



## **As políticas urbanas e sua relação com o setor de comércio e serviços legislação urbanística**

Karla Figueiredo de Oliveira Gomes  
[gomesfigueiredo@gfarquitetura.com.br](mailto:gomesfigueiredo@gfarquitetura.com.br)

### **RESUMO**

A legislação urbanística, o zoneamento das cidades e sua setorização são elementos fortemente associados à qualidade de vida nas cidades e conseqüentemente à valorização do solo urbano. Esta interferência é tanto mais direta quanto maior a importância dada à legislação urbana na cidade e quanto mais esta se fizer cumprir.

Estudos de caso comprovam o forte rebatimento da legislação, quando esta é efetivamente aplicada, na valorização do solo urbano, ajudando a criar nichos de valorização ou desvalorização imobiliária dentro das cidades.

Citamos a cidade de Brasília como exemplo por ser esta uma cidade tombada como patrimônio cultural da humanidade e sua legislação ser fortemente definida e pouco flexível, não permitindo praticamente nenhuma alteração em relação ao padrão de ocupação vigente à época do seu tombamento, quando a cidade contava apenas com 20 anos de criação.

Nossa proposta é avaliar o quão específica esta legislação deve ser ou se esta deveria traçar macro diretrizes de urbanização que fossem adaptáveis a novas demandas da população, mantendo assim constante e estável a valorização do solo urbano, e possibilitando o monitoramento por mecanismos que a própria população como usuária estaria apta a aplicar.

### **INTRODUÇÃO**

As cidades que tem como princípio norteador de sua implantação e de seu crescimento uma Legislação Urbana fortemente ancorada em princípios formais modernistas, como é o caso de Brasília, sofre do mau da excessiva setorização, que condena regiões a usos muitas vezes inadequados ou obsoletos ao se levar em conta o atual estágio de desenvolvimento da cidade e suas novas demandas como o espaço destinado a acolher os acontecimentos da vida de seus habitantes. Esses acontecimentos mudam, as pessoas mudam e suas necessidades, frente a

diversas opções tecnológicas globais, tendem a mudar cada vez mais rápido e dentro de um espectro cada vez maior de opções. Como atender a essas novas demandas com uma legislação que tolhe em grande medida as opções de crescimento ou até mesmo mudança de ocupação dos espaços urbanos? Como lidar com a legislação do tombamento, considerando suas vantagens e adequando suas restrições às necessidades prementes do crescimento? Como a cidade espontânea responde às suas demandas de crescimento dando condições de evolução e desenvolvimento para as funções da cidade?

Há que se considerar qual a perda de qualidade de vida, se é que ela existe, prevista em consequência deste crescimento e como administrar esta perda.

## **O COMÉRCIO NA CIDADE**

O'Sullivan, em seu livro *Urban Economics*,<sup>1</sup> nos leva aos primórdios do comércio quando a cidade ainda não existia e as trocas eram feitas como único meio de negócio. Surge a especialização na produção agrícola e as trocas passam a ser de maior vulto, incluindo também os produtos artesanais além dos agrícolas. A cidade começa a se desenhar visto que quanto mais próximo se está do local da troca mais eficiente e econômica ela se tornará. Surgem as cidades comerciais, e depois as demais especializações, como a cidade portuária, a de negócios etc.

Os espaços comerciais acontecem então a partir da necessidade de ocorrerem trocas de produtos e posteriormente a sua venda. Estes espaços são apropriados pelas pessoas como legítimos e próprios para se realizar negócios e com o passar do tempo e a evolução e diversificação do comércio, tornam-se indispensáveis.

A valorização imobiliária passa a existir. Quanto mais próximo do comércio, do centro de negócios, do emprego, mais valorizada é a terra pois passa-se a contar com uma nova variável muito importante: o deslocamento e conseqüentemente o transporte.

Desde que existe no tempo e no espaço o comércio é definidor das regiões da cidade.

Sua presença, ausência ou distância estão diretamente relacionadas ao valor do solo urbano.

## **O COMÉRCIO NA CIDADE TRADICIONAL**

---

<sup>1</sup> O'SULLIVAN Arthur. *Urban economics*

O comércio tradicional surge espontaneamente, próximo aos locais de produção dos bens ou dos locais de recepção das mercadorias (como portos fluviais e marítimos), e servem de focos geradores de núcleos urbanos. Com o passar do tempo e evolução dos meios de transporte e a ação de comerciantes volantes (“mascates”, caixeiros-viajantes etc.) que permitem atuar à distância dos locais de produção e recepção de mercadorias, passam a surgir aleatoriamente, agrupando-se também por especialidades de produtos e serviços. Os locais de comércio passam a acontecer de acordo com o fluxo dos habitantes; ou seja, onde houver mais movimento, onde mais passam potenciais consumidores é que se instala o comércio. Surgem os eixos comerciais na cidade, os centros urbanos onde se desenvolvem o comércio, a prestação de serviços e os negócios em geral.

## **O COMÉRCIO NA CIDADE PLANEJADA**

O modelo de planejamento Modernista que foi adotado em Brasília, baseado na Carta de Atenas<sup>2</sup>, prega a setorização dos espaços, a leitura clara dos setores e das escalas da cidade, no caso a gregária, a bucólica, a residencial e a monumental, com grande destaque para esta última e também utiliza o sistema viário como marcador de limites, com uma hierarquia viária clara, definidora dos setores da cidade.

As áreas comerciais neste modelo de cidade sofrem também da mesma exclusão da urbanidade que os outros setores, tendo seus limites claramente definidos e seus espaços fortemente demarcados, não sendo possível acontecer quase nenhuma alteração de área, seja para expansão ou mudança locacional, pois a filosofia que define a sua localização dentro da cidade é a filosofia da exclusão e da não ocorrência de usos principais concomitantes<sup>3</sup>, por exemplo o comercial e o residencial na mesma rua, o que, após anos de uso está comprovado como um dos fatores geradores da morte de bairros inteiros das cidades em determinados períodos do dia, como defende Jane Jacobs em *Morte e Vida de Grandes Cidades*<sup>4</sup>.

Os locais de comércio nas cidades são os pontos de grande afluxo de pessoas e, em geral, os setores mais quentes das cidades, de acordo com Bill Hillier<sup>5</sup>, quando verifica o mapa de axialidade das cidades, e mostra que as linhas de maior acessibilidade nas cidades tradicionais vêm a ser também as áreas que recebem maior número de pessoas e as que concentram o maior número de habitações e de comércio.

---

<sup>2</sup> HOLSTON, James. A cidade modernista.

<sup>3</sup> JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*.

<sup>4</sup> idem

<sup>5</sup> HILLIER, Bill e HANSON, Juliene

Se fizermos um mapa de axialidade para a cidade de Brasília teremos que a maior acessibilidade não coincide com a maior concentração de moradias e comércio pois o modelo adotado é o de excluir e separar moradias de centro administrativo, dispersar a população em cidades satélites (moradias) e manter o comércio, os serviços e o centro administrativo concentrados no Plano Piloto mas ainda de forma desagregada, esparsa ao longo das Asas Sul e Norte e dos Eixos Rodoviário e Monumental.

## **A INTERFERÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O TOMBAMENTO**

Como Jane Jacobs cita em *Morte e vida de grandes cidades*<sup>6</sup>, usos principais concomitantes são um dos pontos essenciais para a vida intensa, a qualidade de vida da população bem como o sucesso econômico de um bairro na cidade.

O tombamento da cidade de Brasília leva ao extremo a fiscalização e a fixação de usos nos diversos setores da cidade, não dando espaço para alterações ou flexibilizações mesmo que estas sejam comprovadamente necessárias ou benéficas para a cidade.

A Portaria Federal no. 314 IPHAN<sup>7</sup>, que regulamenta o tombamento do conjunto arquitetônico da cidade de Brasília como patrimônio cultural da humanidade, define que qualquer intervenção nos usos e ocupação dos seus terrenos inseridos na poligonal do tombamento, passe pelo crivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), restringe de forma quase completa novos usos na cidade, pois para o IPHAN, a cidade deve permanecer exatamente como estava à época do tombamento.

Setores que foram definidos pelo urbanista Lúcio Costa<sup>8</sup> no Relatório do Plano Piloto quando da criação da cidade, há quarenta e cinco anos atrás, ainda vigem apesar de muitos deles estarem defasados em seus usos.

Mesmo com o relatório *Brasília Revisitada*<sup>9</sup>, onde o próprio Lúcio Costa critica a excessiva setorização da cidade e diz que os setores deveriam conter *predominâncias de usos e não exclusividade destes*, não houve nenhuma flexibilização nas Normas de Edificação e Gabarito da cidade, estando os setores, apesar de mortos em alguns períodos do dia, fadados à imobilidade de uso e ocupação do solo, não obstante a obsolescência e a perda de qualidade de vida para os habitantes que alguns setores da cidade sofrem com isso.

O uso comercial, inserido em Brasília na escala gregária, é um dos tipos de uso que confere às

---

<sup>6</sup> JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*

<sup>7</sup> Portaria Federal no. 314. IPHAN. 08 de outubro de 1992

<sup>8</sup> COSTA, Lucio. *Relatório do Plano Piloto de Brasília*.

<sup>9</sup> COSTA, Lucio. *Brasília revisitada*

idades um alto grau de urbanidade, propiciando encontros e trocas entre seus habitantes. Apesar da forte setorização que define a cidade de Brasília, os pontos onde se encontram as áreas comerciais dentro da cidade são pontos de grande concentração de pessoas e veículos ao longo de todo o dia (figura 1).

Devido à legislação de ocupação dos lotes comerciais ser bastante rigorosa e restritiva, algumas ocupações irregulares podem ser observadas nas quadras Comerciais Locais, dentro da unidade de vizinhança, que denota a necessidade do tipo de ocupação permitida e inicialmente previsto ser sempre revisto (figura 2).

A legislação do tombamento da cidade não permite que outras áreas comerciais sejam criadas, apesar da cidade não estar ainda acabada, mas em desenvolvimento, considerando sua pouca idade.

## **CONCLUSÃO**

O conjunto da legislação urbanística de uma cidade, principalmente as que sofrem restrições específicas como o tombamento, deve sofrer periodicamente revisões e atualizações que possam contextualizá-las e adequá-las a novas demandas para a melhoria da qualidade de vida de seus moradores, o que trará em seu bojo a valorização imobiliária de seus lotes.

O tombamento não pode se tornar um entrave para o crescimento e desenvolvimento da cidade, principalmente sendo ela tão jovem quanto Brasília, mas deve, sim, ser um facilitador, pela valorização que dele advêm, para seu bom desempenho.

## **BIBLIOGRAFIA**

HOLSTON, James. A cidade modernista.

JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. 2003, Martins Fontes.

HILLIER, Bill e HANSON, Juliene. The social logic of space. Cambridge University Press, 1984.

Portaria Federal no. 314, Tombamento de Brasília

COSTA, Lúcio. A cidade que Inventei. Relatório do Plano Piloto de Brasília. GDF. Brasília. 1991.

O'SULLIVAN, Arthur. Urban Economics. Homewood Ill.: Irwin, 2ª edição, 1993.

COSTA, Lúcio Brasília Revisitada. In Diário Oficial do Governo do Distrito Federal 194. 1987.

Classificação de Usos e Atividades para o Distrito Federal. Decreto nº 19.071/98

Código de Obras e Edificação do Distrito Federal - COE - Lei nº 2.105/98 –

Decreto nº 19.915 de 17/12/98

Tabela de Classificação de Usos e Atividades. Lei Nº 411 de 15/01/93.

## ANEXOS - Imagens



FIGURA 1



FIGURA 2