

# Os Rumos do Direito Urbanístico no Brasil: avaliação histórica

Maria Coeli Simões Pires

Mestre e Doutora pela UFMG

Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG<sup>1</sup>

**Querido Professor Paulo Neves de Carvalho,**

**Liberto da vida, que se *ermou* de sonhos, partiste, qual um grande astro matutino, para o eterno aconchego dos justos. O gesto neutro de olhares a esmo dos teus discípulos denuncia, no círculo vicioso das horas, o vazio de um tempo sem fim da Casa de Afonso Pena e dos caminhos de Minas. Mas é tua chama luzidia que ilumina o eclipse de nossas mentes e de nossos corações, que ora te trazem o tributo pelo teu legado, não obstante a certeza da impagável dívida.**

## 1- Introdução

As formulações normativas e teóricas do Direito Urbanístico no Brasil são uma construção relativamente falha e tardia, o que encontra justificativa nas características do processo de ocupação das terras brasileiras; na distribuição espacial da população; nos moldes das relações econômicas entretidas ao longo da história; na linha de pensamento político das elites, cujos interesses estiveram voltados, até a década de 30 do século passado, para a economia rural; na concepção de apropriação do solo urbano e de produção da cidade estritamente vinculada aos propósitos mercantilistas, notadamente.

Tal defasagem, contudo, atualmente vem sendo enfrentada, a partir de perspectiva progressista de tratamento da matéria, como resposta à mobilização de segmentos sociais, intelectuais e políticos, desafiados pela emergência de reconfiguração social das cidades, tendo em vista o paradoxo da exclusão e da inclusão, no contexto da chamada crise urbana e sob a égide do paradigma democrático.

O Direito Urbanístico brasileiro, a despeito dos esforços empreendidos por doutrinadores no sentido da valorização da disciplina, da evolução mais recente da legislação pertinente e do reconhecimento de sua autonomia em plano constitucional (art.24, I, da CF), ainda não goza do prestígio que lhe devotam países como Itália, França, Espanha, Alemanha e Bélgica, onde o ramo já se encontra suficientemente desenvolvido em plano normativo, teórico e jurisprudencial e sobretudo acolhido pela consciência coletiva como verdadeiro instrumento de defesa da qualidade das cidades em face das pressões e das complexidades contemporâneas.

A raridade com que o aludido ramo comparece nos currículos acadêmicos, a resistência que os segmentos produtores das cidades opõem aos esforços de atualização das bases de concepção do espaço urbano e os rumos da aplicação da disciplina urbanística da propriedade em seara administrativa e pretoriana são sinais evidentes desse desprestígio. Associa-se a tais fatores a ausência de uma discursividade democrática no âmbito das municipalidades brasileiras acerca da matéria, especialmente em relação aos seguintes temas: conteúdos normativos em vigor; natureza da atuação estatal no processo de urbanização; conteúdo da função social da propriedade; fatores, agentes e processos de produção e apropriação da cidade; ideologias subjacentes à produção legislativa e aos provimentos judiciais; relação Direito-cidade; instrumentos e conceitos estruturantes do Direito Urbanístico, entre outros.

Pode-se dizer que o descaso histórico com o Direito Urbanístico no Brasil é resultado de conluio conservador, no âmbito das academias, do Estado, do mercado e da própria sociedade, tementes de rupturas com a lógica segregadora de apropriação das cidades, a qual, persistindo, torna ainda mais precária a realidade urbana, ao influxo das pressões pelo acesso ao solo e às condições mínimas de qualidade de vida.

Não obstante isso, o Direito Urbanístico brasileiro, que, em quase toda sua evolução, revela uma relação perversa capital-cidade e legítima a permanência da conformação do quadro dela resultante,

<sup>1</sup> Colaboração do Guilherme Camargos Quintela, acadêmico de Direito da UFMG.

sem uma efetiva valia para a ruptura com o status de exclusão urbana, ganha nova tônica, como ramo de redenção da qualidade das cidades e instrumento de redesenho da geografia social no espaço urbano. A partir de louváveis e excepcionais iniciativas — pela persistência, pela capacidade argumentativa, pelo espírito público e pela arrojada experiência de seus patrocinadores e ainda em razão do apoio de segmentos sociais organizados contra a ação elitista do Estado —, tendentes a construir um patamar de mudanças e a operar efeitos mais ampliados, a disciplina começa a ser acolhida como normatividade e fonte argumentativa, para contraposição, pelos caminhos do Direito, às clássicas matrizes dos processos de urbanização, insuficientes para garantir a paz social, a dignidade da pessoa humana e a igualdade na segurança e, por isso mesmo, ganha contornos de instrumento de conciliação das cidades marginais com aquelas erigidas sobre os alicerces da idealidade excludente legitimada pela lei.

## 2- Atividades econômicas e ocupação territorial

Do descobrimento do Brasil até os idos de 1530, Portugal, atraído pelas perspectivas de lucro nas relações mercantis com as Índias Orientais, não desenvolvera uma estratégia de povoamento das terras brasileiras. Limitavam-se as expedições da Coroa, ditas pré-colonizadoras, aos propósitos de afastar a ameaça de dominação do território por parte de outros povos europeus e de controlar e minimizar, por meio de estanco,<sup>2</sup> o contrabando de pau-brasil, notadamente o levado a efeito pelos franceses, em conluio com os índios (compensados pela prática de escambo), e sustentado por dinâmica atividade extrativa desenvolvida na faixa litorânea que se estende hoje de Pernambuco ao Rio de Janeiro. O caráter da atividade impunha aos exploradores comportamento nômade, do que resultaram, de um lado, a criação de feitorias em alguns pontos da costa, as quais funcionavam como fortificações e como locais para armazenagem e proteção da madeira, e, de outro, a ausência de núcleos populacionais mais estruturados.

Em 1530, após dificuldades de ordem internacional e religiosa que colocaram em xeque a validade de acordos e tratados luso-espanhóis, e já como reflexo da centralização política na Europa e do declínio do comércio de Portugal com o Oriente, já por receio de perda do domínio sobre as terras de Santa Cruz e por rivalidade com a Espanha bem-sucedida na exploração de metais em outro território, o governo português enviou ao Brasil a Expedição de Martim Afonso de Souza. Com ela deu-se início à colonização para exploração econômica do território brasileiro, à descoberta do ouro na perspectiva de acesso à política metalista, ao combate aos invasores e ao reconhecimento geográfico do litoral. Como resultado da missão expedicionária, restou fundada, logo em 1532, a primeira vila do Brasil, São Vicente, em cuja região se iniciou o cultivo da cana-de-açúcar e posteriormente se instalou o primeiro engenho, o de São Jorge, com o que se consagrou o modelo de exploração da economia açucareira, assentado no tripé: grandes extensões de terra, monocultura e trabalho escravo, segundo estratégia adrede definida pela Coroa e pela burguesia portuguesa com objetivos de redução de custos para alimentação do comércio exterior e de favorecimento da criação de núcleos permanentes de povoamento, como forma de proteção do domínio da metrópole contra pretensões estrangeiras invasivas. De São Vicente, a atividade canavieira expandiu-se para o litoral nordestino.

Em 1534, como resultado da Expedição e estratégia de transferência do ônus da colonização para os particulares, o governo português ordenou a divisão do território brasileiro em capitânias e entregou-as aos donatários, mediante carta de doação (que assegurava ao capitão donatário a administração perpétua e hereditária ou a posse feudal de parte do território, mantida a suserania em mãos do Monarca) e carta foral (que determinava os impostos devidos ao rei e os direitos dos capitães, figurando entre as prerrogativas a de criação de vilas e a de distribuição de terras), documentos que estabeleceram os primeiros vínculos jurídicos entre a Metrópole e a Colônia. A despeito dos múltiplos problemas ligados às capitânias — os gravames impostos aos donatários nas relações com a Coroa, a resistência indígena, as dificuldades de comunicação, a falta de recursos suficientes, a extensão das terras —, pode-se afirmar a influência do sistema na formação dos núcleos de povoamento, principalmente nas capitânias de Pernambuco e de São Vicente.

Não se há negar, contudo, insucesso da administração descentralizada com base no capital particular, o que levou Portugal a adotar, em 1548, nos termos de regimentos próprios, a centralização

<sup>2</sup> Concessão de exploração de pau-brasil, de exclusividade da Coroa portuguesa, a particulares, mediante pagamentos de direitos à metrópole.

administrativa por meio da implantação do Governo-Geral, como representante da Coroa portuguesa na Colônia, tendo, como sede, a capitania da Bahia, situada num ponto central da costa, onde se ergueu a primeira cidade e capital do Brasil, Salvador. Posteriormente, estabeleceu-se, no Rio de Janeiro, um segundo centro de poder no Brasil, e, como a medida não levou ao resultado almejado, poucos anos depois, foi revertida, reunificando-se o Governo, com sede em Salvador.

Ao tempo do Governo-Geral, diversas sesmarias foram por este concedidas, vários povoados foram construídos por determinação dos chamados “homens bons”, os proprietários de terra, de lavoura canavieira, de engenho, de escravos e de gado, residentes na cidade, que integravam ou controlavam as câmaras municipais instaladas nas vilas, assim reconhecidas por ato régio. As câmaras eram eleitas pela comunidade e apresentavam-se como poderosos órgãos da administração colonial, voltados, originariamente, para os assuntos de interesse local, nos moldes da administração portuguesa, e, posteriormente, para uma jurisdição mais ampliada, em razão da incipiência da atuação dos governadores.

Durante a maior parte do período colonial, o litoral do Nordeste era a região econômica mais promissora do Brasil, respondendo, com seus engenhos, pela produção açucareira, base da economia de então. Paralelamente a essa atividade, em terras menos férteis e não apropriadas para o cultivo de cana-de-açúcar, praticava-se a agricultura de subsistência destinada a atender as necessidades alimentares nas unidades de engenho. (CÁCERES, Florival. São Paulo: Editora Moderna Ltda, 1949, p.42).

A atividade açucareira sobretudo levou à formação de uma sociedade rural aristocrática, com a maioria da população vinculada aos latifúndios; os escassos núcleos urbanos representavam extensão dos engenhos e se constituíam para suporte ao comércio, atendimento das necessidades socioculturais da sociedade rural e até mesmo para afirmação do status dos latifundiários e ostentação de suas riquezas. (CÁCERES, 1949:43).

Embora as atividades dos engenhos do litoral fossem as mais importantes no início do Brasil colônia, o cultivo do tabaco, o desenvolvimento da pecuária e de outras alternativas, até mesmo como projeção da economia canavieira, tinham lugar no sertão nordestino e se expandiam por outras regiões, com o propósito de garantir, além da produção de alimentos, a ocupação do território. Essas atividades econômicas, em especial a pecuária, formaram as bases de uma sociedade rural menos aristocratizada que a estruturada no litoral açucareiro, fato que se revelava na organização dos espaços habitáveis nos ambientes urbanos e nos rurais, devendo-se assinalar que a pecuária, embora avançasse para o interior do Brasil, fazia-o mais lentamente, mantidos os vínculos dos novos centros com o originário, especialmente com a Bahia.

O interior nordestino, principalmente as áreas da Bahia e de Pernambuco, passou a ser ocupado pela pecuária, já que a atividade era proibida no litoral canavieiro. Em meados do século XVII, a criação bovina chegou à região do Rio São Francisco, cujas fazendas, apesar de abrangerem quase todo o interior nordestino, apresentavam baixa densidade demográfica, em razão da absorção de pequeno contingente de mão-de-obra.

Outra região em que a pecuária exerceu forte influência é a que compreende o atual Estado do Rio Grande do Sul, objeto de acirradas disputas entre Portugal e Espanha, e que só veio a ser incorporada definitivamente ao território brasileiro em meados do século XVIII. A região, que apresentava boas condições geográficas e climáticas para criação do gado, nessa época passou a ser ocupada pela pecuária, voltada inicialmente para alimentação do comércio do couro e, já no início do século XIX, para a produção do charque. Assim, além de atividade econômica lucrativa, a pecuária constituiu-se em instrumento de desenvolvimento de um peculiar povoamento do Sul.

Já a floresta amazônica não favorecia a pecuária, mas oferecia produtos de alto valor econômico, como as “drogas do sertão”, que atraíram, na segunda metade do século XVII, o povoamento ao longo do Rio Amazonas, para o que contribuíram os jesuítas e os carmelitas. Assim, produtos como o cravo, a canela, a castanha, o cacau e a madeira nobre puderam ser extraídos da mata, com facilidade, justificando a construção de vários fortes para defesa contra invasões estrangeiras.

A catequização indígena, empreendida por diversas ordens religiosas no Brasil a partir do século XVII, teve grande relevância no perfil do povoamento do interior do território colonial. As missões, principalmente as organizadas pela Companhia de Jesus, viabilizaram os assentamentos em aldeias, espalhadas desde o Sul até a Amazônia, tidas como territórios intocáveis, sob controle de expedições de militares e

jesuítas. Os índios “bravos” do interior eram então atacados e levados para as aldeias de índios “bons”, situadas geralmente nas confluências de rios ou em áreas próximas do litoral, onde os nativos tornavam-se súditos dos pequenos impérios religiosos incrustados na possessão portuguesa. No século XVIII, muitas missões se localizavam no interior, em lugares mais isolados, já que aldeias mais acessíveis eram atacadas por bandeirantes e ameaçadas pelo risco de doenças transmitidas pelos brancos. As missões, como a de Sete Povos, tornavam-se centros de povoamento, produção e comércio.

O movimento bandeirista, irradiado de São Paulo, objetivava, inicialmente, o apresamento de indígenas, que seriam escravizados e vendidos, e, posteriormente, já na segunda metade do século XVII, a descoberta de metais preciosos. Não obstante os propósitos de dominação e de exploração econômica, foi decisivo o papel das Bandeiras para o povoamento do interior do Brasil — antes apenas conhecido pelos nativos — e para a atual configuração do mapa do território, já que ultrapassaram a linha do Tratado de Tordesilhas, colonizando novas terras.

Enquanto isso, o processo exploratório de terras, em função da agricultura e da pecuária, sem os cuidados com o manejo sustentável, continuava a imprimir rotatividade na localização das plantações e dos currais de gado, pressionando o processo de acesso às terras e influenciando o perfil da ocupação territorial.

Após o declínio da atividade açucareira no Nordeste, no final do século XVII, e de outras atividades agrícolas tradicionais, os bandeirantes descobriram jazidas de ouro na região que hoje corresponde ao Estado de Minas Gerais, o que marcou o início da saga dos aventureiros em busca de enriquecimento fácil e a nova orientação para a ocupação territorial pelo interior do Brasil, alcançando, também, Mato Grosso e Goiás.

Afirma-se que, no Brasil, a região mineradora foi a única área em que a urbanização efetivamente ocorreu de modo mais sistemático. Enquanto em todo o País as cidades e vilas dependiam dos imensos latifúndios ao seu redor, na região mineradora, os povoados não mantinham continuidade com os centros de irradiação; os núcleos urbanos apresentavam-se dispersos, separados por grandes vazios e mantinham relativa autonomia, controlando toda a vida econômica, política e social. (CÁCERES, 1996:91).

Para se avaliar a importância dos centros urbanos auríferos, basta lembrar que as autoridades coloniais residiam nas cidades, os comerciantes que abasteciam as lavras viviam no espaço urbano, assim como a maioria dos potentados.

A atividade mineradora, temporalmente localizada no século XVIII, não apenas favoreceu o caráter urbano do povoamento, como também a integração da colônia, na medida em que provocou o deslocamento do eixo econômico do Nordeste para o Centro-Sul e fez a convergência das atenções das diversas regiões, até o seu declínio a partir de 1750. Assim, a importância adquirida pelos núcleos urbanos durante o auge da mineração não durou: com o declínio da atividade, grande parte das cidades perdeu população, prestígio e poder econômico na vida colonial. Exemplos clássicos são Vila Rica e Vila do Príncipe, centros até então convergentes de população, recursos e investimentos que, com a exaustão das minas, perderam todo o fausto.

Em 1808, a família real transferiu-se para o Brasil, instalando-se no Rio de Janeiro, onde estruturou, à revelia da Colônia, uma sofisticada burocracia voltada sobretudo para acomodar a nobreza que acompanhava o Príncipe Regente. A organização do Estado português no Brasil impôs mudanças administrativas em quase toda a Colônia e deflagrou sensíveis alterações na ordem econômica, política e jurídica interna.

Circunstâncias mundiais relacionadas com as transformações da ordem capitalista, as revoluções burguesas e as revoltas contra a dominação portuguesa colocaram em xeque o sistema colonial. Assim, por força de influências das guerras napoleônicas e da Revolução Industrial e por razões de sustentabilidade da própria Corte, o Príncipe Regente adotou medidas liberalizantes no campo econômico, mas principalmente orientadas pelos propósitos políticos de sustentação da soberania do Estado colonizador, como a franquia dos portos, a liberação para instalação de manufaturas e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido, as quais, apesar dos contraditórios interesses a que se prestaram, levaram à ruptura do pacto colonial. O livre cambismo favoreceu os senhores rurais e a burguesia britânica e, de algum modo, o Estado português no Brasil, mas contrariou os próprios fundamentos do Estado colonizador e os interesses da burguesia colonialista,

ciosa de seus privilégios. Em especial, a abertura dos portos alimentou a avidez de aventureiros em busca de extensões de terra para o enriquecimento fácil e atraiu para as cidades portuárias os interesses de comerciantes estrangeiros, de cientistas, de artistas e diplomatas, que dali se dirigiram para as principais cidades brasileiras, influenciando os costumes, o urbanismo, a arquitetura, a economia e a organização social.

A transferência da Corte e o conjunto de medidas adotadas, a despeito do pleno divórcio da burocracia em relação à sociedade brasileira, criaram as bases da autonomia administrativa do Reino e facilitaram a sua unidade política e territorial. Assim, antes da volta de D. João VI para Portugal, em 1821, a Administração era centralizada nas mãos do rei e dos Governadores, subordinados diretamente à autoridade real, o que representava certa coesão interna.

Seguiram-se as eleições de deputados brasileiros colhidos na camada senhorial ou entre aliados para representação nas Cortes de Lisboa e defesa das conquistas alcançadas no governo de D. João VI. Entretanto, reagindo ao domínio inglês e à autonomia administrativa do Brasil, as Cortes de Lisboa buscaram a estratégia de recolonização, inicialmente cortando as regalias do comércio e declarando os governos provinciais independentes do Rio de Janeiro e subordinando-os diretamente às Cortes.

O fato tensionou os interesses colonialistas e os anticolonialistas, defendidos, respectivamente, pelos partidos ditos "português" e "brasileiro", enquanto se estruturou reação mais radical dos que idealizavam a independência política, as transformações sociais e o estabelecimento de uma república. Mas foi a aristocracia rural, não obstante a ausência de uniformidade de suas tendências políticas, divididas entre federalismo e centralismo, que se apresentou habilitada a conduzir o Brasil rumo à independência, em função dos interesses da classe, e, assim, a emancipação que se viabilizou apenas afastava o risco da recolonização e assegurava a unidade territorial, sem abrir, contudo, perspectivas de ruptura com o status quo, de privilégios da classe dominante, em favor de transformações sociais profundas.

Com efeito, pode-se dizer que, com a Independência, bem articulada pela aristocracia rural do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e de São Paulo, tal unidade foi mantida, mesmo porque a emancipação foi pautada no antagonismo da Colônia contra a Metrópole e resultou sobretudo de um movimento de apropriação dos mecanismos do Estado ou de transferência de poderes da nobreza burocrática já instalada no Brasil àquela camada colonial dominante. As pretensões emancipatórias, econômicas e políticas da classe senhorial contrapunham-se aos interesses da burguesia mercantil colonialista, composta basicamente de portugueses e então protegida pela burocracia.

O Império (1822-1889) apresentou um quadro peculiar. Instalou-se em contexto de múltiplas dificuldades, contornadas por medidas que interferiram na ocupação territorial e na exploração econômica: movimentos de resistência à independência; iniciativas voltadas para a consolidação da emancipação; tensões estabelecidas em relação à autoridade do Imperador; desequilíbrio da balança comercial, em razão da decadência das lavouras tradicionais, o que só foi compensado, depois, pela emergente economia cafeeira; inadequado sistema de arrecadação; endividamento externo; desigualdades sociais representadas pelo modelo econômico escravista e exportador; e movimentos políticos dos radicais, cujas pretensões, para além da ruptura com o domínio português, a princípio sufocadas pelos interesses imediatistas da aristocracia conservadora, ganhavam força em diferentes momentos políticos.

Embora ainda relevantes a economia canavieira, a mineração e outras alternativas de desenvolvimento do Brasil colonial que persistiram, a atividade cafeeira, introduzida no Brasil desde a primeira metade do século XVIII, ganhou expansão formidável no Sudeste do Brasil, sobretudo em grandes latifúndios do Vale do Paraíba e no Oeste paulista. Isso determinou alterações na geografia econômica, mediante formação de fortes núcleos de atividades agrícolas na região do Centro-Sul. A extinção definitiva do tráfico negreiro, em decorrência da Lei Eusébio de Queirós, de 1850, repercutiu nos preços internos dos escravos, o que teve impacto sobre a lavoura cafeeira, levando os cafeeiros a optar por introduzir imigrantes estrangeiros na atividade, para substituição do trabalho escravo.

O capital poupado e não despendido nos negócios interprovinciais de escravos foi liberado para aplicação em outras atividades, em clima de prosperidade e desenvolvimento. Nesse contexto, tem-se a emergência de uma mentalidade capitalista e industrialista, capitaneada pelo Barão de Mauá, cujo espírito visionário legou ao Brasil a primeira ferrovia e investimentos pioneiros em sistemas de abastecimento e iluminação a gás do Rio de Janeiro, entre outros empreendimentos de vulto. Desse modo, pode-se afirmar



que o café financiou indústrias, investimentos em ferrovias, instalação de serviços públicos, companhias de iluminação, transportes urbanos, usinas, interferindo nas feições rural e urbana do Brasil, sob aspectos físicos, sociais, econômicos e políticos, além de ter contribuído particularmente para a abolição da escravatura e para a formação de uma elite federalista.

A partir da década de 60 do século XIX, a produção de algodão foi incrementada, especialmente em São Paulo, para atender a demanda dos Estados Unidos, influenciando a distribuição populacional e a urbanização na região Sudeste em torno do núcleo algodoeiro, com a criação da cidade de Americana. A partir de 1870, houve novo impulso da atividade açucareira, então em processo mais moderno, envolvendo engenhos a vapor e absorção de mão-de-obra liberada pela seca do sertão nordestino. Ainda na década de 70, expandiu-se a atividade seringueira, ocasião em que a seca nordestina expulsou para a região amazônica retirantes que se aplicaram à atividade extrativa. A exploração do látex levou prosperidade à região e fez fortunas, tudo com repercussão na configuração dos espaços de representação dos grandes comerciantes e dos donos dos seringais, quadro que entrou em declínio no início do século XX.

Grande influência teve a Lei Áurea no perfil da ocupação territorial brasileira do final do século XIX e início do século XX. É certo que a abolição não deu aos negros nada além de uma liberdade ilusória, já que não tinham qualificação para concorrer ao mercado livre com o imigrante estrangeiro. Analfabetos, sem preparo ou apoio do Estado, os negros, nos campos, regrediram a uma economia de subsistência ou foram para as cidades, em busca de trabalhos pesados, biscates ou da mendicância. Com isso, as cidades engrossaram suas filas de miseráveis.

Com o advento da República, em 1889, a cultura do café despontava como promissora, já que a demanda do produto no mercado internacional aumentava. Políticas de valorização do café foram implementadas, a partir de 1906, com o convênio de Taubaté, até 1920, esforços que conseguiram manter o preço do produto em patamar confortável. Porém, com o Crack da Bolsa de Nova York, em 1929, o café brasileiro foi desvalorizado, tanto por falta de demanda, quanto por excesso de estoques, e o Brasil assiste ao desmoronamento da estrutura cafeeira e, com ela, de grandes fortunas. Nesse contexto, milhares de trabalhadores rurais perderam seus empregos, o que levou à migração desse contingente para as metrópoles, aumentando a população urbana em momento de poucas perspectivas.

O século XX assiste a uma mudança radical do processo econômico, especialmente com a ditadura de Getúlio Vargas, que teve acentuada influência no desenvolvimento industrial brasileiro. O Governo, para intervir na economia, visando a atender “os interesses nacionais”, passou a planejá-la e a assumir a dianteira de grandes empreendimentos, construindo hidrelétricas, desenvolvendo indústria de base, fundando a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, entre outras medidas. Com isso, nos anos 40, embora a maior parte da população brasileira permanecesse no campo, o valor da produção industrial já havia superado o valor da produção agrícola. A Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, à sua vez, veio expressar a vertente interventiva do Estado, agora sobre as relações no âmbito das atividades produtivas urbanas, refletindo a preocupação do governo com o desenvolvimento industrial e das cidades.

As décadas de 60 e 70 são marcadas por verdadeira explosão da urbanização em função da industrialização, e pela transferência definitiva do poder econômico das áreas rurais para a cidade. O enorme desenvolvimento urbano experimentado no período deveu-se, em grande parte, às políticas adotadas durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), na seqüência das medidas de Vargas. O Plano de Metas trouxe resultados expressivos aos setores energético e industrial, que experimentaram forte crescimento, baseado no tripé: empresas estatais, capital privado nacional e capital estrangeiro. Assinale-se que o desenvolvimentismo de JK, com amplos reflexos no quadro de empregos e na geração de riquezas, a construção de Brasília e a transferência da Capital para o Planalto Central, como estratégia política e econômica de integração e unidade nacional, repercutiram profundamente na geografia da ocupação do território brasileiro, além de atraírem para o centro do país os esforços de investimento.

### 3- Perfil populacional

Ao cabo dos primeiros ciclos econômicos, apesar da acentuada urbanização no âmbito das regiões mineradoras, das áreas litorâneas alimentadas pela riqueza dos latifúndios e dos raros centros em torno das primeiras indústrias, o Brasil, com uma população praticamente triplicada durante o período imperial, apresentava nítida feição rural.

Assim, até o ano de 1900, o perfil populacional do país assentava-se em desproporcional relação campo-cidade, respondendo a área rural por 90%, contra uma ínfima taxa de 10% de habitantes citadinos. Manteve-se a vocação rural, com as grandes fazendas e as atividades agrícolas e pastoris respondendo pela maior parte da população brasileira, quadro que só veio a revelar nova tendência a partir do desenvolvimento da indústria.

Foi a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século seguinte que o processo de urbanização da sociedade brasileira começou a se consolidar, impulsionado pela libertação dos escravos, pela República nascente e pela indústria, que surgia para servir às necessidades básicas do mercado interno. A transição rural-urbana no Brasil foi marcada pelo êxodo rural, principalmente dos ex-escravos, e, além disso, por uma mínima adequação urbana, que serviu apenas a uma pequena parcela populacional, já que o desenvolvimento urbano, voltado historicamente para o acolhimento da classe dominante e para o atendimento de seus interesses, sempre ignorou os segmentos sociais menos favorecidos, os quais, excluídos do processo, eram expulsos para os morros ou ejetados para as periferias das cidades. Essa lógica de segregação acabou favorecendo o surgimento de núcleos de moradias precárias e a elitização das centralidades urbanas.

Com a mudança de governo ocorrida em 1930, o Estado passou a investir em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, como parte da política de substituição das importações, o que se consolidou no período. Refletindo a evolução dessa política, a população urbana no Brasil, que, em 1940, ainda era composta por 26% do total de habitantes, logo depois revelou nova tendência, no âmbito de um processo de desenvolvimento industrial, cujo marco foi a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941. De fato, a industrialização imprimiu notável mudança nos processos ocupacionais do território brasileiro, tendo sido o período caracterizado pelo agravamento do êxodo rural e, conseqüentemente, por um intenso processo de urbanização, resultando na criação de novas cidades e ampliação das existentes. Tal fato levou, na década de 60, à diminuição sensível do desequilíbrio da relação campo-cidade, registrando-se 55,17% de população rural, e, na década de 70, à inversão do quadro: a população urbana ultrapassou, pela primeira vez na história, a população rural, atingindo 55,92%.

Da década de 70 até o ano 2000, a população urbana avançou mais de 26 pontos percentuais, podendo-se afirmar que o crescimento das cidades no Brasil apresentou elevadíssimas taxas na segunda metade do século XX, período de verdadeira explosão urbana, mantendo-se a tendência de crescimento, de modo que a relação população rural-urbana no Brasil é da ordem de 19% rural x 81% urbano, isto é, de 170 milhões de habitantes, cerca de 138.000.000 de brasileiros vivem na cidades.

Pode-se afirmar que o processo de urbanização acelerado do século XX, sem as necessárias cautelas do planejamento da sustentabilidade das cidades, levou ao quadro caótico de exclusão social e de precariedade urbana, tanto no âmbito das megacidades como São Paulo e Rio, quanto em outras metrópoles e em cidades de médio e de pequeno portes. Disso resulta, no âmbito urbano, o novo perfil socioespacial que apresenta, de um lado, centralidades e áreas de qualidade de vida vinculadas a uma minoria e, de um lado, periferias e áreas de padrões inadequados de habitabilidade ocupados pela maior parte da população, o que estabelece uma nova tensão entre cidade dos incluídos e cidade dos excluídos, em substituição àquela que se expressa pela relação urbano-rural.

Fragmentos lançados pela imprensa servem de advertência e se prestam a traçar com sensibilidade esse quadro:

Houve um tempo em que, romântica, ela (a miséria) batia a nossa porta. [...] Conhecíamos os nossos mendigos [...] A urbanização do Brasil deu à miséria certa impessoalidade. Ela passou a apresentar-se como elemento da paisagem. Algo para ser visto pela janelinha do carro, ora esparramada sobre a calçada, ora refugiada sob o viaduto.[...] Os semáforos ganharam uma inesperada função social. Passamos a

exercitar nossa infinita bondade pingando esmolas em mãos rotas. [...] Súbito, a miséria cansou de esmolar. Ela agora não pede; exige. Ela já não suplica; toma. [...] Acuada, a cidade passou de opressora a vítima dos morros. No Brasil de hoje, a riqueza é refém da miséria. (Josias de Souza. "Vingança da miséria." Folha de S. Paulo. Caderno Opinião. 31 de out.1994. p.2).

#### 4- Conceção de propriedade

Dois grandes fatores contribuíram para esse panorama de abissais diferenças e de violência nos núcleos urbanos foram a visão individualista da propriedade privada e a concepção mercantilista da cidade.

Deve-se desenvolver breve excursão histórica da evolução da disciplina fundiária no Brasil para compreender a lógica de acesso à propriedade, as dificuldades de equalização de oportunidades e as razões da resistência às medidas de inclusão.

Afirma Messias Junqueira que "A história de nosso país começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal". (Citado por AMORIM PEREIRA, José Edgar Penna. 2003:18). Tirante o fato de que o território brasileiro já era habitado pelos índios nativos, procede a alegação do estudioso, já que, no plano das relações internacionais, vigia o Tratado de Tordesilhas, de 7 de junho de 1494, estabelecido entre Espanha e Portugal, aprovado pela Bula Pro Bono Pacis, do Papa Júlio II, que fixou a ilha de Cabo Verde como o marco inicial de contagem da distância de 370 léguas para os limites de domínios das duas Coroas. (AMORIM PEREIRA, 2003:18-19).

Assim, em termos diplomáticos, parte do atual território brasileiro,<sup>3</sup> antes mesmo da descoberta, já pertencia a Portugal, efetivando a missão de Cabral a simples transferência e sujeição de fato das terras à Coroa Portuguesa e à jurisdição da Ordem de Cristo, que tinha no monarca o administrador perpétuo.

A partir de tal referência, a história fundiária no Brasil evoluiu, passando por quatro períodos distintos: iniciou-se sob a égide do regime jurídico-legal da Coroa Portuguesa, consubstanciado nas Ordenações do Reino (Ordenações Afonsinas, de 1446, vigentes ao tempo do descobrimento do território brasileiro), embora editos específicos tenham tratado da matéria com vistas à adequação da disciplina do Reino<sup>4</sup> à realidade da Colônia; passou pelo regime das capitanias hereditárias e sesmarias; evoluiu para o regime de posse; depois ganhou tratamento legal por meio da Lei de Terras, de 1850, e após a proclamação da República, recebeu disciplina constitucional e ordinária.

Descobertas as terras de Santa Cruz, a Coroa buscou logo mecanismos para assegurar o seu domínio sobre o vasto território, então ocupado por população indígena, adotando, como modo de acesso de particulares às terras públicas, a doação destas pelo Rei de Portugal, na forma de sesmaria, a quem tivesse condições de explorá-las, normalmente nobres, componentes da elite da Metrópole, com imposições no sentido de incrementar o seu cultivo e povoamento. Figura como marco da instituição das sesmarias no Brasil a Carta patente concedida a Martim Afonso de Souza, datada de 1530, seguida pela inauguração, em 1532, do regime donatário, que delegava aos donatários de capitanias poderes para distribuir e conceder terras. (AMORIM PEREIRA, 2003: 22-23).

Os sesmeiros e os donatários, às vezes desestimulados pela distância, abandonavam grandes extensões de terras que passaram a ser ocupadas por posseiros. Assim, no período colonial, o acesso às terras assegurava-se por mecanismo oficial ou pela ocupação ilegal. Cabe lembrar que as pouquíssimas cidades que surgiram eram reservadas a apoiar o comércio e a servir quase que exclusivamente aos homens bem aquinhoados, configurando espaços de representação das elites políticas, administrativas e econômicas, sobretudo rurais.

<sup>3</sup> O atual contorno do território brasileiro se deu com os Tratados de Madri e de Santo Idelfonso, respectivamente, em 1750 e 1777.

<sup>4</sup> Em Portugal, a primeira Lei das Sesmarias, de 26 de junho de 1375, assimilava aspectos de instituições territoriais anteriores, como as de terras comunais e do colono adscrito, a primeira caracterizada pela prática de sorteio de terras das comunas entre municípios para cultivo e fruição, e a segunda, como a régia prática de determinar o cultivo de terras desaproveitadas por seus proprietários e senhores, obrigando os proprietários que lavrassem suas terras ou que as dessem aos que as pudessem lavrar. Não logrando êxito na solução do problema agrário de despovoação e abandono das terras, a lei foi alterada, tendo sido editadas novas normas determinando imposições mais rigorosas de cultivo e uso das terras, até que a normatização do regime sesmarial foi incorporada nas Ordenações do Reino, desde as Afonsinas, de 1446, seguidas pelas Manuelinas, de 1514, e pelas Filipinas, de 1603. (AMORIM PEREIRA, 2003:15).

O regime das capitânicas favoreceu a criação de latifúndios e revelou-se impróprio aos objetivos da etrópole, o que levou Portugal a instituir a Governadoria-Geral, em 1548, que foi entregue a Tomé de buza, para execução de nova política de terras, nos termos do Regimento que trazia os germes de nova disciplina. O Governo-Geral também não logrou estabelecer adequada distribuição de terras, haja vista que, sob o título de concessões de sesmarias, foram destinadas verdadeiras capitânicas, com traços de “doação de domínios régios”, distante do propósito original de “distribuição compulsória, em benefício da agricultura das nossas terras maninhas”, conforme lembra Ruy Cirne Lima. (1954:35-43).

O mesmo traço domínialista das sesmarias estava presente na Ordem Real de 27 de dezembro de 1695, com a cobrança de dízimo para a Ordem de Cristo e de foro, segundo a dimensão e a qualidade do terreno. Afirma-se que a Real Ordem impôs aos sesmeiros, além do dízimo à Ordem de Cristo, a obrigação de pagamento de foro, o que equivale à apropriação legal do respectivo domínio direto, inaugurando o regime domínialista na feição de concessão.

José Newton Coelho Meneses, analisando os instrumentos fundiários do período colonial, explica que, a partir de 1699, a distribuição de terras deixava de ser feita gratuitamente para todos, tornando-se legal o acesso à terra àqueles que comprovassem capacidade para cultivá-la, dispoendo de mão-de-obra escrava e de animais de tiro para a agricultura, e a adquirissem de outrem, titular de direito de uso sobre a mesma, mediante pagamento de foro. (MENESES, 2000: 153).

Posteriormente, definiu-se um regime especial para as sesmarias da Colônia, determinando-se a competência dos governadores e dos capitães-gerais para concedê-las e a necessidade de confirmação régia, notadamente nos termos do Alvará de 5 de outubro de 1795. (AMORIM PEREIRA, 2003:23).

Na prática, conquanto previstos limites de extensão de terras e restrições de natureza variada para as concessões de sesmarias, muitos abusos foram perpetrados, tendo o instituto servido à formação e à consolidação de latifúndios, até que, tardiamente, com a Resolução de 17 de julho de 1822, pôs-se fim ao regime das sesmarias no Brasil, abrindo-se nova fase em que a posse ganhou relevância como modo de aquisição do domínio, isto é, o direito dos posseiros foi reconhecido como via de acesso legítimo à terra, nos casos em que esta estivesse efetivamente cultivada. (AMORIM PEREIRA, 2003:24-25).

Registre-se que, após a Independência do Brasil, buscou-se a construção de uma ordem jurídica autônoma, na tentativa de superação das imposições do sistema lusitano. No entanto, a influência deste sistema persistiu sobre a incipiente ordem interna, em razão da vinculação oficial expressamente determinada pela lei de 1823, que revigorou as ordenações de D. Filipe e o atrelamento às emanações do reino. Assim, no Império, grande parte das normas do período colonial permaneceu.

No plano constitucional, prevaleciam verdades axiomáticas do pensamento liberal, projetando-se a propriedade como bem jurídico intangível, de exercício pleno e ilimitado, assegurado apenas a cidadãos, nos termos do art. 179, caput e inciso 22, enunciado restritivo que excluía do universo de possíveis proprietários os não titulares de cidadania, entre os quais figuravam os escravos. O regime de ocupação, não obstante as dificuldades de acesso à terra, especialmente representadas pelas exigências relativas às condições econômicas e à propriedade de escravos, só foi substituído pela Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, editada pelo Imperador do Brasil, a qual estabeleceu, como modo de aquisição, a compra, ou seja, limitou o acesso à propriedade a quem tivesse condições de pagar por ela. A par disso, essa lei definia os critérios para identificação de áreas apossadas, regulava a alienação das terras devolutas e ainda disciplinava o processo de legitimação do domínio aos que na terra tivessem estabelecido “morada habitual” e “cultura efetiva”.

Da sistemática adotada pela Lei de Terras e das peculiaridades da história fundiária no Brasil resultaram, de um lado, a concentração da propriedade nas mãos da elite brasileira e a cristalização da idéia de propriedade absoluta, intocável, em razão do caráter segregacional e excludente dessa normatividade, e, de outro, a vinculação dos não proprietários aos latifundiários, num regime de semi-escravidão, o que levou parte da população de baixa renda a migrar para os centros urbanos, influenciando o processo de crescimento e o desenho socioespacial das cidades.

A Constituição da República de 1889, seguindo a inspiração liberal da primeira, asseverou a

continuidade, a conservação da propriedade nos moldes do Império (art. 72, caput e § 17), admitindo, entanto, a titularidade por parte de estrangeiros, numa opção coerente com a concepção republicana, atrelada ao princípio da igualdade. A propriedade, tanto na Constituição Imperial como na Republicana, foi considerada então como bem supremo, reservando-se ao proprietário liberdade e segurança individuais para que exercitasse as faculdades decorrentes de seu status.

Mesmo com o advento da República, em 1889, um ano após a abolição da escravatura, os ex-escravos não tinham acesso à propriedade, dado que não dispunham de reservas financeiras para aquisição de terras, restando-lhes as alternativas de trabalho rural e, mais tarde, a migração para núcleos urbanos.

O Código Civil de 1916 consagrou o direito de propriedade, apenas sujeito a limitações definidas segundo o critério da preservação das relações entre proprietários — e assim condicionou o direito de construir ao direito de vizinhança e às regulações administrativas —, reservado a quem podia pagar, o que afastava mais uma vez a população carente de renda do acesso à terra. Com isso, a ação do próprio Poder Público no sentido de viabilizar um uso social da propriedade esbarrava na lei civil.

Após a I Guerra Mundial, os partidos socialistas impuseram às constituições nova orientação, consubstanciada na Constituição alemã de Weimar, de 1919. Finda a República Velha, sustentada pelas mesmas oligarquias que detinham o poder econômico do Império, foi promulgada a Constituição de 1934, sob os auspícios da nova ordem, gerada pela Revolução de 30, irrompendo nova fase do instituto da propriedade no Brasil e erigindo-se os pilares do Estado Social no País, em substituição ao liberalismo que marcara o quadro econômico-social da ordem anterior.

A burguesia industrial surgente não rompeu, contudo, com os ideários da aristocracia rural, o que possibilitou, na prática, a continuidade do modelo segregador de propriedade, em despeito da previsão avançada do artigo 113, § 17, que enfatizava o impediendo a que o exercício do direito de propriedade se fizesse contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinasse. Assim, embora o constituinte exigisse exercício da propriedade consentâneo ao interesse coletivo, em pleno século XX, o processo de urbanização brasileiro ainda mantinha vivo o espírito colonialista.

A Constituição de 1937, de inspiração corporativista e editada ao influxo do autoritarismo, determinou a sujeição da propriedade ao interesse público, remetendo ao legislador ordinário a definição de seus contornos, o que, em face das circunstâncias de fechamento do Congresso, significava alçar a disciplina da matéria à competência do Presidente da República.

Encerrado o período ditatorial, emergiu nova ordem jurídica, inspirada em concepção política liberal, consubstanciada na Constituição de 1946, na qual o instituto da propriedade foi tratado com novidade (arts. 141, § 16; 147; 152; 153). Vale ressaltar o conteúdo do art. 147: “O uso da propriedade está condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.” A Carta da redemocratização previu desapropriação por interesse social e outorgou ao legislador a faculdade de promover a justa distribuição da propriedade.

Na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1, de 1969, o instituto da propriedade não apresentou novidades significativas, salvo a desapropriação para reforma agrária. (Constituição de 1967: arts. 150, § 22; 157, § 1º — Emenda Constitucional n. 1/69: art. 153, § 22; 161). O que deve ser ressaltado é que, pelo menos em plano do direito positivado, a Constituição de 1967 foi enfática e expressa na afirmação do princípio da função social da propriedade e na “intenção” de reforma agrária.

O esforço durante décadas por parte de alguns visionários para a efetivação das normas constitucionais pouco conseguiu modificar o paradigma da propriedade, não obstante a consagração de sua função social em plano supremo desde 1934.

Com efeito, até a Constituição de 1988, não haviam sido claramente definidos ou operacionalizados instrumentos que garantissem a efetivação de uma imanente função social da propriedade. A Carta de 88 erige novo paradigma de propriedade e, efetivamente, busca enfrentar o princípio individualista, bem desenvolvido pelo Código Civil de 1916 e arraigado na consciência jurídica, para fazer valer o princípio social, consoante enfatiza em ampla disciplina do instituto (CF: arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, LIV; 170, II, III; 176; 182, §§ 2º, 3º, 4º; 184; 185; 186; 216, § 1º).

Trata-se de normatividade avançada e intrincada, revelando tendência conciliadora que aglutina

a noção moderna do direito individual de propriedade, em sua diversidade, e a função social desta, projetando a inserção do instituto, a um só tempo, no campo do Direito privado, na perspectiva da apropriação econômica, e no campo do Direito público, para além do Direito Administrativo, mas sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico e do Direito Agrário, para o tracejamento da dimensão social da mesma propriedade. Isto é, a propriedade revela-se em dupla face: a privada, que se expressa pela apropriação individual da coisa, pela sua expressão econômica e que comparece nas relações privadas, e a pública, que a revela como instituto de proveito social, o que lhe traduz o princípio e o pressuposto de existência, semantizando-a necessariamente como encargo.

No entanto, ao se materializar esse esforço, em 1988, mais de 70% da população do Brasil viviam nas cidades, e a tragédia urbana brasileira já estava estabelecida: ocupações irregulares, poluição, congestionamento habitacional, epidemias, violência. Uma tragédia que não é um produto direto do século XX, mas de 500 anos de formação da sociedade brasileira, resultado de uma lógica de privatização concentracionista da terra (1850) e de um processo segregador de crescimento urbano, sob a égide do paradigma liberal individualista, sem preocupação com a emancipação da sociedade brasileira como um todo.

Cabe ressaltar que, após a edição da Constituição de 1988, houve resistência às políticas urbanas baseadas no princípio da função social da propriedade: proprietários argumentavam que as normas constitucionais não seriam auto-aplicáveis, necessitando de lei federal que tratasse da matéria. Tal normatividade infraconstitucional, com certo atraso, veio consubstanciada na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, batizada como Estatuto da Cidade, a qual regulamenta diversos instrumentos destinados a sustentar o novo paradigma de propriedade urbana, em padrões de maior racionalidade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; desapropriação-sanção; usucapião especial; instituição de zonas especiais de interesse social, dentre outros.

Por tudo isso, sob perspectiva publicizante da propriedade, é condição fundamental do diálogo que se pretende travar a assimilação de uma noção de propriedade individual amalgamada pelo correto sentido de destino social da mesma, como dado que lhe é intrínseco, inerente e essencial, demais disso traduzido em normas constitucionais expressas, a postular a imediata observância.

Novo enfoque há de se dar à propriedade, conformando-se-lhe o exercício a sua dupla destinação — de um lado, voltada para o titular e, de outro, para o fim social, como responsabilidade daquele que detém o domínio. É obrigação do titular da propriedade, até mesmo em razão da finitude do objeto apropriável, manejá-la em lógica redistributiva da vantagem que dela advém, como já ensinava Rippert, ao anunciar que a propriedade não é legítima senão quando se traduzir por uma realização vantajosa para a sociedade.

## **5- Disciplina urbanística e diretrizes de planejamento**

O resgate do direito positivo ao longo da estruturação e do desenvolvimento das cidades no Brasil evidencia que esteve presente em suas construções, ainda que de modo pouco orgânico, certa preocupação com a cidade, revelada por fragmentárias diretrizes de planejamento urbano, em determinados períodos, ou por alternativas compreensivistas e autoritárias, em outros, e por uma disciplina urbanística da propriedade, tendencialmente abonadora de uma lógica de segregação.

Como o Direito Urbanístico no Brasil não se encontra consolidado, busca-se identificar as diretrizes de planejamento urbanístico, as diversas normas disciplinadoras do desenvolvimento e da organização das cidades em função da habitação, do trabalho, da recreação, da circulação dos agrupamentos humanos, ao longo do tempo, todavia sem o propósito de esgotá-las.

Em breve retrospectiva histórica, registra-se o que se segue, como amostra das considerações desenvolvidas.

No período colonial, de aplicação do Direito luso-brasileiro, as Ordenações do Reino, sem prejuízo de outras imposições, atribuíam competência às autoridades locais para estabelecimento da disciplina urbanística, sendo que as posturas municipais no Brasil colônia eram estabelecidas pelas Câmaras Municipais, compreendendo normas relativas a arruamento, alinhamentos, desapropriações para embelezamento da

cidade e a espaços para aglomeração da população e outras determinações edilícias de importância, tudo informado por forte influência portuguesa.

Nesse período, prevalecia a preocupação com os pontos de interesse coletivo, com a arquitetura de edifícios oficiais ou religiosos, considerando-se em plano inferior a arquitetura de prédios particulares, enquanto as ruas eram tratadas como simples meios de ligação. Essas só ganharam relevância à medida que passaram a representar espaços de troca, localizando o comércio e concentrando o interesse das elites e da população em geral.

Além de providências pontuais, determinadas medidas oficiais apresentavam caráter mais sistêmico, como se vê da Carta Régia de 1755 relativa à criação da Capitania de S. José do Rio Negro (Amazonas), a qual traçava o plano de povoação da capitania destinada à Capital, determinando os padrões urbanísticos que deveriam ser observados, o que se constituía em arremedo de um plano-diretor.

Outras medidas podem ser identificadas, mas realce deve ser dado ao episódio da transferência, em 1763, da capital do Brasil, de Salvador, para o Rio de Janeiro, o que significou o deslocamento do eixo econômico e político do Nordeste para o Sul, com repercussão no quadro urbano regional. Os vice-reis procuraram dar ao Rio condições compatíveis com sua posição de capital, o que demandou investimentos, medidas de infra-estrutura e embelezamento.

Em 1808, deu-se a transferência da família real portuguesa para o Brasil, fato que transformou o Rio de Janeiro no centro de opulência do poder imperial português, refletindo, do ponto de vista urbanístico, a prevalência dos padrões de conforto e representação da Corte.

Nessa ocasião, novas medidas de embelezamento, de adequação urbanística e de caráter sanitário foram adotadas, em processo de verdadeira revolução urbanística, que priorizou os interesses da Corte e da elite colonial, e negligenciou cuidados com a inclusão das camadas mais baixas, especialmente as envolvidas no processo de produção e reconformação da cidade:

O Rio de Janeiro possuía na época mais de 100 mil habitantes, e seu crescimento era vertiginoso. Deixou de limitar-se ao velho centro de ruas estreitas junto ao mar. Pântanos eram drenados, construíam-se casas bonitas com belos jardins. As casas agora eram caiadas e pintadas por fora. Os nobres passaram a residir em belas vivendas em Botafogo e no Cadete, onde tomavam banho de mar. Regiões próximas ao Jardim Botânico e à Lagoa Rodrigues de Freitas enchiam-se de belas casas de campo.

Fundavam-se novos mercados, e os antigos foram saneados. As ruas eram alargadas, e o mato e o lixo eram retirados. A cidade se europeizava. (...) O senhor de terras, com seu séquito de dependentes e escravos, deixou a residência rural e montou casa na Corte. Era atraído pelo fausto, pelo esplendor e pela presença do monarca. (CÁCERES, 1996:139).

O luxo da vida cortesã, alheada das necessidades da população em geral, impôs o aumento de gastos públicos e, em conseqüência, a opressão fiscal voltada para os interesses da Corte e manutenção das cidades que abrigavam as suas burocracias.

Após a independência, sob os auspícios do Império, a primeira Constituição brasileira foi outorgada, a qual garantia a existência de Câmara Municipal em cada cidade e vila, sendo que a lei regulamentar de 1828, ao disciplinar as suas competências para o exercício do governo econômico e municipal, reconhecia-lhe, entre outros poderes, o de tratar de obras dos Municípios, prover sobre posturas e dispor a respeito de matéria urbanística. Na mesma Carta, já aparecia também o germe da desapropriação, embora numa formulação imprecisa, que deferia ao legislador ordinário a disciplina do uso e do emprego da propriedade do cidadão.

Ainda no Império, com a descentralização do poder para as províncias, pela criação das respectivas Assembléias Legislativas, o Ato Adicional à Constituição atribuiu-lhes competência para legislar sobre assunto de interesse urbanístico, neste compreendida a disciplina sobre a desapropriação, o que justificou a edição, pelas assembléias, de várias leis sobre desapropriação e outras matérias urbanísticas.

Na velha República, de 1889 a 1930, o processo de urbanização se manifestou em alguns pólos, e problemas emergiram. Em 1890, o Rio de Janeiro constituía o cerne da vida política e econômica do País, com 522 mil habitantes, e era praticamente o único grande centro urbano, reunindo tanto os negócios cafeeiros quanto as diversões e os grandes investimentos de transporte, iluminação e embelezamento da cidade. Depois dele, destacavam-se Salvador, Recife, Belém, enquanto São Paulo contava apenas com 65 mil habitantes. Os problemas urbanos já começavam a se instalar, mas contaram com a conivência das oligarquias rurais controladoras da máquina governamental, uma vez que não se adotaram, nesse período, medidas urbanísticas locais para solução dos primeiros reflexos negativos da urbanização. Evoluindo, porém, em relação à Constituição do Império, a Constituição de 1891 previa, no art.72, § 17, a desapropriação por utilidade pública, como alternativa para intervenção na propriedade, especialmente para obras públicas, o que ganha mais consistência em 1903, com a consolidação, pela União, das leis esparsas sobre desapropriação, determinando-se sua aplicação às obras dos Estados e Municípios. Objetivava-se facilitar a renovação do Rio de Janeiro, atribuindo efeitos expropriatórios aos planos e às plantas de obras aprovadas por decreto do Presidente da República ou do Prefeito.

Só a partir da vigência, em 1917, do Código Civil, de 1º de janeiro de 1916, já na República, cortou-se o cordão umbilical que ligava o Brasil a Portugal, revogando-se, por força do art. 1807, as ordenações, os alvarás e outros atos que vinculavam o Brasil à ordem jurídica lusitana.

Desde o início do desenvolvimento urbano, porém, teve-se em vista somente o bem-estar das camadas sociais de elite, ignorando-se o restante da população. Tomem-se de exemplo as diversas reformas urbanas que foram realizadas em cidades brasileiras entre o final do século XIX e o início do século XX: obras de saneamento e embelezamento, como forma de adequar o ambiente urbano ao mercado imobiliário capitalista e de abrigar os interesses de conforto das elites.

Na década de 30, iniciou-se um longo processo de reforma jurídica, que deu lugar a um projeto nacional urbano de caráter industrialista, com a ampliação da intervenção do Governo Federal e a atuação estratégica para a expansão industrial, o que marca a ditadura varguista (1930-1945).

A Constituição de 1934, refletindo a preocupação com o desenvolvimento de infra-estrutura para a industrialização, previu competência à União para estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem. Assegurou, todavia, aos Municípios competência para prover o peculiar interesse, incluindo a função urbanística local. Na vigência da Constituição de 1937, os Municípios, diante da neutralização de sua autonomia, atuavam como meras instâncias gerenciais do Governo Central.

Na ditadura de Vargas, deve ser ressaltada a disciplina legal do tombamento, consubstanciada no Decreto-lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, documento que, pelo caráter interventivo na propriedade, provocou intensa discussão nos meios jurídicos, logrando, contudo, prevalecer até os dias atuais. Apesar do saldo positivo de sua aplicação no Brasil, não se pode desprezar o fato de que sua concepção apresenta igualmente traço elitista, na medida em que prestigia uma noção de patrimônio vinculado aos padrões culturais dominantes. Na mesma linha merece destaque o Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, de índole autoritária, que estabelece o regime e o procedimento da desapropriação por utilidade pública.

No período democrático e descentralizador, de 1946 a 1964, não havia clareza no estabelecimento das competências dos entes federativos no tocante à política urbana. A Constituição de 1946 era omissa em relação à matéria, limitando-se à referência genérica à autonomia dos Municípios, especialmente no que concerne a seu peculiar interesse e à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II, b). Nada obstante isso, o Governo Central permanecia em algumas áreas, investindo na malha rodoviária, em trens urbanos e em serviços estruturais. Os Estados auxiliavam na execução de projetos federais, sobretudo na infra-estrutura, e atuavam de forma pouco expressiva, enquanto se afirmava a responsabilidade municipal em relação ao transporte rodoviário urbano, sem que se vislumbrasse da parte de quaisquer dos entes federativos maior preocupação com a política urbana como um todo.

Assim, a competência do Município para o planejamento, atrelada à autonomia municipal, nem sempre foi exercitada, sendo que a experiência começou a ser adotada de forma isolada, a partir de 1956, em Campinas, Santos, Goiânia, Belo Horizonte e em outras cidades. A ampliação de demanda de infra-estrutura em razão da dinamização da urbanização impôs aos Municípios a atuação em saneamento por meio de suas companhias, em concurso com a União e os Estados, sem que a oferta de serviços lograsse alcançar os

índices desejáveis.

Recapitulando a trajetória mais recente do Direito Urbanístico, registra-se que a concepção de uma política urbana nacional foi, por primeira vez, suscitada, no Brasil, em 1963, em seminário realizado no Hotel Quitandinha, que propôs em suas conclusões a reforma urbana que deveria ser executada pela União, tendo em vista o quadro da urbanização, e que deflagrou os primeiros estudos sistemáticos sobre o assunto. Constatou-se que, sob influência desse evento ou de outras motivações, no período da ditadura militar (1964-1985), uma concepção própria de política urbana foi definida pelo governo federal e imposta de modo uniforme aos Estados e aos Governos locais, que então atuavam como meros gestores da política central.

Nesse período, no plano federal, foram editadas leis específicas no campo urbanístico que evidenciam a relevância do tema para a União: a Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que definia regras gerais de urbanismo e as diretrizes dos Programas de Desenvolvimento; a Lei n.º 5.318, de 26 de setembro de 1967, que estabelece a política nacional de saneamento; a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sobre parcelamento do solo, representando ruptura com o padrão vigente, para definir as diretrizes de urbanização de caráter social; a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que dispunha sobre regiões metropolitanas e outras.

Conquanto não inserida especificamente no campo urbanístico, merece menção a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, cujo objetivo, ao menos aparente, era a efetivação da reforma agrária no Brasil, ou, nas palavras do Marechal Castelo Branco: “dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País [...] ante os anseios de reforma e justiça social”. A principal modificação trazida pela Lei foi a possibilidade de desapropriação com pagamento da indenização em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 20 anos, o que viabilizaria a implementação de programas do setor. Diante de tal possibilidade, e ameaçados pelo risco de desapropriação, os latifundiários trataram de expulsar, de seus domínios, posseiros de longa data neles instalados. O governo militar, enquanto formalmente criava condições jurídicas para a reforma agrária, desenvolvia estratégia de ocupação do Centro-Oeste e da Amazônia, por meio de concessão de subsídios a grandes empresas, que compravam imensos tratos de terras, expulsando dali milhares de colonos e, desse modo, agravando o contingente dos “sem terra” (LIRA, 1997:328). Assim, a Lei n.º 4.504/64 pouco alterou o perfil de ocupação agrária do País, já que não houve esforço para sua implementação; mas da política militar de ocupação do interior, desenvolvida a partir dela, emergiu um quadro de êxodo rural, com forte incremento da leva de miseráveis nas cidades.

Igualmente foram adotadas medidas de planejamento e de execução nessa seara: a ênfase da atuação da SUDENE na qualidade das cidades, representada por exigências de planos-diretores na área de sua jurisdição e investimento, com determinações urbanísticas; a criação do Banco Nacional de Habitação — BNH —, das Sociedades de Crédito Imobiliário e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU —, posteriormente a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas — CNPU — e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU; a edição do II Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual se estabeleceu o plano urbanístico que se manteve em vigor até 1979; o desenvolvimento de planos setoriais de caráter nacional, como o de viação, o rodoviário e o ferroviário.

Os Estados, dentro das restrições que se impunham à sua competência, elaboraram planos urbanísticos estaduais, restando-lhes como campo mais próprio o relacionado com o disciplinamento das áreas urbanísticas de interesse especial, como as de preservação do meio ambiente cultural e do meio ambiente natural e as de interesse turístico. No tocante à urbanização contínua, editaram normas referentes às regiões metropolitanas e às áreas conurbadas, sob diretrizes da legislação da União e implementaram-nas com relativo sucesso.

Nessa seara, a do planejamento urbanístico metropolitano, a competência do Estado manifestou-se de forma mais concreta, dinamizada pelos órgãos estaduais de planejamento metropolitano que reuniam profissionais qualificados, dotados de poder decisório, especialmente para alocação de recursos no âmbito dos planos compreensivistas.

Percebeu-se, no entanto, que as experiências de planejamento centralizado e de linha compreensivista deixavam patente a falência dos modelos de desenvolvimento que, aos poucos, foram cedendo espaço para um novo estilo de gestão de política urbana, especialmente em razão da escassez de recursos

públicos, dos avanços democráticos, de um modo geral, e, nos grandes centros, da complexidade das demandas decorrentes dos processos de modernização tecnológica e das pressões das correntes migratórias que continuaram acentuando os desequilíbrios no contexto urbano.

No atual quadro de competências constitucionais, a matéria insere-se no âmbito da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I, da CF), cabendo à União a disciplina de normas gerais, além de planos e medidas a seu cargo. Ao Estado, cabe estabelecer normas suplementares das normas gerais federais sobre Direito Urbanístico em geral (art. 24 §§ 3º e 4º) e em setores correlacionados, no que couber (arts. 24, VI, VII, VIII, § 2º), tudo com observância da autonomia municipal, o que não pode inibir sua ação no tocante aos interesses que transcendam a esfera local, tais os relativos às regiões, microrregiões ou a áreas de conurbação no âmbito de seu território. Ao Município é assegurada competência em matéria urbanística, tanto em razão do interesse local (art. 30, I e II), como por regra expressa atinente à política urbana local (art. 182), sendo certo que, em alguns setores incluídos na competência comum ou no âmbito da legislação concorrente, sua atuação é de natureza suplementar da legislação e da ação das outras esferas (art. 23, III, IV, VI e VII, e 24, VI, VII e VIII, combinados com o art. 30, II e IX). (SILVA, José Afonso da. 1995: 60).

Vê-se que o arranjo atual invoca esforços cooperativos dos entes da Federação e sobretudo a atenção ao princípio da subsidiariedade aplicável no concerto da política urbana, de modo que o Poder Público deve ter uma preocupação sucessivamente supletória em relação ao ente mais próximo da obrigação de prover as necessidades sociais e urbanísticas.

A competência municipal envolve elaboração de Plano-Diretor, leis de zoneamento, parcelamento do solo urbano ou urbanizável e sua distribuição pelos diversos usos e funções (arruamento, loteamento, desmembramento, zoneamento de uso e de ocupação do solo), disciplina de limitações administrativas, licença para construir, normas relativas à poluição ambiental, preservação de mananciais hídricos e áreas verdes, preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico, entre outros.

Estruturalmente, o planejamento urbano continua dividido entre as três esferas e por isso mesmo os planos específicos devem ser por elas estabelecidos harmonicamente e de forma integrada, não podendo os nacionais e os estaduais adentrar na seara do Município para regular concretamente a política urbana local: à União cabe estabelecer os planos gerais, macrorregionais e setoriais, as diretrizes e objetivos do desenvolvimento urbano, envolvendo as intervenções de alcance mais amplo para dinamização, contenção, controle e promoção de áreas urbanas; ao Estado compete, observadas as restrições impostas pela ordem federal e as representadas pela autonomia municipal, elaborar planos gerais envolvendo o seu território, setoriais, metropolitanos, microrregionais, além de exercer, na esfera da legislação concorrente, o poder de disciplinamento suplementar dos planos federais; ao Município cabe particularmente a elaboração do Plano Diretor, a edição das leis específicas e a execução da política urbana.

É neste quadro que se categoriza em nível constitucional a exigência de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, conforme dispõe o art. 182, inserido em capítulo específico da política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, 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.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O § IV do mesmo artigo atrela ao Plano-Diretor e à lei federal a aplicação de instrumentos modernos de política urbana (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação-sanção), de modo que, de simples técnica à disposição do administrador, o Plano-Diretor, instrumento antigo de política urbana, passa a constituir processo juridicamente impositivo, de caráter normativo dinâmico

e ativo. O planejamento urbanístico pelo Município ganha então relevância ímpar. É neste nível que o plano urbanístico típico se realiza, é operativo e tem conseqüências jurídicas concretas e eficazes.

O Plano-Diretor, apesar de ser o protótipo do plano urbanístico, pelo alto teor de tecnicidade que revela, continua insuficientemente internalizado, seja pelas administrações, seja pelas comunidades. Quase sempre visto como um instrumento formal, perde diversas de suas conotações, especialmente a condição de suporte dos processos de mudanças, não se lhe reconhecendo o exato valor como instrumento técnico-jurídico projetivo da cidade ideal.

Os instrumentos de política urbana e os desdobramentos por ele projetados gravitam em torno da propriedade urbana, de conteúdo ideológico estruturado, o que dificulta a discussão do Plano-Diretor como instrumento de plena realização das funções da cidade.

## 6- Considerações finais

Vê-se que a ocupação do território brasileiro se iniciou como estratégia portuguesa de expansão comercial e acompanhou a evolução das atividades econômicas, desenvolvidas prioritariamente para o atendimento do mercado europeu, num primeiro momento, em caráter predatório ou extrativista, em pontos de abundância de pau-brasil, dando lugar às feitorias e à prática de circulação de mercadorias, e, posteriormente, de modo especial, nos latifúndios e estruturas de engenho do litoral do Brasil, complexas unidades produtoras e forma básica, conquanto não exclusiva, de colonização portuguesa até final do século XVII, voltada para exportação em alta escala, apesar de associada à lavoura de subsistência.

Com a decadência das atividades agrícolas, a economia sobreviveu com as minas de ouro que propulsaram o povoamento e a urbanização relativamente autônomas das regiões interioranas e com as fazendas de gado do sertão nordestino e no Sul do País, nas quais a pecuária, apesar de até desestimulada pela Coroa — haja vista o seu perfil mais conformado aos propósitos de abastecimento interno e a proibição de Portugal de que a atividade se desenvolvesse na costa brasileira —, impulsionou a expansão territorial no século XVIII, também no sentido da interiorização.

O século XIX é marcado por medidas emancipatórias nos campos político e econômico e, conquanto tumultuado em razão das múltiplas tensões, nele há a preservação da unidade territorial, de algum modo facilitada pela instalação da Corte portuguesa no Brasil. Devem ser salientados como fatos de repercussão na economia, na ocupação territorial e no perfil populacional, entre outras medidas, a vinda da família real para o Brasil, a liberação dos portos, a Independência, a extinção das sesmarias, a abolição da escravatura, a incorporação de imigrantes no processo econômico, o investimento em indústrias.

No século XX, especialmente a partir da ditadura varguista e do período desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, o Brasil sofreu radical mudança do perfil econômico e de ocupação territorial em razão do processo de industrialização e de outros fatores, registrando-se o fenômeno da explosão urbana, representada pela variação da população rural de 90% dos habitantes em final do século XIX para 19% no encerramento do século XX.

A evolução da ocupação territorial e a distribuição espacial da população têm relação direta com os processos de exploração ou produção de riquezas, e a geografia das cidades expressa as relações entretidas no âmbito desses processos e reedita permanentemente a segregação por eles imposta.

Ao deparar-se com dados elevados de crescimento urbano, entre marcos temporais relativamente próximos, pergunta-se: conseguiram as cidades brasileiras se desenvolver e cumprir as funções sociais básicas? A resposta é negativa, peremptoriamente negativa. O processo de urbanização das cidades brasileiras deu-se, na maioria das vezes, de forma desordenada, segregacional e injusta, voltada para os interesses do comércio externo ou para os interesses das elites dominantes nos campos econômico e político, sem preocupação com a socialização dos benefícios das cidades. Assim, não se conseguiu estabelecer adequada estrutura urbana que atendesse às necessidades de toda a população; ao contrário, o crescimento exagerado produziu uma infinidade de problemas, desde aqueles relacionados com a habitação, com o acesso a equipamentos básicos, com a oportunidade de emprego e com o provimento dos serviços, de modo que a grande maioria dos brasileiros continua marginalizada em busca de bens, rendas e prestações civilizatórias.

Tal quadro é tributário de políticas sucessivamente excludentes que se estratificaram ao longo de 500

anos de história, mas é sobretudo o espelho da disciplina fundiária e de um paradigma individualista da propriedade que orienta as relações econômicas em função dos espaços urbanos tomados como moeda de troca, da mesma forma que as terras rurais, em posição de centralidade nos processos de produção das riquezas.

Após tantos séculos de segregação e de desenvolvimento urbano predatório, a Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Cidade vêm instrumentalizar o direito dos cidadãos à socialização da cidade, como espaço de todos, em substituição às cidades forjadas sob a bandeira da mercantilização.

Vale, porém, a advertência de que as soluções normativas e os esforços discursivos mais progressistas, bem assim o novo perfil do Direito Urbanístico no Brasil, não bastam para modificar a arcaica concepção de propriedade privada, vinculada ao Brasil rural, patrimonialista e agroexportador. É claro que, mesmo com leis progressistas, a real mudança somente acontecerá com a conscientização da sociedade, que deve buscar desenvolvimento com sustentabilidade e justiça social. Do contrário, o arcaísmo resistirá transvestido com roupagem moderna e metropolitana e legitimado por alternativas que podem falsear os processos de mudança e a democratização de soluções, e a propriedade continuará tangenciada pela função social, instrumentalizada apenas por limitações exógenas, e assim, apartada da intimidade da senhoria do titular.

Vê-se, da análise dos arranjos de competência em relação à matéria urbanística e das medidas de planejamento e execução de política urbana, que a história do Direito Urbanístico interno registra, a partir da transição do Brasil agrário para o urbano, paulatino avanço da União sobre campos antes deixados aos Estados e aos Municípios, o que tem como motivação básica a mudança dos processos de criação de riquezas, que passam a se concentrar nas cidades. O interesse do poder central pelas questões urbanísticas aparece, então, em função dos processos de industrialização, de grandes investimentos urbanísticos, por razões de ordem política, já que as massas populacionais estão assentadas em espaços urbanos.

À medida que a cidade assume importância relevante e ganha o foco de atenção, o Direito Urbanístico em termos de normas gerais passou a concentrar-se na competência da União, de forma implícita ou expressa, remanescendo aos Estados a competência organizatória dos Municípios até o advento da vigente ordem constitucional, aos Municípios o tratamento das intervenções urbanísticas diretas ou a execução de medidas planejadas em outras esferas.

Essa regra de prevalência da União durante muito tempo gerou dificuldade e a própria inação dos entes federados, atitude de recíproca espera, com prejuízos para a disciplina urbanística como um todo.

Hoje, há um quadro mais nítido de competências, no qual se dá ênfase aos Municípios. Há disciplina constitucional adequada, há um Estatuto da Cidade que acena com avanços importantes, seja de instrumentalização da função social da propriedade, seja da posse, seja ainda da cidade, mas é preciso vontade política e compromisso social com a sua efetividade. Tal disciplina deve encontrar desenvolvimento no planejamento responsável, nas ações efetivas no âmbito das três esferas e sobretudo no plano das municipalidades, em perspectiva de integração de todos os atores do poder local, notadamente desafiados a reverter o quadro atual, o que pressupõe respostas a questões cruciais que não podem ser negligenciadas:

Como corrigir as disfunções da cidade e evitar a exploração das deseconomias instaladas? Como inverter a lógica de privatização dos lucros e socialização dos prejuízos em termos de qualidade de vida? Como garantir, de modo equânime, a apropriação dos benefícios da cidade? Como sustentar a dinâmica das cidades em processo de recíproca acolhida de cidade e cidadão? Como desencastelar a cidade dos guetos sociais e como incorporar a cidade marginalizada? Como associar o trinômio: cidade formal-cidade real-cidade ideal?

Há de estar presente a advertência de Paulo Neves de Carvalho, segundo a qual é “preciso, efetivamente, rever fórmulas antigas e aperfeiçoá-las ou, então, é imperativo cedam lugar a outras, mais sensíveis a uma realidade que já não tolera contemporização e o passo lerd”. Do contrário, será a vingança de tudo, a deixar como refém até mesmo o Direito que, cego e segregador, cria ou conforma a miséria, e dela não se compadece.

## 7- Bibliografia

- 1) CÁCERES, Florival. História do Brasil. 1ª ed., São Paulo: Editora Moderna. 1993.
- 2) FERNANDES, Edésio. “Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil” In Estatuto da Cidade Comentado, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- 3) LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de direito urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- 4) LIMA, Ruy Cirne. Sesmarias e terras devolutas. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina. 1954.
- 5) MARICATO, Ermínia. “Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras.” São Paulo Perspec., Outubro/2000, vol. 14, n.º 4.
- 6) MATTOS, Liana Portilho (Organizadora). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- 8) MENESES, José Newton Coelho. O continente rústico – abastecimento alimentar nas Minas Gerais setecentistas. Diamantina: Maria Fumaça, 2000.
- 9) KOSHIBA, Luís. História do Brasil. 3ª ed., São Paulo: Atual, 1980.
- 10) PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Perfil constitucional das terras devolutas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- 11) PILETTI, Nelson. História do Brasil. 14ª ed., São Paulo: Ática, 1997.
- 12) SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico. 2ª ed., São Paulo: Malheiros. 1995.