



## Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992

📅 10 novembro, 2008 👤 Renato Saboya 💬 12 Comentários

Villaça (1999), em um artigo intitulado “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, faz uma revisão da idéia de planejamento e de planos urbanos brasileiros desde 1897 até a atualidade. Seu objeto de estudo é o que ele chama de “Planejamento strictu sensu”, cuja definição está relacionada à elaboração de planos urbanos. Essa definição contrapõe-se à de “planejamento urbano latu sensu”, que englobaria as seguintes vertentes:

- Planejamento strictu sensu;
- O zoneamento;
- O planejamento de cidades novas;
- O “Urbanismo sanitarista”.

Especificamente a consideração do zoneamento como uma vertente separada do planejamento strictu sensu não fica totalmente justificada ao longo do texto, apesar do autor reiterar várias vezes que, via de regra, o zoneamento percorreu caminhos distintos deste ao longo da história. Considerações mais aprofundadas sobre esse ponto serão feitas ao final.

Cruzando o texto acima mencionado com textos do livro “A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965”, de Maria Cristina da Silva Leme, é possível esboçar uma divisão geral (e aproximada) das etapas pelas quais o planejamento urbano passou no Brasil:

- 1ª fase – planos de embelezamento (1875 – 1930)
- 2ª fase – planos de conjunto (1930 – 1965)
- 3ª fase – planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)
- 4ª fase – planos sem mapas (1971 – 1992)

### 1ª fase – planos de embelezamento

“Foi sob a égide dos planos de embelezamento que surgiu o planejamento urbano (latu sensu) brasileiro. (VILLAÇA, 1999, p. 193). Eram planos que provinham da tradição européia, principalmente, e consistiam basicamente no alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais, implementação de infra-estrutura, especialmente de saneamento, e ajardinamento de parques e praças (VILLAÇA, 1999; LEME, 1999). Leme (1999) também cita a criação de uma legislação urbanística nesses planos, bem como a reforma e reurbanização das áreas portuárias. Além disso, geralmente se limitavam a intervenções pontuais em áreas específicas, na maioria das vezes o Centro da cidade.

Grande parte desses planos previam abertura de novas avenidas, conectando partes importantes da cidade, geralmente tendo como consequência imediata a destruição de áreas consideradas insalubres, compostas pelos chamados “cortiços”.

O principal representante desse período foi o Engenheiro Saturnino de Brito, que realizou planos de saneamento para várias cidades brasileiras. Em algumas delas, os planos também incluíam diretrizes para a expansão urbana, como foi o caso em Vitória (1896), Santos e Recife (1909-1915).

Um dos planos mais representativos é o de Pereira Passos para o Rio de Janeiro. Tendo trabalhado na administração pública do Município anteriormente, Pereira Passos havia participado da elaboração do Plano de Melhoramentos de 1875. Ao tornar-se prefeito, adotou uma nova versão desse plano de melhoramentos, publicada em 1903, e que previa uma série de obras para o embelezamento da cidade.

### Sobre o site

Espaço para discussões, refle notícias sobre a teoria e a prática de Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores.

Contribuições são sempre bem-vindas, especialmente na forma de comentários nos posts.

Editor responsável:

**Renato T. de Saboya**

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC - Graduação, Mestrado e Doutorado

Esta obra está licenciada sob Licença Creative Commons.

### Últimos posts

[Zoneamento e planos diretores parte 2](#)

[Zoneamento e planos diretores parte 1](#)

[Livro “Efeitos da Arquitetura” Usos do solo: uma introdução à localização dos usos comerciais e Fatores Morfológicos da Vitalidade Urbana](#)

[Novo site + livro “The Social Form of Cities”](#)

[Lançamento de vídeos do Ministério das Cidades e Instituto Lincoln Flávio Villaça e a segregação urbana](#)

[Tutorial – mapa sintático das Cidades invisíveis – Ítalo Calvino](#)

[download](#)

Entre as principais, destacam-se a criação da Av. Central (atual Av. Rio Branco) (1), da Av. Beira Mar (2), conectando a Av. Rio Branco até o fim da Praia de Botafogo, e da Av. Mem de Sá (3), ligando a Lapa à Tijuca e a São Cristóvão (LEME, 1999, p. 24).



Villaça (1999) argumenta que, neste período, os planos eram discutidos abertamente antes de serem implementados, e, ao contrário do que aconteceria no futuro, os planos eram efetivamente implementados. Segundo ele, isso era possível porque o caráter hegemônico da classe dominante era tão acentuado que lhe era possível impor o conjunto de soluções que lhe parecesse mais adequado, sem se preocupar em encontrar subterfúgios para ocultar suas verdadeiras intenções.

## 2ª fase – planos de conjunto

Aos poucos, os planos passaram a incluir toda a cidade, e a se preocupar com a integração das diretrizes para todo o território do Município, e não apenas para algumas áreas específicas. Buscam a articulação entre o Centro e os bairros, e destes entre si, através de sistemas de vias e de transportes (LEME, 1999, p. 25). As vias não são pensadas apenas em termos de embelezamento, mas também em termos de transporte (VILLAÇA, 1999).

Segundo Leme (1999), é a partir desta data que começam a serem feitos os zoneamentos, bem como a legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo. Villaça (1999), entretanto, argumenta que desde 1866 já existiam dispositivos que consistiam em rudimentos de zoneamento, uma vez que proibiam a instalação de cortiços e vilas operárias em determinadas áreas da cidade.

Um dos principais representantes desse novo tipo de plano é o Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, elaborado em 1930. Apesar do nome, segundo Villaça (1999) o plano tratava sobre vários aspectos do sistema urbano, tais como as estradas de ferro e o metrô, a legislação urbanística, o embelezamento urbano e a habitação. Entretanto, o destaque foi mesmo o plano de avenidas, que possuíam um caráter monumental.

Segundo Leme (1999), o conjunto de novas vias radiais e perimetrais transformou a cidade concentrada e baseada na locomoção por transporte coletivo (ônibus e bondes) em uma cidade mais dispersa e dependente do tráfego de automóveis.

---

## O plano de Agache pode ser considerado o pioneiro dos “superplanos”

---

Outro representante é o **Plano de Alfred Agache**, para o Rio de Janeiro (também elaborado em 1930). Esse plano marca uma transição dos planos de embelezamentos, para os “superplanos”, que viriam a ser desenvolvidos nas décadas de 60 e 70 (VILLAÇA, 1999). Ele traz também a idéia de cientificismo à elaboração de planos urbanos, como se os problemas da cidade só pudessem ser realizados com o auxílio da ciência e da técnica. Com efeito, uma das características desse plano é o extenso diagnóstico realizado.



Fonte: Leme (1999, p. 363)

Entre os temas tratados no plano de Agache estão a remodelação imobiliária, o abastecimento de água, a coleta de esgoto, o combate a inundações e a limpeza pública (VILLAÇA, 1999).

Ao final, conforme Villaça (1999, p. 207), há um “detalhado conjunto de leis urbanísticas [...] versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana.” Curiosamente, entretanto, esse mesmo autor afirma, mais adiante, que o zoneamento não foi desenvolvido. Fica a questão: como foram trabalhadas essas diretrizes da lei urbanística sobre gabaritos e edificações, se não na forma de um zoneamento? Aumentando a confusão sobre o assunto, Leme (1999) diz explicitamente que o Plano de Agache baseou-se em grande medida exatamente no zoneamento, contradizendo o argumento de Villaça (1999).

É evidenciada a sua intenção de ordenamento da cidade, usando para isso especialmente o zoneamento (zoning), e também a legislação urbanística. [...] O principal instrumento de intervenção adotado é o zoneamento, muito utilizado à época. (LEME, 1999, p. 362).

Para resolver essa dúvida, apenas recorrendo diretamente ao próprio plano, o que até o momento não foi possível.

Ainda segundo Leme (1999), o plano é dividido em três partes: a primeira traz um estudo sobre os componentes antropogeográficos do Rio de Janeiro e os grandes problemas sanitários; a segunda pode ser considerada a essência do plano, e define o modelo de cidade ideal e as proposições para alcançá-la; a terceira dedica-se ao saneamento.

### 3ª fase – planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)

A terceira fase é marcada pela incorporação de outros aspectos aos planos, além daqueles estritamente físico-territoriais, tais como os aspectos econômicos e sociais. Segundo Villaça (1999), as principais características dos planos desse período são:

---

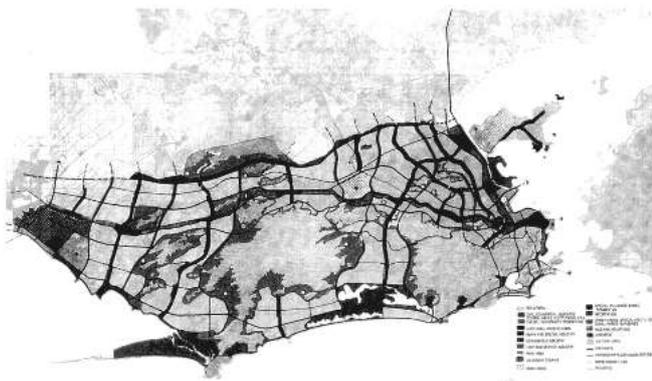
Nesta fase os planos vão cada vez mais se distanciando da viabilidade da sua implementação.

---

- 1) Distanciamento entre as propostas contidas nos planos, por um lado, e as possibilidades de que essas propostas sejam efetivamente implementadas, por outro;
- 2) Conflito entre propostas cada vez mais abrangentes, e estruturas administrativas cada vez mais setorializadas e especializadas;
- 3) Dificuldades e indefinições quanto à aprovação dos planos, uma vez que até então estes eram da alçada do Executivo e, a partir da incorporação de leis e recomendações das mais diversas naturezas, passaram a ser também da alçada do Legislativo.

Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação. (VILLAÇA, 1999, p. 214).

O principal exemplo desse tipo de plano é o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro, em 1965. O volume, elaborado por um escritório grego e publicado em inglês, possuía “quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – são de implementation e uma única, a 375, é de recommendations.” (VILLAÇA, 1999, p. 213).



Plano diretor para o ano 2000, Plano Doxiadis, 1965  
 Fonte: Associates, Consultants on Development and Ekistic. Guanabara Urban Development Plan, Rio de Janeiro, Cedug, 1965

Fonte: Leme (1999, p. 359)

Leme (1999, p. 373), entretanto, argumenta que, apesar de realizar um amplo diagnóstico econômico e social, além de urbanístico, o Plano Doxiadis é eminentemente físico-territorial nas suas proposições. Partindo de um modelo ideal baseado em comunidades de diferentes tamanhos e hierarquias interdependentes, propõe uma série de diretrizes necessárias para alcançá-lo. Entre elas, está a previsão de acomodação para o crescimento da população em 35 anos, até o ano 2000, baseada em estimativas numéricas a serem revisadas de 5 em 5 anos.

#### 4ª fase – planos sem mapas (1971 – 1992)

Por fim, provavelmente como resposta aos maus resultados provenientes da não aplicação dos superplanos, que acabavam sendo relegados às prateleiras, passaram a ser elaborados planos que abriam mão dos diagnósticos técnicos extensos e, até mesmo, dos mapas espacializando as propostas.

“Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes.” (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Esses planos apenas enumeravam um certo conjunto de objetivos e diretrizes genéricas e, assim, acabavam ocultando os conflitos inerentes à diversidade de interesses relativos ao espaço urbano.

#### E o zoneamento?

Retomando a questão da separação entre o zoneamento e o planejamento strictu sensu, permanecem as dúvidas quanto à adequação de tal procedimento. Embora esteja claro que muitas vezes o zoneamento foi elaborado de forma independente do planejamento mais abrangente da cidade, também parece claro que a grande maioria dos planos mais importantes do Brasil (inclusive os citados por Villaça) utilizaram, sim, o zoneamento como parte integrante de suas diretrizes e proposições. Conforme citado acima, o Plano Agache é baseado no zoneamento, ao menos segundo a interpretação de Leme (1999). O plano Doxiadis também apresenta um zoneamento, conforme pôde ser visto na Figura apresentada.

Por outro lado, o argumento de Villaça de que os planos deixaram de ser seguidos porque os interesses que os inspiraram não podiam mais ser explicitados com tanta facilidade quanto no início do século XX parece perfeito. Entretanto, não nos parece que tal argumento valha apenas para o planejamento strictu sensu, mas também para o zoneamento, independentemente de considerarmos este como parte integrante ou não daquele.

Caso seja considerado uma parte integrante, valem os argumentos já apresentados por Villaça para os planos urbano. Caso seja considerado uma vertente separada, podemos argumentar que os interesses que os têm motivado são, da mesma forma, ocultados pelas classes dominantes sob justificativas que, nem sempre, correspondem à realidade.

Esses interesses incluem muito mais a proteção do valor de propriedades fundiárias e a possibilidade de extração de lucros através da produção imobiliária do que objetivos nobres de função social ou redistribuição de renda. A grande diferença é que esses reais interesse podem ser mais facilmente escondidos no zoneamento do que em outros tipos de diretrizes com o mesmo nível de especificidade. Para a população em geral, é mais difícil entender os diversos índices e parâmetros urbanísticos associados ao zoneamento, do que, por exemplo, um plano de avenidas ou um plano para a criação de um sistema de áreas verdes, ou de destruição e reconstrução de áreas da cidade.

Dessa forma, o zoneamento, na minha opinião, não é uma vertente separada da elaboração de planos urbanos; é, isso sim, um instrumento de política urbana que tem sido considerado mais adequado para camuflar os interesses das classes dominantes e conduzir o desenvolvimento urbano na direção desses interesses.

Isso não quer dizer, entretanto, que o zoneamento não tenha utilidade ou que devamos abrir mão dele. Pelo contrário: acredito que pode ser um instrumento útil, contanto que esteja integrado aos outros instrumentos à disposição do planejador e dos cidadãos. A questão, apesar disso, permanece: como fazer, então, para que os planos sejam realmente cumpridos?

#### Referências bibliográficas

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

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: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

📖 Artigos 📍 bê-á-bá, evolução urbana, gestão urbana, leitura da cidade, planejamento racional, planejamento urbano, planos, planos diretores, política urbana, teoria do planejamento, urbanismo, zoneamento

← Anterior

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

Próximo →

Mies Van der Rohe e as APPs de fundos de vale

## 12 thoughts on “Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992”

Pingback: A visão tradicional de planos diretores - Urbanidades - Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores



*João Tonucci* disse:

27 novembro, 2008 às 15:39

Caro Renato, achei muito interessante a sua tentativa de estabelecer uma periodização a partir destes dois textos, que são provavelmente as maiores referências sobre planejamento no Brasil. É uma contribuição valiosa para nosso conhecimento do tema!

Como toda periodização, ela sempre nem sempre se enquadra adequadamente às histórias locais do planejamento, haja em vista também que Villaça focou principalmente os casos do Rio e de São Paulo, sempre na vanguarda das novidades. Em Belo Horizonte, a época dos superplanos tecnocráticos baseados em extensos diagnósticos é a década de 70, e está associada à atuação da Plambel (autarquia responsável pelo Planejamento Metropolitano, criado em 1974). A atuação dos órgãos de planejamento metropolitano ainda não foi incorporada adequadamente à história do planejamento no Brasil, apesar de sua inegável influência. Será que teríamos uma outra periodização se as levássemos em conta?

Abraços.

(ps. Sugestão: seria bacana uma periodização do planejamento urbano nos países desenvolvidos, como aquela apresentada pelo Peter Hall: planejamento físico-territorial (blueprint planning), planejamento sistêmico, planejamento advocatício, incrementalism, muddling through etc.).



*Renato Saboya* disse:

29 novembro, 2008 às 21:38

Olá João!

É verdade, periodizações assim sempre acabam deixando passar alguma coisa, generalizando demais em detrimento da precisão e especificidade dos fatos. Mas é um bom meio de facilitar o entendimento e servir como uma primeira introdução ao tema. Nesse sentido, não deve em hipótese alguma ser encarado como algo rígido.

Quanto à sua questão, acho que provavelmente a periodização seria outra, sim, se fossem levados em consideração mais exemplos de outras cidades.

Abraços!

Pingback: caderno de notas urbanas :: repostagem: cidade e democracia (autonomia x heteronomia) :: May :: 2009

Pingback: caderno de notas urbanas :: mitos sobre são paulo :: March :: 2010



*Marco Vinicius Chamone* disse:

7 setembro, 2010 às 22:49

Ola' Renato!

Estou no utimo periodo de turismo e hotelaria e tenho que organizar meu TCC que se trata da revitalizacao do Projeto Orla de Pirapora-MG, no entanto para iniciar o primeiro capitulo do estudo nao sei se eu posso inicia-lo falando de planejanto para depois falar de projetos. E se assim for o voce pode

me indicar referente a conteúdos, livros ou sites que me esclareça sobre o início do planejamento no mundo.

Att,  
Marco Vinicius Chamone.



*Renato Saboya* disse:  
8 setembro, 2010 às 12:52

Olá!  
Recomendo o livro do Taylor:  
TAYLOR, Nigel. Urban planning theory since 1945 . London: Sage, 1998.

Esses outros também podem ser úteis:  
HALL, Peter. Urban and regional planning. 4th ed. New York: Routledge, 2002.  
HALL, Peter. Cidades do amanhã. São Paulo: Perspectiva, 1988.



*diego* disse:  
17 Março, 2012 às 0:59

olho que legal que eu encontrei aki.



*Roberta Grau.* disse:  
14 outubro, 2012 às 17:54

Boa tarde Renato.

Devo parabenizar sua iniciativa de disponibilizar de uma forma clara e resumida um texto que é tão importante para nós urbanistas, e, para os que estão estudando disciplinas relacionadas ao urbanismo.

Roberta Grau.



*Angelo* disse:  
27 setembro, 2015 às 16:53

Muito bom, me ajudou muito. Ver a urbanização mostrada historicamente, me ajudou muito para o desenvolvimento do meu trabalho.  
parabéns



*melanny evellyn* disse:  
17 Abril, 2017 às 15:01

MUITO BOM SUA ESPRESÃO SOBRE O URBANISMO GOSTEI VC CAPITOU UM UMOR MARAVILHOSO AI TEM COISAS EMPORTANTES FALA TUDO SOBRE O PLANEJAMENTO URBANISTICO NO BRASIL GOSTEI RENATO VC E UM GRANDE CARA GOSTEI VC ESCREVERIA MAIS SOBRE ISO USEI MUITO PARA ESCREVER MEUS TRABALHOS ESCOLARES PARABENS



*Camila Souza* disse:  
8 outubro, 2017 às 21:30

Olá,  
eu pesquisei planejamento urbano na cidade de Feira de Santana na década de 60 e 70. Sou historiadora e gostei bastante do texto, porque a minha maior dificuldade estava sendo encontrar referências que abordassem historicamente sobre planejamento urbano no Brasil. Se você tiver outras referências que possa me indicar, eu agradeceria muito!!!

Os comentários estão fechados.

---

Copyright © 2018 **Urbanidades**. Todos os direitos reservados. | Catch Responsive por **Catch Themes**