

## UM SISTEMA LEGAL PARA O URBANISMO

### A face desconhecida do movimento moderno

A legislação é colocada como uma questão fundamental pelos arquitetos vinculados ao movimento moderno, e suas propostas nesse campo vão muito além do chamado “zoneamento funcional” e das idéias contidas na Carta de Atenas, documento elaborado por Le Corbusier a partir do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em 1933.

As propostas modernistas para a legislação podem ser interpretadas como um novo sistema legal, cujo eixo principal é o questionamento do sistema regulador do urbanismo higienista. O ponto de partida para a análise são os documentos do CIAM em que a legislação é abordada, destacando-se as idéias apresentadas por Hans Schmidt no II CIAM, em 1929. Como sistema legal, a visão modernista da legislação colocada por Schmidt não se limita a um conjunto de normas; ela pressupõe não apenas promulgação de leis, mas formas de aplicação, caráter público, estabilidade e independência do judiciário.

A difusão do ideário modernista no Brasil, no que se refere aos princípios reguladores, passa por uma redução de seu conteúdo e se incorpora ao entendimento hegemônico da legislação como técnica racionalizada para ordenar o espaço. Nesse sentido, as formas de concretização dos princípios arquitetônicos e urbanísticos modernistas se destituem de uma visão da legislação urbanística como instrumento de controle e garantia de direitos, e desempenham o papel de linha auxiliar – a segunda fonte que abastece e consolida o intenso e extenso processo de difusão, no Brasil, do zoneamento, referenciado no urbanismo americano.

### Os CIAMs, o urbanismo e a legislação urbanística

Entre os inúmeros clichês que se constituíram tanto no processo de glorificação como no de crítica ao movimento moderno, a idéia de que sua concepção de legislação urbanística se limita à separação das funções na cidade está entre as que vêm sendo aceitas como verdade de modo mais acrítico, e é, sem dúvida, a que se propagou com mais facilidade. No Brasil, essa facilidade talvez se explique mais pela importância que a legislação assume no campo do urbanismo, do que pelo estreito contato de arquitetos brasileiros com os CIAMs - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna e com Le Corbusier.

Uma análise mais apurada dos documentos dos CIAMs permite detectar, por um lado, a importância atribuída à legislação pelos arquitetos vinculados ao movimento moderno e, por outro, que a abrangência de suas discussões e propostas ultrapassam os limites do conteúdo da Carta de Atenas e do que se convencionou chamar de “zoneamento funcional”.

A recorrência do tema legislação nos CIAMs pode ser interpretada como parte do consenso, entre os arquitetos modernistas, de que abordar a questão da vida moderna significa abordar a vida urbana. Ou, como afirma Gold (1997), que é na cidade e através da cidade que os desafios da modernidade são por eles apropriados. O estreito diálogo entre arquitetura e urbanismo é uma constante nas propo-

sições de princípios reguladores que buscam viabilizar novos materiais e novos métodos de construção, standartização, racionalização, economia, boa iluminação e plantas livres e flexíveis, para o espaço mínimo de viver, em construções verticalizadas, com espaço exterior verde – exigências impostas pela era industrial, que são pensados no âmbito da unidade habitacional, da vizinhança e da cidade como totalidade. Ou seja, a complexa gramática arquitetônico-urbanística formulada pelos arquitetos não prescinde de mudanças radicais no enfoque da legislação.

É nessa perspectiva que partem do questionamento do sistema regulador moldado pelo urbanismo higienista vigente nos anos 1920, notadamente na França e na Alemanha. A crítica que formulam é virulenta. Avaliam a legislação como **desatualizada** (por se referenciar nos moldes da família tradicional, privilegiando casas unifamiliares, de baixa altura, com jardins privados, em detrimento de habitações coletivas, verticalizadas, com espaços livres e serviços comunitários); como **incoerente** (por favorecer a construção de blocos de habitação que atendem a interesses especulativos, com más condições de higiene, insolação e ventilação); como **rígida e inadequada** às condições econômicas da população. E, finalmente, criticam a **não participação de usuários e entidades profissionais** em sua elaboração e aplicação.

Uma dimensão regulatória, combinada com a dimensão urbanística de suas formulações, emerge, fundamentalmente, ao longo dos CIAMs realizados entre 1928 e 1933. Da participação de figuras como Walter Gropius, Sigfried Giedion, Le Corbusier, José Luis Sert e Hans Schmidt, podemos extrair uma concepção de legislação urbanística que tem o alcance de uma mudança do sistema legal, uma vez que não se limita a alterar normas, mas indica processos de formulação, de aprovação e de aplicação que estabelecem novas relações entre Estado e sociedade.

No Congresso Internacional Preparatório de Arquitetura Moderna, realizado em 1928, em La Sarraz (França) – o I CIAM –, o urbanismo é definido como organização das funções da vida coletiva, que envolve a cidade e o campo, cuja essência é a ordem funcional, já se apontando as três funções-chave da cidade – habitação, trabalho, lazer – a serem articuladas pela circulação. Para efetivar esses princípios, o controle do uso do solo, a legislação e a regulação do tráfego são destacados.

É nesse primeiro encontro que se manifesta, também, a idéia de redistribuição da terra, com extinção da propriedade privada, assim como sua formulação menos radical, segundo a qual o parcelamento caótico do solo promovido pelo mercado, a especulação e a herança seriam abolidos através da justa redistribuição, entre proprietários privados e comunidade, da valorização resultante de obras de interesse coletivo.<sup>1</sup>

Nos encontros subseqüentes, as relações entre unidade habitacional e cidade vão, progressivamente, adquirindo maior complexidade. Na mesma proporção em que o urbanismo ganha destaque, a legislação vai sendo mais amplamente pensada no âmbito urbanístico e mais enfaticamente assumida como elemento indispensável para a efetivação das propostas formuladas.

O II CIAM, realizado em Frankfurt am Main em 1929, que teve como tema “A moradia para o mínimo nível de vida”, pode ser entendido como o momento em que essa relação é enfatizada na escala da vizinhança. Equipamentos públicos – creches, áreas de esportes, refeitórios e lavanderias de uso coletivo – são incorporados na concepção de habitação, e a verticalização e o adensamento são entendidos como elementos estruturais de organização do espaço da cidade. Duas teses – “Os fundamentos sociológicos da moradia mínima”, de Walter Gropius, e “Leis edificatórias e moradia mínima”, de Hans Schmidt<sup>2</sup> – discutem a necessidade da adequação das leis aos novos modos de vida e aos novos processos construtivos, e o papel do Estado na garantia da qualidade e controle dos processos especulativos na produção de habitações operárias .

No III CIAM, realizado em 1930, em Bruxelas, com o tema “Métodos construtivos racionais. Casas baixas, médias e altas”, a abordagem da habitação ultrapassa a escala da vizinhança, para assumir a escala da cidade. As mesmas razões biológicas que influem na determinação da moradia mínima – espaço, ar, luz e calor, que o homem necessita para desenvolver plenamente suas funções vitais – são transpostas e apontadas como decisivas para a resolução urbanística. Preparam-se, de certa forma, as condições para a discussão da Cidade Funcional no IV CIAM. O esquema da Ville Radieuse é, pela primeira vez, apresentado por Le Corbusier: unidades habitacionais padronizadas, organizadas em blocos laminares e circulação de veículos e pedestres separadas. Os princípios da cidade saudável, verde e com tráfego ordenado, são a base também de outras propostas de organização urbana, principalmente dos arquitetos alemães.

A ênfase na abordagem da cidade como totalidade se expressa nas duas teses que enfocam o problema da legislação urbanística: “Construção baixa, média ou alta?”, de Gropius, e “O parcelamento do solo nas cidades”, de Le Corbusier.<sup>3</sup>

A verticalização da habitação é a solução que viabiliza áreas verdes, evita as grandes distâncias e o desperdício de tempo e gastos com locomoção. Gropius propõe que, ao invés do limite de altura dos edifícios, a legislação limite a densidade populacional, controlando a relação entre o volume construído e a superfície edificável. A legislação de zoneamento – abrangente ao conjunto da cidade – é apontada como instrumento para garantir as condições urbanas adequadas.

Para Le Corbusier, as propostas modernistas não admitem uma mudança parcial da legislação, mas exigem que se estabeleça um conjunto de novas regras. Essas regras devem partir do reagrupamento do solo – “único caminho que conduz ao urbanismo” –, uma vez que a propriedade subdividida e o caráter inalienável da propriedade condenam “toda tentativa de melhorias coletivas”. Assim, juntamente com o sistema urbano adequado à era maquinista, novas leis devem conter o que o arquiteto chama de “verdadeira revolução na noção sagrada de propriedade”: o remembramento de terrenos. Essa é a condição necessária para garantir a melhoria do alcance coletivo, que se expressa espacialmente pelas construções em altura, reunidas sobre pequena superfície edificada, enormes espaços livres, supressão de pátios e corredores, construções sobre pilotis, e tetos-jardim. <sup>4</sup>

O IV CIAM, estruturado em torno do tema A Cidade Funcional I (Análise), com a apresentação e discussão de 33 planos de cidades elaborados por 17 grupos internacionais, é momento decisivo no processo de apropriação por parte dos arquitetos modernos do saber urbanístico. É o momento, enfim, em que se define o caminho que será percorrido até o VIII CIAM para atender às aspirações dos arquitetos de ampliar sua atuação para o campo do urbanismo.

Uma versão consensual das conclusões do IV Congresso nunca chegou a ser publicada, mas os dois documentos mais acessíveis – A *Carta de Atenas*, de Le Corbusier, de 1941, e *Can our cities survive?*, de 1942, organizado por José Luis Sert – credenciam os arquitetos a reivindicar um papel no planejamento de cidades e de unidades de vizinhança, bem como no desenho de sistemas de vias expressas (Gold, op.cit.).

Na *Carta de Atenas*, as considerações sobre legislação como instrumento para fixar as condições da habitação moderna perpassam todo o texto. Nesse documento, que reúne grande parte do repertório da arquitetura modernista, além de incorporar soluções urbanísticas que já vinham sendo utilizadas em cidades européias e americanas, como a unidade de vizinhança e o planejamento regional, Le Corbusier volta a enfatizar a “urgência de regulamentar, por um meio legal, a disposição de todo solo útil para equilibrar as necessidades vitais do indivíduo em harmonia com as necessidades coletivas”. Para tanto, propõe a criação de um “estatuto do solo”, e o zoneamento é apresentado como elemento ordenador do espaço urbano, considerando as quatro funções básicas do ser humano.

Em *Can our cities survive?*, Sert enfoca a legislação como um dos obstáculos a serem enfrentados pelo urbanista que, para vencê-lo, deve se associar a outros especialistas, como legisladores e economistas. Incorporando a perspectiva de planejamento em todas escalas, demanda uma legislação para garantir o plano nacional e regional e a aquisição de terra para planejamento.

Os temários dos quatro congressos subseqüentes estarão sempre referenciados às grandes diretrizes consolidadas no IV CIAM. Assim, em 1937, no V CIAM, em Paris, o tema foi “A Cidade Funcional II (Habitação e Lazer)”, e no VI CIAM, realizado em 1947, em Bridgwater, com a discussão sobre o planejamento em todas as escalas, emergem dois novos campos de atuação: o planejamento nacional e o regional. Dois anos depois, no VII CIAM, em Bergamo, Corbusier apresenta o CIAM Grid, uma proposta metodológica para análise do desenvolvimento de cidades de diferentes escalas, funções e contextos, bem como a aplicação da *Carta de Atenas*. Em 1951, em Hoddesdon, o tema foi “O coração da cidade”. Do mesmo modo que em relação à concepção urbanística, os princípios estabelecidos na Carta de Atenas para a legislação prevalecem e são assumidos de forma generalizada após o IV CIAM.

### **Hans Schmidt: a legislação urbanística como instrumento de controle e garantia de direitos**

É do arquiteto alemão Hans Schmidt o texto mais inovador sobre legislação urbanística, entre os apresentados nos CIAMs, algumas de suas questões permanecendo válidas para o debate sobre a legislação urbanística no Brasil hoje. Do núcleo de arquitetos mais rigorosos quanto à abrangência do movimento moderno, Schmidt, com a tese “Leis edificatórias e moradia mínima”, apresentada em 1929, discute a legislação não apenas como uma técnica racionalizada para ordenar o espaço, mas como instrumento de controle e garantia de direitos que envolve o Estado, o usuário e o profissional. Várias questões foram abordadas por outros arquitetos, mas no texto de Schmidt é que se revelam como um sistema articulado.

Às propostas sobre legislação debatidas nos CIAMs e que se vinculam, de modo geral, a estratégias para viabilizar as soluções arquitetônicas dos edifícios e de sua inserção no espaço urbano, Hans Schmidt associa, além de questões técnicas, aspectos econômicos e sociais que se realizam no processo de elaboração e decisão sobre aplicação das leis e que pressupõem a redefinição das relações entre Estado e demais atores envolvidos na construção das cidades. Além disso, num evidente propósito de deslocar de médicos e engenheiros esse campo de atuação, o papel atribuído aos arquitetos e suas associações é destacado.

Schmidt aponta, antes de tudo, a necessidade de distinguir dois níveis da legislação: o nível urbanístico e o nível da construção e da habitabilidade. O primeiro deve tratar dos limites dos indivíduos entre si e do indivíduo frente à comunidade. O segundo deve, através de prescrições técnicas, assegurar um determinado grau de qualidade aos edifícios.

Em segundo lugar, aponta a necessidade de flexibilidade da legislação. Enquanto as prescrições técnicas das edificações que tratam de temas sociais e higiênicos, não devem passar de normas gerais, as prescrições técnicas da construção, como estabilidade e segurança contra incêndios, devem se constituir como normas precisas a serem implantadas e controladas por métodos científicos atualizados. Mas, nos dois casos, deve ser garantida a maior liberdade possível na definição do programa da moradia e na forma de cumprimento das necessidades sociais e higiênicas, assim como a máxima liberdade na escolha de materiais e sistemas construtivos.

Um terceiro aspecto enfocado por Schmidt se refere ao papel do Estado, que deve se limitar ao controle da qualidade do produto. Segundo Schmidt, as prescrições se tornam necessárias a partir do momento em que a construção de moradias se converte em produção de mercadorias para especulação. Se o Estado garante o mercado livre e permite a qualquer pessoa se estabelecer como construtor de moradias, é obrigado a proteger os particulares com normas contra os prejuízos decorrentes da ação de especialistas irresponsáveis e não qualificados. Caso o Estado não assuma essa postura, Schmidt coloca a alternativa do sistema de auto-ajuda, no qual, através da relação direta entre habitante como usuário e construtor como produtor, o nível de qualidade da moradia passa a ser assunto exclusivo de ambos. Dessa maneira, a regulamentação estatal passaria a ser supérflua com o tempo.

Mas, para garantir a qualidade da moradia, aponta a necessidade de uma ação simultânea do Estado sobre a economia. Ou seja, as leis devem considerar as inovações nos métodos construtivos, nos conhecimentos higiênicos, nas novas formas de vida propostas pelos arquitetos, sem ignorar as circunstâncias econômicas. O padrão de moradia ideal imposto por uma visão estritamente legalista mostrou-se, segundo Schmidt, economicamente inviável nas circunstâncias do pós-guerra e, conseqüentemente, as ações voltadas para a categoria de moradias mais baratas passam a se efetivar sem que a legislação se responsabilize por elas. Afirma, ainda, que a decisão sobre qualidade da moradia para a população pobre depende sempre, em última instância, das obrigatórias relações entre custo de produção e gasto possível com aluguel.

Em quarto lugar, Schmidt discute a incorporação de entidades profissionais no processo de formulação, aplicação e controle das normas. Ou seja, tira do Estado a competência exclusiva desse processo. As associações profissionais de arquitetos e engenheiros devem ser consultadas para formulação e mudanças das leis e participar também da sua elaboração e aplicação.

Por fim, Schmidt coloca a necessidade de as leis garantirem a responsabilidade técnica e social dos produtores. A construção deve se organizar em bases comuni-

tárias e agremiações de interesse público. Nesse aspecto, Schmidt esboça o papel a ser assumido pelos arquitetos, de intervirem com autonomia no setor da produção. Aos arquitetos atribui o que chama de um caminho com sentido cultural e econômico: educar os contratantes da construção – usuários e construtores. Os arquitetos devem introduzir novas idéias na produção de habitações e buscar restabelecer a desejável comunicação direta entre o usuário e o construtor responsável. Ao invés de se guiar unicamente pelas leis, devem ainda buscar a colaboração da ciência, da indústria e dos usuários, para formular e avançar nos conhecimentos.

Cabe aos arquitetos entrar em cena como competidores da construção especulativa de moradias, e liberá-las das amarras de uma regulamentação não-social. Como especialistas responsáveis, devem determinar, com sua autoridade, uma mudança nos métodos e nas realizações. Não devem acreditar que a melhoria das condições de moradia se dará apenas com normas. A primeira condição para a melhoria na construção de moradias é que ela esteja em mãos de especialistas responsáveis, que tenham recebido a formação e a experiência necessárias ao seu trabalho.

A formulação de Schmidt tem como pressuposto a legislação urbanística como parte de um aparato que constitui o sistema legal e que não se restringe a um conjunto de normas, mas é parte constituinte do Estado que penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais.<sup>5</sup> Ou seja, como sistema legal, a visão modernista da legislação colocada por Schmidt não se limita a um conjunto de normas e pressupõe não apenas promulgação de leis, mas formas de aplicação, caráter público, independência do judiciário, etc.

### **A Carta de Atenas: linha auxiliar na difusão e aceitação do zoneamento no Brasil?**

Na difusão e incorporação de princípios reguladores do ideário modernista, no Brasil, ocorre uma radical redução de conteúdo da concepção construída nos quatro primeiros CIAMs. De fato, os princípios arquitetônicos e urbanísticos modernistas se incorporam à concepção hegemônica da legislação como técnica racionalizada para ordenar o espaço, que se reforça, no Brasil, a partir do momento em que a legislação assume uma dimensão urbanística, e que o zoneamento se afirma como principal instrumento de planejamento. Tanto nos debates ocorridos em congressos de arquitetos, engenheiros e urbanistas, como na apropriação do zoneamento calcado nas quatro funções básicas do ser humano, que assume papel emblemático na representação das idéias modernistas no Brasil, a ausência de uma visão da legislação urbanística como instrumento de controle e garantia de direitos é notá-

vel. Ocorre, portanto, um evidente descompasso entre o que se difunde e se formula no Brasil, entre os anos de 1930 e 1960, e a dimensão política e social do sistema legal implícito nas teses do CIAM, que envolve a responsabilidade técnica e social do Estado, de produtores e de arquitetos, além de mecanismos que garantam habitações acessíveis e de qualidade para a população trabalhadora, como colocado anteriormente.

Por mais particular e único que seja o projeto de Brasília, impossível deixar de mencionar a legislação aprovada logo após sua inauguração, provavelmente, a expressão mais exacerbada dos limites da transposição do ideário construído pelos arquitetos modernos sobre legislação urbanística ao longo dos CIAMs realizados entre 1928 e 1933. Exatamente porque, em Brasília, o diálogo radical que Lucio Costa realiza entre arquitetura e urbanismo traduz as mudanças demandadas e concebidas nos CIAMs para pensar a cidade, e em que “arquitetura em tudo, urbanismo em tudo”<sup>6</sup> se realizam no compasso do ideário modernista. É irresistível destacar o descompasso dos princípios reguladores em relação a esse mesmo ideário.

A legislação aprovada em Brasília, através do Decreto nº 7, de 12 de junho de 1960, é a que, de forma mais pura, traduz os princípios de organização espacial do zoneamento funcional da *Carta de Atenas*.<sup>7</sup> No entanto, o decreto representa uma radicalização não apenas em termos da especialização funcional, como do controle de tipologias de edificações e dos materiais de construção, assim como de definição formal das edificações.<sup>8</sup> De fato, trata-se de uma lei formulada para viabilizar um único projeto e, mais que isso, um projeto acabado, definitivo. E essa talvez seja sua contradição maior – a ausência, em sua formulação, da perspectiva de uma dinâmica urbana e de mutabilidade das condições da vida na cidade, que constituíram o grande mote, a razão fundamental para a criação dos CIAMs e que direcionaram suas discussões sobre a legislação.

Se há, além dessa contradição, um evidente descompasso entre a lei de 1960 e a dimensão política e social do sistema legal implícito nas teses do CIAM, o mesmo não se pode afirmar em relação às práticas urbanísticas em curso no Brasil: a legislação de Brasília reafirma o sistema legal vigente e não rompe com dois aspectos essenciais do processo de formulação e promulgação de legislação urbanística que se consolida a partir dos anos 1930 – a dimensão restrita a uma técnica ordenadora do espaço e a naturalização do uso de decretos para sua aprovação.

A tradução dos princípios de organização espacial estabelecidos na *Carta de Atenas*, radicalizada em Brasília, vinha, há quase trinta anos, sendo paulatinamente introduzida nos projetos e leis de cidades novas assim como nas legislações urba-



nísticas de um número significativo de capitais, no Brasil, associada, porém, a outras referências internacionais.

Como traçado, os planos das cidades novas se caracterizam pela simbiose entre os princípios formais do modelo cidade-jardim, os princípios formais das reinterpretações desse ideário efetivadas nos Estados Unidos nos anos de 1920 e princípios de organização do espaço urbano contidos na *Carta de Atenas*. Os primeiros estão, de um modo geral, presentes nas zonas residenciais das cidades, com seu traçado sinuoso e irregular, grandes áreas verdes e arborizadas e equipamentos coletivos. Na distribuição de equipamentos e de comércio e serviços voltados para a moradia, assim como no traçado de um sistema viário hierarquizado, identificam-se os princípios desenvolvidos por Clarence Perry para as unidades de vizinhança, ou a referência explícita ao projeto de Radburn de Clarence Stein e Henry Wright, como é o caso do setor sul em Goiânia.

Quanto aos princípios reguladores, a difusão da Carta de Atenas, no Brasil, estará fortemente circunscrita ao chamado “zoneamento funcional”, e ocorre paralelamente à difusão e absorção do zoneamento americano. A análise das legislações urbanísticas de cidades novas criadas entre 1933 a 1960 – ou seja, do plano de Goiânia à legislação de Brasília – deixam evidente uma combinação entre os dois princípios reguladores. No relatório sobre o plano de Goiânia, de 1933, Corrêa Lima afirma que “o zoneamento da cidade é feito buscando seguir tendências modernas” e destaca a importância da regulamentação de zonas. O primeiro Código de Obras de Goiânia, de 1937, já discrimina zonas funcionais, mas estabelece as condições para edificações seguindo os parâmetros das leis americanas. O mesmo pode ser observado nos códigos de Águas de São Pedro (1938) e de Londrina (1951), assim como no plano (1947) e no Código (1959) de Maringá. Mesmo em Panorama, cidade projetada por Prestes Maia, em 1952, sobre um traçado geométrico – retangular, próximo à concepção do City Beautiful Movement, impõe-se uma divisão em zonas funcionais.<sup>9</sup>

A adoção do zoneamento atinge também as capitais brasileiras, de forma que, em 1936 e 1937, Recife e Rio de Janeiro, respectivamente, já incorporam um regime zonal aos seus Códigos de Obras e, a partir dos anos de 1940, leis de zoneamento foram crescentemente sendo adotadas nas cidades brasileiras. Diferentemente das cidades novas planejadas, em que a legislação visa a preservar os princípios estabelecidos em seus traçados, nas capitais, a legislação visa a impor uma nova racionalidade ao espaço urbano. Assim, sobre as mais diversas configurações urbanas se estabelecem regras que pretendem reorganizar e redistribuir funções urbanas, redimensionar o parcelamento do solo e recolocar o edifício no lote.

A incorporação da organização em diferentes zonas monofuncionais, presente nas primeiras leis aprovadas nas cidades novas planejadas e nas capitais, limita-se, de um modo geral, às zonas residenciais de alto padrão e, eventualmente, a zonas industriais. Nessas cidades, a influência mais importante do ideário modernista se dará na incorporação de parâmetros de ocupação que reforçam a construção de edifícios soltos nos lotes – com recuos em relação a todas as divisas – que, onde se realizam, resultam numa mudança na morfologia do tecido urbano, pela imposição do remembramento de lotes.

Tanto a definição de zonas monofuncionais como as novas formas de inserção dos edifícios nos lotes serão incorporadas ao modelo de zoneamento abrangente ao conjunto da cidade, calcado, fundamentalmente, no zoneamento americano, que se formula a partir da lei de 1916 para a cidade de New York. É esse zoneamento que se impõe, no Brasil, como recurso privilegiado de controle do uso do solo urbano, e seus pressupostos estão muito distantes do ideário modernista. Em primeiro lugar, porque se configura como instrumento para proteger os valores imobiliários das áreas mais valorizadas da cidade, cristalizando, portanto, os processos imobiliários em curso nas cidades; em segundo lugar, porque se insere numa lógica administrativa que entende o planejamento como técnica, desvinculado da política e dos conflitos cotidianos da administração; e finalmente, porque se estrutura como instrumento autônomo, que atua desvinculado de programas sociais e de soluções projetuais, distante das dimensões estéticas do processo de construção da cidade.

A *Carta de Atenas* que se impõe como referência no debate urbanístico no Brasil, entre os anos de 1930 e 1960, através do chamado “zoneamento funcional”, tem repercussão muito tênue no zoneamento adotado como instrumento de planejamento privilegiado num amplo leque de cidades brasileiras. A absorção de seus princípios é desproporcional à dimensão de sua difusão e penetração no discurso urbanístico no Brasil. Seu papel mais destacado talvez seja o de ter atuado como linha auxiliar, como segunda fonte que abastece e consolida o intenso e extenso processo de difusão e aceitação do zoneamento como principal instrumento de planejamento no Brasil.

**Sarah Feldman** é professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo.

## Notas

<sup>1</sup> Gold (op.cit. : 59).

<sup>2</sup> Os outros trabalhos apresentados no II CIAM foram “La vivienda para el mínimo nivel de vida”, por Ernst May; “Análisis de los elementos fundamentales en el problema de la vivienda mínima”, por Le Corbusier; “La organización de la vivienda mínima”, por Victor Bourgeois.

<sup>3</sup>Os outros trabalhos apresentados foram: "Análisis de los costes totales de construcción para edificios de dos a doce pisos", por Boehm e Kaufmann; "Construcción alta, media y baja en las condiciones americanas", por Richard J. Neutra; e "El problema de la vivienda para las clases de nivel de vida mínimo", por K. Teige.

<sup>4</sup>Le Corbusier (1930: 233-242).

<sup>5</sup>Consultar, a respeito de sistema legal, O'DONNELL, G. (1998).

<sup>6</sup>Título da terceira conferência de Le Corbusier em Buenos Aires, em 1929.

<sup>7</sup>De acordo com artigo 2 do capítulo, a cidade é dividida em: setores administrativos; setores comerciais; setor de construções mistas; setores industriais; setor de construções para fins especiais; setor das embaixadas e legações; e setores habitacionais, discriminados segundo um elenco de tipologias: individuais isoladas, individuais geminadas, e coletivas (superquadras).

<sup>8</sup>Todo um capítulo da lei trata da questão formal dos edifícios, proibindo a repetição, em outros edifícios, das formas usadas em prédios "oficiais" ou "de vulto", desde que "seja identificável a origem" (art.54).

<sup>9</sup>O regime zonal proposto por Prestes Maia encontra-se no memorial anotado na planta da cidade. Estas anotações não se transformaram em legislação municipal, pelo menos até o ano de 1971, quando foi elaborado um plano diretor para a cidade.

## Bibliografia

AYMONINO, Carlo. *La Vivienda Racional*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CIAM. *La Carta de Atenas*. Buenos Aires: Contemporanea, 1954.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo, 1947-1972. São Paulo, EDUSP/FAPESP, 2005.

FELDMAN, Sarah. *Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 8. Anais. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999.

FELDMAN, Sarah, CHIQUITO, Elisângela. *Legislação Urbanística e Cidades Planejadas (1930-1964)*. Relatório de Iniciação Científica. FAPESP, 1998.

FELDMAN, Sarah, MANGILI, Liziane. *Arquitetos, Engenheiros e Urbanistas e o Debate Sobre Legislação Urbanística no Brasil (1930-1964)*. Relatório de Iniciação Científica. FAPESP, 1999.

GIEDION, Siegfried (1929) 'Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna'. in AYMONINO, Carlos. *La Vivienda Racional*. Barcelona, Gustavo Gili, 1973.

GIEDION, Siegfried. *A Decade of New Architecture*. Zurich: Editions Girsberger, 1951.

GOLD, John R. *The Experience of Modernism. Modern Architects and the Future City*. London: E & FN SPON, 1997.

GROPIUS, Walter (1929). 'Los Fundamentos Sociologicos de la Vivienda Minima (para la población obrera de la ciudad)', in AYMONINO, Carlo (1973).

GROPIUS, Walter (1930). "Construcción baja, media o alta?", in AYMONINO, Carlo (1973)

LE CORBUSIER y JEANNERET, Pierre (1929). "Análisis de los Elementos Fundamentales en el Problema de la Vivienda Minima", in AYMONINO, Carlo (1973)

LE CORBUSIER (1930). "La parcelación del suelo en las ciudades", in AYMONINO, Carlo (1973)

LE CORBUSIER (1930a). *Precisões*. São Paulo, Cosac & Naify, 2005

LE CORBUSIER. *5º Congrès de Paris. Logis et Loisirs. Rapport nº 1. Solutions de Principe*. Paris: Henri Jourde, maître imprimeur, 1937.

LE CORBUSIER (1941). *A Carta de Atenas*. São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1993

MUMFORD, Eric. *The CIAM Discourse on Urbanism*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. 'A (in)efetividade da lei na América Latina'. *Novos Estudos CEBRAP*, 51. São Paulo, p. 37-61, jul. 1998.

SCHMIDT, Hans (1929). 'Ordenanzas Edificatorias y Vivienda Minima', in AYMONINO, Carlo (1973)

SCHMIDT, Hans (1930). *La Unión Sovietica y la Nueva Arquitectura*. In EL LISSITZKY, 1929. *La Reconstrucción de la Arquitectura en la URSS*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1970.

SERT, José Luis. 5º Congrès de Paris. Logis et Loisirs. Rapport n° 2. Cas d'Application: Villes. Paris: Henri Jourde, maître imprimeur, 1937.

SERT, José Luis. *Can Our Cities Survive? An ABC of Urban Problems, Their Analysis, Their Solutions.* Cambridge: The Harvard University Press, 1942.

SERT, José Luis. *A Decade of New Architecture.* Zurich: Editions Girsberger, 1951.

## Documentos

CORREIA LIMA, Attílio. Plano Diretor de Goiânia, 1935

COSTA, Lucio Relatório do Plano Piloto de Brasília, 1956. Módulo, n. 18, junho/1960

PRESTES MAIA, Francisco. Relatório - Projeto para a cidade Panorama, 1952

VIEIRA, Jorge de Macedo Memorial "Águas Sulfídricas e Termas de São Pedro S/A", 1938

## Leis

Decreto Municipal 374, de 12 de agosto de 1936 - Regulamento de Construções de Recife

Decreto 6000, de 1 de julho de 1937 - Código de Obras do Distrito Federal (Rio de Janeiro)

Lei n.196 de 23/7/1937- Normas gerais para regulamentação de Construções - Goiânia

Lei n.133/1951- Londrina

Lei n.34 de 31/10/59 - Código de Posturas e Obras de Maringá

Decreto n.7 de 12/6/1960 - Normas para Construções em Brasília