

Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal

Maria Angélica Mocci

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do LOTE – Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana (Unicamp). Professora da Universidade Paranaense (Unipar). ORCID: 0000-0002-5854-4911.

Gisela Cunha Viana Leonelli

Professora doutora da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade (PPG/ATC) (FECFAU/Unicamp). Coordenadora do LOTE – Grupo de Estudos de Urbanização e Regulação Urbana (Unicamp). ORCID: 0000-0002-2371-3092.

Resumo: O perímetro urbano tem o objetivo de definir legalmente o que pode ou não ser cidade. Sua ampliação, que se dá pela alteração de terra rural em terra urbana, pode resultar em alta valorização do solo, sendo por isso alvo de intensas disputas e conflitos, configurando, mesmo que de forma potencial, o aumento da área urbana de um município. Como forma de compreender a relação entre a expansão urbana e o planejamento urbano no Brasil, este artigo pretende discutir o aparato legal constituído em escala federal que influencia os processos de expansão urbana. O método, de caráter qualitativo e descritivo, fundamentou-se na investigação e sistematização dos mecanismos normativos de regulação urbanística federais aprovados entre 1938 e 2021 no país. A discussão estrutura-se em três eixos de análise: as razões de existência do planejamento urbano enquanto um instrumento que engendra políticas públicas; a abordagem dada à expansão urbana em diferentes legislações federais entre 1938 e 2021 e, ainda, a conexão entre o Plano Diretor (enquanto instrumento do planejamento urbano) e a expansão urbana. Por fim, os resultados encontrados demonstram que, a partir do Estatuto da Cidade, há um avanço no marco jurídico para o planejamento urbano da expansão urbana no país, mas apenas enquanto princípios e diretrizes, cabendo ao município a decisão de fazê-la de forma coerente urbanisticamente ou não.

Palavras-chave: Expansão urbana. Plano Diretor. Legislação urbana. Planejamento urbano. Perímetro urbano.

Sumário: **1** Introdução – **2** Por que planejar? – **3** Histórico da legislação no Brasil em relação à expansão urbana (1938-2012) – **4** Estatuto da Cidade e expansão urbana – **5** Plano diretor e expansão urbana – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

As discussões acerca da expansão urbana são recorrentes nos estudos sobre o espaço urbano, em especial em cidades onde a dinâmica imobiliária está voltada para a abertura de loteamentos (LEONELLI, 2010). A forma como novas

áreas são anexadas à área urbana consolidada das cidades se dá mediante um marco jurídico municipal que é respaldado pelo quadro legislativo federal. Assim, a legislação urbanística se apresenta como um ponto nevrálgico na compreensão da expansão urbana por ser capaz de mitigar ou incentivar ainda mais esse processo. A decisão pela expansão da área urbana legal de um município deve acontecer mediante projeto específico que a justifique, conforme previsto nos artigos 42-A e 42-B, incluídos no Estatuto da Cidade (Lei nº 12.608/2012). No entanto, ainda que as deliberações acerca de como cada cidade pode se expandir horizontalmente se dê na esfera municipal, há um extenso aparato legal federal que influencia nesse processo, sendo, por esse motivo, o objeto de estudo deste artigo.

Por meio de pesquisa bibliográfica e documental buscou-se traçar uma linha do tempo das legislações federais brasileiras que influenciam as normativas legais da expansão urbana, através de autores como Bassul (2005), Leonelli (2010, 2013, 2021), Santoro (2014) e Gabe (2017).

Bassul (2005) oferece importante contribuição ao traçar um panorama histórico de constituição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que tem um conteúdo reduzido no que diz respeito à expansão urbana em comparação com o projeto de lei (PLS nº 181/89) que o aprovou, conforme apontado por Santoro (2014). Leonelli (2010), por sua vez, apresenta uma extensa análise da Lei Federal nº 6.677/79, que tem influência direta no parcelamento do solo para fins urbanos, fornecendo importante contribuição para a compreensão do quadro legal apresentado neste artigo. Além disso, ao entender o perímetro urbano como elemento essencial para análise da expansão urbana legal, definiu-se o recorte de análise a partir da lei que atribuiu sua definição em 1938 (Decreto-Lei nº 311/1938) conforme elencado por Gabe (2017). Por fim, a partir da sistematização das leituras desses autores, foram elencadas três frentes de análise da relação entre o planejamento urbano e a expansão urbana: a) a razão do planejamento como política pública; b) breve histórico do tratamento da expansão urbana na legislação brasileira (1938-2012) e c) a relação entre a expansão urbana e o Plano Diretor.

Conforme elencado por Milton Santos, a produção do espaço urbano é entendida como “processo, como forma e como conteúdo dessa forma” (2013 [1993], p. 11), em que o planejamento urbano, desenvolvido a partir de uma conjuntura histórica específica deve ser compreendido diante de seu caráter normativo e não neutro, estando sujeito a ideologias, podendo ele próprio ser ideológico (VILLAÇA, 1999).

2 Por que planejar?

“A quem serve não planejarmos?” – é com essa pergunta que Rebeca Scherer (1994, p. 177) finaliza sua tese de pós-doutorado, ao fazer uma retomada dos

conceitos de planejamento urbano e urbanismo ao longo do século XX. O questionamento, que parece simples à primeira vista, suscita uma série de interrogações que foram tratadas em seu trabalho. Da mesma forma que a autora finaliza sua tese, é com essa inquietação que este artigo se inicia. Por que planejar? Por que o planejamento urbano ainda é insistentemente usado como um instrumento de gestão urbana? Em relação ao recorte temático aqui estabelecido, por que as cidades brasileiras continuam a apresentar aparente caos na expansão urbana horizontal, certa desordem, descontrole, se o planejamento urbano está posto no nível de poder público mais próximo à sociedade civil?

Em um momento de certa descrença à ação planejadora estatal, em que as soluções do mercado se apresentam como muito mais atraentes e bem-sucedidas, diante de um contexto de inovações tecnológicas, produtividade e valorização da competitividade, essas perguntas acarretam dúvidas ao próprio ato de planejar. Mas, na verdade, talvez as perguntas não sejam “por que” e sim “como”. *Como* o planejamento tem sido feito? Tem sido no sentido de mediar a produção do espaço urbano em prol dos interesses coletivos? E, nesse sentido, cabe definir o que se entende por planejamento urbano.

Scherer (1994), embora não considere o planejamento como uma política em si mesmo, o define como “instrumento de fazer política” que implica três fatores: “intencionalidade, projeção para o futuro e um nível mínimo de concatenação lógica e articulação de procedimentos para sua implementação” (p. 71).

Souza (2015), de maneira mais pragmática, fala em ação comprometida com o futuro:

Até mesmo intuitivamente, planejar remete sempre ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fio de melhor tirar partido de prováveis benefícios.* (p. 46, grifo do autor).

Para Limonad (2015), o planejamento urbano irrompe em um contexto de crítica com ideais liberais, atribuindo ao Estado um papel basilar na produção do espaço, de forma a garantir uma organização socioespacial mais justa, com provisão de habitação de interesse social, fornecimento de empregos, além de políticas públicas sociais. Nos fins da década de 1960 e início de 1970, reconheceu-se que a ação governamental era necessária para controlar os efeitos da rápida urbanização pela qual o Brasil passava, foi o período em que se consagraram os então chamados “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado” (PDDI). O planejamento urbano era entendido então como “o conjunto das ações de ordenação espacial

das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação” (DEÁK, 2016, p. 165).

Parte-se de um entendimento do planejamento urbano como um instrumento de fazer política pública, como um processo em contínua reinvenção que atua em um objeto que também está em ininterrupta transformação, que é a cidade.

Por outro lado, marcado por disputas e conflitos de interesses, o planejamento urbano é reiteradamente tido como ineficiente, e sua necessidade é invariavelmente posta à prova. A questão que se coloca é que por não ser capaz de resolver os mais diversos problemas socioespaciais, sua atuação é insignificante. Esta postura geralmente atribui os problemas urbanos à falta de planejamento, no entanto, conforme esclarece Limonad (2015), “o planejamento por si só não é uma panaceia para todos os males”. Ainda que possa funcionar como um instrumento para dirimir os conflitos e as injustiças sociais, sua atribuição se dá em um cenário marcadamente desigual que é inerente à sociedade capitalista. Isso quer dizer que existem questões de ordem estrutural na produção do espaço que demandam soluções complexas que ultrapassam a lógica do planejamento urbano.

Certamente, seria um equívoco dizer que há falta de planejamento urbano no Brasil (especialmente no nível municipal). De outro modo, pode-se reformular a frase como um questionamento, o mesmo que iniciou este capítulo: qual *tipo* de planejamento urbano tem sido feito no país?

Na literatura sobre planejamento urbano, encontra-se uma proposta metodológico-conceitual que situa o planejamento em duas dimensões simultâneas: uma política e outra técnica. Carvalho (2001) oferece importante aporte sobre esta questão:

Tal quais as faces de uma mesma moeda, a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. De maneira esquemática, essas dimensões expressam o *que* e o *como* será proposta e executada a política de planejamento (p. 132, grifo da autora).

O plano como resultado do processo de planejamento urbano, ao estar intrínseco em um sistema político estatal, perpassa por um projeto social que foi politicamente negociado. Nesse sentido, tem-se o planejamento como um processo histórico-político, que resulta no planejamento enquanto técnica, que tem como produto um plano. Para Scherer (1994), a política não seria um entrave ou uma barreira a ser vencida no processo do planejamento, uma vez que ela é intrínseca ao próprio ato de planejar. A política se insere como lócus dos conflitos, e a política estatal (ao menos em tese) deve atuar em defesa dos direitos coletivos,

balizando o diálogo para ter como resultado um plano que tem desde sua origem um comprometimento político.

Do ponto de vista político, o planejamento urbano atua de maneira a administrar situações de conflito social, como forma de mediar as disputas, que se materializam espacialmente, em prol dos interesses coletivos, conforme estabelecido no primeiro capítulo do Estatuto da Cidade:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Já sob a perspectiva técnica, o processo de planejar culmina no estabelecimento de metas e objetivos, o que pressupõe determinação de fases, escolha de instrumentos adequados e prazos a serem cumpridos, conformados em um documento, que, no caso das cidades brasileiras, é o Plano Diretor. Servindo como instrumento de intervenção sobre o ordenamento do território, que se vale de um projeto político-social anterior, o plano emerge como “propostas e critérios de organização de variáveis segundo projetos sociais determinados” (SCHERER, 1994, p. 152).

Cabe ressaltar que separar o planejamento em uma vertente política e outra técnica serve apenas de análise didática, uma vez que os processos internos ao próprio ato de planejar não são neutros e demandam escolhas que partem de uma perspectiva política. Adams (1994) discorre que a atuação técnica nunca está acima das decisões políticas, de forma que as soluções propostas pelo planejamento urbano dependem, além de bons instrumentos, de decisões que são tomadas no espectro político. Daí a importância dos processos de negociação por parte de quem decide em conjunto com os mais diferentes atores envolvidos no processo (sociedade civil, grupos minoritários, empreendedores, proprietários de terras, construtoras etc.). Para o autor, não se trata de minimizar a importância do “desenho urbano”, mas de compreender que o sucesso de projetos urbanos (entendendo sucesso aqui como projetos em prol do bem coletivo) depende de um processo de negociação que envolve grupos sociais diversos. Nesse sentido, enquanto possui capacidade para ditar como será o ordenamento do território, impactando diretamente na distribuição de recursos, resultando em ganhos e perdas em maior ou menor escala, o planejamento urbano é uma prática inerentemente política, que nem sempre é coerente. E é por essa razão que muitas das decisões tomadas parecem tecnicamente falhas. O autor ainda esclarece: “qualquer justificativa para o planejamento urbano demanda a evidência de que tal intervenção

produz um ambiente urbano melhor do que aquele que poderia ser produzido pelo mercado” (ADAMS, 1994, p. 2, tradução nossa).

Nesse contexto, planejar a expansão urbana se faz necessário no sentido de proporcionar a extensão do espaço urbano a partir de uma demanda real por área urbanizável. O aumento da “linha invisível” (perímetro urbano), sem um plano específico que o justifique, tende a resultar em uma urbanização dispersa, caracterizando cidades cada vez mais extensas e mais caras, tanto da perspectiva econômica, quanto social e ambiental. A infraestrutura se torna mais onerosa à medida que processos de segregação socioespacial se intensificam e danos ambientais irreversíveis são cometidos. Nesse processo, que também é político, cabe ao Estado priorizar o interesse público.

3 Histórico da legislação no Brasil em relação à expansão urbana (1938-2012)

Compreender a expansão urbana no Brasil perpassa, necessariamente, conhecer a construção da figura do perímetro urbano. Delimitado a partir de lei municipal, o perímetro indica uma linha que divide o território municipal em urbano e rural, servindo tanto para fins de planejamento urbano quanto para fins tributários. Para além dos conflitos existentes na ampliação do perímetro urbano por interesses de mercado imobiliário e atividades agrícolas, não existe consenso teórico-metodológico do que seria considerado urbano e o que seria considerado rural no país, configurando contradições e dificultando políticas públicas tanto de desenvolvimento urbano, quanto rural (REIS, 2005).

O grande negócio imobiliário que gira em torno da transformação de terra rural em urbana implica diretamente a ampliação do perímetro urbano, alterando os preços do solo, uma vez que, desde a aprovação da Lei Federal nº 6.677/79, o parcelamento do solo para fins urbanos só é permitido em área urbana (ou de expansão urbana/urbanização específica). Nesse contexto, a delimitação do perímetro urbano se dá com demasiada arbitrariedade, por carecer de uniformidade entre os municípios brasileiros, podendo aparecer em leis específicas, planos diretores ou leis de zoneamento. Como assinalado por Spavoreck, Leonelli e Barretto (2004):

Na prática, constata-se que na maioria dos municípios brasileiros, os critérios que estabelecem o perímetro urbano e as áreas de expansão urbana não provêm de estudos de viabilidade urbanística e ambiental. O critério utilizado é a viabilidade econômica; constatada pelos empreendedores, solicita-se ao poder público e à Câmara de vereadores a legislação que lhe dê suporte. (SPAVORECK, LEONELLI; BARRETTO, 2004, p. 15)

No Brasil, a separação entre o urbano e o rural começa a ser estabelecida a partir do Decreto-Lei nº 311, de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país. A questão tributária sobre a terra urbana foi estabelecida anos depois, pela Lei nº 5.172, de 1966. No final da década de 1970, período em que diversas problemáticas urbanas já estavam postas e (muitas) consolidadas após um processo de urbanização vertiginoso que teve seu ápice na década de 1960, há a aprovação da Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Em 1988, com a redemocratização e a promulgação da nova Constituição Federal, os artigos 182 e 183 trouxeram novos contornos ao tratamento da questão urbana. Presentes no Capítulo II “Da Política Urbana”, representaram um grande avanço na discussão do planejamento urbano no país ao propor a função social da propriedade urbana e da cidade. No entanto, para efeitos legais, os artigos deveriam ser regulamentados por uma lei federal, que, treze anos depois, viria a ser o Estatuto da Cidade. Este, por sua vez, teve inclusões de artigos significativos no que diz respeito ao crescimento espacial das cidades ao estabelecer que os municípios devem elaborar um plano de expansão urbana (artigos 42-A e 42-B – Lei nº 12.608, de 2012). Em síntese esquemática, a Tabela 1 fornece uma linha do tempo de tais legislações e suas definições.

Tabela 1 – Principais leis que impactaram a questão da expansão urbana

(Continua)

ANO	Nº	TIPO NORMATIVO	TÍTULO	DEFINIÇÕES
1938	311	Decreto-Lei Federal	Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938	Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências
1966	5.172	Lei Federal	Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios
1979	6.766	Lei Federal – “Lei Lehmann”	Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências
1988		Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Arts. 182 e 183: função social da propriedade

Tabela 1 – Principais leis que impactaram a questão da expansão urbana

(Conclusão)

ANO	Nº	TIPO NORMATIVO	TÍTULO	DEFINIÇÕES
2001	10.257	Lei Federal	Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências
2012	12.608	Lei Federal	Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; (...); altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências

Fonte: Elaboração das autoras a partir de Brasil (1938, 1966, 1979, 1988, 2001 e 2012), 2020.

Em 1938, a promulgação do Decreto-Lei nº 311, no período no Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, marca o início do recorte temporal aqui escolhido para compreender o marco jurídico tocante ao tratamento da expansão urbana: o surgimento das cidades pela norma, como destacado por Veiga:

(...) transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. (VEIGA, 2001, p. 1)

Esse decreto-lei exigiu, com prazo de um ano, que os municípios estabelecessem seus quadros urbanos e suburbanos, dando aos Conselhos Nacionais de Geografia (atualmente Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) a responsabilidade de conferir requisitos mínimos para a elaboração dos mapas. Caso o município não atendesse à normativa, estaria sujeito a ter sua autonomia cassada, podendo ser integrado às municipalidades vizinhas. Em um contexto em que as câmaras municipais não funcionavam, os prefeitos ficaram encarregados de baixar os atos referentes aos critérios de delimitação do “quadro urbano” consagrando a figura do perímetro urbano. Ainda em vigência, Reis (2005) considera a

lei anacrônica por não designar precisamente o que seria urbano e rural, tornando o debate subjetivo e anômalo na esfera legal, dificultando a implementação de políticas públicas condizentes com a realidade. Atualmente, a definição do perímetro urbano é de incumbência estritamente municipal, devendo ser feita a partir de lei específica, desempenhando papel tanto urbanístico quanto tributário ao traçar um limite legal entre o que é área urbana e área rural no município (TAVARES, 2003).

Já a questão tributária foi resolvida a partir da promulgação da Lei Federal nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional, que dispõe, entre outras coisas, sobre a tributação em áreas urbanas, impactando diretamente nos processos de expansão urbana. No Título III, Capítulo III – “Impostos sobre Patrimônio e Renda”, na “Seção II – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana” (IPTU), a lei estabelece que o IPTU só pode ser cobrado das propriedades que se localizam em “zona urbana”, definindo critérios mínimos para que uma área seja considerada urbana, como: abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde a no máximo três quilômetros do imóvel em questão. O Código Tributário Nacional estabelece no segundo parágrafo do artigo 32 que podem ser consideradas urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana as que não se enquadram nos parâmetros definidos no primeiro parágrafo. Tal prerrogativa legal refere-se a uma norma jurídica que tem como objetivo a tributação, e não o desenvolvimento ou planejamento urbano. No entanto, o reconhecimento de “áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana”, para fins tributários em perímetros descontínuos e sem infraestrutura instalada, facilita os processos de expansão urbana a partir da abertura de novos loteamentos distantes da malha urbana consolidada, facilitando processos de especulação imobiliária e aumentando as desigualdades socioespaciais.

Em 1979 foi aprovada, após quatro décadas de debates, a Lei Federal nº 6.766, conhecida como “Lei Lehmann”, que atribuiu às prefeituras municipais a função de aprovar o parcelamento do solo urbano, configurando “um roteiro técnico-administrativo para a aprovação de parcelamento do solo para todo o país” (LEONELLI, 2010, p. 176). Entretanto, mesmo discorrendo que o parcelamento do solo para fins urbanos só é permitido em zonas urbanas ou de expansão urbana, a lei federal não conceituou o que seria considerado “urbano” ou “expansão urbana”, favorecendo interpretações ambíguas e diversas (LEONELLI, 2021). Este vácuo de regulamentação reforça a definição do Código Tributário Nacional que considera área de expansão urbana os perímetros descontínuos ou com infraestrutura definida.

Para Villaça (1999), a Lei Federal nº 6.766/79 é o que mais próximo o Brasil teve de planejamento urbano em esfera federal no século XX, ressaltando que a lei não funciona por si só, precisa da ordenação da prefeitura de cada município:

Já a Lei Federal 6766/79, que regula loteamentos, é mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma *lei especificamente espacial*. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois *refere-se apenas a loteamentos individualmente e não conjunto da cidade*. não organizará necessariamente o conjunto do espaço urbano, por exemplo, se a prefeitura não tiver e/ou não fornecer ao loteador as necessárias diretrizes que assegurariam essa organização. (p. 172, grifo nosso)

Quase uma década depois, em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, elaborada em um período de intensos debates pela redemocratização em virtude da Ditadura Militar (1964-1985), que trouxe, pela primeira vez no país, um capítulo sobre política urbana, representada pelos artigos 182 e 183, instituindo, assim, um novo papel para o Plano Diretor, que se tornou obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. Os municípios passaram a ser definidos, então, como protagonistas no desenvolvimento e gestão urbanos, e o Plano Diretor se tornou “instrumento básico da política de desenvolvimento e de *expansão urbana*, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes” (SANTOS JUNIOR, SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 13, grifo nosso). A inclusão dos dois artigos no Capítulo “Da Política Urbana” se deu em um contexto de grande pressão popular. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) conseguiu reunir e enviar ao Congresso Constituinte milhares de assinaturas solicitando a avaliação da Emenda Popular de Reforma Urbana. Para Mendonça (2000), ao incorporar a legislação urbanística no Plano Diretor, a Constituição define uma nova relação com a propriedade privada, “rompendo com a ‘esquizofrenia’ então existente na atividade do planejamento urbano em que o plano urbano e a legislação urbanística eram duas realidades distintas(...)” (p. 154).

Entretanto, mesmo tendo definido o Plano Diretor como instrumento político voltado para o planejamento urbano, não houve uma definição clara sobre seu papel na Constituição, quadro que foi alterado com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Ademais, nos mesmos artigos supracitados, presentes no Capítulo II “Da Política Urbana”, são elencados os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano que viriam a ser abordados também no Estatuto da Cidade, como: parcelamento/edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos.

4 Estatuto da Cidade e expansão urbana

Após um processo que tomou toda a década de 1990, o “Estatuto da Cidade” foi aprovado pelo Congresso Nacional representando um novo capítulo na questão urbana no Brasil. O processo de construção da lei, no entanto, teve início

ainda na década de 1970 e as discussões acerca das problemáticas urbanas e a necessidade de legislar sobre elas já estavam presentes em debates levantados em congressos nos anos 1950. Promulgada em 2001, a Lei Federal nº 10.257 é um suporte jurídico-institucional aos municípios em busca de cidades mais justas, diante do enfrentamento de desigualdades socioespaciais, segregação e degradação ambiental. Para sua efetivação, os municípios devem discorrer sobre os seus instrumentos nos Planos Diretores municipais.

Legislação de caráter completamente inovador, o Estatuto da Cidade regula a política urbana, que, conforme o artigo 2º “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...)”. Cabe ressaltar que desde sua aprovação em 2001, a lei já sofreu diversas modificações em vários âmbitos, não sendo diferente no que diz respeito à expansão urbana, com os novos artigos 42-A e 42-B em 2012, que serão explicados adiante.

O Estatuto da Cidade, publicado em 2001, abordava o termo “expansão urbana” em três momentos diferentes no decorrer de seus cinco capítulos. A expressão aparece no inciso VIII do segundo artigo do primeiro capítulo “Diretrizes Gerais”, que orienta sobre a função social da cidade e da propriedade urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de *expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica* do Município e do território sob sua área de influência. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

A expansão urbana é inserida diante de uma preocupação com três questões que estão presentes ao longo do EC: ambiental, social e econômica. Ou seja, essa diretriz visa garantir que a expansão urbana só ocorrerá mediante o equilíbrio dessas três temáticas.

Já no Capítulo II “Dos Instrumentos da Política Urbana”, o termo desponta novamente no artigo 26 da Seção VIII “Do direito de preempção”, que é a preferência que o Poder Público municipal possui para adquirir imóvel urbano (em situações especificadas no Plano Diretor). Uma das ocasiões em que o direito de preempção pode ser exercido é para o “ordenamento e direcionamento da expansão urbana”:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

IV – ordenamento e direcionamento da *expansão urbana*. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Por fim, ao tratar do Plano Diretor, no Capítulo III, a expansão urbana é manifestada como parte da descrição do que é o plano diretor, conforme o artigo 40: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e *expansão urbana*”.

A partir dessa análise da primeira versão da lei que foi aprovada, observa-se que o conteúdo da expansão urbana era muito pouco elaborado. Não havia definições específicas sobre tratar a expansão urbana, já elencada na época como um problema. A única direção que os municípios poderiam adotar nesse sentido seria levar em consideração a diretriz VIII, muito pouco objetiva, de que a expansão urbana deveria ocorrer em conformidade com os limites ambientais, sociais e econômicos.

Contudo, nem sempre foi assim. Na primeira versão do projeto de lei apresentado no Senado, havia uma extensa descrição do que era a expansão e como esta deveria ser tratada pelos municípios. O “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181/1989 (Estatuto da Cidade)” apresentava uma minuciosa descrição das prerrogativas do Plano Diretor, esclarecendo que esse instrumento deveria conter um programa de expansão urbana de forma a identificar “eixos naturais de desenvolvimento da cidade”; orientar as mudanças de desenho urbano proporcionadas pela transformação de terra rural em urbana; tratar do manejo das águas urbanas com fins de expansão, promovendo o atendimento integrado; definir critérios para expansão do sistema de mobilidade urbana, conforme o §1º do Art. 42:

§1º O programa de expansão urbana deverá:

- a) *identificar e mencionar os eixos naturais do desenvolvimento da cidade antecipando-se aos processos espontâneos;*
- b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;
- c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;
- d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;
- e) orientar a conversão do espaço rural em urbano ou outras mudanças no desenho da cidade;
- f) *prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento d’água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resíduos;*
- g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos. BRASIL, 1989, grifo nosso)

Como o programa de expansão urbana não consta na lei aprovada em 2001, acredita-se que este foi retirado na tramitação na Câmara dos Deputados – ocorrida durante onze anos. Ainda em 1992, o então Ministério da Ação Social fez uma avaliação pontuando algumas questões que deveriam ser levadas em consideração no processo de aprovação da lei, que seriam: maior clareza nos conceitos adotados;

respeito à Constituição Federal; evitar excesso de legislação (e o seu excessivo detalhamento) e, por fim, manutenção da lei federal em nível generalizado, de forma a ser aplicada nas diversas realidades do país (BASSUL, 2005, p. 113).

Para Bassul (2005), as críticas levantadas pelos setores técnicos do governo federal diziam respeito ao rigor exacerbado tratado nos itens referentes ao plano diretor, sem explicitar “seu conteúdo obrigatório” (p. 113). Mesmo com um conteúdo pouco explorado sobre a questão da expansão urbana na lei oficialmente promulgada em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade suscitou expectativas de que as novas regras pudessem ao menos intervir no processo de crescimento especulativo das cidades, por meio de dispositivos que buscavam ocupar áreas ociosas e já infraestruturadas e prevenir ocupações informais nas franjas das cidades. Dos nove instrumentos técnicos de indução do desenvolvimento urbano elencados no Estatuto da Cidade, três tangenciam o tema da expansão: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos:

- a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Arts. 5º e 6º)
- b) IPTU Progressivo no tempo (Art. 7º)
- c) Desapropriação com pagamento em títulos (Art. 8º)
- d) Consórcio imobiliário (Art. 46)
- e) Outorga onerosa do direito de construir (Arts. 28 a 31)
- f) Direito de superfície (Arts. 21 a 24)
- g) Transferência do direito de construir (Art. 35)
- h) Operações urbanas consorciadas (Arts. 32 a 34)
- i) Direito de preempção (Arts. 25 a 27). (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano têm por objetivo dar poder ao governo municipal não só de normatizar e fiscalizar, mas também de intervir de fato no uso e ocupação das terras urbanas, garantindo a conformação de uma cidade mais justa e menos desigual. Esses instrumentos buscam dar suporte para o município promover a ocupação de terrenos vazios ou subutilizados de maneira a evitar a expansão horizontal excessiva com espaços ociosos na malha urbana.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previstos nos artigos 5º e 6º preveem a construção e/ou utilização em propriedades e imóveis ociosos que estejam em áreas infraestruturadas. A partir desse instrumento, estabelece-se um prazo para que o proprietário ocupe a área notificada como vazia ou subutilizada. Caso o prazo não seja cumprido, será cobrado o IPTU de forma progressiva por um período de cinco anos. Caso a situação da propriedade urbana não seja regularizada após esse período, poderá ocorrer a desapropriação, com pagamentos em títulos da dívida pública. De acordo com o Estatuto da Cidade, a propriedade vazia é

aquela que não possui nenhum tipo de construção e a subutilizada diz respeito aos imóveis que possuem aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo Plano Diretor do Município. Na lei aprovada pelo Congresso Nacional, previa-se que propriedades urbanas em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental (do município) poderiam ser consideradas subutilizadas, entretanto esse tópico foi vetado pela Presidência da República (BRASIL – Estatuto da Cidade, 2002, p. 100). Para que estes instrumentos tenham efetividade, é necessário que esteja definido no Plano Diretor quais são os critérios de uso e ocupação nas diferentes regiões da cidade.

O IPTU progressivo no tempo se apresenta como uma penalidade ao proprietário que não cumprir as exigências de ocupar/utilizar/edificar sua área vazia ou subutilizada. O imposto deverá ser cobrado após o prazo estabelecido pelo Poder Público na notificação de ocupação da área e, mediante não cumprimento, poderá continuar a ser cobrado de forma progressiva pelos próximos cinco anos. “A alíquota máxima que poderá ser aplicada é de quinze por cento do valor do lançamento fiscal do imóvel, até que o proprietário cumpra com a obrigação” (BRASIL – Estatuto da Cidade, 2002, p. 103).

Ao terminar o prazo dos cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, o poder público municipal pode determinar a desapropriação, caso a propriedade continue sem cumprir sua função social, nos termos do Plano Diretor local. Para o *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2002), esse instrumento se configura como um promotor da reforma urbana, por ser designado a assegurar a função social da propriedade.

Sem a obrigatoriedade de definir um plano de expansão urbana nos Planos Diretores, o Poder Público municipal pode atuar com muita discricionariedade sobre o assunto do crescimento horizontal das cidades, podendo controlá-lo por meio desses três instrumentos.

Onze anos após a aprovação do Estatuto, entra em vigor a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui, entre outras coisas, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) que trata da importância da política municipal em adotar medidas necessárias à redução de riscos de desastres, indicando em seu artigo 23 que é vedada a concessão de alvarás de construção em áreas de risco indicadas no plano diretor ou em legislações complementares a ele. A temática da expansão urbana apresenta-se no contexto dessa lei como forma de reduzir os impactos causados por ocupações em áreas de risco, exigindo dos municípios que ao aumentar o perímetro urbano, sejam demarcadas as áreas com restrição à urbanização. A LF estabeleceu que caso seja exigido pelo Estatuto que o município tivesse Plano Diretor e ainda não o tivesse, teria o prazo de cinco anos a partir de 2012 para aprová-lo. Além disso, foram definidas outras diretrizes como definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo; áreas de

proteção ambiental e definição de habitação de interesse social, acrescentando dois artigos ao Estatuto da Cidade:

Art. 26. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 42-A e 42-B:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter;

(...)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam *ampliar o seu perímetro urbano* após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I – demarcação do novo perímetro urbano;

II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

(...)

IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

(...) (BRASIL, 2012, grifo nosso)

5 Plano diretor e expansão urbana

Como apresentado, é por meio do perímetro urbano que se define legalmente o que é ou não área urbana, urbanizável e expansão urbana. Sua ampliação, que se dá pela alteração de terra rural em terra urbana, pode levar à valorização do solo em até 400% (SMOLKA, 2014), sendo por isso alvo de intensas disputas e conflitos. Apesar de nem a lei federal de parcelamento do solo urbano e nem o Estatuto da Cidade definir critérios ou conceituar o que é expansão urbana, a partir de 2012, no Estatuto da Cidade há diretrizes de como deve ser tratada a expansão urbana, instrumentos para enfrentar os vazios infraestruturados e, principalmente, a incorporação do artigo 42-B com a obrigatoriedade da adoção de critérios urbanísticos para elaboração de um plano de expansão do perímetro urbano. Com o objetivo de identificar como a expansão urbana foi tratada nos planos diretores de primeira e segunda geração pós-Estatuto da Cidade¹ e o papel de seus instrumentos de indução

¹ Planos Diretores de primeira geração seriam os que foram aprovados nos primeiros cinco anos após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e os de segunda geração, por sua vez, seriam aqueles que foram revisados dez anos depois, de forma ideal até 2016, mas em alguns casos estendendo-se até 2018.

de desenvolvimento urbano em Capitais Regionais² localizadas em diferentes regiões do país, Mocci (2020) conclui que das treze³ cidades médias de diferentes regiões do país analisadas, três não tiveram alteração em sua área urbana devido a suas restrições geomorfológicas, enquanto que todas outras dez ampliaram seus perímetros sem levar em consideração os requisitos previstos no artigo 42-B.

Para Carvalho (2001), a essência do planejamento urbano como forma de dirimir as distâncias sociais e administrar situações de conflito, se dá a partir das propostas de ordenação do território, que no Brasil consistem nas leis formuladas pelo Poder Público Municipal que são: Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento e Código de Obras. A maneira como estes aparatos legais são construídos, com mais ou menos participação popular, com mais ou menos transparência, implica de maneira significativa em como as disputas pelo solo urbano se estabelecerão. De todas essas legislações, o Plano Diretor é a materialização do processo de planejamento de fato por presumir, com a efetiva participação popular, a definição de prioridades, concretizadas em programas e projetos que devem acontecer em um período definido. Decifrando a expressão, a autora entende que o *plano* estaria ligado à indicação das atividades necessárias para que os objetivos sejam cumpridos, e o *diretor* teria relação com a proposta social que se pretende alcançar.

O Plano Diretor, como resultado de um processo de planejamento urbano não é um instrumento novo no Brasil, tendo sido desenvolvido desde a década de 1930, ainda que com outras nomenclaturas em diferentes períodos, conforme destacado por Villaça (1999). Mesmo que o plano em si não seja um instrumento novo adotado nas políticas municipais, sua atual configuração é recente. Conforme elencado por Mendonça (2000), a novidade trazida pela Constituição está na autonomia dada ao município através de uma gestão democrática urbana e no caráter urbanístico do Plano Diretor. Ao instituir a função social da propriedade, a Constituição avança na separação entre direito de construir e direito de propriedade, de forma que uma propriedade vazia ou subutilizada está em descumprimento com a sua função social sendo passível de ações do Poder Público para garantir sua função. Quanto ao tema da expansão urbana, os instrumentos previstos para garantir a função da propriedade urbana são extremamente relevantes, uma vez que podem evitar que novas terras sejam incorporadas ao perímetro urbano enquanto ainda há áreas urbanizáveis dentro da própria malha consolidada. Dessa maneira, ao dar espaço para a atuação da legislação urbanística dentro do Plano Diretor, a produção do espaço urbano passa a ocorrer de forma mais democrática, almejando atender, ao menos em tese, os interesses coletivos.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Região de Influência das Cidades – REGIC (2008).

³ Araguaína/TO, Araraquara/SP, Blumenau/SC, Cascavel/PR, Chapecó/SC, Ipatinga/MG, Palmas/TO, Presidente Prudente/SP, Ribeirão Preto/SP, Rio Branco/AC, Santa Maria/RS, Sorocaba/SP e Vitória/ES.

A gestão democrática do desenvolvimento urbano se dá também na articulação do Plano Diretor com todos os demais instrumentos de política urbana, sendo o plano uma “matriz de desenvolvimento urbano do município” (LACERDA *et al.*, 2005, p. 56) e se articulando com os outros instrumentos de planejamento da administração municipal, como: plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual e plano de desenvolvimento econômico e social. Gabe (2017) ainda complementa essa organização do Plano Diretor, elencando que sua construção se dá de forma articulada em três grandes eixos, que seriam: a) plano geral e estratégias, englobando o modelo espacial e os serviços urbanos; b) regulação para intervenção no solo, dividido em regime urbanístico e instrumentos da política urbana; e c) complementares, que são os códigos e planos setoriais.

No que diz respeito à expansão urbana, a atuação dos municípios ainda pode ser muito arbitrária, dado que o Estatuto não prevê que o perímetro urbano deva ser estabelecido no Plano Diretor (SANTORO, 2014), facilitando alterações na extensão horizontal das cidades em leis desconexas do plano e com pouca, ou nenhuma, participação popular.

Por fim, em trabalho publicado em 2005, apenas quatro anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, Lacerda *et al.* (2005) concluem que ainda restaria um longo caminho a ser percorrido para mudar os rumos do desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. Ao analisar Planos Diretores de primeira e segunda geração pós-Estatuto da Cidade, Mocci (2020) demonstra que a revisão do Plano Diretor foi mais permissiva no que diz respeito à expansão urbana em dez dos treze municípios estudados, apresentando um distanciamento com as diretrizes de desenvolvimento urbano previstas no Estatuto da Cidade.

6 Considerações finais

Este artigo procurou demonstrar que houve um avanço no tratamento da expansão urbana nas legislações urbanas no Brasil, analisando um recorte entre 1938 e 2012, principalmente pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 que consistiu em uma conquista significativa para a sociedade brasileira, com diretrizes que se baseiam em uma perspectiva democrática do planejamento e gestão do espaço urbano, em que sua produção deveria ocorrer de maneira compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

No entanto, a definição sobre o que é considerado urbano no território municipal se dá de forma pouco homogênea entre os municípios brasileiros e, muitas vezes, de maneira discricionária, em leis específicas deslocadas do Plano Diretor (que têm sua sustentação na gestão democrática – e participativa – da cidade).

As problemáticas resultantes de uma área urbanizável sem considerar critérios urbanísticos e de gestão da cidade – como encarecimento da infraestrutura,

intensificação de processos de segregação socioespacial e danos ambientais diversos – não ocorrem por ausência de leis. A urbanização pautada em crescimento horizontal especulativo suscita a necessidade de o poder público reconsiderar suas estratégias de planejamento urbano, apoiando-se nas diretrizes do Estatuto da Cidade, em busca de um espaço urbano qualificado e justo. Enfrentar o planejamento da expansão urbana requer a explicitação dos mais diferentes interesses, atores e conflitos locais das cidades brasileiras (LEONELLI, 2008) em articulação com as legislações já previstas que têm no Estatuto da Cidade o seu suporte jurídico.

Urban expansion in Brazilian urban legislation: a temporal review

Abstract: The urban perimeter aims to legally define what can or cannot be a city. Its expansion, which takes place through the transformation of rural land into urban land, can result in high land valuation, therefore being the target of intense disputes and conflicts, configuring, even if potentially, an increase in the urban area of a municipality. In order to understand the relationship between urban expansion and urban planning in Brazil, this article intends to discuss the legal apparatus constituted on the federal scale that influences urban expansion processes. The qualitative and descriptive method was based on the investigation and systematization of the federal urban normative mechanisms approved between 1938 and 2021 in the country. The discussion is structured around three axes of analysis: the reasons for the existence of urban planning as an instrument that engenders public policies; the approach given to urban expansion in different federal legislations between 1938 and 2021 and, the connection between the Master Plan (as an instrument of urban planning) and urban expansion. Finally, the results found show that, based on the City Statute, there is an advance in the legal framework for urban expansion planning in the country, though only as principles and guidelines, and it falls on the municipality the responsibility to decide to do it in a urbanistically coherent manner or not.

Keywords: Urban expansion. Master Plan. Urban legislation. Urban planning. Urban perimeter.

Referências

- ADAMS, David. *Urban planning and the development process*. London: Routledge, 1994.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Imprensa/Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, mar. 1938. Disponível em: <https://bit.ly/2Kw76cV>. Acesso em 10 jul. 2021.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Brasília, DF, out. 1966. Disponível em: <https://bit.ly/2IRxuf3>. Acesso em 10 jul. 2021.
- BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, dez. 1979. Disponível em: <https://bit.ly/2NZE0N>. Acesso em 15 mai. 2021.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 775, de 04 de maio de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Brasília, DF, mai. 1983. Disponível em: <https://bit.ly/2GTYdbX>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Constituição Federal, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://goo.gl/Hczpy3>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 181, de 28 de junho de 1989. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF, jun. 1989. Disponível em: <https://goo.gl/d6uULT>. Acesso em: 08 mai. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.788 de 10 de outubro de 1990. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF, out. 1990. Disponível em: <https://bit.ly/37W528D>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, jul. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2L9leGe>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.673, de 08 de maio de 2008. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Brasília, DF, mai. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2M6S4xj>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF, abr. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/1KPyb2a>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001.

DEÁK, Csaba. *Em busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, 2016, 206p.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 11., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPUR, 2005. p. 10-16. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois. *Revista UFMG*, 2013, v. 20, n. 1, p. 212-233.

GABE, Matheus. *Flexibilização do perímetro urbano e suas repercussões sobre a expansão urbana: estudo de Lajeado/RS (1984-2016)*. 2017. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

LACERDA, Norma *et al.* Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, [s.l.], v. 7, n. 1, p.55-72, 31 maio 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3kBfhbl>. Acesso em: 27 jun. 2021.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Atores e conflitos do parcelamento do solo nos Planos Diretores Municipais. In: Seminário Política e Planejamento: Economia, Sociedade e Território, 2008, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: PPLA, p. 1-16. Disponível em: <https://bit.ly/3oGAX88>. Acesso em: 07 out. 2021.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. 2010. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Loteamentos e Condomínios: lei para que, lei para quem? Mas qual lei? In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013. p. 1-8. Disponível em: <https://bit.ly/306tOip>. Acesso em: 07 out. 2021.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Técnica e Política na elaboração da Lei Federal de Loteamentos, nº 6.766, de 1979. In: FELDMAN, Sarah (org.). São Paulo: Annablume, 2021. p. 187-212.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-Mór, Roberto Luís de Melo. *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

MENDONÇA, Jupira Gomes da. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 151-164.

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [s.l.], v. 16, n. 1, p. 169-187, 31 maio 2014.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2013 [1993].

SCHERER, Rebeca. *Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial e urbano*. 1994. 266p. Tese (Livre Docência). FAU/USP, São Paulo, 1994.

SMOLKA, Martim O. O. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2TF92Hs>. Acesso em 25 jun. 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão*. 10 ed. São Paulo: Bertrand, 2015.

SPAROVEK, Gerd; LEONELLI, Gisela Cunha Viana; BARRETTO, Alberto G. O. Pereira. *A linha imaginária*. In: SANTORO, Paula Freire; PINHEIRO, Edie (Orgs.). *Caderno Pólis: O planejamento do município e as áreas rurais*. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis, v. 8, 2004. Cap. 1, p. 14-24.

TAVARES, L. A. As fronteiras físicas do espaço rural: uma concepção normativo-demográfica. *Raega-O Espaço Geográfico em Análise*, v. 7, 2003.

VEIGA, J. E. O desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *Anais ANPEC*. Salvador: ANPEC, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 170-243.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2012.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOCCI, Maria Angélica; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 61-80, jul./dez. 2021.
