cidades brasileiras. <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/09/14/mais-de-40-cidades-brasileiras-aplicam-tarifa-zero-no-transporte-coletivo-veja-lista.ghtml>



relacionados às interseccionalidades) são diretamente afetadas pelo zoneamento que se faz presente na LUOS.

Figura 61: Varjão e Vicente Pires, TT



Fonte: Google maps 2024

O conservado com vegetação do ponto de vista ambiental é rico de biodiversidade, mas do ponto de vista social e econômico pode ser visto como um vazio. Quanto de cada vazio, e de cada ocupado, do ponto de vista econômico, ambiental e social o território possui e se relaciona com a situação atual e proposta para o território (proposta no sentido que estes estudos podem revelar outras aptidões). Cumprir função social e estar de acordo com interesse público e aptidões mais adequadas ao território sob o tripé da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

As questões ambientais e sociais não são antagônicas, são coordenadas, o racismo ambiental existe e tem sido cada vez mais escancarado pelos dados dos institutos de pesquisa que cruzam os dados socioeconômicos de renda com localização, raça, acesso a serviços urbanos. Há, portanto, um equilíbrio dessa matriz, como a conexão dessas áreas/tipologias no contexto do território municipal. O Zoneamento como instrumento de ordenamento urbano, portanto, deve se relacionar aos TC e TT, que já foram transformados, tendo ou não ordenamento prévio, e CT que será transformado. O que for se transformar usa instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para ajudar a equilibrar os ônus e bônus das transformações entre sociedade e mercado, como Operações Urbanas Consorciadas, ZEIS, Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração de Uso.

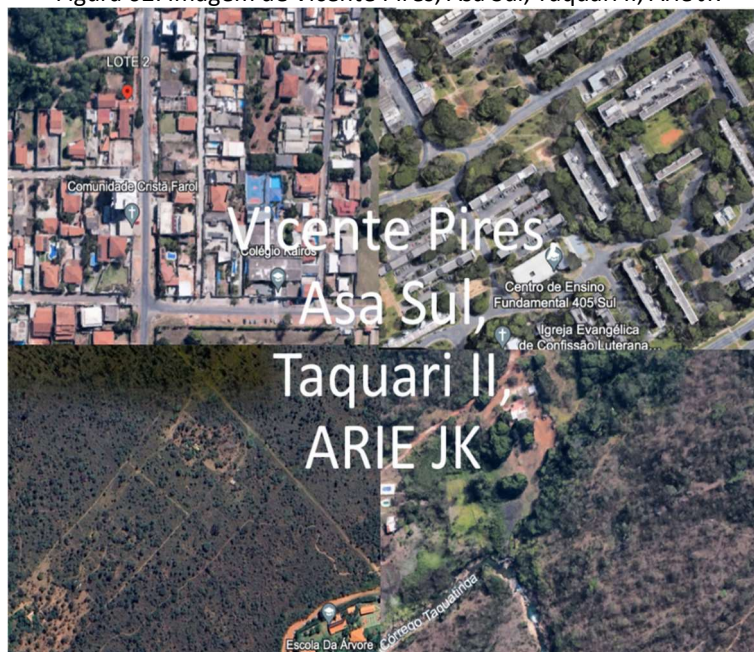
Com base nas premissas da organização informacional configurou-se a proposta de se analisar impactos práticos do uso e ocupação territorial e da convergência de

políticas e normas nacionais federativas na escala intraurbana a partir do estado de conservação, uso e ocupação presente e previsto na porção territorial analisada.

Quanto às categorias propriamente ditas, algumas diretrizes podem ser tomadas: A primeira é sobre o potencial da expansão do uso e da ocupação que as áreas que têm vocação de ser transformadas que pode alcançar índices de ocupação que favoreçam o adensamento (e a implantação de equipamentos como o metro), permitindo que as áreas a serem conservadas permaneçam com ocupações apenas essenciais para o apoio à preservação. A expansão tanto em áreas ocupadas como nas novas, deve ser objeto de estudos dos potenciais econômicos que apurem os lucros auferidos com essa expansão e como ele é distribuído pela população. É a chamada repartição dos ônus e bônus da urbanização, pois o que se observa é a perpetuação da concentração de privilégios aos chamados “setores produtivos”.

Um dos anexos da tese<sup>199</sup> é uma extensa lista de leis federais e suas respectivas escalas de atuação, que oferece arcabouço legal relacionado às políticas de impacto territorial com interface e eficácia relacionadas ao tema do uso e ocupação, as informações relacionadas a cada uma das áreas do tripé da sustentabilidade.

Figura 62: Imagem de Vicente Pires, Asa Sul, Taquari II, Arie JK



Fonte: Google maps 2024

<sup>199</sup> A tabela tem a fonte colorida, de modo a classificar a norma a

Falando em termos de serviço público, em uma área TT de baixa renda a demanda por serviços frutos de políticas públicas, como acesso a bens e serviços de saúde, educação, cultura e habitação digna é enorme. E as demandas por esses serviços crescem à medida que a área se transforma e amplia a densidade populacional. TT assim como CT são áreas sujeitas ao aumento da demanda por serviços. TC, entretanto pode também demandar porque nunca chegou a tê-los, como o caso do trecho 3 do sol nascente TC porque é área de risco, também predominantemente ocupada por população e baixa renda como o varjão. TC no caso de zonas a serem conservadas pela memória é sustentável por não desperdiçar energia, material, trazer diversidade de formas de moradia e vida dos lugares tombados como patrimônio cultural. A boa qualidade, a representatividade, a diversidade, o ensino da história das sociedades pela história das cidades materializada nos elementos arquitetônicos do conjunto urbanístico tombado. TC que preserva o que tem de ser preservado para fortalecimento da memória de um povo, por isso envolve a preservação de conjunto urbanístico, território de pertencimento histórico afetivo.

Figura 63: Imagem de Varjão, Sol Nascente Trecho 3, Jóquei, Urubu (ARINE Taquari I)



Fonte: Google maps 2024

Diversos podem ser os estudos que apontam que as especificidades destes territórios, como a carta de aptidão urbana, outros requerem alguns estudos específicos

para compreender os fundamentos da conformação da paisagem. Assim, as especialidades nos temas de reabilitação de áreas de interesse cultural, de regularização fundiária, de áreas de expansão, vão ter as suas diretrizes de ocupação intraurbana que devem transparecer os princípios que fundamentam as ações de proteção os de transformação dos territórios conforme o interesse público. As recentes experiências de zoneamentos de planos específicos, como reabilitação, expansão urbana, conservação de áreas culturais e regularização, prevenção de riscos e desastres, plano de extração mineral, de culturas agrícolas mais favoráveis, demarcam territórios e aplicam parâmetros, exercendo zoneamentos, onde se definem parâmetros dentro de uma área determinada. Alguns territórios devem dar mais atenção a alguns temas que lhe são mais sensíveis, e por isso devem ser aprofundados, em relação a outros, pelas características do que o território é o que ele tem vocação para ser.

Outra importante constatação é que resgatando práticas pretéritas de habitar a casa e no espaço público<sup>200</sup> maior será a resiliência em relação a mudança climática que afeta de maneira drástica contextos urbanos no stress das chuvas de verão e da seca e risco de desabastecimento no inverno. O resgate da maior integração com a paisagem e uso de soluções baseadas na natureza são convergentes aos princípios éticos da ocupação dos povos originários (Krenak, 2017), de maior integração com as potencialidades da natureza. E por isso esse autor traz reflexões tão aplicáveis se quisermos, de fato, enfrentar a crise climática, produzir ocupações e regulações sustentáveis, e adiar o fim do mundo.

Para Krenak (2017) os povos originários remanescentes tiveram que lidar com a colonização exploratória que visava acabar com o seu mundo. Por isso são sobreviventes, suas práticas são exitosas, e assim, observar seus modos de uso e ocupação dos territórios coincide completamente com o que as teorias sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável que tomaram para si o ineditismo do discurso ambiental, desde a década de 1970, evoluído para os ODS 2030. Vimos a legislação e intervenções do uso do solo conforme a história e as teorias da academia, por meio de ações dos governos e da sociedade civil. Muita gente se organizou a partir da desordem e a forma do governo aproximar-se do povo é validar essa forma de gestão, trazer essas

---

<sup>200</sup> A prática do habitar vernacular, de povos originários possui maior integração com a paisagem originária, mais sustentáveis que as práticas implantadas pela colonização e eras modernas.

pessoas experientes e compartilhar alguns papéis em novas formas de executar Políticas.

Experiências como os programas Territórios da Cultura e Periferia Viva que nasceram com a recriação dos Ministérios da Cultura e das Cidades, que reconhecem a expressão popular periférica como forte potência e expressão de conhecimento reconhecem e valorizam esses saberes populares. O êxito é a sobrevivência, na mesma perspectiva apresentada por Krenak (2017), pois a capacidade de sobressair ao período de opressão e supressão de bens e serviços, que os povos originários, mas também os marginalizados e periféricos sofreram e sofrem, pode ensinar sobre mais resiliência para enfrentar extremos climáticos.

Em um processo de aprimoramento e evolução na forma de conceber o planejamento e ordenamento territorial, primeiro se entendeu a necessidade do olhar integrado, o zoneamento compreensivo que abrange todo município (e foi uma evolução à sua época). A busca por entender a construção de uma política pública que consiste num serviço de regulação em prol de um interesse público comum, tendo como parâmetro o equilíbrio do tripé da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Nessa nossa era, não diferente das anteriores, o aspecto econômico predomina e se impõe. Nos territórios nacionais, hoje, as grandes empresas multinacionais se aproveitam da macroeconomia dos Estados para ganhar com as conversões entre sistemas monetários, balanços do comércio exterior, juros, pagamentos de royalties (Santos; Silveira; 2006, p.187). O consumo de produtos pela sociedade que adquire mercadorias, cria cidades, com o *dinheiro antecipado* possibilitado pelos financiamentos promove a financeirização do território, com áreas de concentração e dispersão (Santos; Silveira; 2006) de riquezas, desigualdades.

Em *Guerra dos Lugares* Rolnik (2015) aborda a preponderância da força econômica e o impacto do sistema imobiliário financeiro como o maior responsável pelo agravamento do problema da moradia na escala global, uma vez que moradia pouco importa por seu valor de uso, é um capital fixo onde o acesso ao financiamento habitacional é um produto do mercado. Mas de toda forma, é pelo uso do solo que se gera o lucro, que se consegue auferir o máximo o valor da terra, que continua ser o tema central da disputa dentro das grandes cidades hoje, como coloca ROLNIK (2015). De New

York a São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, a disputa é intrínseca ao processo da regulação dentro da rapidez da sociedade hipermoderna do hipertexto (Ascher, 2010).

## CONCLUSÃO

*Humaitá, a pedra agora é negra, porque onde já foi lugar de dor, hoje é lugar de vitórias de demandas.<sup>201</sup>*

O racionalismo, desde a modernidade, até a ultramodernidade da era da terceira modernidade, separou, organizou, definiu perímetros, zonas. Da separação social desde a época do nascimento das cidades, até os planos urbanos de risco, reabilitação, transformação urbana, temos e tivemos, sempre, um zoneamento implícito ou explícito, demarcando áreas. Mas e quando essa terra não era colonizada por esse homem branco europeu racional? A região onde foi implantada a Vila de São Sebastião do Rio de Janeiro e Ilha do Governador era um lugar sagrado para os povos Tupinambás (Tamoio) apoiados pelos franceses e Maracajá (Temiminós) aliados dos portugueses (Monteiro 1994).

Na matriz de análise territorial a categorização pressupõe a diferenciação territorial a partir do que se é conservado e o que se é transformado. Adota uma análise do local habitado por uma sociedade ocidental capitalista, de consumo, que em geral, tem de transformar para morar. Diferente dos modos tradicionais de habitar dos povos originários que moravam, e moram nos territórios indígenas demarcados, de modo a conservar o ambiente natural, nativo da região. Conservam, pois, são integrados ao ambiente, é uma relação completamente diferente do homem hipermoderno (Ascher, 2010).

Antes da colonização, havia disputas entre os povos originários em diversos locais do sul global, mas a proteção dos recursos naturais desses territórios significava a sobrevivência desses povos, e assim as américas foram ocupadas por milênios por civilizações que aqui se sucederam. Elas tinham em comum o fato de reconhecerem a premente necessidade de proteção dos bens comuns relacionados a fruição da natureza, a conservação de seus saberes, muito antes do saber eurocêntrico teorizar sobre sustentabilidade ambiental e proteção de patrimônio. Isso também tem uma

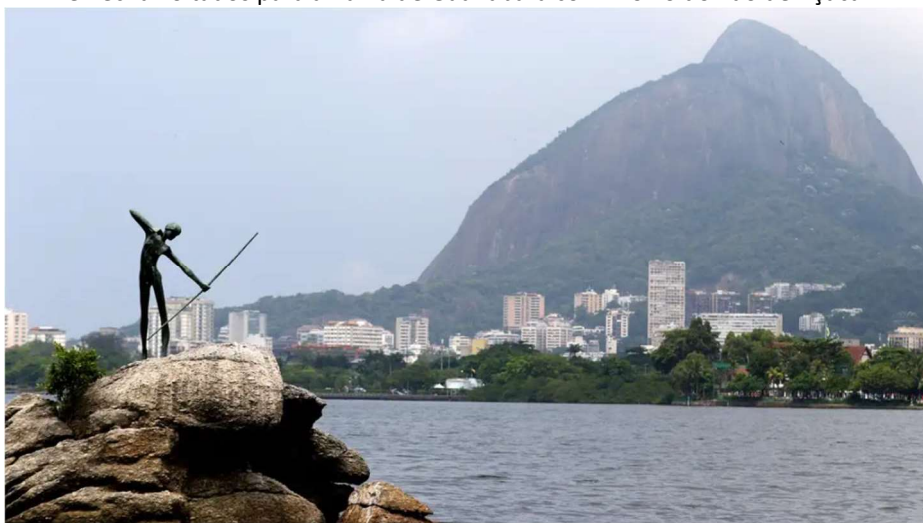
---

<sup>201</sup> Caboclo Pena Branca de Prata (licença poética).

relação com o conceito africano de Ubuntu<sup>202</sup>, que fala sobre a essência do ser humano como cooperativo, tudo que a modernidade individualista veio destruir. Decolonizar, então, se relaciona com ações práticas no futuro que buscam o retorno dos princípios (pois não há como voltar) de práticas bem-sucedidas do passado.<sup>203</sup>

As práticas dos povos originários, dos que viviam realmente de modo sustentável sem a exploração iniciada com a invasão a partir do século XVI, que de fato são práticas de uso e ocupação capazes de enfrentar os desafios das mudanças climáticas e desigualdade social imensa. Os povos originários das américas tiveram seu modo de ocupação sucumbido ao modelo europeu. Agora caminhando para transcender ¼ de século XXI, a realidade nos mostra como que os nossos modos de ocupação influenciado pela experiência do homem branco ocidental do hemisfério norte, que sempre privilegiaram o enriquecimento individual, está levando o planeta a nos cobrar a conta com tragédia relacionadas a desastres ambientais, climáticos. E esse cenário requer maior atenção às áreas social e ambiental.

Figura 64: Fotografia de uma escultura de um indígena sob uma pedra com um arco e flecha voltados para a Baía de Guanabara com Morro do Pão de Açúcar



Fonte: EBC <sup>204</sup>

<sup>202</sup> Ubuntu de origem “bantus” à noção de inter-existência que aponta para a compreensão da inter-relação indissociável entre todas as coisas e para a consonância pessoa/comunidade. Consultado em <https://ubuntu-eba.ufba.br/> 2024.

<sup>203</sup> A própria Ministra dos Povos Indígenas Sonia Guajajara em visita ao Papa Francisco em março de 2024 falou sobre a importância e a necessidade da difusão dos modos de vida indígenas para a proteção do planeta, pelo reconhecimento da luta ancestral dos povos originários para viverem em harmonia com os recursos naturais.

<sup>204</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/geral/noticia/2023-03/458-years-rio-indigenous-heritage-resists-erasure>. Acesso em: 10 jan. 2024.



Para decolonizar o ordenamento e a gestão do território no Brasil, predominantemente temos de entender que o povo europeu veio tirar das populações originárias o direito de permanecer em suas terras e delas tira o melhor proveito possível, que era não por coincidência, muito mais sustentável que o modelo europeu aqui implantado, que em nome do dinheiro tampouco rios para fazer avenidas, acabou com cachoeiras para se vender mais terra.

A disputa pelos recursos naturais é a disputa pela terra. Os povos originários ocupavam os melhores lugares e os mais ricos e propícios a uma ocupação sustentável. Os povos originários preservavam seus lugares sagrados, fontes de riqueza que hoje são a grande disputa do capitalismo no sul global, citando a exploração das minas em Minas Gerais, Pará, Congo. Pedras sagradas viraram objeto de mineração e os rios locais para depositarem dejetos de esgotos. Degradamos o nosso sagrado, não protegemos os mais vulneráveis. Para Krenak (2017) as, organizações supraestatais e internacionais como ONU, Unesco, OEA limitam nossa capacidade de invenção, criação, existência e liberdade por serem partes da estrutura desta humanidade pensada segundo o estilo europeu: “a humanidade que pensamos ser” (Krenak, 2017, p. 13). A oferta de bens e serviços naturais ainda hoje continua em disputa.

A metodologia de análise *Ontológica* do instrumento do zoneamento e outras práticas da regulação do uso e da ocupação, demonstrou pela linha da história, que a predominância do poder econômico como o decisivo é a construção da sociedade branca, do hemisfério norte que aqui veio ocupar e se desenvolver de modo completamente distinto dos povos originários e moldou toda a nossa forma de construção de cidades pela prática das disputas, favorecendo o individualismo que está exacerbado nessa nossa era da hipermodernidade Ascher (2010).

O que a dimensão histórica nos mostrou é que o uso do instrumento urbanístico moderno denominado zoneamento veio apenas reproduzir uma prática já antiga de extermínio, expulsão ou afastamento de populações e expressões culturais de formas de uso e ocupação dos territórios dos povos originários. E essa prática sistematizada legalmente na forma de leis de ordenamento, logicamente foi capturada pelos grupos de interesse que ainda hoje buscam garantir o alto valor da terra para os lucros do mercado da construção civil e dos proprietários de imóveis.

E a população deve estar consciente que esse seleto grupo de interesses imobiliários (chamemos hoje os exploradores de ontem) disputam e se colocam como representados nas câmaras de vereadores, câmara distrital no caso do Distrito Federal, para votar as leis de uso e ocupação, cuja própria complexidade em si, já exclui do debate no campo jurídico, a população da participação<sup>205</sup>. A história demonstrou como decisões sobre o tema do uso e ocupação sempre foram concentradas na mão dos detentores do poder econômico, e como o sistema político contemporâneo vem utilizando da lei local para interesses muito diversos da coletividade, impactando aspectos sociais e ambientais que são pouco considerados neste processo.

A efetividade de diversas políticas muitas vezes é comprometida pelo desalinhamento entre essas políticas em relação aos conflitos da ocupação territorial, visto que diversas leis que se relacionam ao cumprimento de direitos humanos e direito à cidade, são impactadas e embatem entre si pelas formas de ocupação do território de sua regulação. As evoluções jurídicas que não tocam apenas o direito civil, urbanístico, mas também os direitos humanos, interseccionalidades<sup>206</sup> e decolonialidades<sup>207</sup>, em tempos de crises climáticas são a realidade da regulação do solo atual. Mas em meio a tanta complexidade há de se relacionar essas questões com o que de mais simples o zoneamento trata: regular densidade, ocupação, segregação e integração de usos.

Os ODS da Agenda 2030, a Teoria do NPS, Novo Serviço Público (Denhart; Denhart, 2007; Ascher, 2010), propõe aproximar o cidadão da política. A NPS<sup>208</sup> e o conceito de ESG aplicado no setor público tem aderência com o conceito de Direito a Cidade cunhado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre (2011) em 1968, mas

---

<sup>205</sup> Essas reflexões se relacionam as teorias do *Direito Achado na Rua* que tive a oportunidade de estudar em disciplina virtual ministrada durante a pandemia da COVID 19 pelo professor José Geraldo de Sousa Junior, como aluna regular, neste presente doutorado na UNB (2020).

<sup>206</sup> Interseccionalidades se relacionam a interação entre dois ou mais fatores sociais que definem uma pessoa em relação a algum tipo de marginalização, como questões de identidade de gênero, etnia, raça, localização geográfica (periféricos) e geração (idade) que se somam na formação das identidades das pessoas e grupos. Helena Hirata em seu texto **Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais**. (2014), aponta o uso desse termo, pela primeira vez, para designar a interdependência das relações de poder de raça, sexo e classe, num texto da jurista afro-americana Kimberlé W. Crenshaw (1989).

<sup>207</sup> Com o objetivo de libertar a produção de conhecimento da hegemonia eurocêntrica o conceito de Decolonialidade ou pensamento decolonial vem se estruturando essencialmente na América Latina e Diáspora Africana, em crítica ao predomínio do imperialismo ocidental acadêmico e intelectual. (Quijano, 2007).

<sup>208</sup> NPS *New Public Service* e ESG *Environmental, Social and Governance*, que em português pode ser traduzido como ambiental, social e governança (ASG)

hoje amplamente utilizado como principal demanda de organizações sociais urbanas, que se relaciona a governança participativa, e necessita da transparência e accountability<sup>209</sup> para o exercício da cidadania.

Para Rolnik (2007)<sup>210</sup> há pouco debate popular sobre o zoneamento, entretanto, os interesses do mercado estão bem representados nas câmaras legislativas (e distrital no caso do Distrito Federal) e acabam carreando as decisões de uso e ocupação<sup>211</sup>, para o desequilíbrio do tripé da sustentabilidade, para o lucro. Rolnik (2022) revela a construção da norma urbanística paulista calcada na manutenção de privilégios, o direito à cidade relativo à parcela da população<sup>212</sup>. Rolnik (2022) reafirma como o planejamento de São Paulo é excludente e “classemédiocêntrico”<sup>213</sup>. O comportamento da chamada classe média também pode ser definido como o comportamento das pessoas que aspiram o que a classe imediatamente superior consome.

Sennett (2006) discorre sobre o individualismo urbano relacionado à modernidade, embora ele aborde o tema se referindo a Londres do fim do século XIX, há muita similaridade com os processos atuais, com a crença de sucesso vinculada à possibilidade do indivíduo se “dar bem”, especialmente sob o ponto de vista econômico. Desde o século XVIII já havia o conflito da necessidade habitacional para classes mais pobres versus a imperativa valorização imobiliária da área central de Londres (Sennett 2006, p. 262). Assim a gentrificação da população pobre ocasionada pela demolição das residências e comércios populares alugados a preços módicos para construção de moradias para classe média burguesa é uma realidade historicamente perpetuada. O projeto para revitalizar a Cracolândia em SP é um exemplo próximo. Esses conflitos que

---

<sup>209</sup> O termo no Brasil há alguns anos já vem sendo incorporado no serviço público como um dever do Estado de prestar contas à população, mas ainda há necessidade de grandes avanços para fortalecimento da cidadania e maior participação da população nos processos decisórios, para além da mera prestação de contas.

<sup>210</sup> Agora é a vez do zoneamento. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/07/1485562-agora-e-a-vez-do-zoneamento.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2024

<sup>211</sup> O que a primeira parte mostrou exaustivamente, que as decisões de uso e ocupação são diretamente impactadas pelos interesses econômicos que são predominantes porque o poder político está dominado pelos grupos econômicos.

<sup>212</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/01/crises-escancaram-desigualdade-planejada-de-sao-paulo-afirma-raquel-rolnik.shtml>. Acesso em: 08 ago. 2023

<sup>213</sup> Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1722778726976534-numero-de-familias-que-vivem-nas-ruas-de-sp-dobrou-durante-a-pandemia#foto-1722778727718366>. Acesso em: 10 jun. 2023.

marcaram o fenômeno urbano do início da cidade moderna ainda hoje se repetem, conforme notícias jornalísticas no ano de 2022 apontando os altos déficits habitacionais existentes em cidades como Brasília, São Paulo<sup>214</sup>, Rio de Janeiro, Londres<sup>215</sup>, Lisboa, Paris, Barcelona e Dublin.

Apesar do déficit habitacional há muita construção vazia, às vezes com usos que não são requeridos para se atender uma demanda social por moradia, já que se avaliarmos as médias de preço de imóveis residenciais e comerciais, em geral o segundo grupo possui aluguel mais caro, sendo mais interessante ao mercado garantir a expectativa de lucro que atender a necessidade social de moradias acessíveis. E muitos proprietários que estão bem representados nos legislativos querem manter usos e coeficientes construtivos que lhe sejam mais lucrativos, explicitando o grande desequilíbrio do tripé da sustentabilidade que vivemos hoje.

Publicizar o conhecimento sobre o local onde se habita é o passo inicial para o envolvimento que se requer a gestão participativa do espaço intraurbano, como um desafio da administração pública do Novo Serviço Público. As categorias de análise da matriz de análise territorial buscaram refletir sobre formas mais simples de organizar informação para democratizar o conhecimento. Refletir sobre quais princípios mais básicos de uso e ocupação devemos realmente disputarmos e não abrimos mão se quisermos enfrentar os desafios que as mudanças climáticas têm imposto aos mais pobres.

Apenas consciente dos patrimônios ligados aos bens comuns naturais e culturais os territórios podem ser disputados pelas suas populações com argumentos lógicos que possa enfrentar a força da grana que ergue e destrói coisa belas, como disse Veloso (Sampa, 1968). E nisso também se abarca o entendimento dos princípios que devem nortear a definição de parâmetros edilícios e urbanísticos conforme as condições existentes e futuras pretendidas, a ser pactuado com a sociedade, e em acordo com as paisagens, as bacias.

---

<sup>214</sup> No caso de São Paulo, cerca de 12% conforme LABHAB (usp.br)

<sup>215</sup> Reino Unido caminha para atingir déficit recorde em tempos de paz. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/09/25/reino-unido-caminha-para-atingir-dfcit-recorde-em-tempos-de-paz.ghtml>; A crise de moradia no Reino Unido só piora. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/a-crise-de-moradia-no-reino-unido-so-piora/>. Acesso em: 17 mai. 2023.

Hoje, mesmo com instrumentos de gestão participativa sendo positivados na lei<sup>216</sup>, na prática, a regulação do uso do solo tem o mesmo resultado e objetivo de 100 anos atrás, com a proteção do valor da propriedade sendo a principal meta, independente do interesse público que deveria ser o real motivo da regulação, ancorado no tripé econômico, social e ambiental. Vimos no capítulo da história quão aquém do exclusivo interesse econômico está a efetivação de direitos sociais e fundamentais relacionados aos direitos humanos ambientais. Mas o caminho que Rolnik (2022) aponta segue no reconhecimento que apenas na dimensão do bairro o cidadão se apropria da discussão da cidade. Por isso há uma importante missão da administração pública hoje prover esse cidadão de conhecimento adequado para realmente envolvê-lo em uma tomada de decisão mais madura e consciente que lhe será delegada na gestão participativa.

A terra vale pelo que ela pode lucrar em ganhos presentes e futuros, sendo esse processo diretamente relacionado aos conflitos intraurbanos de acesso à moradia, ilegalidade urbana, degradação ambiental e risco de desastres, remoções, despejos e deslocamentos forçados, e em último grau, as consequências mais severas das mudanças climáticas aos mais pobres que habitam cidades. Enquanto relatora da ONU pelo Direito à Moradia adequada, Rolnik (2015), denunciou a hegemonia do panorama das cidades e investimentos, por meio de seu relatório que apresentou dados e informações reunidas pelos órgãos oficiais dos países até 2018, demonstrou o aumento do número de pessoas vivendo em áreas precárias no mundo em 30 milhões considerando o período de 2016-2018. O maior crescimento ocorreu no continente africano, com o valor absoluto de 237 milhões de pessoas habitando precariamente, e mais de 1 bilhão de pessoas no mundo vivem em assentamentos precários.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. art. 2o- *A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: inciso II - a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*

<sup>217</sup> Na América Latina e Caribe, durante o ano 2000, 115 milhões de pessoas viviam na precariedade, já em 2014 observou-se redução para 104 milhões. Em 2016, houve um acentuado crescimento para 112 milhões de pessoas e, atualmente, são 109 milhões de pessoas nessa condição. Embora a situação das cidades brasileiras seja ruim, o relatório apresenta redução do número de Municípios urbanos inadequados. Em 1990, 36,7% da população urbana brasileira vivia em moradias inadequadas, e em 2010 a taxa caiu para 26,9%, em 2018 para 15,2%. Em termos absolutos, os números revelam uma queda de 40 milhões que viviam nessa situação na década de 1990, contra 27 milhões em 2018, apesar do

As ideias estão fora do lugar porque o ordenamento amplo e racionalista é uma falácia que não se aplica a toda população, mas apenas a uma parcela dela, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios (Maricato, 2013). A autora fala do descolamento entre a legislação e o planejamento e a realidade socioambiental. A exclusão urbanística no sentido que por mais que as leis existem e são aplicadas, elas geram desigualdade socioterritorial e exclusão urbanística. Essa ilegalidade é funcional e conveniente para os legislativos que utilizam a barganha do privilégio de poder legalizar o que está irregular como moeda de troca eleitoral com a população que ocupa essas áreas.

A violência dos modos desiguais de ocupação da terra, imposta pela era moderna eurocêntrica, se explicitam na situação da mais completa pobreza, que retira das populações o direito da fruição compartilhada dos Commons (Harvey, 2015). São retirados os direitos da fruição dos bens e riquezas comuns ambientais e culturais quando o espaço público oferecido para os pobres é apenas o que restou de pior e resto, à margem do seleto grupo que legisla a seu favor e que de fato usufrui a cidade e seus maiores benefícios.

E como disse a Relatora Especial sobre formas contemporâneas de racismo da ONU (Tendayi Achiume) ao jornal *The Guardian* em dezembro de 2022, o mundo vai continuar perpetuando racismo enquanto não considerar a justiça racial nas questões ambientais. Por isso a importância do reconhecimento de identidades e memórias e a realização de educação ambiental coordenada às ações afirmativas, a revitalização socioambiental das áreas de proteção, considerando a participação da comunidade na gestão. A segurança de posse de territórios como Favelas, Vilas, Quilombos Urbanos, Terreiros, aglomerados que convivem com florestas, nascentes e matas e de maneira orgânica e não planejada, que conceberam seus ordenamentos em harmonia com demais espécies, sem extravagâncias de consumo dos recursos naturais, é além de uma questão de justiça social a mais adequada oportunidade de se traçar novos rumos para formas mais sustentáveis de ocupação do planeta.

---

crescimento e da expansão da população nas áreas urbanas, o que remete ao problema ambiental climático, de grande degradação ocasionada por essa expansão indiscriminada e adensamentos insalubres.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas. *Cadernos IPPUR*, 1998.

ABREU, Maurício de. A evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987.

ACIOLY, Claudio; FORBES, David. Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbano. Mauad Editora Ltda., 2ª edição. 2011.

AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade?*. São Paulo: Ed. Letramento, 2018.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. 20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave. 1. ed. – São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* | RBDU, p. 33-49, 2015.

ALMEIDA, M. B.; BAX, M. P. Uma visão geral sobre ontologias: pesquisa sobre definições, tipos, aplicações, métodos de avaliação e de construção. *Ciência da Informação*, Brasília, v.32, n.3, p.7-20, 2003.

ALONSO, William. "A theory of the urban land market." Readings in urban analysis. Routledge, 2017. 1-10. University of Pennsylvania ProQuest Dissertations Publishing, 1960.

ANDRADE, Liza MARIA S. *Conexão dos Padrões Espaciais dos Ecossistemas Urbanos: A construção de um método com enfoque transdisciplinar para o processo de desenho urbano sensível à água no nível da comunidade e o no nível da paisagem*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ANDRADE, Liza Maria S. de; GOUVÊA, Luiz Alberto de. Vila Varjão: O problema da habitação como uma questão ambiental. In: I Conferência latino-americana de construção sustentável. *X Encontro Nacional de Tecnologia do ambiente construído. Anais*. São Paulo: USP, 2004.

ARAÚJO, Rosane. VAINER, Alice. Análise dos impactos da legislação urbana – Planos Diretores e Leis de Zoneamento – na estrutura urbana do município de Nova Iguaçu. In LAGO, Luciana Correa *et al.* *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/ UFRJ: FASE, 2010.

ASCHER, François. *Metápolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998.

ASCHER, François. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo. Romano Guerra. 2010.

ASSIS, Dayane N. Conceição de. *Feminismos negros e interseccionalidade no contexto norte-americano. Interseccionalidades*. Salvador: UFBA, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências; Superintendência de Educação à Distância, 2019.

ASSIS, Dayane N. Conceição de. *Interseccionalidades*. Salvador: UFBA, Instituto de Humanidades, Arte e Ciências; Superintendência de Educação à Distância, 2019.

ASSIS, Débora Couto; FERREIRA, Cassia Castro Martins. Zoneamento Térmico e Suas Correlações Associadas aos Padrões de Uso e Ocupação da Terra da Região Urbana Centro Em Juiz De Fora - MG. *Revista Brasileira de Climatologia*, v. 22, 2018.

ASSUMPTÃO, Vinícius de Souza *et al.* Direito à Cidade: Mulheres Negras nas Entrelinhas do Distrito Federal: Raça. Gênero e Classe no Direito à Cidade Achado na Rua, "in":

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. (org.). *O Direito Achado na Rua: Questões Emergentes, revisões e travessias*. Coleção Direito Vivo, Volume 5. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

AVELAR, Clarissa S.; COUTO, Gabriel R.; CIRINO, Sarah L.; OLIVEIRA, Cinthia M. N.; PITA, Kamila dos Santos; SANTANA, Juliana L.; SOUZA, Perci C.; SOUZA, Geraldo F. A.;

TEIXEIRA, Letícia M. Conexões Territoriais, Lutas Sociais e Redes de Solidariedade In:

ANDRADE, Liza M *et al.* *Residência em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS): habitat, agroecologia, economia solidária e saúde ecossistêmica: integrando pós-graduação e extensão*. Brasília: LaSUS FAU-Editora Universidade de Brasília, 2022.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES DA GUIA, Virgínia Rennó dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BADGER, Emily; BUI, Quoc Trung (2019-06-18). "Cities Start to Question an American Ideal: A House With a Yard on Every Lot". The New York Times. ISSN 0362-4331. Archived from the original on 2020-08-03. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=D68F9FAD7548DC158823B978889E17D9&gwt=pay&assetType=PAYWALL>.

BADGER, Emily; BUI, Quoc Trung. Cities Start to Question an American Ideal: A House With a Yard on Every Lot". The New York Times, 2019-06-18. ISSN 0362-4331. Archived from the original on 2020-08-03, 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=D68F9FAD7548DC158823B978889E17D9&gwt=pay&assetType=PAYWALL>. Acesso em: 10 set. 2022.



BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica política habitacional?* Brasília: IPEA, 2013.

BARBOSA, Ariela Natasha Parrilha. *Urbanismo bioclimático: efeitos do desenho urbano na sensação térmica*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, 2018.

BASSETT, Edward M. Zoning by Edward Bassett. *Counsel of Zoning Committee of New York*. National Municipal Review Supplement. National Municipal League. New York City revised, Technical Pamphlet n5, 1922.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001;

BECKER, Berna; SANTOS, Milton (org.) *Territórios, territórios – Ensaio sobre o ordenamento*. Rio de Janeiro: Editora Laparina, 2007.

BENEDICT, Mark A.; MCMAHON, Edward T. *Green infrastructure: linking landscapes and communities*. Island press, 2006.

BENEVOLO, Leonardo. *História da Arquitetura Moderna*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BERNARDES, Lysia. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, jan./abr. 1986

BERTAUD, A., MALPEZZI, S. *The Spatial Distribution of Population in 48 World Cities: Implications for Economies in Transition*.(2003). Disponível em: <http://www.bus.wisc.edu/realestate/pdf/pdf/Complete%20Spatial%20Distribution%20of%20Population%20in%2050%20World%20Ci.pdf>. Acesso em: 25 abri. 2021

BOLTON, Patrick *et al.* *The green swan: Central banking and financial stability in the age of climate change*. Bank for International Settlements, 2020.

BONAVÍDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Revista Brasileira de direitos fundamentais & justiça*, v. 2, n. 3, p. 82-93, 2008.

BONDUKI, Nabil. *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo Estação Liberdade 2004.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (53), 159–179, 2001.

BORGES, Marília Vicente. *O Zoneamento na Cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, 2007.

BOURDIEU, P. e SAINT-MARTIN, M. Goftts de classe et styles de vie. Gostos de Classe e Estilos De Vida (Excerto do artigo "Anatomie du goftt".) Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n° 5, out. 1976, p. 18-43. Traduzido por Paula Montero. Disponível em:  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1807511/mod\\_resource/content/1/Bourdieu\\_.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1807511/mod_resource/content/1/Bourdieu_.pdf). Acesso em 16 abri. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Cadernos Mocidades*, n. 1 a 8. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. ANCONA, Ana Lúcia. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo. Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Ministério das Cidades, 2004

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *11o Balanço do PAC 2*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público - RSP*, ano 49, n. 1, p. 5-42. ENAP. Brasília, 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/360/365>. Acesso em: 13 mai. 2022.

CALABI, Donatella. *História do Urbanismo Europeu*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CÂMARA, Gilberto; DA TERRA, C. Coordenação de Observação. *Análise Geográfica e Interoperabilidade*. Palestra. In: *Geobrasil Congresso e Feira Internacional de Geoinformação*, v. 5, 2004.

CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira; DE MEDEIROS, José Simeão. *Representações computacionais do espaço: fundamentos epistemológicos da ciência da geoinformação*. *Geografia*, v. 28, n. 1, p. 83-96, 2003.

CAMPOS, Neio. *A segregação planejada*. In PAVIANI, A. (org.) *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

CAPURRO, R., & Hjørland, B. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 12 (1), 2007.

CARVALHO JÚNIOR, Wilson Martins de Carvalho. Os impactos ambientais decorrentes da ocupação urbana: o caso da Colônia Agrícola Vicente Pires - Brasília/DF Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, 1999.

CAVALCANTE, Lucas Vinicius Bezerra. A bacia do rio Arrudas: Análise das inundações entre 1930 a 2005 no município de Belo Horizonte/MG. Dissertação mestrado. Departamento de Geografia - UFMG. 2011.

CAVALCANTI, Carolina Baima. Os Ciclos da Reforma Urbana e seus Resultados: Medindo o Direito à Cidade. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2020.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Liberdade & Unesp, 2001.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

CHOMSKY, Noam. *Novas e velhas ordens mundiais*. São Paulo, Ed. Scritta, 1994.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. Guia para localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros. O que os gestores municipais precisam saber. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ODS-Objetivos\\_de\\_Development\\_Sustentavel\\_nos\\_Municipios\\_Brasileiros.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ODS-Objetivos_de_Development_Sustentavel_nos_Municipios_Brasileiros.pdf) Acesso em: 10 nov. 2021.

CODEPLAN. Estudo Urbano Ambiental da Ceilândia, Disponível em <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Ceil%C3%A2ndia.pdf>. Acesso: 03 mar 2023

CODEPLAN. Nota Técnica Sol Nascente e Por do Sol, 2022. [https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/NT\\_Sol\\_Nascente\\_Por\\_do\\_Sol-compactado.pdf](https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/NT_Sol_Nascente_Por_do_Sol-compactado.pdf)

CODEPLAN. PDAD – Pesquisa Distrital por Amostragem de Domicílios, 2021. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2021-3/>. Acesso: 03 set. 2023

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD. Relatório Brundtland: Nosso futuro comum. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> Acesso em: 10 nov. 2021.

COMPANS, R. O Empreendedorismo Público Urbano In: Empreendedorismo Urbano entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CORREA, W. S. C.; COELHO, A. L. N.; VALE, C. C. Influência de distintos sistemas atmosféricos na temperatura de superfície do município de Vitória-ES. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 16, n. 53, p. 37–54, 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/26984/16433>. Acesso em: 22 set. 2022

CORTINA, Adele. *Aporofobia, a aversão ao pobre. Um desafio para a democracia*. São Paulo: Editora contracorrente, 2020.

COSTA, Lucas Sales da. [Cidadania no Brasil do Império à Primeira República \(1822-1930\). O papel do Estado brasileiro frente aos direitos sociais](#). *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4252, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32197>. Acesso em: 31 out. 2019.

COSTA, Lucas Sales da. Cidadania no Brasil do Império à Primeira República (1822-1930). O papel do Estado brasileiro frente aos direitos sociais. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4252, 21 fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32197>. Acesso em: 31 out. 2019.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COSTA, Staël de Alvarenga Pereira; NETTO, Maria Manoela Gimmler. *Fundamentos de morfologia urbana*. Belo Horizonte, C/Arte, 2017.

COSTA, Marco Aurélio (org). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: Um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: IPEA, 2016.

CRENSHAW, Kimberlé W. *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1989.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*. Ano 10 vol. 1, 2002. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4123084/mod\\_resource/content/1/Crenshaw%202002%20revista%20estudos%20feministas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4123084/mod_resource/content/1/Crenshaw%202002%20revista%20estudos%20feministas.pdf). Acesso em: 22 nov. 2022.

CULLEN, Gordon. *Paisagem urbana*. São Paulo: Edições 70, 2008.

DA SILVA, Isabel Cristina Siqueira; FREITAS, Carla Maria Dal Sasso; DE MORAES NETTO, Vinicius. *Ontologia para Sistemas Configuracionais Urbanos*. 2009. Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Carla-Freitas-9/publication/265564113\\_Ontologia\\_para\\_Sistemas\\_Configuracionais\\_Urbanos/links/55d722a608aed6a199a64e74/Ontologia-para-Sistemas-Configuracionais-Urbanos.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carla-Freitas-9/publication/265564113_Ontologia_para_Sistemas_Configuracionais_Urbanos/links/55d722a608aed6a199a64e74/Ontologia-para-Sistemas-Configuracionais-Urbanos.pdf). Acesso em: 20 nov. 2022.

DAGNINO, Renato. Tecnologia Social e Economia Solidária: construindo a ponte. In: Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas [online]. Campina Grande: EDUEPB, pp. 207-265. ISBN 978-85-7879-327-2. Available from SciELO Books, 2014.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2006.

DE VASCONCELOS BORGES, Karla Albuquerque. Uso de uma ontologia de lugar urbano para reconhecimento e extração de evidências geoespaciais na Web. Tese (Doutorado) em Ciência da Computação, UFMG, 2006.

DEÀK, C. e SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

DELORENZO NETO, A. A reforma do Código de Obras do Município do Recife. *Revista do Serviço Público*, 74(3), 341-347, 1957. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i03.4338>

DENHARDT, Janet V. DENHARDT Robert B. *The New Public Service*. Serving, Not Steering M.E. Sharpe, Inc. 2007

DIEESE. As mudanças no emprego nos anos 90. In: Boletim Dieese nº 198, Ano XVI, 1997.

DUNLAP, David W. O zoneamento chegou há 100 anos. Mudou a cidade de Nova York para sempre. *New York Times* in 25/07/2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/07/26/nyregion/new-yorks-first-zoning-resolution-which-brought-order-to-a-chaotic-building-boom-turns-100.html>. Acesso em: 22 dez. 2022.

DURANTE, Adriana Colafraneesehi. A Influência da Evolução dos Códigos Edilícios na Qualidade Ambiental dos Projetos Residenciais Multifamiliares: *O Caso das Subzonas A-2 E A-18 da Barra da Tijuca no Período de 1960 a 2004*. Dissertação (Mestrado) em Ciências da Arquitetura. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2005

ELKINGTON, John Green. Swans: the coming boom in regenerative capitalism. Greenleaf Book Group, 2020.

ELKINGTON, John. Partnerships from Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st-Century Business. *Environmental Quality Management*, Autumn, p. 37-51, 1998.

ELKINGTON, John. Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, v. 36, n. 2, p. 90-100, 1994.

ELKINGTON, John; ROWLANDS, Ian H. *Canibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Cidade: Wiley, 1999.

FEATHERSTONE, Mike. Culturas globais e culturas locais in FORTUNA, Carlos (org.). *Cidade, Cultura e Globalização*. Oeiras: editora Celta, 2001.

FELDMAN, Sarah. A Americanização do Setor de Urbanismo da Administração Municipal de São Paulo. *Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Rio de Janeiro, PROURB/FAUFRJ, vol.1, 1996.

FELDMAN, Sarah. Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, Brasil, v. 4, 2001.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In LEME, M. C. da S. L (org.). *Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo: Annablume, 2019.

FELDMAN, Sarah. O Zoneamento Ocupa o Lugar do Plano. São Paulo, 1947-1961. *Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR*. Recife. MDU, UFPE, vol.1, 1997

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. Tese (Doutoramento), FAUUSP, 1996.

FERRARI, Celso. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo: Pioneira, 1979.

FERREIRA, Hugo Vilela Lemos; JÚNIOR, José Carlos Ugeda. O Conceito de Estrutura Térmica Espacial Urbana no Sistema Clima Urbano de Monteiro. *Revista Brasileira de Climatologia*, Dourados-MS, v. 30, Jan/Jun. 2022

FERREIRA, João Sette Whitacker (org). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB-FUPAM, 2012.

FERREIRA, Luciana Schwandner. *Vegetação, temperatura de superfície e morfologia urbana: um retrato da região metropolitana de São Paulo*. 2019. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.16.2019.tde-02102019-173844. Acesso em: 2022-12-02.

FIALHO, Edson Soares; FERNANDES, Ludmilla Alves; CORREA, Wesley de Souza Campos. Climatologia urbana: conceitos, metodologias e técnicas. *Revista Brasileira de Climatologia*, 2019.

FISCHEL, W. A. An Economic History of Zoning and a Cure for its Exclusionary Effects. *Urban Studies*, v. 41, n. 2, p. 317–340, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/0042098032000165271>. Acesso em: 14 abri. 2022

FONSECA, Cristiane Silva Marques Da. Accountability Social – Um Instrumento de Participação Ativa da Sociedade na Vida Pública. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 2 , n. 1 , p. 192 - 208 ,Jan/Jun. 2016.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a Cidade Sustentável*. São Paulo: Anablume, 2008.

FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômica e identidade nacional In: *Política Externa*, Vol. I, nº 4, ed. Paz e Terra e USP, Março/abril/maio, 1993.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GEHL, Jan. *Cidades Para Pessoas*. São Paulo. Editora Perspectiva, 2013.

GILGE, Marcelo Viktor. *História da Biologia e ensino: contribuições de Ernst Haeckel (1834-1919) e sua utilização nos livros didáticos aprovados pelo PNL D 2012-Ensino Médio*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, 2013.

GODOY, José Henrique Artigas de. A práxis de Lebrecht: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. *Religião & Sociedade* [online]. v. 36, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0100-85872016v36n2cap09>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GOMES, Patrícia Silva; LAMBERTS, Roberto. O estudo do clima urbano e legislação urbanística: considerações a partir do caso Montes Claros–MG. *Ambiente Construído*, v. 9, n. 1, p. 73-91, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/view/6916/5041>. Acesso em: 2 dez. 2022.

GOMES, Tânia Pinheiro. *Análise de implementação e habitabilidade do Projeto Integrado Vila Varjão – Distrito Federal*. Monografia (bacharelado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília 2011.

GRAY, M. Nolan. *Arbitrary Lines. How Zoning Broke the American City and How to Fix It*. Island Press. 2022

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. *Science*, vol. 162, 1968. Disponível em: [https://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](https://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html).

Acesso em: 03 mar. 2023

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo. Edições Loyola. 1989

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Annablume, 2015.

HERNÁNDEZ, Agustín (org). *Manual de Desenho Bioclimático Urbano. Manual de Orientações para a Elaboração de Normas Urbanísticas*. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, 2013.

HIERNAUX, Daniel. Repensar a cidade: a dimensão ontológica do urbano. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, v. 10, n. 1, p. 197-205, 2006.

HIRATA Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. Dossiê - Trabalho e Gênero. Controvérsias. *Tempo e Sociedade*, v 26 (1), Jun. 2014.

HOLANDA, Frederico de; KOHLSDORF, Maria Elaine; FARRET, Ricardo Libanez; CAMARGO CORDEIRO, Sonia Helena. Forma Urbana. Que Maneiras De Compreensão E Representação? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, n. 3, pp. 9-18 Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife, 2000.

HOYER, J., DICKHAUT, W.; KRONAWITTER, L.; WEBER, B.. *Water sensitive urban design: principles and inspiration for sustainable stormwater management in the city of the future*. Manual. UNESCO-IHE/ HafenCity Universität, Hamburg, Germany: Jovis, 2011.  
IBGE. Plataforma de Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/> Acesso em: 10 nov. 2021.

IPEA. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/> Acesso em: 10 nov. 2021.

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Nova York: Random House, 1961.

JACQUES, Paola Berenstain. *Estética da Ginga*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

JULIANO, Marcelo Alexandre. *O zoneamento e o território terciário na cidade de Campinas*. São Paulo. Dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-FAUUSP, 2016.

JÚNIOR, José Carlos Ugeda; AMORIM, Margarete Cristiane Trindade. Reflexões acerca do sistema clima urbano e sua aplicabilidade: pressupostos teórico-metodológicos e inovações técnicas. *Revista do Departamento de Geografia*, p. 160-174, 2016.

JÚNIOR, José Marinho Nery. *O zoneamento paulistano*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP. São Paulo 2002

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital-Observatório das Metrôpoles, 1996

JÚNIOR, Osvaldo Canela. *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o Âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário*. Tese Faculdade de Direito, USP, 2009



KAEFER, Luís Fernando. *A Evolução do Concreto Armado*. São Paulo, 1988. Disponível em: <http://www.feb.unesp.br/lutt/Concreto%20Protendido/HistoriadoConcreto.pdf> Acesso em: 12 abri. 2022.

KLUG, Letícia Becalli. Resiliência e ecologia urbana. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA 2018.

KOLNICK, Kathy A. *Order before zoning: land use regulation in Los Angeles, 1880-1915*. OCLC 309352342, 2008.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu. Palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

LACERDA, Alana Bauer A gestão pública e o relacionamento com o cidadão: um estudo sob a ótica da teoria New Public Service. mestrado profissional na Administração, UFRGS, 2017.

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia. *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2010

LANSKY, Samy. *Praça Jerimum: cultura infantil no espaço público*. Belo Horizonte/Minas Gerais. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo horizonte, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. São Paulo: Centauro, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro Editora, 2011.

LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. São Paulo, Editora Annablume, 2019.

LENT, Michael C. Zoning, Land Use, and the Reproduction of Urban Inequality ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY, Volume 48, 2022 Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-soc-030420-122027>. Acesso em: 10 mai. 2023

LEUNG, Hok-Lin Leug. *Land Use Planning Made Plain*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio*. Lisboa: Relógio D'água, 1989.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LISBOA, Cristiane Kleba; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. *A pegada ecológica como instrumento de avaliação ambiental para a cidade de Londrina*. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 8, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/6395> . Acesso em: 07 set. 2023.

LUCENA, A. J.; PERES, L.F. Métodos em clima urbano aplicados à cidade do Rio de Janeiro (Brasil) e sua região metropolitana, *The Overarching Issues of the European Space: Society, Economy and Heritage in a Scenario ...* Porto: FLUP, pp. 312-326, 2017.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Pontes, 1960 (1997).

MAIA, Francisco Prestes. O Programa Norte-Americano de Melhoramentos para São Paulo. São Paulo. *Digesto Econômico*, São Paulo, abril, nº 77, 1951.

MAIA, Francisco Prestes. *Os Melhoramentos de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1945.

MANCUSO, Franco. *Las Experiencias del Zoning*. Barcelona. Editorial Gustavo Gili, S.A, 1979.

MARICATO, Ermínia *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARTINS, Anamaria de Aragão C. *Transformação urbana: projetando novos bairros em antigas periferias*. Brasília: Thesaurus, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

MELLO, Bruno Cesar Euphrasio de. *O Urbanismo dos Arquitetos: Genealogia de uma experiência de ensino*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Alesi Teixeira; SANTOS, Gesmar Rosa dos. *Drenagem e manejo sustentável de águas pluviais urbanas: o que falta para o Brasil adotar?*. Texto para discussão. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo – Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

METZEMBAUM. *The law of zoning*. New York, Baker, 1955.

MMA. PNA Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, Estratégia de Cidades, 2018

MONT MOR, Roberto. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil disponível in Acesso em 05/06/2010

MOTA, Leonardo de Araújo. Os tempos hipermodernos, de Gilles Lipovetsky. 2004. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/10261>. Acesso em: 19 nov. 2022.

MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. *Luiz Cruls– O Homem que Marcou o Lugar*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade, 2003.

MUNEVAR, Maria V. W Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. In: Congresso Internacional de Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7., Lisboa, 8 a 11 de outubro de 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: [https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios\\_iniciais-Brasil-2016.pdf](https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

NAKANO, Anderson Kazuo; GUASTELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do município de São Paulo. *PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção*, v. 6, n. 3, p. 142-154, 2015. Disponível em: <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc>. Acesso em: 04 fev. 2021

NASCIMENTO, M. S. O. do; OLIVEIRA, G. E.; MORENO, F. P.; BASTOS, G. G. A ontologia na ciência da informação. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, SP, v. 5, n. 2, p. 13–39, 2008. DOI: 10.20396/rdbci.v5i1.2002. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/2002>. Acesso em: 1 set. 2022.

NEDER, Juliana Finageiv. Estudo dos pilares de ESG - Environmental, Social and Governance no contexto das empresas brasileiras. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia de Produção), Universidade de Brasília, Brasília, 2022

NERY JÚNIOR, José Marinho. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*. [S.l.], n. 13, maio 2012. ISSN 2236-9996. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8803>. Acesso em: 16 out. 2017.

OKE, T. R. Canyon geometry and the nocturnal urban heat island: comparison of scale model and field observation. *Journal of Climatology*, vol. 1, 1981.

OKE, T. R. City size and the urban heat island. *Atmospheric Environment*, Oxford v.7, p.769-779, 1973.

OKE, T. R. Surface climate processes. In: Bailey, W.G., Oke, T.R., Rouse, W.R.

OKE, T. R. The energetic basis of the urban heat island. *Quarterly Journal of the*

OKE, T. R. Towards better scientific communication in urban climate, *Theoretical and Applied Climatology*, vol. 84, pp. 179–190., *Atmosphere*, vol. 14, pp. 268–277, 2006.

OKE, T. R., MAXWELL, G. B., Urban heat island dynamics in Montreal and Vancouver, *Journal of Climatology*, vol. 9. pp. 192-200,1974.

OKE, T.R., JOHNSON, G.T., STEYN, D.G., WATSON, I.D. “Simulation of Surface

OLIVEIRA, V., Zaitter, B. Uma introdução ao estudo da forma urbana no Brasil. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020.

OLIVEIRA, Vitor. *Morpho: investigação morfológica e prática de planeamento*. Revista da Rede Portuguesa de Morfologia Urbana. Vol. 1, n 1, Porto, 2013.

OLIVEIRA, Vitor. *Urban Morphology: An Introduction to the Study of the Physical Form of Cities*. The Urban Book Series. Springer, 2016.

ONU. Declaração do Milênio. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html> Acesso em: 10 nov. 2021.

ONU. O futuro que queremos. Rio +20 – Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf> Acesso em: 10 nov. 2021.

ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

OSBORNE, SP, RADNOR, Z., & NASI, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. Uma nova teoria para a gestão do serviço público? Em direção a uma abordagem de serviço dominante (pública). *The American Review of Public Administration*, 43 (2), 135–158, 2013.

PELEGRINI, Sandra C. A. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. *Rev. Bras. Hist. [online]*, vol.26, n.51 2006.

PERUCCHI, Gabriel; DE ANDRADE, Liza Maria Souza; REZENDE, Vinícius Silva. Santa Luzia Sensível À Água: Abordagem Leapfrogging com Padrões Espaciais de Infraestrutura Ecológica para Ocupações Informais no DF. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, 2020.

PINTO, Victor Carvalho. Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo/view>. Acesso em: 18 abri. 2024.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, idéias e lugares o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*, v.10, n.1, maio 2008.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis*. Digitaliza Conteudo, 2021  
Plano Diretor Estratégico das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

PMI. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). *Project Management Institute*, 6a ed., Newton Square, 2017.

PMSP–Prefeitura do Município de São Paulo. Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo–Lei n 16.402, de 22 de março de 2016; zoneamento ilustrado, 2016.

PNUD, CNM. Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php/biblioteca/exibe/2855> Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD. Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/> Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD. Coletânea Territorialização dos ODS – Guia de Elaboração de Diagnósticos Situacionais Municipais de Indicadores ODS. Brasília, DF: PNUD, 2021. Disponível em: [https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/guias/ColetaneaODS\\_livro2\\_PROVA%20FINAL\\_V2.pdf](https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/guias/ColetaneaODS_livro2_PROVA%20FINAL_V2.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

PNUD. Diagnósticos Situacionais de Indicadores Municipais do Projeto Territorialização e Aceleração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (PNUD/Petrobras). Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/petrobras-e-pnud-dao-acesso-virtual-a-publicacoes-projeto-territ.html> Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD. Diagnósticos Situacionais de Indicadores Municipais ODS do Projeto Oeste 2030: Cooperação para o desenvolvimento sustentável (PNUD/Itaipu Binacional). Disponível em: <https://oestepr2030.org.br/category/diagnosticos-municipais/>. Acesso em: 10 nov. 2021

PNUD. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: O que os governos locais precisam saber, UCLG (United Cities and Local Development). Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-roteiro-localizacao-objetivos-desenvolvimento-2017.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.

POLIS. Anais do Seminário de Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: experiências e possibilidades. São José dos Campos. 1996

POLIS. Carta Mundial pelo Direito a Cidade. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

POSADA, R. Reglamentos de zonificacion y subdivision de areas residenciales en America Latina. Seminário do CINVA, Bogotá, p. 4 CINVA - Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, 1968.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei 3427/1929- Código de Obras Arthur Saboya. Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-3427-de-19-de-novembro-de-1929#:~:text=Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,->

Casa%20Civil%20do&text=Aprova%20consolida%C3%A7%C3%A3o%20do%20C%C3%B3digo%20de,DAS%20RESTRICOES%20PREVISTA%20NO%20ART.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE).

Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 7.805, de 1 de novembro de 1972. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de São Paulo. Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, Caderno de Estratégias Ilustradas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2015. Press,1997.

QUIJANO, Aníbal. Coloniality and Modernity/Rationality. *Cultural Studies*, 21:2-3, 168-178, 2007. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09502380601164353> consultado em 13 ago. 2023

RABELLO, Sonia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: Imbricação e Inter-Relações. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 1, nº 1, 2006.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática,1993.

REYMÃO, A. E. N.; BEGOT, L. H.; RIBEIRO, M. R. Environmental, Social and Governance. *Revista Jurídica do Cesupa*, v. 3, n. 2, p. 75 - 100, 16 dez, 2022.

RIBEIRO, João Ronaldo. As normas em âmbito federal sobre o parcelamento do solo no Brasil: evolução histórica, questões controvertidas e delineamento do âmbito de incidência. In *Boletim Conteúdo Jurídico* n. 993 de 19/12/2020 (ano XII) 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/49474/as-normas-em-ambito-federal-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-brasil-evolucao-historica-questoes-controvertidas-e-delineamento-do-ambito-de-incidencia>. Acesso em: 15 abri. 2022.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa *et al.* O perfil urbano e o comportamento socioeconômico do DF. Paranoá, Brasília, v. 4, n. 4, p. 1-13, 2007. DOI:

<https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n4.2007.12100>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/10518>. Acesso em: 7 jan. 2022.

ROCHA, Lilian Hahn Mariano da. Zoneamento urbano: revisitando conceitos e praxis no bairro residencial nossa. Senhora de Lourdes, na cidade de Santa Maria-RS, Brasil. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/34.pdf>. Acesso em: 12 abri. 2022

ROLNIK, Raquel (Org); BISCHOF, Raphael; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato e NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão da moradia nos planos diretores participativos. In: MORAIS, Maria da Piedade (org.) *Política habitacional e assentamentos informais* Brasília: IPEA, 2011.

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

ROLNIK, Raquel. *A Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. São Paulo: *Planejamento da Desigualdade*. São Paulo: Boitempo, 2022.

ROLNIK, Raquel; LOPES, Mathews Vichr. 100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?, 2016. Disponível em <https://observasp.wordpress.com/tag/zoneamento-nova-york/>. Acesso em: 10 abri. 2019.

ROMERO, Marta Adriana Bustos. *Arquitetura do lugar*. Uma visão bioclimática da sustentabilidade em Brasília. Nova Técnica, São Paulo; 1ª edição, 2011.

ROQUE, Tatiana. *O dia em que voltamos de Marte: uma história da ciência e do poder com pistas para um novo presente*. São Paulo. Editora Planeta do Brasil Ltda. 2021  
*Royal Meteorological Society*, vol. 108, pp. 1–24,1982

RUDEL, T.K. *Situations and strategies in American Land-Use Planning*. Cambridge: Cambridge University Press. 1989

SABOYA. Renato T. de SABOYA, Renato T. de; NETTO, Vinicius M.; CELSO VARGAS, Júlio. Fatores morfológicos da vitalidade urbana. Uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. *Arquitextos*, São Paulo, ano 15, n. 180.02, Vitruvius, maio 2015.



SALES, Gustavo de Luna. Diagrama de ventilação natural: ferramenta de análise do potencial da ventilação natural no estudo preliminar de projeto. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SALGADO Rodrigo Oliveira. De volta à Frankfurt: notas sobre a criação do zoneamento urbano. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 4, Núm. 8, mai./ago., 2017. Disponível em <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44877>. Acesso em: 14 abr. 2022.

SANTORO, Paula Freire. Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente. 2014, Anais. Belém: UFPA, 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-180-35-20140518153453.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SANTORO, Paula Freire; LEMOS, Patricia Nogueira; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. *Cadernos MetrÓpole*, v. 12, n. 24, p. 417-440, 2010.

SANTOS, Milton. *A Metamorfose do espaço Habitado*. Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia. São Paulo: Editora HUCITEC, 1988.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo, Editora Edusp, 1ª edição, 1996

SANTOS, Milton. *A Pobreza Urbana*. Coleção Estudos Urbanos, São Paulo: HUCITEC-UFPE, 1978.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1994

SANTOS, Milton. Meio técnico-científico e urbanização: tendências e perspectivas. Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura, v. 2, n. 2, p. 76-86, 1991.

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o território. *Geographia. Revista da Pós-Graduação em Geografia da UFF*, Niterói, Ano 1, No. 1, 1999.

SANTOS, Milton. O retorno do território. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16, Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.;

SILVEIRA, María Laura (Orgs.). *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec / Anpur, 1994, p. 15-20.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, 4ª edição, 2000.

SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Editora Hucitec, 4ª edição: 1998.

SANTOS, Milton; DE SOUZA, Maria Laura Silveira. *O Brasil: território e Sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro Editora Record, (2001)

SANTOS, Noronha; BERGER, Paulo. *As Freguesias do Rio Antigo: Vistas por Noronha Santos*. O Cruzeiro, 1965.

SANTOS, Rafael Gonçalves et al. Morfologia urbana e corredores de ventilação como subsídio à resiliência urbana. *Revista LABVERDE*, v. 8, n. 2, p. 12-37, 2017.

SANTOS, Rafael Gonçalves. *Clima Urbano e Ordenamento do Território na Metrópole de São Paulo*. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa (Portugal), 2020.

SASSEN, Saskia. *As cidades na Economia Mundial*. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SAULE JUNIOR, Nelson. A Cidade como um Bem Comum – Pilar Emergente do Direito à Cidade. *X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico* (Palmas, 2019). Grupo Temático 01 – Reconhecimento, dimensões e implementação do direito à cidade

SCHVARSBURG, Benny. Quem disse que ia ser fácil? Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade. In *Leituras da cidade*. Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz, Maria Lais Pereira da Silva (org.). - Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

SCOTT, A. J. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SENNETT, Richard. *A cultura do Novo Capitalismo*. 2ª edição Rio de Janeiro. Editora Record, 2006.

SENNETT, Richard. *Carne e Pedra. O corpo e a cidade na civilização ocidental*. 4ª edição Rio de Janeiro. Editora Record, 2006.

SILVA, Frederico Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery; SOUZA, André Luis. *Gasto e Consumo das famílias brasileiras contemporâneas. O Consumo Cultural das Famílias Brasileiras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2006. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5543](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5543). Acesso em: 13 abri. 2022

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. Zoneamento e Forma Urbana. Ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. Dissertação de Mestrado Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional, 2014.

SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais* 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da. Algumas considerações sobre a reforma urbana Pereira Passos. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 2019.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. A Exposição Colombiana de Chicago de 1893 e o advento do urbanismo norte-americano. *Arquitextos*, São Paulo, ano 12, n. 144.01, Vitruvius, maio 2012. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.144/4340>. Acesso em: 12 abri. 2022.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo; CAMPOS, Candido Malta. Permanências do urbanismo de colina como tradição luso-brasileira: os casos de Salvador e de São Paulo. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana[online]. vol.5, n.1, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.7785>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SJOBORG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

SOMEKH, Nadia. Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. *Arquitextos*, São Paulo, ano 09, n. 097.00, Vitruvius, jun. 2008. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/131>. Acesso em: 14 abri. 2022.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. (org.) *Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*. O Direito Achado na Rua. Brasília. Editora UNB, 2019

SOUZA, Felipe Francisco de. What is Land Readjustment? Concepts on Land Readjustment. Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach. JICA Research Institute. 2018

SOUZA, Kamilla Moraes De. Forma urbana e controle de uso e ocupação: Um estudo do impacto da legislação de uso e ocupação do solo na cidade do Recife. Recife: UFPE, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18036>. Acesso em: 12 mai. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes. *ABC do Planejamento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade*. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Socioespacial*. Rio

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Cidade: Lugar e Geografia da Existência. texto produzido durante a revisão do plano diretor de Belém em 2005. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/GEOGRAFIA\\_DA\\_EXISTENCIA](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/GEOGRAFIA_DA_EXISTENCIA). Acesso em: 05 ago. 2023.

SOUZA, Perci Coelho de. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. *Ser Social*, Brasília, n. 17, p. 14-112, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, Maria Encarnação B. (org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: Unesp, 2001, p. 609-643.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em [http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil\\_CAU-SP\\_2018.pdf](http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAU-SP_2018.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022

TEIXEIRA, Letícia Miguel. *O Habitar Popular nas Paisagens Urbanas Tradicionais*. Dissertação (Mestrado), PPGFAU, Universidade de Brasília-UNB, 2010

UNSSC. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/portuguese\\_2030\\_agenda\\_for\\_sustainable\\_development\\_-\\_kcsd\\_primer.pdf](https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/portuguese_2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer.pdf) Acesso em: 10 de novembro de 2021.

UNSSC. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/portuguese\\_2030\\_agenda\\_for\\_sustainable\\_development\\_-\\_kcsd\\_primer.pdf](https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/portuguese_2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer.pdf) Acesso em: 10 nov. 2021.

VALLADARES, Licia do Prado. A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 15, nº 44, outubro 2000 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2010.

VALLADARES, Licia do Prado. *A Invenção da Favela*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VALLADARES, Licia do Prado. Favela, política e conjunto residencial In: *A luta pelo espaço*. Textos de Sociologia Urbana organizados por Eva Alterman Blay. Petrópolis: Vozes Editora, 1978.

VALLADARES, Licia do Prado. *Sociologia Urbana de Robert E. Park*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

VAN BELLEN H. M., *Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa*. Tese (Doutorado), Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, CPÁG.EP/UFSC, 250 p., 2002.

VILLAÇA, Flávio. *A crise do planejamento urbano. São Paulo em perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, nº 2, 1995.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C e SCHIFFER, S.R. (org.). In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999, p. 169-244, 1999.

WALDHEIM, Charles. *Landscape as Urbanism: A General Theory*. Princeton University Press, 2016

WEBBER, M.M. *Explorations into Urban Space*. Philadelphia: University of Penssylvania Press, 1964.

WHITTEMORE, Andrew. *Planning Los Angeles. David Charles Sloane*. Chicago: American Planning Association. p. 108, 2012.

ZHANG, Xiaowan. *Adapt Green-Blue Space: Implementing the sustainable urban drainage system in Rotterdam city context*. 2017. 203f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura da Paisagem), Wageningen University, Wageningen, 2017.

#### **Sites, jornais e matérias consultados:**

<https://caosplanejado.com/a-historia-do-zoneamento-carioca/>

<https://academia.edu/resource/work/8979417>

<https://academia.edu/resource/work/12139501>

<https://academia.edu/resource/work/8979417>

<https://academia.edu/resource/work/12139501>

<https://aulasdepaisagem.wordpress.com/2015/10/11/frederick-law-olmsted/>

<https://erenow.net/modern/color-of-law-forgotten-history/4.php>

<https://solnascente.df.gov.br/category/sobre-a-ra/mapas/>

[https://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03\\_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Parte-Normativa-ETU-03_2020-REGI%C3%83O-DO-SOL-NASCENTE-E-P%C3%94R-DO-SOL.pdf)

## ANEXOS

## ANEXO 1 – Linha do tempo do tema de uso e ocupação.

## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### *História da cidade, seu uso e ocupação, da antiguidade ao fim Império Romano*

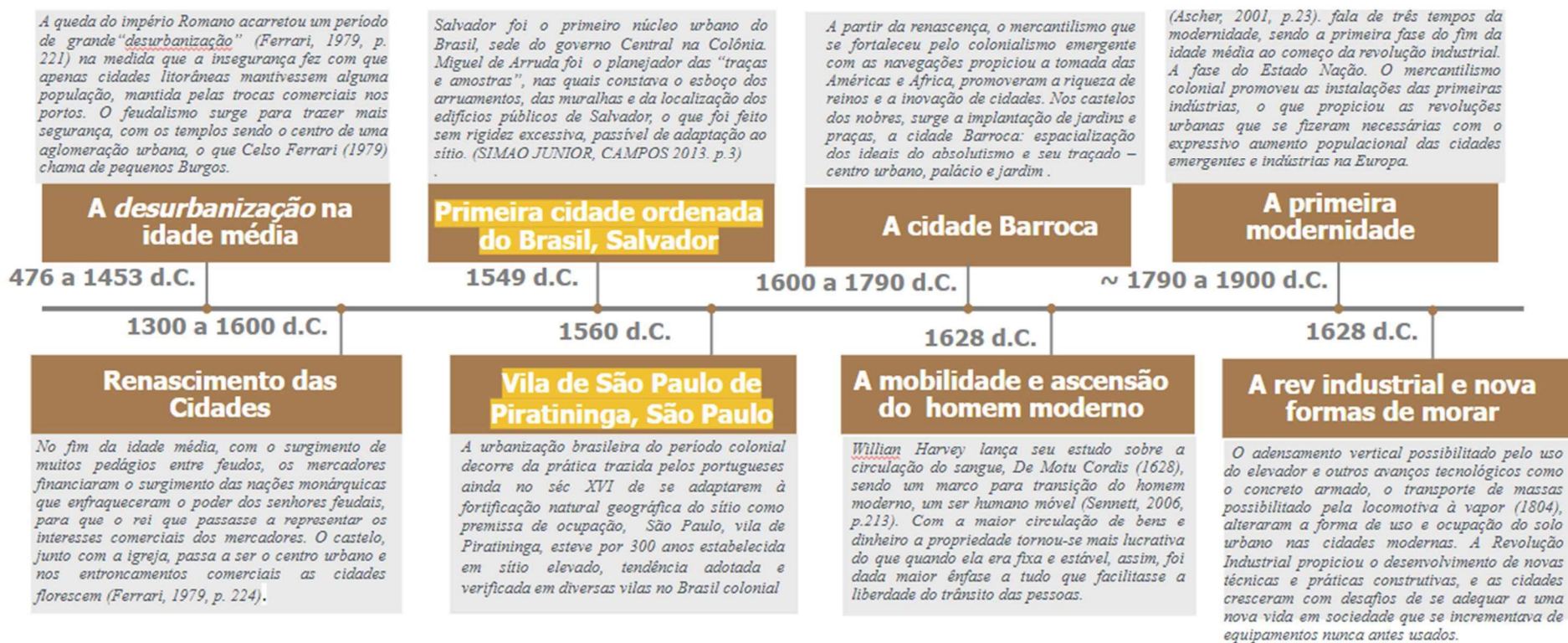
Em cidades de eras antigas, de impérios organizados, como o romano: a segregação de senhores, nobres, trabalhadores, castas, diferenciavam as casas conforme essa posição social. A seleção da localização de prédios públicos e como prédios residenciais deveriam ser padronizados, por altura e ocupação, também demonstra dessa forma de se reger usos e ocupações dos zoneamentos primários. Desde aquela época ao pobre sempre restou o precário, o transitório, o mais inseguro, ocupar a porção de terra que sobrava à margem do poder



## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### História da cidade, da idade média ao fim séc XIX

A regulação urbanística enquanto definição primária de setorização de atividades já fora praticada por diversas sociedades em diversos períodos históricos, mas foi com a transição para a revolução industrial que esse tema se tornou mais complexo e gerou o desenvolvimento e aprimoramento de instrumentos, como o zoneamento. Ordenar o uso do solo de alguma maneira não é uma ação inédita na história da humanidade antes da modernidade.



## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### *História da cidade, do ordenamento do mundo no século XIX*

Mietskasernen era o nome que se dava a um quarteirão de prédios de cortiços, ou um único edifício de vários andares no centro da cidade com um ou mais pátios internos. A questão das moradias foi na realidade uma questão muito mais econômica para o pleno desenvolvimento da indústria alemã, que qualquer outra coisa (MANCUSO, 1979, p. 10). A industrialização na Alemanha ocorreu de forma muito rápida no século XIX, pulando de 25 milhões para 56 milhões de habitantes.

Robert Owen (Gales) escreveu "Uma Nova Visão da Sociedade: Ensaio sobre a Formação do Caráter Humano" (Ferrari, 1979, p.232), argumenta sobre o quanto o ambiente determina o ser, criticando a ordem econômica social. Os problemas das cidades que passaram pela explosão populacional da industrialização levou engenheiros, cientistas sociais, demográficos, a criação da ciência do Urbanismo, Positivista (Auguste Comte).

A imigração de chineses para a Califórnia começou no início da Corrida do Ouro, costa oeste americana, em busca de empregos na agricultura e como trabalhadores ferroviários, mas era exigido certas permissões que eles não podiam obter, os empurrando para a atividade de lavanderia. Essa população permanecia no entorno, o que depreciava economicamente a região (MANCUSO, 1979).

A indústria e a inovação tecnológica da construção civil. Merece destaque que um grande incêndio consumiu a cidade de Chicago em 1871, o que impôs a necessidade de reconstrução com inovação tecnológica, ocorrendo a migração da estrutura de madeira do Ballon Frame para o ferro que estava em franca expansão desde a invenção da locomotiva à vapor.

Frederick Law Olmsted (EUA) propôs zonas para ordenar a paisagem de Riverside, no subúrbio oeste de Chicago, ao longo do rio Des Plaines, com pistas curvas acompanhando o relevo, seguindo as características físicas da bacia de drenagem. Não eram separados conforme o modelo de zoneamento no sentido tradicional, mas havia a preocupação com a integração natureza/cidade.

Os "veradores" de São Francisco aprovaram uma lei tornando ilegal operar uma lavanderia em um prédio de madeira sem uma permissão do Conselho de Supervisores (algo discricionário). Também foram sendo usos excluídos das áreas mais centrais e nobres atividades de casas de baile, de aluguel de carruagens, matadores, saloons (uma conotação casa de prostituição), (MANCUSO, 1979, p. 9)

#### O Humanismo e o Urbanismo

#### Xenofobia e controle da ocupação

#### O ordenamento seguindo a paisagem

#### Segregação territorial pelo uso

1813 d.C.

1850 d.C.

1871 d.C.

1875 d.C.

1882 d.C.

1835 d.C.

1861 d.C.

1867 d.C.

1876 d.C.

1893 d.C.

#### O ordenamento Cidades Gregas

A partir de 1835 foram propostas as primeiras normas urbanísticas para dar ordem para as cidades gregas. Depois as italianas, suecas, francesas, holandesas, inglesas e francesas também editaram normas de uso e ocupação e projeto (Ferrari, 1979).

#### Estados Unidos industrialização século XIX

A Guerra Civil Americana (1861 - 1865), desenvolveu especialmente o norte do país. Ao término, imigrantes europeus e a população negra do sul instalaram-se maciçamente nas cidades de Chicago e Nova Iorque em busca de oportunidades de trabalho motivados pelo espírito liberal e empreendedor americano.

#### O problema da habitação na Alemanha industrial

O termo urbanização foi empregado por Idelfonso Cerdá em 1867 em sua obra pioneira *Teoría General de la Urbanización*. Para Celso Ferrari (1979) o urbanismo moderno compreende o período que vai desde a revolução industrial até o momento que Le Corbusier radicaliza no urbanismo racionalista.

#### Zonificação funcional na Alemanha

Conforme Mancuso (1979) em 1876 Reinhard Baumeister(ALE) em *Stadt-Erweiterungen in Technischer, Baupolittzeilicher und Wirtschaftlicher Beziehung* teorificou sobre a zonificação funcional. Abordou a elaboração do plano urbanístico, desde a previsão do incremento demográfico até o cálculo da demanda de habitações, do volume do tráfego de veículos, os problemas de drenagem e a limpeza urbana na Alemanha.

#### Zoneamento para a cidade industrial

O Congresso das Associações Alemãs para a higiene e saúde pública, discutiu o problema das Moradias no âmbito do tema da saúde pública e dignidade da pessoa humana, propondo o sistema de divisão das cidades por zonas. A proposta consistia em três subzonas: zona comercial, zona industrial e zona residencial. Refletiam o próprio modelo da divisão do trabalho da revolução industrial sendo assim a base de onde esse modelo de zoneamento do urbanismo funcional nasce. (MANCUSO 1979, p. 81).



## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### *História da cidade, do ordenamento do mundo século XX*

A regulação urbanística e edilícia no século XX desenvolveu-se sob a crença positivista e racionalista que a ciência seria capaz de resolver qualquer problema de forma a domar a paisagem natural e adequá-la às necessidades de desenvolvimento urbano, nesse sentido a história revela inúmeros conflitos de ordem ambiental e social relacionados a essa

A Portaria 9774 do Conselho da Cidade de Los Angeles estabeleceu três distritos residenciais nos quais lavanderias e casas de lavagem eram proibidas. Foi substituída em 1908 pela Portaria 16170, que estabeleceu seis distritos industriais, expandindo as áreas residenciais e limitando os usos industriais a uma parcela do território, assim como outros usos que gerassem muitos odores, como matadouros e curtumes. (MANCUSO, 1979)

**zoneamento restritivo ainda não abrangente**

1904 e 1908  
d.C.

Racionalmente orientando a separação de funções usos nas cidades a Carta de Atenas do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM IV, passou a orientar boa parte dos planejadores urbanos, que se juntaram aos engenheiros de tráfego, produzindo um urbanismo rodoviarista, com separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho, através da setorização e do planejamento do uso do solo

**CIAM IV**

1933 d.C.

Lefebvre escreve *Direito à Cidade*, que questiona também a maneira determinista e racional que o modernismo procurava solucionar os problemas da cidade sem envolver os cidadãos, colocando-os no papel de objetos da decisão alheia. Há uma construção social do espaço urbano que deve ser considerada e o poder de decisão na mão do coletivo passou a ser reivindicado. Muitas discussões sobre o conceito ocorreram desde que o termo foi inicialmente criado.

**Direito à Cidade**

1968 d.C.

1917 d.C.

**1ª Lei de Zoneamento Abrangente**

A cidade de Nova York promulgou a primeira lei de zoneamento nos Estados Unidos em 1916. O primeiro argumento foi os usos incompatíveis, discutidos desde 1905 por proprietários de lojas na Quinta Avenida contra as fábricas de roupas. Mas também pela necessidade de se criar um instrumento para lidar com os conflitos relacionados à construção de altos volumes de edifícios que impediam que luz o ar chegassem às ruas.

1923 d.C.

**Urbanista**

Congresso *Pan America de Arquitetos* ocorrido no Chile, se recomendou a ampliação do campo de ensino do urbanismo. Congresso ocorrido em Havana em 1950, foi explicitado que a arquitetura e o urbanismo eram uma só disciplina, voltada para a formação de urbanistas e planejadores. Em 1946 é regulamentada a profissão de urbanista e definida, em nível federal, uma formação específica em urbanismo (LEMES, 2019, pg 13).

1960 d.C.

**Morte Vida das Grandes Cidades**

Criticou a crença inocente que planejar unidades de vizinhança autocentradas, pois nem sempre organizar a sociedade pela cidade e seus projetos é algo que se efetiva na real organização da população e no desenvolvimento saudável dessa vizinhança, sendo perda de tempo sair à procura de um referencial capaz de produzir cidades livres de problemas, ou de lembranças nostálgicas da vida em cidades de pequeno porte. O que importa é o que os bairros fazem de útil para as próprias cidades, social e economicamente, e como fazem

1972d.C.

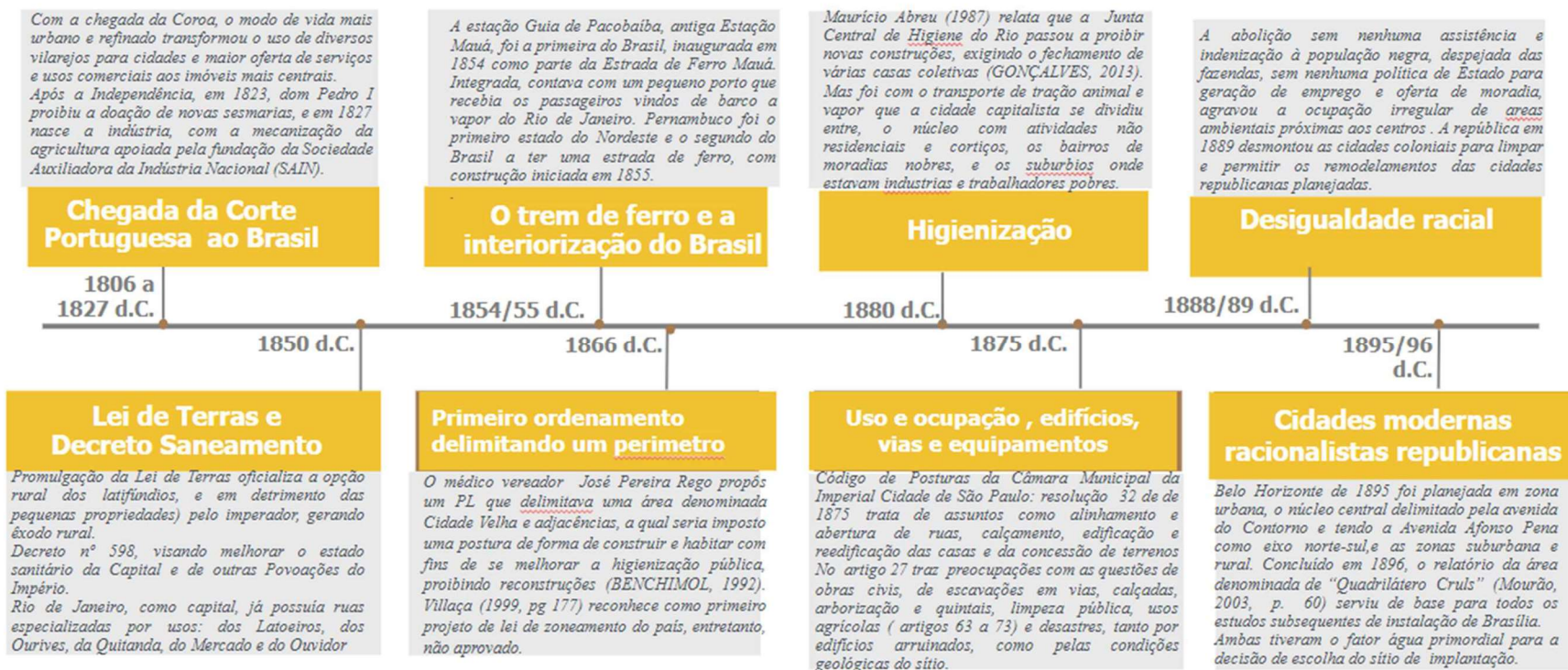
**Conferência de Estocolmo  
Convenção para Proteção do Patrimônio Cultural e Natural**

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi a primeira grande reunião de 113 chefes de estado organizada pelas Nações Unidas com o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente. Convenção para Proteção do Patrimônio Cultural e Natural de 1972, houve um fortalecimento da compreensão do habitat urbano como forma de expressão cultural, bem como de sua vinculação à questão da paisagem

## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### História da cidade, do ordenamento do Brasil século XIX

A regulação urbanística enquanto definição primária de setorização de atividades já fora praticada por diversas sociedades em diversos períodos históricos, mas foi com a transição para a revolução industrial que esse tema se tornou mais complexo e gerou o desenvolvimento e aprimoramento de instrumentos, como o zoneamento. Ordenar o uso do solo de alguma maneira não é uma ação inédita na história da humanidade antes da modernidade.



## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

### História da cidade, do ordenamento do **Brasil** no primeiro terço do século XX

O nascimento da ciência do urbanismo pelos engenheiros, a explosão do crescimento da cidade republicana em relação à cidade colonial, o incremento de novas atividades de trabalho e a instalação de grandes obras de infraestrutura foi o panorama que fez com que eclodisse algumas das primeiras grandes manifestações populares em cidades no início da república.

Em Belo Horizonte, a lei 33/1909 tratava da área operária (a 8ª seção urbana chamada Barro Preto) onde os operários (exclusivamente aqueles indivíduos que tiveram meios de subsistência de trabalhos manuais) deveriam receber um lote de terreno gratuitamente

#### Belo Horizonte: área operária

1909 d.C.

A lei 363/1930 aprova o regimento geral de construções de Belo Horizonte

#### Belo Horizonte: regulamento geral

1930d.C.

No Rio o Decreto municipal 391 proibiu novos prédios com altura superior a uma vez a largura das ruas, propôs recuos diferenciados conforme o porte da vias, e exigiu licença para edificação em alguns bairros. Obras de nova pavimentação, escoamento das águas pluviais, abertura de grandes eixos de circulação. Após desapropriações, demolições e reconstruções nas áreas do Centro – a valorização desta área fez com que a população original fosse expulsa. (BENCHIMOL, 1992)

#### Rio: proibição de reconstruções

1903 d.C.

1914 e  
1918 d.C.

#### Rio: Três Zonas

Os Decretos 1.594 de 1914 e 1.185 de 1918 foram os que definiram três as zonas municipais: a urbana, a suburbana e a rural, conforme descrito no citado documento: “Considerando que a divisão territorial do Distrito Federal em três zonas distintas e determinadas, uma urbana, outra suburbana e outra rural, é de utilidade intuitiva para os fins gerais e especiais da Administração Municipal” (BORGES, 2007).

O porto do Recife no início do século aterrou áreas alagadiças, modernizou serviços urbanos (transportes, iluminação e abastecimento de água e vias). Lei Municipal 1.051 dividiu a cidade em quatro perímetros (principal, urbano, suburbano e rural), cada qual com suas características arquitetônicas, parâmetros de desenho mais específicos como recuos, altura das edificações e largura das vias para cada uma dessas zonas.

#### Recife: 4 Zonas

1919 d.C.

1922 d.C.

#### Demolição Morro Castelo

Grande área para a especulação aterrando enormes proporções na baía da Guanabara, entre a praia de Santa Luzia e a praia do Russel, onde foram construídos os grandes pavilhões da Exposição Internacional do Centenário da Independência. Recorrente o apagamento da história urbana dos locais de memória popular para dar lugar ao que de melhor se pode construir conforme os interesses do mercado imobiliário.

Lei 2611/1923 exige Plano de arruamentos e anuência municipal para a abertura de ruas e construções. Há restrição à ocupação de terrenos baixos alagadiços e são tecidas recomendações e estipulados parâmetros para abertura das vias públicas. 1924 Plano de Avenidas foi publicado no Boletim do Instituto de Engenharia com o nome “Um problema atual: os grandes melhoramentos de São Paulo”.

#### São Paulo de Prestes Maia

1923/24  
d.C.

1925d.C.

#### Rio: Zoneamento abrangente

O Decreto nº 2087 dividiu a cidade em zonas, a Primeira zona ou central, uma área a partir do mar em parte comercial, a Segunda ou Urbana, Terceira ou Suburbana e Quarta ou Rural. Definiu alturas máximas para as construções, seus afastamentos e demais condições para a construção de prédios, sendo os morros excluídos desse zoneamento. O número mínimo de pavimentos dos edifícios variaram com a zona e com a largura do respectivo logradouro. (SILVA, 2003).

Alfred Agache, planejou o remodelamento do Rio usando a combinação entre legislação urbana e zoneamento, atribuindo funções à cada espaço para se fazer da cidade moderna um agente de transformações de hábitos e de costumes de sua população. Alterar as relações sociais de sua população pela indução do desenho das vias, da grandiosidade e escalas que fazem sumir o indivíduo na dimensão dos bulevares, esplanadas.

#### Agache no Rio

1926 a  
1930 d.C.

1929 d.C.

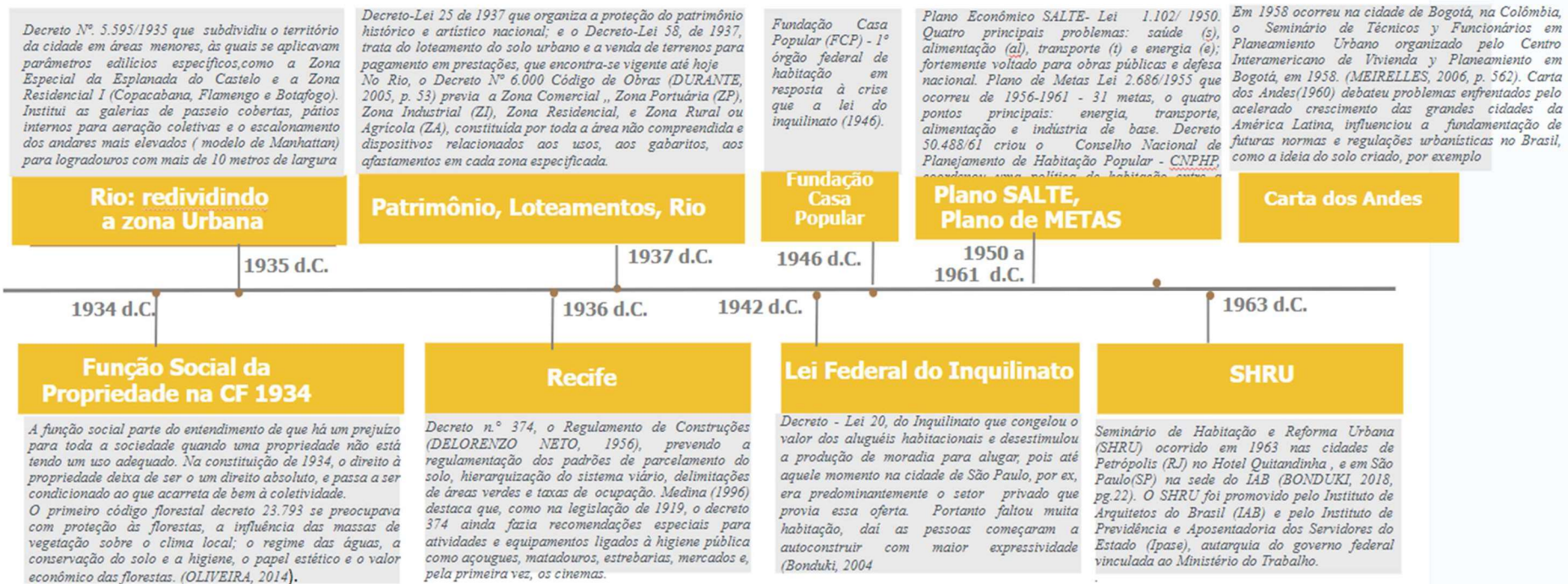
#### São Paulo: Zoneamento abrangente

Código de obras Arthur Saboya - e sua alteração (Lei nº 3.427/29 e Ato nº 663/34) aponta parâmetros para as construções, e também definiu zonas: central, urbana, suburbana, rural. A parte de ordenação de cada lote se dava pela variação de zona onde ele se encontrava e de via a qual o lote estava voltado.

## Uso e Ocupação Linha do Tempo da História

História da cidade, do ordenamento do **Brasil** no segundo terço do século XX

zona central o conceito de zona urbana, fixando uma correlação entre a largura do logradouro e o gabarito dos edifícios, além de obrigar a harmonização de cores e parâmetros de fachada com prédios vizinhos,



**ANEXO 2** – Seleção de trechos de textos de normas federais que tratam da questão territorial em suas Políticas Públicas, em ordem cronológica, e coloridos em referência às cores do tripé da sustentabilidade ambiental (verde) social (vermelho) econômica (azul) , conforme livre interpretação da autora do trecho da norma relacionado a um dos três temas.

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Decreto lei 25 de 1937 -Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.	escala do território e do edifício	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.	Artigos. 1º ; 17; 18. perímetros de monumentos (menor) edifício perímetros de conjunto (maior) território sobreposição de perímetros	-perímetro de tombamento com restrições de ocupação e -edifício tombado e seu entorno - conjunto quantidade de edifícios tombados - estado de conservação renda da população
Lei 4.380/ 1964. Institui a correção monetária n os contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria,Cria o Banco Nacional da Habitação (BNH).	escala municipal no município	- correção monetária foi fundamental para o financiamento habitacional, - captação de recursos de prazos mais longos e os depósitos em caderneta de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.	-contratos SFH -valor de imóveis, -renda de contratantes -versus demanda por habitação no cadastro municipal
Lei nº 4.504/64 Estatuto da Terra	escala rural, pequeno agricultor	Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola	Art. 64. Os lotes de colonização podem ser: I - parcelas, quando se destinem ao trabalho agrícola do parceiro e de sua família cuja moradia, quando não for no próprio local, há de ser no centro da comunidade a que elas correspondam; II - urbanos, quando se destinem a constituir o centro da comunidade, incluindo as residências dos trabalhadores dos vários serviços implantados no núcleo ou distritos, eventualmente às dos próprios parceiros, e as instalações necessárias à localização dos serviços administrativos assistenciais, bem como das atividades cooperativas, comerciais, artesanais e industriais.	-números de novos assentamentos anuais -acompanhamento de assentamentos implantados

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei n 5.868/1972 Sistema Nacional de Cadastro Rural,	escala rural, agro	cadastro rural	Art. 1º - É instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreenderá: I - Cadastro de Imóveis Rurais; II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; IV - Cadastro de Terras Públicas. V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Art. 8º ~ Nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.	-dados do cadastro rural, -pib de commodities
Lei 6766/1979 Parcelamento do Solo Urbano	escala municipal	Parcelamento do Solo Urbano , projetos de novos parcelamentos, atua em cada parcelamento em cada perímetro de projeto urbanístico que entra para ser aprovado em cada prefeitura.	Art. 1o. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.  Toda lei se aplica toda tem pertinência à regulamentação do zoneamento especialmente porque muitos municípios regulam de maneira conjunta o parcelamento e o uso e ocupação - LUOS- lei de uso e ocupação do solo.	-legislação local -perímetro do loteamento -população -imóveis construídos estimativa de iptu
Lei 6.938/1981 Política Nacional do Meio Ambiente	federativo com escalas municipais estaduais e nacional.	Vistorias para fins de loteamento urbano  Serviços ecossistêmicos urbanos	Art. 2º. preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana  Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;	-ZEE -Avaliação de impacto -Licenciamento de empreendimentos -Resoluções de Conselhos -legislação ambiental local -parques -unidades de conservação - cadastro ambiental urbano e cadastro ambiental rural

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei 8.069/ 1990.  Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente	escala da casa, cômodos separando crianças e adultos (melhoria habitacional)	Seguranças das crianças tanto no ambiente privado quanto no espaço urbano.	Art. 4º É dever da família, da <b>comunidade</b> , da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao <b>esporte</b> , ao <b>lazer</b> , à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e <b>comunitária</b> .	-crianças fora da escola -crianças em áreas sem saneamento -crianças dentro curva nutrição
Lei 8.080/1990.  Lei do SUS  Equipamentos de saúde possuem escalas de abrangência: UBS, UPAS, hospitais	escalas municipal e regional	acesso população a médicos, exames, atividades de promoção de saúde física e mental condição de moradia stress deslocamento longo	A legislação de saúde se relaciona ao uso do solo por conta da abrangência dos equipamentos de saúde, mas questões relacionadas ao habitat como ausência de saneamento e moradias insalubres são de alto impacto na política de saúde	-ubs, postos saude -condição de moradia -acesso ao saneamento -tempo em transporte público -acesso a equipamento de prática de esporte
Lei nº 8.245/1991, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes	federativo	aluguéis no país, que são parte alta do déficit por moradia o que se paga de aluguel	regula locações residenciais (não aplica locações comerciais e envolvendo entes)	-valor de contratos -localização tipologia e área imóveis -valor de imóveis -renda locatários, ocupação -renda locadores, ocupação
LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991.  Fundo Nacional de Cultura, PRONAC	federativo	mais conhecida como Lei Rouanet	O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;	investimentos em ações de fomento da cultura nos territórios e construção e reformas em equipamentos culturais
Lei 8987/95  Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos		as concessões e a oferta de serviços a população	Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.  Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade,	- dados de quantidade de usuários, custos de oferta do serviço, pagamentos de subsídios

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
			publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório	
Lei 5172/1996 -Código Tributário Nacional - CTB art 32 parágrafos 1º e 2º.	federativo	tributos, recursos utilizados para financiamento da máquina pública	Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria Art. 10. É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, ou que importe distinção ou preferência em favor de determinado Estado ou Município.	-definição rural urbano -IPTU -tributos, desenvolvimento municipal e regional -arrecadação municipal arrecadação icms -conseguir ver esses dados desagregados
Lei nº 9.394/ 1996 Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	federativo	Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior.	Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública (...) X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).	-evasão escolar -demanda por equipamentos - censo da educação básica e superior
Lei 9433/1997 Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos			Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.	



normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, bancos dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei 9.985/2000 Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).	federativo	Define zoneamento em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos	Art. 15. A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais. Art. 49. A zona de amortecimento das unidades de conservação não pode ser transformada em zona urbana.	-perímetros das unidades de conservação -restrições de cada tipo definido no plano de manejo onde se estabelece o set zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;
Lei n. 10.098/2000 Lei de Acessibilidade	escala intraurbana, até mesmo a	promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida	Capítulos III, IV, V e VI recomenda sempre o desenho universal quando possível, não promover barreiras urbanas, buscar integrar mais áreas públicas (utilizar recuos e projeções?).	opção por um parcelamento cujas ruas seguem paralela às curvas topográficas colabora com acessibilidade (menores inclinações nas vias)
Lei 10257/2001 Estatuto da Cidade	escala municipal	Estatuto da Cidade - utilizar instrumentos urbanísticos para minimizar problemas urbanos e repartir de modo mais equitativo os onus e bonus da urbanização	Plano diretor e macrozoneamento. Prevê zoneamentos especiais, sociais, ambientais, culturais, permite a recuperação das áreas urbanas pelo iptu, oodc, ouc, com zoneamentos que estabelecem coeficientes, máximos a serem comercializados e revertidos para fundo de desenvolvimento local, e mínimos para serem exigidos o cumprimento da função social.	plano diretor e mapas de zoneamento, perímetros de usos de instrumentos como ZEIS, OODC, OUC com seus zoneamentos específicos. Estudo de impacto de vizinhança é diretamente relacionado ao zoneamento projeto urbanístico que passa por eiv
Lei 10406/2002 Código Civil	escala municipal	trata dos direitos da propriedade	é um direito requisitado quando se recebe algum tipo de impedimento relacionado ao conflito com o interesse social proteção aos	ter algum dado da receita para se estimar concentração de renda

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
			proprietários e seus direitos em conflito com o cumprimento da função social da propriedade em face do imóvel subutilizado, choque alguns direitos sociais, como o direito à habitação.	
Lei 10.438/2002 Universalização do serviço público de energia elétrica;	escala municipal	Universalização do serviço público de energia elétrica;	Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE visando ao desenvolvimento energético dos Estados, além dos seguintes objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013) (Vide Decreto nº 9.022, de 2017) I - promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)	identificação de oferta para população, oferta para a indústria iluminação pública e a segurança
Lei 10.741/2003 Estatuto do Idoso	escala municipal	diversos aspectos do estatuto do idoso se relaciona ao direito à cidade.	Título I, Capítulo IX e X tratam de habitação,	oferta à equipamento de saúde e assistência e previdência gratuidade do transporte público.
DECRETO Nº 4.887/2003.	escala municipal territorial	identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombo	Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Vide ADIN nº 3.239	-população -acesso a políticas por remanescentes quilombos
Lei 11.124/2005 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS	escala municipal territorial	o sistema federativo que prevê o planejamento participativo da política de habitação em instância municipal	Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e	-tipologias de oferta de apoio a moradia -registro de oferta e demanda de preços -cadastro déficit habitacional

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
			III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.	
Lei 11.196/2005			Art. 17. A pessoa jurídica poderá usufruir dos seguintes incentivos fiscais: I - despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo; II - redução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à <b>pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;</b>	utilizar em projetos sociais
Lei nº 11.438/06– Lei de Incentivo ao Esporte (LIE)		Renúncia fiscal aplicados em projetos das diversas manifestações desportivas e paradesportiva		como fazer a conexão utilizar em projetos sociais
Lei 11.346/2006. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN	federativo, municipal, territorial	multidiversidade de usos em apps urbanas, assistência social e segurança alimentar	art 22 inciso V, que fala que o plano de segurança alimentar deve fortalecer a agricultura familiar e da <b>produção urbana e periurbana de alimentos;</b>	-identificação de áreas para hortas urbanas -identificação de hortas -pessoas atendidas
Lei 11.343/2006 e Lei nº 13.840, de 2019 Política Nacional de combate às drogas	federativo municipal, territorial	territórios alvos de criminosos e ações policiais violentas com a comunidade  comunidades terapêuticas	Art. 8º-D. São objetivos do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas: I - promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, esporte e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas;	-números de encarcerados da comunidade - atividades de capacitação assistência social, apoio psicológico.

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei 11.445/ 2007 do Saneamento Básico	escala regional, municipal territorial edifício		Art. 3º-B.-Parágrafo único. Nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou outras áreas do perímetro urbano ocupadas predominantemente por população de baixa renda, o serviço público de esgotamento sanitário, realizado diretamente pelo titular ou por concessionário, inclui conjuntos sanitários para as residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes, assegurada compatibilidade com as diretrizes da política municipal de regularização fundiária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)	planejamento por bacias, drenagem sustentável, recarga de aquíferos planos saneamento
Lei 11.771/ 2008. Política Nacional de Turismo	federativa	atividade turística que gera distribuição de renda e pode ser conciliada com a preservação ambiental e cultural	Dos Meios de Hospedagem Art. 23. Consideram-se meios de hospedagem os empreendimentos ou estabelecimentos, independentemente de sua forma de constituição, destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, bem como outros serviços necessários aos usuários, denominados de serviços de hospedagem, mediante adoção de instrumento contratual, tácito ou expresso, e cobrança de diária.	-número de hospedagens -tipos de turismo por cidade
Lei 11977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas	escala municipal, intraurbana	a oferta de financiamento de unidades habitacionais deve seguir a demanda municipal, em quantidade, em tipologia requerida, e ser adequada ambientalmente sob o aspecto de implantação e tipos de materiais	§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015) I - grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)  II - imóvel novo: unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de	unidades oferecidas população atendida

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
			<p>prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)</p> <p>III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo federal destinado a prover recursos às instituições e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)</p> <p>IV - requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)</p> <p>(...)</p>	
Lei 12.187, 2009. Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC	federativa	padrões de ocupação mais resilientes	<p>Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima. (Regulamento)</p> <p>Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano (...) na indústria da construção civil</p>	
Decreto n. 7.053/2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua	Política Nacional para a População em Situação de Rua:	desenho urbano não à aporofobia moradias temporárias transitórias	<p>Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: (...)</p> <p>VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;</p> <p>X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.</p>	equipamentos de assistência, moradias transitórias,

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
PORTARIA N 511, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2009 Ministério das Cidades. Cadastro Técnico Multifinalitário	Página 75 da Seção 1 do Diário Oficial da União (DOU) de 8 de Dezembro de 2009	apoia a cobrança justa de impostos e gestão territorial	Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros	banco de dados de cada lote urbano
Lei 12288/2010 Estatuto da Igualdade Racial	federal, estadual, municipal	se relaciona às políticas de drogas, interseccionalidades,	Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida.  Parágrafo único. O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.-	-habitações precárias, pessoas negras residindo -altos índices de violência, pessoas negras residindo - ausência de lazer, infraestrutura, longa distância no transporte público -baixo idh e alta população negra
Lei 12.305/2010 Política Nacional de Resíduos Sólidos	regional e municipal	Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: (...)	XI - previsão, em conformidade com os demais instrumentos de <b>planejamento territorial</b> , especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de: a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos; b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental; Art. 19(...)	-cobertura de atendimento -estações de tratamento -unidades de reciclagem.

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei 12.343/ 2010.			Plano Nacional de Cultura - PNC e Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC	mapa da cultura
Lei 12.349/2010		introduziu o desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas	promoção do desenvolvimento nacional sustentável (, alterou o art. 3º da Lei nº 8.666/93,	
Lei 12.587/ 2012 Política Nacional de Mobilidade Urbana	federativo	diretrizes	<p>I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;</p> <p>II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;</p> <p>III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;</p> <p>IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;</p> <p>V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;</p> <p>VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e</p> <p>VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.</p> <p>VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)</p>	tipologias de infra por modais capacidade dos sistemas cadastro demanda origem/ destino
Lei 12.608/2012	municipal	dispõe acerca das	PNPDEC deve integrar-se às políticas de	-perímetros de risco

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - .		áreas de risco e áreas de expansão urbana	ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.	-perímetros de áreas alagáveis -perímetros de áreas escorregadias
Lei 12.651/2012 Código florestal	municipal	define no macrozoneamento as áreas não urbanizáveis	Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, <b>previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município</b> , indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais; exceções Art. 13.	perímetros de áreas de proteção
DECRETO Nº 7.747/2012	Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI,	demarcação de terras indígenas e o zoneamento municipal	Art. 3º São diretrizes da PNGATI:VIII - implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais;	perímetros de áreas de ocupação indígena
Lei 13146/2015 Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência	local, intra urbano	desenho urbano	Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se: I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações <b>abertos ao público, de uso público ou privados de uso</b>	impacto dentro dos edifícios nas calçadas, rotas acessíveis edifícios acessíveis



normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
			<p><b>coletivo</b>, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;</p> <p>II - desenho universal: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva;</p>	
Lei 13.089/ 2015 Estatuto da Metrópole	nacional	compatibilizar planos setoriais e de uso e ocupação entre os municípios	<p>Art. 7º (...) VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;</p> <p>Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.</p>	perímetros metropolitanos, escala regional
Lei nº 13465/2017 Regularização fundiária rural e urbana,	nacional, municipal	regulariza ocupações irregulares introdução do conceito de Infraestrutura essencial:	<p>Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.</p> <p>Conforme estabelecido na Lei Federal n. 13.465 de 2017, a reunião dos seguintes requisitos:</p> <p>I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;</p> <p>II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;</p> <p>III - rede de energia elétrica domiciliar;</p> <p>IV - soluções de drenagem, quando necessário;</p> <p>e</p> <p>V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.</p>	perímetros de regularização, projeto escala bairro numero titulos obras integradas considera-se infraestrutura essencial,

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
Lei nº 13.683/ 2018	nacional, regional	Alterou as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	conteúdos tratados nas respectivas leis alteradas	conteúdos tratados nas respectivas leis alteradas
Lei nº 13.874/ 2019, Institui a declara�o de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado	nacional	atos públicos de libera�o a licença, a autoriza�o, a concessão, a inscri�o, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denomina�o, por �rgo ou entidade da administra�o pública na aplica�o de legisla�o, como condi�o para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continua�o e o fim para a instala�o, a constru�o, a opera�o, a produ�o, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realiza�o, no âmbito	� 1� O disposto nesta Lei será observado na aplica�o e na interpreta�o do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas rela�es jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplica�o e na ordena�o pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e prote�o ao meio ambiente.	art 1� � 6� Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
		público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.		
Decreto nº 9.810/2019, Política de desenvolvimento regional	nacional	para redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, ou melhor, entre as regiões ou dentro delas,	art. 7º O planejamento e a implementação das ações da PNDR observará: IV - infraestrutura econômica e urbana	perímetros de atuação regional em coerência econômica, social, ambiental com questões locais
Lei 14.026/2020 Marco legal do Saneamento Básico	nacional		Art. 7º A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 , passa a vigorar com as seguintes alterações: IV - disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública, à proteção do meio ambiente e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;	
Lei 14.285/ 2021 proteção da vegetação nativa, na regularização fundiária	nacional	Altera as Leis n os 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe	Art. 3º .. XXVI - área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes	

normas que podem se relacionar ao zoneamento	escala	interfere	texto da norma	dados espaciais, banco dados, indicadores, número, perímetro, edifício especializado
		sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.	predominantemente edificadas; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;	
Lei 14.118/2021 Casa Verde Amarela e Lei REVOGADA pela MP 1.162, DE 14/02/2023	nacional	Lei 14.118/2021	Lei 14.118/2021 art 2 - diretrizes REVOGADA pela MP 1.162, DE 14/02/2023 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677/ 1993, a Lei nº 9.514/1997, a Lei nº 10.188/ 2001, a Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 14.063/ 2020, e a Lei nº 14.382/ 2022.	-contratos -tipologias de contratos -localização -famílias atendidas
LEI Nº 14.620, DE 13 DE JULHO DE 2023: Programa Minha Casa, Minha Vida			também altera Lei da Desapropriação, Lei dos Registros Públicos, Lei do FGTS, Código Civil, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.	- localização de empreendimentos que devem seguir ordenamento e licenciamento municipal.

## ANEXO 3

### LEGISLAÇÕES LOCAIS DE ORDENAMENTO DE MUNICÍPIOS

Realizando um paralelo entre o cenário nacional e as legislações municipais que foram desenvolvidas sobre o zoneamento, ordenamento territorial intraurbano e definição de zonas e parâmetros, em especial a partir da década de 60, observa-se que houve um processo de grande especialização e complexização do tema. E a discussão sobre o quanto isso afasta a norma da vida cotidiana da população é dada como certa. Embora, por outro lado o processo de mais acesso às informações de geo são reais hoje nos geoportais que transcreve muitas LUOs para mapas.

Um breve resumo das legislações de *São Paulo, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília*, mostra o avanço da maior compartimentação das zonas (as primeiras leis e decretos tratavam apenas um “macrozoneamento” com zona rural, de expansão e urbana, e urbano (mais uso misto), sendo a cada revisão mais incrementada de categorias de zonas, em especial as urbanas. Com o advento do Estatuto da Cidade em 2001, zoneamentos específicos também foram propostos para o uso de instrumentos pelos municípios. As pesquisas foram realizadas nos portais das câmaras de vereadores e prefeituras com a entrada: Zoneamento/uso e ocupação do solo, com entradas limitadas a leis e decretos.

#### **São Paulo - SP**

A pesquisa feita sobre a cidade de São Paulo, atualizada em 10/05/2023<sup>218</sup>, apontou 287 entradas (leis, decretos) com o assunto do zoneamento e uso e ocupação, sendo levantadas as principais legislações de 1955 até 2022, revelando existir um exaustivo detalhamento do tema do uso e ocupação e zoneamento e suas alterações com o decorrer dos anos, como o fenômeno se observa em outras cidades, assim não repetir-se-a informação. Observou-se que o tema do uso do solo foi extensivamente regulado, amiúde, quanto mais se adensa mais precisa se regular; como o exemplo de uma lei que regulava a

---

218

Portal  
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?assunto=zoneamento%2C+uso%2C+solo%2C+ocupa%C3%A7%C3%A3o%2C+parcelamento>

distância de fliperamas de escolas (lei municipal 8964/1979). Destaque para as mais antigas leis: nº 7.035/1967 - uso de solo para fins urbanos na zona de expansão urbana ou zona rural, e a lei nº 7.688/1971 que instituiu o Plano diretor de Desenvolvimento Integrado, e a lei 7.805 /1972, que tratou do Parcelamento, uso e ocupação do solo. Atualmente o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo está em processo de revisão, estando vigente a lei nº 16.050/2014, que dispõe da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Este PD vigente prevê a realização de Planos Regionais das Subprefeituras (regulamentados conforme decreto 57537/2016), com base na articulação com a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente ( lei 16.402/2016). A pesquisa utilizando a palavra “zona<sup>219</sup>” apontou a existência de 1222 decretos e leis incluindo normas revogadas.

### **Recife-PE**

A pesquisa no portal de legislação da prefeitura da cidade de Recife<sup>220</sup>, atualizada em 10/05/2023, com as referidas entradas (uso do solo, zoneamento, ocupação) apontou a existência de 21 leis e 22 decretos desde o ano de 1961.

Destaque para os seguintes normas: Lei nº 7.427/ 1961, que instituiu código de urbanismo e obras; lei Nº 14.511/83 Diretrizes para o uso e ocupação do solo; lei nº 16.116/95 estabeleceu o Plano Setorial de uso de ocupação do solo; lei Nº 16.176/96 - Estabeleceu a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife; Lei 17.511/2008 revisão do Plano Diretor do Município do Recife que está vigente; lei 18.770/2020 que dispõe sobre a Lei Complementar 02/2021 que trata do zoneamento urbano do Recife. Similar ao observado em São Paulo foi gradativa a complexização das legislações que tocam o tema do uso e ocupação, como a lei 19.020/2022 que estabelece normas para a urbanização de logradouro por iniciativa da comunidade, ou do decreto 36593/2023 que trata da regularização fundiária urbana. Já a palavra “zona” aparece na pesquisa com 279 lei e 598 decretos<sup>221</sup> vigentes.

---

<sup>219</sup> <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/busca?assunto=zona&tipo%5B%5D=DECRETO&tipo%5B%5D=LEI>

<sup>220</sup> <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/pesquisar/?keyword=zoneamento%2C+uso+e+ocupacao%2C+solo&ano=>

<sup>221</sup> <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/pesquisar/?keyword=zona&ano=>

### **Rio de Janeiro**

A pesquisa feita sobre a cidade do Rio de Janeiro, atualizada em 10/05/2023<sup>222</sup>, apontou 255 entradas na pesquisa de decretos de zoneamento, 8 entradas na pesquisa de decretos de uso e ocupação; 22 leis ordinárias abordando o tema do zoneamento e nenhuma entrada uso e ocupação. Já as leis complementares, são 38 abordando o tema do zoneamento e 6 entradas no tema do uso e ocupação. A revisão do Plano Diretor ( lei complementar 111/2011) está ocorrendo por meio do PLC 44/2021, que está em fase de discussão pública na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O título II do atual PD, trata do ordenamento territorial. Já a palavra “zona” aparece na pesquisa com 32 leis e 107 decretos<sup>223</sup> vigentes.

### **Belo Horizonte**

A pesquisa no portal de legislação da câmara de vereadores da cidade de Belo Horizonte<sup>224</sup>, atualizada em 12/05/2023, com as referidas entradas (uso do solo, zoneamento, ocupação) apontou a existência de 11 leis e 9 decretos desde o ano de 1976. A lei - 2662/1976 sobre normas de uso e ocupação do solo. Entre as normas mais antigas há referência de lei 33 de 1909 que tratava da ocupação da oitava seção urbana ( Barro Preto) como zona operária.

Lei 592/1956. Dispõe sobre a ampliação da denominada “Zona Urbana”, do Município de Belo Horizonte e contém outras providências. Câmara Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/592/1956>. Acesso em: 30 jun. 2019.

O PD definido na Lei 11.181/2019 - Plano Diretor do Município de Belo Horizonte está em processo de revisão. A Lei 11.216/2020 dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana e o decreto 17.273/2020 regulamenta o parcelamento do solo, ocupação do solo, uso do solo, áreas de interesse ambiental e patrimônio cultural e urbano no Município, e dá outras providências.

---

<sup>222</sup><https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/ConLegislacao.asp>

<sup>223</sup> <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/pesquisar/?keyword=zona&ano=>

<sup>224</sup><https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/33/1909>

## Brasília

A pesquisa no portal de legislação da câmara distrital da cidade de Brasília<sup>225</sup>, atualizada em 12/05/2023, com as referidas entradas (uso do solo, zoneamento, ocupação) apontou a existência de

### Anexo IV

1956	Lei Federal nº 2.874, de 19/7/1956	Dispõe sobre a constituição e objeto da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) e dá outras providências.
1989	Lei 47 de 2/10/1989	Dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural
1989	Decreto 12055 de 14/12/1989	Zoneamento Ambiental da APA do Lago Paranoá - ZAA
1995	Lei 992 de 28/12/1995	Dispõe sobre o parcelamento de solo para fins urbanos no Distrito Federal
2001	Lei Distrital nº 2.725, de 13/06/ 2001.	Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal
2005	Lei complementar 710 de 05/09/2005	Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas (PDEU)
2005	Lei Distrital nº 3.693, de 8 /11/ 2005	Dispõe sobre a Política de Irrigação e Drenagem no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências
2008	Lei Distrital nº 4.181, de 21/7/2008	Cria o Programa de Captação de Água da Chuva
2009	Lei 4397 de 27/08/2009	Dispõe sobre a criação do Sistema Ciclovitário no âmbito do Distrito Federal
2009	Lei Complementar nº 803, de 25 /04/ 2009,	que revisou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT. (Lei Complementares: nº 803/2009; nº 854/2012; nº 951/2019; nº 986/ 2021).
2009	Decreto nº 30.587, de 16 /07/ 2009	Institui o Programa de Gestão das Águas e Drenagem Urbana do Distrito Federal – Águas do DF
2010	Decreto 32.575 de 10/12/2010	Aprova a alteração do referencial geodésico do Projeto do Sistema Cartográfico do Distrito Federal - SICAD
2012	Lei Distrital de 4.797, de 6 /03/ 2012	Princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Política de Mudança Climática no Distrito Federal.

<sup>225</sup><https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/33/1909>



2012		Plano de Gerenc.Integrado de Recursos Hídricos - P.IRH
2012	Lei Complementar nº 854 de 15/10/2012	Revisou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT. (Lei Complementares: nº 803/2009; nº 854/2012; nº 951/2019; nº 986/2021).
2013	Lei Distrital nº 5022 de 04/02/2013	Dispõe sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV
2014	Decreto 35.706 de 05/08/2014	Regulamenta aspectos relacionados ao estudo de impacto de vizinhança
2017	Decreto 37.966 de 20/01/2017	Aprova a Tabela de Classificação de Usos e Atividades Urbanas e Rurais do Distrito Federal
2017	Decreto 38.094 de 28/03/2017	Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências
2017	Decreto 38.247 de 1/07/2017	Dispõe sobre os procedimentos para apresentação de Projetos de Urbanismo
2018	Lei Distrital 6.190 de 20/07/2018	Regulamentação da atividade de comércio ou prestação de serviços ambulantes
2018	Lei Distrital 6138 de 26/04/2018	Institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE.
2019	Lei complementar nº 950 de 07/03/2019	Dispõe sobre o desdobro de lote e remembramento de lotes e projeções no território do Distrito Federal e dá outras providências.
2019	Lei Distrital 6.454	Plano Distrital de Saneamento Básico
2019	Lei Complementar nº 951 de 25/03/2019	Altera o artigo 135 e anexos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT. (Lei Complementares: nº 803/2009; nº 854/2012; nº 951/2019; nº 986/2021).
2019	Lei Distrital 6269 de 29/01/2019	Zoneamento Ecológico-Econômico do DF - ZEE
2020	Decreto nº 41.654 de 28/12/2020	Regulamenta os arts. 81 e 82 da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT de 2009.
2021	Lei Complementar nº 986	Alteração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT. (Lei Complementares: nº 803/2009; nº 854/2012; nº 951/2019; nº 986/2021).
2021	Lei Complementar nº 98	Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a nº 803/2009

2022	Lei Distrital 7071 de 18/02/2022	Autorização de uso para os proprietários de quiosques e similares
2022	Lei complementar nº 141 de 11/04/2022	autoriza a extensão de usos e atividades no Setor Comercial Sul (SCS).
2022		carta aptidão geotécnica cprm <a href="https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212">https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/23212</a>
2023	Projeto de Lei Complementar - PLC 52/2012	PLC Plano de Preservação do Conjunto Urbano de Brasília – PPCUB