

# DIREITO URBANÍSTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DO PLANEJAMENTO URBANO À GESTÃO URBANÍSTICA

Luciano de Faria Brasil\*

**Resumo:** O texto pretende examinar as políticas públicas no contexto do direito urbanístico. Entre os temas analisados estão o planejamento urbano, suas características e funções; a gestão urbanística, com suas características centrais; e os elementos constitutivos das políticas públicas. O potencial alcance das políticas públicas no campo urbanístico é também destacado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Ordenamento do território. Gestão urbanística. Planejamento urbano. Direito urbanístico.

**Abstract:** The text aims to examine the public policies within Urban Law context. Among the subjects discussed are urban planning, its features and functions; urban management and its main features; and public policies and its constituent parts. The potential range of public policies within Urban Law context is also highlighted.

**Keywords:** Public policies. Spatial planning. Urban management. Urban planning. Urban law.

## 1 Introdução

É inegável a crescente importância das políticas públicas para a concretização dos comandos normativos existentes na Constituição da República. Por cons-

---

\* Promotor de Justiça no Rio Grande do Sul, classificado na Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais na UFRGS. Mestre em Filosofia pela PUCRS. Diplomado pelo Curso Internacional de Planificación del Ordenamiento Territorial (ILPES/CEPAL), em Santiago de Chile. Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Urbano Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP. E-mail: lfbrasil@mp.rs.gov.br.

tituir um momento intercalar entre a esfera do planejamento e as múltiplas formas de gestão administrativa, as políticas públicas abriram-se como espaço institucional e normativo para a realização dos novos direitos sociais a prestações variadas. Da mesma forma, também a execução de normas estruturantes de novas formas de organização e atuação na atividade estatal encontrou nas políticas públicas um foro adequado, no qual são desenvolvidas novas fórmulas para a execução coordenada da atuação administrativa. No âmbito do direito urbanístico, domínio jurídico em constante expansão, a situação não é diferente: a afirmação dos direitos fundamentais e as formas de organização do território encontram lugar cada vez maior nas políticas públicas.

Esse quadro exige reflexão constante sobre os mecanismos institucionais de exercício das funções administrativas e da atividade governamental, para ajustar o nível de abordagem jurídico-teórico ao crescente grau de complexidade do fenômeno em questão, adequando também a análise às demandas de uma sociedade democrática em constante transformação. Para essa tarefa, em se tratando de políticas públicas no âmbito urbanístico, é importante contextualizar o direito urbanístico e sua recente evolução no âmbito do ordenamento do território, passando pelo exame do planejamento urbano e pela abordagem da natureza da gestão urbanística.

De antemão, alerta-se o leitor de que os assuntos enfocados receberão tratamento ensaístico, em caráter singular, sem qualquer pretensão de completude. Ao contrário: trata-se apenas de um convite à reflexão, formulado em breves linhas, sobre uma temática que tem sido alçada ao primeiro plano da atuação administrativa e urbanística, merecendo atenção redobrada daqueles que se preocupam com a efetividade dos direitos e com o fortalecimento da ordem constitucional.

## **2 Ordenamento do território**

A noção de ordenamento territorial é basilar para a compreensão do tema. Com efeito, o conceito de uma ordem jurídica urbanística está compreendido na ideia e multidisciplinar de ordenamento do território. Trata-se de verdadeiro conceito de integração, amplo o suficiente para que, por exemplo, nele coexistam os comandos jurídicos urbanísticos e ambientais, de forma a conferir-lhes unidade de sentido e de propósito no processo de desenvolvimento sustentável, a partir de uma determinada matriz territorial. Como tal, é uma verdadeira política de Estado, a serviço da gestão ambiental e do desenvolvimento. A esse

propósito, cumpre trazer a seguinte definição, comprobatória da utilidade metodológica e funcional do conceito:<sup>1</sup>

Poderíamos afirmar, em síntese, que o ordenamento do território é um instrumento de planejamento, de caráter técnico-político-administrativo, com que se pretende configurar, no longo prazo, uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com suas potencialidades e limitações, as expectativas e aspirações da população e os objetivos de desenvolvimento. Concretiza-se em planos que expressam o modelo territorial de longo prazo que a sociedade considera desejável e as estratégias pelas quais se atuará sobre a realidade para evoluir até esse modelo.

O núcleo central do conceito apresentado é o seu sentido global, omnímodo, pretendendo abarcar variadas facetas da intervenção sobre a questão territorial e, com isso, obter uma compreensão integral do fenômeno. Os objetivos do ordenamento do território apresentam-se de forma variada em distintas nações, conforme acertadamente destacado pela doutrina. Em alguns países predomina a ênfase na proteção ambiental, em outras nações, o objetivo de promoção do desenvolvimento.<sup>2</sup>

Nessa linha, uma fonte importante para a compreensão das finalidades do ordenamento territorial é a Carta Europeia de Ordenamento do Território (*Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire*), editada em 1983 pelo Conselho da Europa, e que lista os seguintes pontos como seus objetivos fundamentais: (1) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; (2) a melhoria da qualidade de vida; (3) a gestão responsável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; (4) a utilização racional do território. Como se pode perceber, trata-se de conceito com plena funcionalidade para a análise das questões urbanas e para a formulação das respectivas políticas, bem como da legislação incidente.

Os instrumentos de consecução dos fins do ordenamento territorial são múltiplos e podem ser agrupados em três grandes campos. Em primeiro lugar, o planejamento, que constitui elemento central no ordenamento do território. Depois, os variados instrumentos de gestão ambiental e urbanística trazidos pela legislação aplicável, proporcionando ferramentas de intervenção para o administrador público. Por fim, as políticas públicas, categoria jurídica em formação, cada vez mais utilizada para fazer a transição entre os preceitos do planejamento e a realidade enfrentada pelo gestor. Esses são os pontos que se

---

<sup>1</sup> MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, v. 6, n. 125, 01 oct. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. [ISSN: 1138-9788]. Acesso em: 24 mar. 2014 [tradução nossa].

<sup>2</sup> TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel. Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro. In: SALINAS ESCOBAR, María Evangelina (Comp.). *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales*. México: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología; Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2008. p. 36-37.

pretende examinar, fazendo antes um pequeno giro no âmbito do das características e peculiaridades do direito urbanístico brasileiro.

### 3 Direito urbanístico

No contexto do ordenamento territorial, destaca-se o direito urbanístico como um de seus principais componentes constitutivos. No caso do ordenamento jurídico brasileiro, o direito urbanístico apresenta traços fragmentários em sua ordenação. Em uma primeira e rápida análise, verifica-se que seus principais temas estruturantes – o direito fundamental à moradia (acesso à terra urbana), o planejamento urbano, a atividade de gestão urbanística e a regularização fundiária – não se encontram ligados entre si de forma tão orgânica quanto o caráter sistemático da divisão metodológica dos ramos do direito poderia sugerir. Isso ocorre em razão de várias razões, a saber: (a) a pluralidade das origens histórico-metodológicas dos temas estruturantes, (b) a diversidade de agendas ideológicas no nascedouro do direito urbanístico, e (c) o caráter essencialmente conflituoso da realidade social destinatária do ordenamento jurídico-urbanístico nacional.<sup>3</sup>

A pluralidade originária na formação histórica do direito urbanístico brasileiro apresenta-se evidente. Constata-se que matérias oriundas do direito civil (parcelamento do solo e direito de construir), do direito administrativo (atividade do poder estatal), do direito constitucional (direitos fundamentais) e direito ambiental (meio ambiente urbano) confluíram em torno de uma nova denominação jurídica (direito urbanístico), que conseguiu obter autonomia conceitual e didática e, com o tempo, o reconhecimento constitucional.<sup>4</sup> A concentração de um feixe de assuntos de extração distinta em torno de um novo ramo do mundo jurídico teria por efeito conferir ao direito urbanístico uma face peculiar e multiforme.

<sup>3</sup> Em outra ocasião, o autor tentou discernir alguns elementos contextuais relacionados à hermenêutica do direito urbanístico brasileiro. Assim, para uma discussão mais detalhada, remete-se a atenção do leitor àquele texto: BRASIL, Luciano de Faria. O direito urbanístico e sua interpretação: método e pressupostos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, Magister, ano 8, n. 47, abr./maio 2013, p. 34-45.

<sup>4</sup> “O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrado a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão ‘direito urbanístico’”. (SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed. atual. de acordo com as Leis 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 46).

Por sua vez, a diversidade de olhares ou percepções culturais e ideológicas é uma decorrência lógica da pluralidade de origens do direito urbanístico brasileiro. É fácil perceber que visões díspares coexistem no espaço de interpretação e de construção legislativa do direito urbanístico, por força da matriz de seus operadores: existem linhas de interpretação que pensam o direito urbanístico a partir da gestão pública; outras que fazem a sua leitura a partir dos direitos fundamentais; e outras ainda com um viés civilista, com foco na temática dos direitos reais, do parcelamento do solo e dos respectivos contratos. Nesse cenário, muitos modos de operar o direito urbanístico se sobrepõem, concorrendo e coexistindo em diversas medidas.

Essa diversidade ideológica deriva também de outra circunstância fundamental para a compreensão do caráter do direito urbanístico brasileiro: o fato de que a realidade social destinatária da norma (as “estruturas materiais reais do âmbito normativo”<sup>5</sup>) tem natureza essencialmente conflituosa. Reiterando uma expressão advinda da doutrina estrangeira, pode-se perceber o direito urbanístico como um campo de luta que tem como uma de suas características a “ponderação jurídico-subjetiva de pressões”.<sup>6</sup> Nesse quadro, a tarefa da decisão dos conflitos surge como uma necessidade premente do espaço normativo da ordem urbanística. Com base nessa constatação, e a partir do aspecto multifário de vários institutos de direito urbanístico, seria talvez possível deduzir um caráter relativamente assistemático em sua estruturação. No entanto, as exigências da ordem jurídica conduzem a outro rumo.

### 3.1 Unidade sistemática e programa normativo do direito urbanístico

É nesse ponto que as reivindicações sistemáticas do ordenamento jurídico cobram o seu preço. Com efeito, o dogma vigente na teoria jurídica contemporânea ressalta a unidade, coerência e completude como características basilares do ordenamento jurídico.<sup>7</sup> Por isso, não importa quão fragmentado o direito urbanístico brasileiro se mostre nas esferas já analisadas, pois, do ponto de vista sistemático, a ordem jurídico-urbanística apresenta unidade lógica. Essa unidade leva à necessidade de compreensão integrada e coerente dos respectivos institutos jurídicos, para definir os objetivos da legislação urbanística.

---

<sup>5</sup> MÜLLER, Friedrich. *Teoria estruturante do direito*. 3. ed., rev. e atual. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 217.

<sup>6</sup> ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 69.

<sup>7</sup> Nesse sentido: BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Esses objetivos ou fins constituem o programa normativo do direito urbanístico brasileiro.<sup>8</sup> Diante da multiplicidade de normas e de leis, ditados por influências muito distintas, e tendo em conta o imperativo de unidade lógica e sistêmica do ordenamento jurídico, é preciso construir (instaurar) o *sentido* de aplicação da ordem jurídico-urbanística nacional. A organização estrutural do direito urbanístico não gera muitas controvérsias: o Estatuto da Cidade figura claramente como a lei-matriz, fornecendo diretrizes de aplicação (e paradigmas de interpretação) aos demais textos integrantes da ordem urbanística (versando sobre parcelamento do solo urbano, regularização fundiária, mobilidade urbana, acesso à terra urbana, etc.).

Com o Estatuto da Cidade postado no ápice, fica claro que a *pergunta pelo sentido* do direito urbanístico (ou, em outros termos: “para que serve o direito urbanístico?”) oferece uma resposta clara e unívoca, a partir dos termos da lei: a meta principal do ordenamento jurídico-urbanístico é a construção de cidades sustentáveis, nas quais ocorra efetivamente a universalização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.<sup>9</sup> Para alcançar esses objetivos é que o direito urbanístico oferece diversos instrumentos e estratégias, consolidados nos campos do planejamento urbano, da gestão urbanística e das políticas públicas.

#### 4 Planejamento

A elucidação do conceito de planejamento envolveria ampla discussão, em que a maior parte da argumentação refoge aos limites e aos objetivos do presente texto. Para as finalidades aqui esboçadas, entende-se mais importante indicar as feições gerais do fenômeno, destacar suas características e esclarecer suas funções. Assim, como primeira aproximação, sem embargo de certa im-

<sup>8</sup> A utilização da expressão “programa normativo” no presente texto constitui uma *extrapolação* em relação ao seu uso original. Aqui, alude-se à teleologia de toda uma região do direito (direito urbanístico), no contexto da ordem constitucional vigente (fundamento de validade), partindo dos elementos estruturais internos desse ramo do direito. Para o uso original da expressão, deve-se conferir Friedrich Müller: “O *programa da norma* é elaborado por meio de todas as determinantes da concretização das leis, reconhecidas como legítimas, como tratamento do texto da norma desde as já mencionadas interpretações gramatical, genética, histórica e sistemática, até as figuras interpretativas específicas das grandes áreas do direito penal, do direito civil, da história do direito e do direito comparado” (MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito*: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito. Trad. (Capítulo E) de Peter Naumann, revisão de Sinéia dos Santos Rosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 224).

<sup>9</sup> Não por acaso, a *garantia do direito a cidades sustentáveis* constitui a primeira (inclusive na ordem de enunciação) e mais importante diretriz geral de política urbana do Estatuto da Cidade (art. 2º, I, da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001).

precisão terminológica, pode-se dizer que o planejamento nada mais é do que a tomada de decisões por antecipação, de forma concatenada, em um espectro temporal abrangente, com vista à consecução de determinados objetivos. A lição doutrinária é clara ao indicar a origem do conceito de planejamento em um espaço conceitual estranho ao mundo jurídico, para o qual foi depois transportado, convertendo-se em normas jurídicas:<sup>10</sup>

*O planejamento*, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num *plano*, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento.

[...]

A institucionalização do processo de planejamento importou em convertê-lo num tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem *normas técnico-jurídicas*.

Na qualidade de instrumento de conformação da realidade fática a objetivos predeterminados, por meio da ação governamental projetada no tempo, o planejamento serve como eixo comum às diversas formas, espécies ou escalas de intervenção ou ordenamento sobre o território, sejam elas de natureza regional, urbana, econômica ou ambiental.<sup>11</sup> Por isso mesmo, pode assumir várias características distintas, e na elucidação dos traços peculiares das diversas espécies de planejamento, a doutrina opera certas distinções. A mais conhecida delas separa planos econômicos e planos territoriais, opondo uma “planificação de ordenamento” (*Ordnungsplanung*) a uma “planificação de desenvolvimento”

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 87-88.

<sup>11</sup> É interessante observar que a legislação mais recente nos campos ambiental e urbanístico tem apontado uma revalorização da atividade estatal de *planejamento*, que constitui pressuposto indispensável para um ordenamento territorial eficaz. Trata-se, aparentemente de mais um indício da reversão de um processo de enfraquecimento do Estado iniciado na década de 1990 e guiado pelas correntes ideológicas predominantes naquela quadra histórica. Com razão, assevera-se que, no caso brasileiro, houve o “desmonte da capacidade do Estado para promover e conduzir o processo de desenvolvimento”, e que o “desmonte do planejamento foi ratificado pela perda de importância do orçamento” (REZENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010 (Texto para Discussão, 4), p. 21-23. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1522.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf)>. [ISSN: 2179-5495]. Acesso em: 24 mar. 2014). Houve um progressivo abandono na esfera pública da ideia de *planejamento* em favor da ideia de *gestão*, em uma virada ideológica e conceitual perceptível. Como consequência, ocorreu o esvaziamento dos procedimentos de longo prazo em favor de programas de curto e médio prazo e de ações pontuais. A gestão pública viu-se transformada cada vez mais em simples *administração do cotidiano*, desobrigando-se das tarefas relacionadas à preparação estratégica dos cenários futuros.

(*Entwicklungsplanung*), ou ainda, conforme outro critério diferenciador, contrapondo uma planificação estacionária (*stationär*), ligada ao ordenamento do espaço (organização do território), a uma planificação estratégica (*strategisch*), ligada à organização do tempo (desenvolvimento econômico).<sup>12</sup>

Não parece que essa abordagem possa produzir resultados úteis para a pesquisa do tema. De fato, a própria noção de desenvolvimento sustentável (aliada ao conceito correlato de sustentabilidade), presente na atual legislação brasileira, condiciona o planejamento em ambos os níveis, territorial e econômico. Assim como o ordenamento do território não pode desconsiderar a variável econômica em suas formulações, também não se pode mais pensar a organização do desenvolvimento econômico, na definição de seus objetivos, sem levar em conta os ditames do ordenamento jurídico urbano-ambiental.<sup>13</sup> Há hoje uma clara (e necessária) interconexão entre os instrumentos do planejamento territorial e os objetivos do desenvolvimento econômico sustentável, situação que deixa pouco potencial prático ou heurístico para a distinção entre os dois tipos de planificação.

#### 4.1 Planejamento urbano

Entre as modalidades de planejamento territorial, interessa ao presente texto abordar especificamente a temática do planejamento urbano. Como antes destacado, trata-se de elemento central no ordenamento do território, essencial para a consecução das finalidades do direito urbanístico brasileiro. Além disso, o planejamento urbano oferece o campo adequado para a articulação conceitual dos objetivos setoriais definidos em diversos diplomas legislativos. Há, portanto, a necessidade de formular uma estrutura de planejamento integrado, na qual uma especial ênfase estará depositada em âmbito municipal (escala territorial apropriada para a abordagem de uma série de questões urbanísticas), fornecendo um quadro compreensivo e coerente dos esforços para o planejamento da ordem urbanística brasileira.

Assim, uma *estrutura integrada* de planejamento urbano terá de articular as seguintes instâncias ou faixas de planificação, sem prejuízo de outras que possam vir a surgir: (1) Plano Diretor, concebido como o “instrumento básico

<sup>12</sup> Para uma excelente exposição crítica sobre o tema, remete-se a atenção do leitor à seguinte obra: CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012. v. 1, p. 349-354.

<sup>13</sup> Para uma abordagem do assunto, conferir: BRASIL, Luciano de Faria. Desenvolvimento urbano sustentável: ensaio sobre os mecanismos de estímulo ao crescimento econômico no âmbito do Estatuto da Cidade. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, n. 7 (2012). Porto Alegre: FMP, 2007, p. 167-184.

da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40, *caput*, do Estatuto da Cidade) e como “parte integrante do processo de planejamento municipal” (art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade); (2) Planos de Integração (se o município estiver em Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião); (3) Planejamento Orçamentário e Fiscal, como é o caso do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; (4) Planos de desenvolvimento econômico e social; (5) Planos setoriais e/ou específicos, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Local de Gestão de Resíduos, o Plano de Mobilidade Urbana, o Planejamento Ambiental, etc.; (6) Planejamento Estratégico, Planos de Gestão e Programas de Governo.

Cumprir observar que esse esboço de estrutura integrada para o planejamento urbano indica claramente a presença do *princípio da tipicidade* dos planos urbanísticos: a existência dos planos está vinculada às respectivas previsões em âmbito legal ou constitucional (com exceção, é claro, dos planos de gestão e seus congêneres, referidos ao fim da listagem, documentos produzidos pelo *staff* dos governantes eleitos para guiar suas gestões; a menção a esses planos é necessária tendo em vista a sua evidente relevância prática na conformação dos rumos do cotidiano da administração pública). Aliás, o princípio da tipicidade do planejamento urbano nada mais é do que uma extensão lógica do princípio da legalidade administrativa.<sup>14</sup>

#### 4.1.1 Características do planejamento urbano

O planejamento urbano possui diversas características distintivas. Abordá-las de forma completa exigiria um espaço mais amplo, escapando às finalidades deste texto. Assim, sem a pretensão de explorar em profundidade o tema, ou de traçar uma tipologia abrangente do planejamento urbano (como a que foi proposta por José Afonso da Silva, com ênfase nas competências e no âmbito de incidência dos planos urbanísticos<sup>15</sup>), entende-se necessário apenas destacar algumas das características mais interessantes do planejamento urbano, na medida em que se relacionam com o perfil do direito urbanístico brasileiro pós-constitucional.

A primeira delas é a de que, ao contrário do que se pode colher na reflexão formulada em tempos passados, o planejamento urbano contemporâneo não será nunca somente *descritivo* ou *estacionário*, mas terá necessariamente

---

<sup>14</sup> Sobre o aludido princípio da tipicidade dos planos, no âmbito do direito lusitano, diz a doutrina: “Com este princípio quer expressar-se a ideia de que a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de modo *típico*.” (CORREIA, Fernando Alves. Op. cit., p. 649-650).

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 103-106.

um propósito *estratégico* ou *transformador*, assumindo teleologicamente um programa a realizar. Esse objetivo estratégico, a ser definido em um contexto de participação democrática, será necessariamente compatível com os elementos da ordem jurídico-urbanística e, por evidente, com os comandos da ordem constitucional vigente.

Desse sentido estratégico decorre uma característica jurídica importante: a de que os planos urbanísticos, em regra, não conterão normas apenas declarativas, mas também conterão mandamentos de cunho *constitutivo*. Com efeito, o sentido estratégico das modificações pretendidas pelo planejamento urbano na realidade social existente necessita mais do que simples normas declarativas ou proibitivas: os objetivos do plano demandam a utilização de instrumentos legais de estímulo ao desenvolvimento sustentável. Assim, por exemplo, os instrumentos de gestão trazidos pelo Estatuto da Cidade e os instrumentos de regularização fundiária elencados em legislação posterior, assim como o recurso à imposição de prestações positivas.<sup>16</sup> Esse quadro normativo há forçosamente de levar à geração de novos direitos, individuais, coletivos ou difusos, introduzindo elementos originais na trama normativa da ordem jurídico-urbanística.

É também importante noticiar um traço decisivo da natureza jurídica do planejamento urbano. Não se pretende aqui ingressar no exame do regime jurídico específico dos planos urbanísticos; almeja-se apenas ressaltar que os planos que são instituídos por via de lei (como é o caso do Plano Diretor, conforme o art. 40, *caput*, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) têm força *vinculativa*, e não apenas indicativa. O efeito vinculativo para as autoridades administrativas sempre foi claro: a ênfase é na vinculação para uma gama de atividades exercidas pelos particulares, na medida em que o planejamento condiciona o exercício da atividade privada, ao definir a organização do território e permitir à autoridade pública que controle a ocupação territorial por meio do licenciamento (ambiental e urbanístico) e de outros instrumentos de gestão.

#### 4.1.2 Funções do planejamento urbano

Em concordância com as características antes apresentadas, e também em conformidade com os traços estruturais próprios, o planejamento urbano apresenta funções definidas. Cuida-se aqui da exposição das funções primárias ou gerais, sendo praticamente desnecessário lembrar que os planos setoriais ou especiais agregarão outras funções específicas aos respectivos modelos de plani-

<sup>16</sup> Sobre o tema das prestações positivas, sugere-se: BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 23-32.

ficação. Deste modo, as funções gerais do planejamento urbano podem ser enumeradas nos seguintes tópicos: (a) levantamento da realidade existente, (b) ordenamento do uso do solo, e (c) regras de integração e aplicação.

#### 4.1.2.1 Levantamento da realidade existente

O levantamento ou inventário da situação existente constitui uma das funções do planejamento urbano. Na verdade, pode-se dizer que essa função constitui um pressuposto lógico da própria atividade de planejamento urbano, pois sem o conhecimento da realidade não seria possível determinar o marco regulatório adequado, nem definir objetivos a serem alcançados pela via da planificação. Para essa finalidade, em caráter preparatório e constantemente atualizador, servem os diversos relatórios e demais trabalhos técnicos de diagnóstico da situação fundiária, urbanística e ambiental do território que se pretende regular.<sup>17</sup> Sobre isso, diz a doutrina:<sup>18</sup>

Uma primeira função desempenhada pelos diferentes planos territoriais é a *inventariação* da realidade ou da situação existente, quanto à ocupação do espaço, tanto sob o ponto de vista *fático*, isto é, das utilizações urbanísticas efectivamente realizadas, como sob o ponto de vista *jurídico*, ou seja, de das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor na área por eles abrangida.

Cabe salientar que o levantamento da realidade existente não se limita a dados dimensionáveis, abrangendo também variáveis de natureza cultural e histórica, dificilmente redutíveis a bancos de dados de natureza quantitativa. Essa circunstância é mencionada pela doutrina comparada, quando destaca, em caráter geral, que a “base do planejamento é constituída sobretudo por prognósticos, expectativas e por dados variados, nem sempre perfeitamente quantificáveis ou mensuráveis”.<sup>19</sup>

#### 4.1.2.2 Ordenamento do uso do solo

Trata-se da função primordial do planejamento urbano, de caráter regularizar, com vista ao ordenamento do território em todas as suas facetas (espa-

---

<sup>17</sup> Nesse sentido, por exemplo, o Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre (Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre: Geologia, Solos, Drenagem, Vegetação/Ocupação e Paisagem/coordenado por Heinrich Hasenack. Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2008, 84 páginas).

<sup>18</sup> CORREIA, Fernando Alves. Op. cit., p. 363-364.

<sup>19</sup> “Planungsgrundlage sind vor allem Prognosen, Erwartungen und nicht exakt messbare Daten” (DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 11. Auflage. München: C. H. Beck, 2013. p. 328).

cial e funcional). Desta forma, o planejamento dispõe não apenas sobre o regramento estrito da realidade fundiária, mas também sobre tópicos como mobilidade urbana, proteção do patrimônio histórico, promoção do desenvolvimento sustentável, etc., na medida em que o ordenamento do território possui “características de *transversalidade* (ou apetência coordenadora)”.<sup>20</sup> Cumpre também assinalar que, ao assim dispor, o planejamento urbano realiza a conformação do direito de propriedade, assinalando os limites e possibilidades de seu exercício no âmbito fundiário urbano. Da mesma forma, condiciona o exercício das atividades privadas no espaço urbano, impondo-lhe limitações vinculadas aos objetivos da planificação.

#### 4.1.2.3 Regras de aplicação

Em geral, os planos urbanísticos contêm disposições relativas ao cumprimento de suas próprias determinações, instituindo regras de aplicação. Embora os instrumentos de gestão urbanística estejam estabelecidos em lei, em vários casos a sua concretização depende da definição, no domínio do planejamento urbano, das hipóteses de efetiva aplicação. É o caso, por exemplo, do art. 42 do Estatuto da Cidade, que impõe condições fáticas e normativas para a aplicação de determinados institutos vinculados ao Plano Diretor. Sobre isso, esclarece o eminente professor lusitano Fernando Alves Correia, ao salientar que uma das funções dos planos é a de gestão do território:<sup>21</sup>

Os planos não têm, por via de regra, apenas como finalidade a regulamentação do processo urbanístico, desinteressando-se do *modo* e do *quando* da concretização do modelo territorial por eles desenhado. Pelo contrário, os planos – e nisso reside um dos traços da sua peculiaridade normativa – encerram normalmente disposições que têm a ver com o problema da execução concreta das suas previsões.

É importante destacar que, com frequência, as regras de aplicação contêm remissões a recursos de integração do direito, fazendo menção à necessidade de complementação dos ditames do planejamento urbano por meio da edição de legislação regulamentar posterior. Nesse sentido, o Plano Diretor figura como plano típico-ideal, exigindo *complementação normativa* em várias oportunidades (como, por exemplo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização em modo compulsório, na forma do art. 42, I, do Estatuto da Cidade; ou as hipóteses previstas nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do mesmo diploma legal) para que determinados instrumentos de gestão urbanística adquiram *plena aplicabilidade*.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas tendências do direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2012 [reimpressão], p. 8, grifos no original.

<sup>21</sup> CORREIA, Fernando Alves. Op. cit., p. 368.

## 5 Gestão urbanística

A gestão urbanística é um ramo da gestão pública *lato sensu*, ou seja, um setor específico da atividade administrativa exercida pela Administração Pública.<sup>22</sup> A gestão urbanística distingue-se exatamente pelo ângulo funcional da atividade desenvolvida, na medida em que cuida da administração dos bens, direitos e serviços tutelados pelo direito urbanístico brasileiro. Como tal, será necessariamente uma atividade de cumprimento dos preceitos advindos do planejamento urbano, que fornece o quadro de referência para a ação administrativa de natureza urbanística. Planejamento urbano e gestão urbanística formam um binômio inseparável, e sua recíproca conexão é fundamental para a compreensão do alcance dos respectivos conceitos.

Além disso, ao integrar o grande tronco da Administração Pública, a atividade de gestão urbanística submete-se aos princípios que regem a gestão pública, notadamente quanto aos deveres do gestor: obediência à legalidade administrativa, lealdade institucional, honestidade administrativa, imparcialidade administrativa, proibição administrativa e eficiência administrativa.<sup>23</sup> Compreendidos em seu conjunto, esses deveres impõem claramente uma atuação proativa e dinâmica do gestor público na defesa da ordem urbanística e na promoção do desenvolvimento sustentável.

### 5.1 Gestão urbanística como execução do planejamento

A gestão urbanística deve ser pensada fundamentalmente como execução dos ditames do planejamento urbano, conforme anteriormente destacado. Não se poderia compreender a questão de outra forma, tendo em vista a *antecedência* (lógica e cronológica) do planejamento em relação à atividade de administração e, também assim, o *efeito vinculativo* dos planos editados pelo Poder Público para a atuação das autoridades administrativas. O planejamento urbano (especialmente por seu componente decisivo – o Plano Diretor) orienta e conforma a atividade de gestão urbanística, estabelecendo seus contornos e

---

<sup>22</sup> “No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como por ex. ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo.” (MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. p. 45).

<sup>23</sup> Sobre o tema, conferir: MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 123-179.

definindo o sentido estratégico de seu funcionamento. O direcionamento estratégico fornecido pelos planos é essencial à gestão urbanística, possibilitando que ela que seja realizada de forma proativa, atuando intensamente na defesa dos bens jurídicos urbanísticos:<sup>24</sup>

Não obstante o que afirmamos – de que hoje em dia a gestão urbanística não pode ser desligada do planejamento –, deve, no entanto, ter-se em atenção que uma coisa há-de ser uma *gestão urbanística a partir de planos* (isto é, *sem os contrariar*) outra, completamente distinta, a *gestão urbanística como execução* de planos.

Do primeiro tipo é a gestão urbanística que foi levada a cabo pelos municípios nos últimos anos com base nos planos directores de primeira geração, a cujas insuficiências e consequências já nos referimos antes: uma gestão em que a Administração municipal que se limitou a aguardar as iniciativas privadas, apreciando os respectivos projectos e licenciando-os desde que não contrariassem os planos (o que significa que os *timings* para intervir no território foram definidos pelos promotores e não pela Administração municipal).

A solução de alguns destes problemas passa, como referimos, por uma distinta atitude dos municípios que terão de assumir uma atitude mais proactiva, *programando* as operações privadas em função das suas prioridades, condicionando as operações urbanísticas a *soluções de conjunto* e promovendo *parcerias* entre privados e destes com a Administração na concretização dos planos. Tudo a apontar para uma *nova lógica de gestão urbanística*, onde os municípios *programam, coordenam e controlam* operações que, de forma integrada, executam os planos, em vez de se limitarem a *controlar*, por intermédio dos procedimentos legalmente previstos, operações urbanas casuísticas e desgarradas que lhe são apresentadas (e quando lhe são apresentadas) pelos interessados, visando o seu controlo unicamente garantir que os respectivos projectos não contrariam os planos.

A execução sistemática do planeamento urbano ocorre por meio das técnicas e instrumentos de gestão pública estabelecidos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, ou seja, por meio de atos administrativos, prestação de serviços públicos, contratos administrativos, procedimentos administrativos, exercício do poder de polícia, etc. A nota diferenciadora da gestão urbanística é justamente um grau mais intenso de vinculação ao planeamento urbano. É nesse contexto que cresce a relevância do uso combinado e permanente dos instrumentos de gestão urbanística, fato decisivo para a estruturação das políticas públicas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit., p. 48, grifos no original.

<sup>25</sup> Enfatiza-se aqui a importância da qualificação dos recursos humanos a serviço da gestão urbanística. As tarefas da gestão são extremamente complexas e devem ser realizadas por servidores motivados, bem remunerados e em constante qualificação educacional. Os servidores constituem o maior recurso à disposição do gestor, não devendo ser encarados como problemas, procedimentos e custos. Sobre o tema, sugere-se: DRUCKER, Peter F. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. Trad. Carlos Alfonso Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1975. v. 1, p. 337. 3 v.

### 5.1.1 Gestão urbanística e políticas públicas

É possível dizer que, hoje, um dos problemas centrais da gestão urbanística é o da efetividade: como tornar concretos os ditames do planejamento urbano, superando a falta de eficiência no seu cumprimento? Essa é a razão principal pela qual, além dos meios tradicionais de atuação da gestão pública, cresce cada vez mais em importância a noção de *gestão urbanística como cumprimento do planejamento urbano por meio da formulação e execução de políticas públicas*. De fato, o intervalo prático e conceitual entre a generalidade do planejamento urbano e a concretude dos atos de gestão urbanística vem sendo progressivamente ocupado pelas políticas públicas de natureza urbanística. Em razão disso, impõe-se a análise do tema para bem compreendê-lo, definindo o conceito de política pública e algumas de suas características basilares.

Assim, ensina Maria Paula Dallari Bucci:<sup>26</sup>

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Conforme destaca a autora, em outra obra sobre o tema, o núcleo de sentido das políticas públicas “reside na *ação governamental*”, ou seja, no impulso da máquina pública; enquanto a apresentação exterior de uma política pública materializa-se em um “*arranjo institucional*”, concebido como um “conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos”.<sup>27</sup> Trata-se aqui de uma fórmula de combinação da atuação administrativa, fundindo instrumentos tradicionais de gestão pública (modelados a partir do conceito de ato administrativo) em novos procedimentos protraídos no tempo e organizados com vista a determinadas finalidades. Entre as principais características dignas de nota, devem ser apontadas: (a) a processualidade das políticas públicas, (b) a formação dos arranjos institucionais, e (c) a construção do regime jurídico adequado à finalidade almejada.

---

<sup>26</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Políticas públicas. reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

<sup>27</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 38-39, grifos no original.

### 5.1.1.1 Processualidade das políticas públicas

Como fica claro na definição acima transcrita, políticas públicas são *processos* em sentido amplo: processos de tomada de decisões, processos de definições de prioridades, processos de alocação de recursos, processos de concatenação dos atos administrativos necessários à consecução dos objetivos predefinidos. Ressalte-se que a processualidade é uma característica do direito administrativo, não se restringindo à categoria jurídica do procedimento administrativo, mas permeando também vários outros construtos conceituais.<sup>28</sup>

No percurso que vai da formação da vontade da autoridade administrativa à execução dos atos administrativos, são muitos os momentos em que a relação jurídico-administrativa é marcada pela processualidade. Assim, os variados traços distintivos dessa relação jurídica que se estabelece no âmbito do *processo* (compreendido em sentido lato) devem atender à formação das políticas públicas: transparência, contraditório e, quando possível, ampla participação, com a conseqüente tentativa de mediação dos interesses envolvidos e de sedimentação do consenso.<sup>29</sup>

### 5.1.1.2 Formação de arranjos institucionais

A menção a arranjos institucionais remete à combinação de instituições, recursos, valores, competências e objetivos para alcançar uma determinada finalidade estratégica de interesse público. Assim, o arranjo institucional é o modelo desenhado especialmente para o programa de ação:<sup>30</sup>

O arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetadas, como empresas e consumidores, por exemplo.

<sup>28</sup> Sobre o tema, conferir: MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 23-28.

<sup>29</sup> Trata-se de mais um exemplo daquilo que foi denominado o “giro de Copérnico: do ato para o processo”, em que fica clara a transformação contemporânea do direito administrativo (e, por extensão, do direito urbanístico, na larga faixa de institutos compartilhados), rumo à valorização do consenso: “[...] o Direito Administrativo evoluiu para um momento no qual se exige um prestígio não só à lei que outorga competência à Administração, mas também à consensualidade na produção dos atos administrativos” (MOREIRA, Egon Bockmann. O processo administrativo no rol dos direitos e garantias individuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 185).

<sup>30</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 238.

A ideia do arranjo institucional destaca a *especificidade* da solução desenvolvida para o caso concreto, permitindo que as previsões generalizantes do planejamento urbano possam ser aplicadas de maneira cuidadosa, moduladas pelas peculiaridades da realidade existente. Políticas públicas devem ser talhadas caso a caso, para a resolução de problemas concretos, portando seu próprio quadro sistemático de referência e ação.

### 5.1.1.3 Construção do regime jurídico adequado

Ao lado da noção de arranjo institucional está também, de forma correlata, a ideia de um regime jurídico construído para o caso. Trata-se aqui de encontrar o formato jurídico adequado – de organização e de efeitos – para o programa em questão, trabalhando com a combinação de possibilidades ofertadas pelo ordenamento jurídico:<sup>31</sup>

O que caracteriza idealmente a política pública, como objeto de interesse para o direito, distinto dos atos jurídicos e atividades que a compõem, é a existência de um *regime de efeitos jurídicos combinados, articulados ou conjugados* decorrentes desses mesmos atos e atividades, ou, dito vulgarmente, a sua “amarração jurídica”.

O regime jurídico construído para o caso há de proporcionar uma regulamentação ampla das hipóteses envolvidas no desenvolvimento do programa, incluindo-se provisões para situações de direito intertemporal, definição de sanções, etc. É o marco regulatório (a moldura jurídico-institucional) estruturado para fazer frente às especificidades da situação tratada, permitindo uma atuação administrativa muito mais sofisticada e menos generalizante que o habitual.

### 5.1.2 Políticas públicas urbanísticas

As políticas públicas têm um campo fértil para formulação e aplicação no domínio do direito urbanístico. Os institutos jurídicos e políticos trazidos pelo Estatuto da Cidade e pela Lei n. 11.977 introduziram no ordenamento jurídico várias inovações que ampliam a capacidade de intervenção do Poder Público sobre as questões urbanas.

Os institutos jurídicos previstos no art. 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; além

---

<sup>31</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 257-258, grifos no original.

dos instrumentos de regularização fundiária, em suas distintas modalidades, constituem fortes instrumentos de modificação da realidade econômica e social em um determinado recorte territorial urbano, especialmente pela possibilidade de uso combinado de alguns desses institutos.

Em alguns casos, a hipótese de formação de *arranjos institucionais* para a formulação de políticas públicas urbanísticas está expressa na própria legislação. Como exemplo, veja-se o caso das operações urbanas consorciadas. Essas operações, segundo o conceito vazado no art. 32, § 1º, do Estatuto da Cidade, compõem um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Como já afirmado em oportunidade anterior, trata-se de intervenção urbana de natureza sistêmica, planejada e supervisionada pelo gestor público, com a finalidade de alavancar o desenvolvimento econômico e social de um determinado enclave territorial, produzindo também avanços urbanísticos e ambientais que resultem em bem-estar para a população.<sup>32</sup> O caráter localizado e pontual da intervenção está claro nos próprios instrumentos previstos para as operações urbanas consorciadas: conforme o art. 32, § 2º, incisos I e II, do Estatuto da Cidade, nas operações urbanas consorciadas, há a possibilidade de – entre outras medidas – “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente” e de “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente”.

De forma emblemática, permite-se ao gestor a estruturação de políticas públicas urbanísticas para casos localizados, podendo-se utilizar as operações urbanas consorciadas como instrumento para a geração de situações específicas de crescimento sustentável, mediante a produção sequencial de efeitos dos investimentos públicos e privados (previamente orientados pelo planejamento) e pela alteração das “regras do jogo” (estabelecimento de um *regime jurídico* específico, com modificação de índices construtivos e regularização acelerada da irregularidade urbanística, além de outras medidas). Além disso, a utilização de sanções positivas (como os incentivos e benefícios fiscais e financeiros, as alterações de índices, as medidas de estímulo à regularização fundiária e urbanística, etc.) aumenta enormemente as potencialidades de concretização de uma gestão urbanística efetiva.

<sup>32</sup> O tema das operações urbanas consorciadas como suporte para políticas públicas foi abordado neste texto: BRASIL, Luciano de Faria. Desenvolvimento urbano sustentável: ensaio sobre os mecanismos de estímulo ao crescimento econômico no âmbito do Estatuto da Cidade. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, n. 7 (2012). Porto Alegre, FMP, 2007, em especial nas p. 180-182.

Cabe ainda ressaltar que as políticas públicas no âmbito do direito urbanístico, em razão de sua *processualidade* intrínseca, podem ser desenvolvidas com o auxílio do Ministério Público, que se encontra em contato permanente com os problemas e angústias das comunidades urbanas. Os instrumentos de controle da gestão pública que estão colocados à disposição do Ministério Público possibilitam a assunção do papel de mediador qualificado, viabilizando a construção de programas públicos para o enfrentamento dos ilícitos urbanísticos de natureza difusa ou coletiva. Neste passo, há aqui também a valorização da formação consensual das políticas públicas urbanísticas, possibilitando ampla efetividade e aceitação pelas comunidades interessadas.

## 6 Considerações finais

Espera-se que estas breves linhas tenham contribuído para a compreensão do alcance e potencialidade das políticas públicas no campo do direito urbanístico, situando-as no contexto do planejamento urbano e da gestão urbanística e, em um círculo de interpretação mais amplo, no âmbito do direito urbanístico brasileiro. As possibilidades abertas pelo uso combinado dos instrumentos de gestão urbanística são imensas, merecendo plena atenção dos gestores públicos. Há um enorme potencial democratizante e civilizatório nas previsões legais hoje vigentes, competindo à comunidade dos juristas – em especial aos órgãos do Ministério Público – empreender a luta pela aplicação dessas normas, contribuindo decisivamente para formação das políticas públicas urbanísticas e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

## Referências

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- BRASIL, Luciano de Faria. Desenvolvimento urbano sustentável: ensaio sobre os mecanismos de estímulo ao crescimento econômico no âmbito do Estatuto da Cidade. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, n. 7 (2012). Porto Alegre, FMP, 2007, p. 167-184.
- \_\_\_\_\_. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. *Revista do Ministério Público-RS*, n. 69. Porto Alegre, AMP/RS, 2011, p. 157-177.

\_\_\_\_\_. O direito urbanístico e sua interpretação: método e pressupostos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Alegre: Magister, ano 8, n. 47, abr./maio 2013, p. 34-45.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012. v. 1.

DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 11. Auflage. München: C. H. Beck, 2013.

DRUCKER, Peter F. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. Trad. Carlos Alfonso Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1975. v. 1. 3 v.

MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, v. 6, n. 125, 01 oct. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. O processo administrativo no rol dos direitos e garantias individuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 175-193.

MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes do direito*. Trad. (Capítulo E) de Peter Naumann, revisão de Sinéia dos Santos Rosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. *Teoria estruturante do direito*. 3. ed., rev. e atual. Trad. Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Novas tendências do direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 2012 [reimpressão].

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010 (Texto para Discussão, 4), p. 21-23. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1522.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf)>. [ISSN: 2179-5495].

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed. atualizada de acordo com as Leis n. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 44-60.

TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel. Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro. In: SALINAS ESCOBAR, María Evangelina (Comp.). *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología; Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2008. p. 27-52.