
Direito Urbanístico e Urbanismo: Principais Diferenças numa Ótica Luso-Brasileira sobre Políticas Públicas de Ordenamento do Território

Kassia Zinato Santos Machado Araujo

Servidora do Supremo Tribunal Federal, requisitada pelo MPDFT, lotada no Núcleo de Enfrentamento à Discriminação – NED/CNDH. Mestre em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa/Portugal – UNL. Especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção. Especialista em Direito Administrativo pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Cursos de extensão em Direito Processual Civil e Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Resumo: O presente artigo é fruto de parte da tese de mestrado da autora. É uma síntese do capítulo inicial de sua dissertação e possui o objetivo de fomentar a reflexão acerca da política pública de ordenamento do território a partir do Direito Urbanístico e do Urbanismo. O assunto central reúne abordagens variadas quanto às políticas públicas em matéria urbanística, tendo como parâmetro as definições entre os citados institutos, seus conceitos e seu embricamento no ordenamento do território à luz das Constituições brasileira e portuguesa. Assim, o presente artigo remonta à origem do Urbanismo, como elemento dinamizador e propulsor do desenvolvimento urbano ordenado e aborda, essencialmente, as principais diferenças entre o Direito Urbanístico, o Urbanismo e o Ordenamento Territorial, numa ótica luso-brasileira sobre políticas públicas de planejamento urbano.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Urbanismo. Políticas públicas. Ordenamento do território. Cidade. Planejamento urbano. Instrumento.

Sumário: Introdução. 1 Urbanismo, o Direito Urbanístico e o Ordenamento do Território: Identificações e Diferenciações Básicas. 1.1 O Urbanismo: Origem Histórica. 1.1.1 Fases do Urbanismo. 2 O Urbanismo e o Direito Urbanístico. 2.1 O Direito Urbanístico na CRP de 1976. 2.2 O Direito Urbanístico na CFB

de 1988. 3 O Urbanismo e o Ordenamento do Território. 4 Conclusão. Referências.

Introdução

O crescente interesse social em busca do aperfeiçoamento, desenvolvimento e descobrimento de novos métodos eficazes de organização da sociedade, e sua melhor integração com o meio em que vivem seus componentes, desperta interesse científico e também acadêmico. Notadamente, se os aspectos envolvidos estiverem diretamente presentes no cotidiano das pessoas, como a cidade em que vivem.

Com a proposta de observar o fenômeno da urbanização, mais especificamente do traçado legal do Urbanismo, o presente artigo traz, como enfoque, a apresentação de uma abordagem genérica, de modo a situar o Direito Urbanístico e o Urbanismo num contexto histórico e doutrinário, e o esclarecimento de algumas dicotomias etimológicas ao identificar e diferenciar aspectos comuns aos elementos do tema. O esforço interpretativo aqui empregado resulta da análise valorativa de conceitos e resultados que construíram a atual realidade do Direito Urbanístico, informando a relação dessa área e sua imbricação com outros elementos relacionados às políticas públicas de ordenamento do território.

1 O Urbanismo, o Direito Urbanístico e o Ordenamento do Território: Identificações e Diferenciações Básicas

Eleitos como objeto de pesquisa, em razão da proximidade conceitual e etimológica existente entre o Urbanismo e o Direito Urbanístico, e a relação desses com o sentido de ordenamento do território, seja pela similaridade das delimitações do âmbito de incidência, seja pela abrangência de seus objetos ou ainda pelas suas finalidades, bem como em razão da diferenciação entre esses institutos a partir de um confronto conceitual, empírico e taxonômico.

Assim, serão feitas, a seguir, breves observações sobre cada um desses institutos com o propósito de traçar as principais diferenças entre eles, individualizando as suas características essenciais de forma contextualizada às políticas públicas de ordenamento do território.

1.1 O Urbanismo: Origem Histórica

A história do Urbanismo, com realce no ordenamento jurídico, remonta ao período da urbanização desenfreada, gerada após a Revolução Industrial inglesa, ocorrida na Europa nos séculos XVIII e XIX. Nesse contexto, as décadas de 1930 e 1940 caracterizaram-se pela “explosão urbana”, tendo em vista a migração do campo para as cidades, de forma a descortinar as primeiras situações que ensejaram a necessidade do planejamento urbano em razão do deslocamento desordenado da população (ERENBERG, 2008).

No Brasil, as mulheres passaram a ocupar lugares no mercado de trabalho e a fomentar a transformação industrial e urbana do país, ainda que em expansão desordenada (ERENBERG, 2008). A Grã-Bretanha iniciou esse movimento da revolução industrial, desencadeando o processo de surgimento das “cidades industriais” desde o ano de 1801 na Europa. Foi seguida pela França e pela Alemanha a partir de 1830. A exemplo, citemos os números expressivos da cidade de Londres, que passou de 864.845 habitantes em 1801 para 1.873.676 em 1841, chegando a atingir 4.232.118 em 1891 (MEURIOT, 1897 apud CHOAY, 2007). Esses números, que exemplificam o ocorrido em Londres, revelam o abrupto aumento demográfico nas antigas cidades europeias, e, com isso, a sua consequente contribuição para a criação de novas funções urbanas que comportassem a nova realidade, de modo a ensejar o “[...] rompimento dos velhos quadros da cidade medieval e barroca [...]” (CHOAY, 2007, p. 9).

Françoise Choay (2007, p. 9) destaca, sob este aspecto, que “[...] o espaço urbano é traçado conforme uma análise das funções humanas [...]” corroborando com o entendimento de Fourier em sua teoria da harmonia universal, na qual a humanidade viveria em cidades construídas sob a beleza e a salubridade (FOURIER, 1845 apud CHOAY, 2007). Assim, as funções urbanas eram traçadas consoante o surgimento das funções humanas, paulatinamente desenvolvidas, de modo a atender tanto as necessidades básicas quanto as novidades arquitetônicas voluptuárias daquela “nova sociedade” em adaptação à “cidade industrial”.

Assim, José Afonso da Silva, jurista brasileiro, entende que o Urbanismo é uma “técnica e ciência interdisciplinar”, uma vez que o enquadra como instrumento capaz de operar o equilíbrio urbano. Afirma que o Urbanismo não deixa de ser uma técnica harmonizadora e uma ciência interdisciplinar, uma vez que precisa interagir com os variados aspectos de seu campo de abrangência, envolvendo o meio ambiente construído e o não construído (o terreno e áreas adjacentes, áreas de preservação ambiental, nascentes e mananciais, etc.), o equilíbrio arquitetônico, o aumento populacional e o desenvolvimento econômico e sociocultural, especialmente (SILVA, 2008).

Dessa forma, o conceito de Urbanismo proposto transcende ao entendimento de que seja apenas uma ciência, considerando-o também uma técnica, superando igualmente a compreensão doutrinária italiana sobre a etimologia atribuída ao termo (CORREIA, 1998). Choay (2007) informa ser, ainda assim, uma etimologia moderna, um termo recente. Ao citar G. Bardet¹, remonta a sua criação a 1910, na França, quando fora, inicialmente, concebido tão somente como uma arte de embelezar a cidade, ladeada às infraestruturas urbanas, obras de serviços sanitários, aquaviários, transportes, etc. (CHOAY, 2007). Seu conceito evoluíra juntamente com o desenvolvimento

¹ Gastón Bardet (1959 apud CHOAY, 2007) fixou a ideia de urbanismo moderno, como sendo uma ciência da organização global do espaço, a designar a organização do solo a todos os escalões, como um “estudo de todas as formas de localização humana na terra”. E mais, que “partindo da organização de grupos densos, o conceito teve de estender-se a toda a ‘economia territorial’, com o único limite dos oceanos”.

das cidades, expandindo-se além do perímetro urbano, realizando transformações que visavam ao bem-estar coletivo, por meio da organização dos espaços comuns tanto urbanos quanto rurais (SILVA, 2008).

Na linha da delimitação do âmbito de incidência do Urbanismo (alcance do objeto), Corbusier evidencia a necessidade de integração com o seu objeto (o estudo da *urbes*), quando considerado o planejamento urbano. Ele pondera que “[...] por meio da arquitetura e do urbanismo, os locais e as paisagens podem entrar na cidade ou, nela, ser um elemento plástico e sensível decisivo [...]” (LE CORBUSIER, 2008, p. 90).

Partindo dessa visão, a tendência foi de ampliação do objeto do Urbanismo, de modo a não compreender apenas o estudo da cidade, a adaptação de sua arquitetura e paisagem bem como os movimentos a ele relacionados, mas também o estudo do território, envolvendo questões afetas tanto à parte urbana quanto à rural (MAZZAROLLI, 1966). Nessa ótica, a doutrina italiana atribuiu ao Urbanismo um *status* de ciência do *ensediamiento umani*, (assentamento urbano), expandindo suas responsabilidades para além do estudo do “agregamento urbano”, mas também para a preocupação do *migliore insediamento umano nella città* (melhor assentamento humano na cidade). Mazzarolli, cita Vedi Danger, e seu conceito restritivo com significado essencialmente etimológico², numa concepção de Urbanismo restrita aos limites

² A palavra deriva-se dos estudos do engenheiro catalão Ildefonso Cerdà, responsável pelo projeto de ampliação de Barcelona na década de 1850. Apesar de jamais ter usado o termo *urbanismo*, Cerdà cunhou o termo

da cidade, redefine essa visão, por entender “ampliável” esta ideia inicial de que o urbanismo seria apenas uma

[...] scienza che si preoccupa della sistemazione e dello sviluppo delle città, cercando, col sussidio di tutte le risorse tecniche, di determinare la migliore posizione delle vie, degli edifici ed impianti pubblici, e delle abitazioni private, in omode che la popolazione vi possa avere una dimora sana, comoda e gradevole (DANGER, 1933, p. 3-4 apud MAZZAROLLI, 1966, p. 100).

[...] ciência preocupada com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando, com auxílio dos recursos técnicos, determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada (DANGER, 1933, p. 3-4 apud MAZZAROLLI, 1966, p.100, tradução nossa).

Mazzarolli defendeu, em 1966, a ideia do Urbanismo moderno e a importância do estudo do fenômeno urbano pois seus dilemas eram urgentes e os resultados desse estudo implicavam na evolução da civilização. Ele afirmava, assim, que

urbe para designar de modo geral os diferentes tipos de assentamento humano e o termo *urbanização* designando a ação sobre a *urbe*. Destes termos muito próximos surgirá o nome *urbanismo* no início do século XX. Cerdà publicou extensos estudos sobre as cidades de Barcelona e Madrid, que versavam sobre os mais diversos aspectos da cidade indo desde questões técnicas (como a análise da rua e seus sistemas de infraestrutura) até questões teóricas e territoriais, (i.e.: como ligar as cidades em uma grande rede nacional?). Um compêndio expandido e revisado, a *Teoria Geral da Urbanização*, publicado em 1867, resulta de seus estudos anteriores e é a publicação mais notória de Cerdà. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Urbanismo>, acesso em 6 de fevereiro de 2010.

[...] la causa del sorgere e dell'affermarsi di una scienza così concepita risiede nell'importanza che, nel mondo moderno, il fenomeno "città", e i problemi che ne scaturiscono, è andato sempre più assumendo: si tratta quindi di un portato dell'attuale stadio di sviluppo della civiltà [...] (MAZZAROLLI, 1966, p. 202).

[...] a causa da ascensão e da emergência de uma ciência, assim concebida, está na importância que no mundo moderno, o fenômeno "cidade", e os problemas dela decorrentes, têm sido cada vez mais comuns: se trata, portanto, de um dos principais estágios de desenvolvimento da civilização [...] (MAZZAROLLI, 1966, p.202, tradução nossa).

A proposta de uma acepção mais ampla que a inicialmente atribuída tem o condão de expandir a delimitação da área de abrangência do objeto do Urbanismo bem como de permitir maior aplicabilidade desse (novo) conceito de modo a abarcar as funções humanas (planificação territorial) e a qualidade de sua habitação (loteamento, moradia), e não apenas o conglomerado urbano situado na *urbes*.

Assim, o enquadramento do Urbanismo como ciência e técnica "[...] ultrapassou as muralhas da cidade para abarcar todo um território determinado, tanto no seu sector urbano, como rural [...]", conclui o jurista português Fernando Alves Correia (2008, p. 49), juntando-se ao entendimento das doutrinas brasileira e italiana. Ele considera, por essas razões, o "fenômeno expansivo do conceito científico de urbanismo" como definição de uma entidade dependente, atrelada aos vários acontecimentos que influenciam sua existência, capaz de compatibilizar os elementos

aos interesses de um território como um todo, não se caracterizando como uma “entidade independente e isolada” (CORREIA, 2008).

1.1.1 Fases do Urbanismo

Os movimentos político-culturais que marcaram o desenvolvimento do urbanismo na sociedade, consoante o aprimoramento das funções humanas e urbanas, trazem ao Urbanismo uma identificação peculiar de acordo com fases distintas, consoante diferiam as características que lhe eram atribuídas com o tempo.

Assim, esses movimentos sociais identificadores das fases do Urbanismo refletem seus ideais e teorias, de modo a reconhecer seus estágios de modernidade e suas características de inovação, influenciando, dessa forma, no modo de organizar a gestão urbanística e de ordenar o território. Didaticamente, podemos, em síntese, afirmar que as fases do urbanismo³ foram denominadas de “urbanismo moderno” e “novo urbanismo” (ou urbanismo contemporâneo) (CHOAY, 2007).

O urbanismo moderno reflete os ideais de cidade traçados na Carta de Atenas⁴, transcendendo as estruturas econômicas e

³ No pré-urbanismo estava a génese para o urbanismo progressista, dentro de uma concepção da era industrial como um paradigma histórico de ruptura radical. O pré-urbanismo esteve ligado durante toda a história a opções políticas e ao culto do belo. Porém, a “utopia” vivida nesta fase converte-se na versão moderna do urbanismo, “despolitizado” e realista, menos utópico e mais prático (CHOAY, 2007, p. 18-19).

⁴ Cf. COSTA, 2009. Neste ponto, o autor aborda sobre os pontos da Carta de Atenas, separados em 3 grandes partes. A primeira (pontos 1 a 8) trata sobre abordagem relativa aos centros urbanos – a cidade inserida numa

sociais para as técnicas e estéticas, a procura do “espírito do novo”, proclamado por Corbusier (2008, p. 107), que enfatiza a “condição de vida” do urbanismo, em que “[...] levada ao seu mais alto grau, não deixará de ocupar nossos espíritos, mantendo presentes em nosso trabalho os três grandes elementos animadores: econômico, patriarcal, espiritual [...]”. E com esse pensamento, refere-se aos objetos de ocupação do solo que entende essenciais⁵, informando que a ocupação harmoniosa do solo envolve a integração eficaz desses elementos, tendentes a nortear a descoberta das regras válidas de ocupação do solo.

De acordo com a Carta de Atenas, a concepção moderna de Urbanismo era de uma “[...] ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas [...]” (SILVA, 2008)⁶. Na *La Charte*

região como parte de um conjunto econômico, social e político; a segunda (pontos 9 a 70), e maior delas, trata da abordagem sobre o estado crítico das cidades no que tange ao atendimento de suas funções-chave – destaca-se aqui a retórica sobre discussões acerca da habitação, do lazer, do trabalho e da circulação, a terceira e última parte (pontos 71 a 95) trata da abordagem conclusiva sobre todas estas questões, discutidas no âmbito do IV CIAM, de modo a registrar as indicações e pontos de convergência para observância geral pelos especialistas participantes.

⁵ Refere-se aos três elementos: terra, indústria e trocas na ideia subjacente ao entendimento de que são regras capazes de orientar os espíritos e de fornecer a justa direção para as inúmeras decisões, a serem tomadas diante das realidades técnicas dos planos urbanísticos. Complementa, ainda, José Afonso, citando o mesmo autor, que as três funções fundamentais seriam: 1ª) habitar, 2ª) trabalhar e 3ª) recrear-se, e seus objetos, também 3: a) a ocupação do solo, b) a organização da circulação e; c) a legislação.

⁶ A Carta de Atenas é um documento que sintetiza os princípios do urbanis-

d'Athènes, como foi denominado o título dado à publicação das *Constatations* em 1943, foram registrados os ideais referentes ao Urbanismo moderno naquela época. Estes ideais contemplavam, em seu aspecto prático, as soluções arquitetônicas encontradas pelos participantes do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) para as questões tendentes a responder os dilemas surgidos em relação ao meio ambiente construído naquele período (COSTA, 2009)⁷.

Esse modelo pôde ser encontrado entre 1920 e 1940 em vários países em desenvolvimento. Citemos, neste particular, a cidade de Brasília, que fora concebida nesse período por Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, cuja idealização reflete o claro exemplo da dissociação das funções urbanas, em projeto urbanístico moderno, voltado para a setorização dos espaços (CHOAY, 2007). É um retrato fiel do característico modelo progressista de urbanismo moderno, que preconiza um *habitat* agrupado e uma

mo moderno, elaborados no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933. Cf. CORBUSIER, 1973 apud SILVA, 2008.

⁷ Em resumo, os pontos conclusivos do citado documento (de 71 a 95) indicavam que o Urbanismo possuía como pilares as funções-chave: habitação, lazer, trabalho e circulação, os planos urbanísticos determinariam a estrutura de cada um dos setores atribuídos às funções-chave, era urgente a necessidade de programas urbanísticos, promulgados por leis que permitissem sua realização; havia urgência também quanto à imprescindibilidade de se regulamentar, por meio legal, a disposição de todo solo útil, harmonizadas necessidades individuais e coletivas e de que o interesse privado estaria subordinado ao interesse coletivo.

certa dissociação de funções, sem repudiar as “ordens geométricas abstratas”⁸ do protótipo.

Assim, as principais características que desenharam esse modelo de Urbanismo estavam no traçado da organização minuciosa atribuída aos espaços urbanos. Porém, alguns aspectos mereceram especial reflexão. Por exemplo, a altura e o distanciamento dos objetos urbanos causariam forte impacto no deslocamento das pessoas pela cidade, a dificuldade de circulação de veículos e pedestres envolveriam diferentes técnicas de mobilidade, marcando este modelo pela necessidade de instauração de inovadoras propostas espaciais na estrutura urbana, reconsiderando as dimensões, a abrangência e a composição urbanística como um todo (SECCHI, 2006).

Assim, o novo urbanismo foi concebido dentro dessa perspectiva de inovação e composição, remontando o traçado urbano à época renascentista, porém com retoques de modernidade. Na cidade contemporânea (desenhada pelo novo urbanismo), o tempo é apresentado de forma diversa daquele da cidade moderna, com espaços mais lineares e integrados. O novo urbanismo caracterizou-se por ser um movimento mais preocupado com a integração dos espaços, diferentemente do urbanismo moderno, que os separava cuidadosamente sem a

⁸ Manifestação feita por Choay (2007) ao mencionar que a classificação do Urbanismo, em três modelos (progressista, culturalista e naturalista), reclama por nuances e reservas. E ao referir-se ao modelo progressista utiliza esta expressão para referir-se à suntuosidade espacial dos projetos deste modelo, de forma a aderir à topografia.

integração entre as zonas de trabalho e as zonas de *habitat*, entre estas e centros cívicos e entre estes e os locais de lazer, pois eram cuidadosamente divididas, classificadas e ordenadas (SECCHI, 2006).

O novo urbanismo, versão contemporânea do urbanismo, na concepção de L. Mumford (1964, p. 77 apud CHOAY, 2007, p. 25),⁹ enseja a existência de uma cidade ao mesmo tempo mais urbana e mais rural, situando o planejamento urbano “[...] sob o signo da continuidade histórica, social, psicológica e geográfica [...]”. O caráter limitador das cidades modernas, concebidas no conceito *corbusieriano*, foi particularmente destacado por Mumford, com relação à integração “solta”, liberta, do modelo contemporâneo. Secchi (2006, p. 88) afirma ter a cidade contemporânea a aparência de um “[...] confuso amálgama de fragmentos heterogêneos, no qual não é possível reconhecer nenhuma regra de ordem, nenhum princípio de racionalidade que a faça inteligível [...]”.

E desde então, o Urbanismo tem sido aperfeiçoado com auxílio das ferramentas de ordenação do território (especialmente a planificação), orientado pelas normas urbanísticas e de política urbana, consoante o desenvolvimento das funções humanas da sociedade.

Após essas considerações gerais feitas sobre o Urbanismo,

⁹ Mumford Lewis (1964 apud CHOAY, 2007, p. 40), além de suas ocupações de professor e escritor, foi crítico de arquitetura e urbanismo da revista “The New-Yorker”, cuja atividade jornalística lhe favorecia a extensão e a precisão de suas informações no campo da atualidade.

com um pouco de sua história, além das suas principais características e elementos fundamentais, passemos aos comentários sobre as principais diferenças entre ele e o Direito Urbanístico e entre ele e o Ordenamento do Território.

2 O Urbanismo e o Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico (ou Direito do Urbanismo) não deve ser confundido com o Urbanismo.

Numa concepção genérica, segundo a enciclopédia livre, “Direito urbanístico é o ramo do Direito que trata da ocupação, uso e transformação do solo, englobando mais do que o território das cidades, o território urbano propriamente dito” (DIREITO..., 2006). E essa característica de englobamento, segundo José Afonso, seria decorrente de uma nova função do Direito, que consistiria em

[...] oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade [...] (SILVA, 2008).

Afinal, a formação do Direito Urbanístico volta-se a um duplo aspecto de seu enquadramento, tanto como ciência (vertente subjetiva, que estuda e busca conhecer de forma sistematizada as normas e princípios norteadores da atividade urbanística), quanto como conjunto de normas (vertente objetiva, que na estruturação da regulamentação das “[...] normas jurídicas reguladoras da

atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis [...]” (SILVA, 2008).

Assim, o objeto e o domínio desse ramo do Direito estão determinados pela vertente em análise (objetiva), pois que não seria possível igualar referências semelhantes a aspectos diferentes. Porém, sua delimitação cinge-se ao estudo das normas urbanísticas sob o aspecto objetivo e o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas, sob o aspecto subjetivo.

O primeiro volta-se à regência do planejamento urbano, do uso e ocupação do solo urbano, das áreas de interesse especial, da ordenação urbanística da atividade edilícia e, ainda, da utilização dos instrumentos de intervenção urbanística. O segundo trata do estudo sistematizado e pré-ordenado daquelas normas, transmudando o primeiro em objeto do segundo, uma vez que destinado ao seu estudo, formulação e sistematização (SILVA, 2008).

Atualmente, em razão do Direito Urbanístico ser entendido como uma ciência urbana, ele é fortemente estudado sob a influência das políticas ambientais e geopolíticas, tendo por enfoque, essencialmente, os problemas históricos e geográficos das grandes cidades. Assim, o domínio científico de seu objeto, a evidenciar suas subdivisões, numa estrutura epistemológica, ainda necessita de maior amadurecimento¹⁰. Conquanto essa dificuldade

¹⁰ José Afonso (2008), após sugerir a subdivisão de áreas de domínio do Direito Urbanístico, informa que não passam de cogitações, ainda que apresentadas e elaboradas com base na realidade, porém é imperioso que de fato o sejam, concluindo que a formulação é um aspecto importante

possa ser superada com o auxílio da observação empírica, resultante dos momentos específicos da atividade urbanística, Alves Correia (2008) desenha este domínio, dividindo o Direito Urbanístico em geral e especial, na ótica da doutrina alemã, e o subdividindo em cinco setores que entende compor este domínio, quais sejam: a) regras jurídicas, b) planos territoriais, c) direito e política dos solos, d) sistemas e instrumentos de execução dos planos e, e) direito administrativo da construção.

Carlos Miqueri Costa, complementa ainda, em síntese, que

[...] assim como o urbanismo não está voltado apenas para as questões viárias e higiênicas, como noutros tempos, a legislação urbanística não se restringe às proibições construtivas, agora envolvendo exigências globais da comunidade e maximizando o princípio da dignidade da pessoa humana, dentro de um ambiente saudável e uma vida de acesso ao bem-estar (COSTA, 2009).

Assim, o Direito Urbanístico cuida do estudo de todas as normas que regulamentam esses variados aspectos, preocupando-se com a sua instrumentalização na realização das propostas do Urbanismo. Afinal, no cotejo entre ambas as definições conceituais destes institutos, tem-se que um é instrumento para realização e concretização das propostas do outro.

Do inter-relacionamento entre o Urbanismo e o aspecto objetivo do Direito Urbanístico, são evidenciadas as principais

da formação científica de um ramo do Direito, visto ser um dado de sua sistematização.

diferenciações entre tais institutos, assegurados, simultaneamente, os mesmos focos de atuação, os propósitos de realização e as delimitações de objetos, dentro de um mesmo contexto de inserção político-social.

De acordo com a previsão legislativa constitucional, em ambos os ordenamentos jurídicos (brasileiro e português), e em suas remissões infraconstitucionais, subjaz o entendimento de que

[...] as normas urbanísticas emergiram nos ordenamentos jurídicos até formarem conjuntos normativos cada vez menos disformes e descompactados, passíveis de identificação e lugar de destaque devido à autonomia que vêm alcançando (COSTA, 2009).

Ainda são normativos em construção e em busca de autonomia e independência à medida que revelam sua importância no cenário legislativo nacional. No contexto brasileiro, por exemplo, a alta densidade demográfica que causa conflitos de fundiários, e outras questões urbanísticas, em especial os problemas ambientais correlatos, revelam essa importância e a necessária remissão a diferentes diplomas normativos¹¹ e demais dispositivos esparsos sobre organização administrativa pública ambiental e de manejos geográficos das cidades.

¹¹ A citar, em exemplo: a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), o Código de Trânsito Brasileiro, as leis sobre desapropriação (DL n. 3.365/41, Lei n. 6.602/78, Lei n. 4.132/62), leis sobre criação de áreas e locais de interesse turístico (Lei n. 6.513/77), dentre outros elementos normativos.

Assim, conquanto não exista em Portugal, nem no Brasil um “Código do Urbanismo”, as variadas leis nacionais que tratam destes variados aspectos de interesse do Direito Urbanístico tendem a atender e a superar a condensação legislativa em único instrumento, tal como ocorre em outros ramos do Direito¹².

2.1 O Direito Urbanístico na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976

No atual ordenamento jurídico-constitucional português, o artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP) traz em seu bojo a menção expressa sobre o princípio da descentralização, a positivar constitucionalmente sua proteção. Esse dispositivo informa que certas competências são necessariamente das autarquias locais e das regiões autónomas e que o Estado unitário é parcialmente regionalizado. Informa, ainda, que os planos diretores municipais no continente contam com a participação do Estado e, às vezes, com a de entidades desconcentradas¹³. Nas regiões autónomas, quem participa não é o Estado, mas sim os governos regionais. O artigo 237º, n.1, também trata do

¹² O preâmbulo do DL n. 555/99, de Portugal, aborda sobre a unificação legislativa como sendo um passo “decisivo” em busca de uma tendente e próxima “codificação integral do direito do urbanismo” naquele país.

¹³ Por exemplo: a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR, criada pelo DL n. 104/2003, de 23 de maio, teve suas atribuições, competências e recursos definidas no DL n. 134/2007, de 27 de abril. São assim, consoante artigo 1º do DL n. 134/2007, “serviços periféricos da administração direta do Estado no âmbito do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAORTDR), dotados de autonomia administrativa e financeira.”

mesmo assunto da descentralização administrativa, ao abordar especificamente acerca das atribuições e da organização das autarquias locais.

Relativamente às tarefas fundamentais do Estado, o artigo 9º, alínea “e”, informa que são elas: a proteção e a valorização do patrimônio cultural do povo português, a defesa da natureza e do ambiente e a preservação dos recursos naturais. Dispõe, ainda, sobre a obrigação do Estado português de assegurar um correto ordenamento do território. A alínea “g”, do mesmo artigo, complementa o rol das atribuições estatais, acrescentando a promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional. Ao especificar o carácter “ultraperiférico” dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, expressa o alcance extraterritorial contíguo da responsabilidade estatal ante a descontinuidade territorial portuguesa (plano físico).

No artigo 65º, que trata da habitação e do Urbanismo, a CRP informa o carácter instrumental do Urbanismo face a um direito fundamental importante: o da habitação.¹⁴ Assim faz ao

¹⁴ Artigo 65º da CRP: “1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas

dispor, no n. 2, sobre a necessidade da utilização do Urbanismo e sobre os elementos instrumentais de ordenamento do território pelo Estado para garantir a habitação aos nacionais portugueses. Enfatiza, no n.4, que as políticas de utilização dos solos urbanos, bem como seu controle, são definidas por meio dos instrumentos de planeamento.

No artigo 165º, alínea “z”, sobre a reserva relativa de competência legislativa, a CRP informa que, na atividade urbanística, estão presentes tanto a função legislativa quanto a executiva. A Assembleia da República tem competência relativa no que diz respeito a legislar sobre as bases do ordenamento do território e do Urbanismo, podendo assim, autorizar o Governo a legislar nessa matéria¹⁵, mesmo diante da disposição constitucional contida no artigo 227º, n.1, alínea “b”, sobre autorização pela

habitação e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.”

¹⁵ Essa permissão constitucional leva-nos a uma questão complexa: a repartição de competências entre Assembleia da República e Governo nacional vs Assembleias legislativas regionais, consoante as disposições do artigo 227º da CRP. Porém, não vamos adentrar na discussão deste ponto, em razão de não relacionar-se diretamente ao cerne dos estudos em foco. Apenas para fazer uma leve observação didática tida por importante e pertinente ao comentário, em carácter de informação complementar.

Assembleia da República às Assembleias regionais para legislar sobre as bases do ordenamento do território e do Urbanismo.

O artigo 235º, inserido no título sobre “Poder Local”, inaugura a parte sobre princípios gerais e dispõe sobre as autarquias locais. Em razão da definição de organização democrática do Estado português ali contida, foi reconhecida pelo Tribunal Constitucional¹⁶ a autonomia das autarquias locais nas matérias de ordenamento do território e de Urbanismo, em face do princípio da descentralização administrativa, em “condomínio de atribuições”¹⁷ com o Estado.

Segundo o ordenamento jurídico português e a sua sistemática de controle de legalidade das leis, tem-se que os artigos 6º, 235º e 237º são fundamentais para averiguar a repartição de competência entre Estado, autarquias e regiões e podem determinar a anulação de diplomas caso estes não respeitem as normas constitucionais. Assim, o legislador, quando tem por objeto questões urbanísticas, deve atender às menções da CRP e à interpretação já dada pelo Tribunal Constitucional (TC), sobre elas.

2.2 O Direito Urbanístico na Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988

Atualmente, com previsão no art. 5º, XXII, XXIII e XXIV; no art. 170, III, e, ainda, nos arts. 182 e 183, a propriedade e a

¹⁶ Acórdão TC n. 329/99, julgamento em 29.3.99, Processo n. 492/99, Conselheiro Messias Bento, Plenário do Tribunal Constitucional.

¹⁷ Expressão de Alves Correia, utilizada pelo julgador neste Acórdão TC n. 329/99, quando menciona sobre a reserva constitucional de competências estatais concorrentes em matéria urbanística.

sua função social delineiam os contornos da atividade urbanística no Brasil em conformidade com o traçado constitucional de sua regulamentação. Sem falar na garantia constitucional à moradia (art. 6º, *caput*), e na previsão de instituição de mecanismos tendentes a organização, planejamento e execução da função pública de interesse comum pelos Estados, mediante Lei Complementar (art. 25, §3º)¹⁸.

A denominada política de desenvolvimento urbano aparece expressa, pela primeira vez, no ordenamento jurídico brasileiro em 1988, no artigo 182 da CFB¹⁹. Ela é executada pelo Poder Público municipal, consoante diretrizes legais que a determinam, cujo objetivo constitucional é o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e assim, zelar pela promoção da garantia de bem-estar entre os que habitam o território brasileiro.

O §1º do art. 182 refere-se ao plano diretor como instrumento básico dessa política de desenvolvimento urbano, responsável pela sua expansão, e de caráter obrigatório para cidades com

¹⁸ Pela primeira vez, uma Constituição Federal Brasileira— CFB abordou esta preocupação. Sem previsão nas Constituições anteriores, a CFB de 1988 prevê não apenas essa política legislativa em função das aglomerações urbanas, como também pela primeira vez aborda sobre a política urbana (arts. 182 e 183), competência para atribuições expressas com relação à habitação (art. 21, XX), enfatizada ainda mais com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, até 2010, que incluiu a participação dos recursos com a habitação, alçando-a à uma preocupação estatal de progresso, atrelada ao desenvolvimento urbano.

¹⁹ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

mais de vinte mil habitantes²⁰. Em regra, trata-se de uma política de ordenamento de uso do solo e de uma regulamentação do direito de construir, tratado, neste ponto, como uma limitação administrativa, frente à função social da propriedade²¹.

O §2º, do mesmo dispositivo, aborda o cumprimento da função social, informando ser atributo da propriedade quando ela atende aos ditames proclamados no plano diretor. Essa importância dada ao cumprimento da função social da propriedade encontra amparo constitucional nesse dispositivo, e é reforçada, ainda, pela Súmula 668 do STF²², no sentido de proteger e incentivar o

²⁰ Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, o Plano Diretor, instituído pelo Estatuto da Cidade, estabelece as estratégias e objetivos a serem alcançados, dentro de um período específico, visando garantir o cumprimento da função social da cidade. E acresce, ainda, o art. 41 da Lei n.10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que o plano diretor é obrigatório também nas cidades: “I. com mais de 20 000 habitantes; II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal; IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico; e V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

²¹ No RE 178.836 (Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 8.6.99, publicação DJ de 20.8.99), o Supremo Tribunal Federal debateu questão referente a suposta ofensa ao direito adquirido alegado por uma parte em face do alvará de construção, em que discutida a limitação administrativa do direito de construir. A discussão pendia pela ponderação de sua relatividade em face da função social da propriedade, que no caso em tela, teve resolução jurídica final fundada no impedimento legal, trazido pelo plano diretor e lei municipal, sobre as referidas limitações impostas à construção do tipo de imóvel no local.

²² Verbete da Súmula 668/STF: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/00, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo

cumprimento da função social da propriedade urbana no Brasil. Tanto o §3º quanto o §4º do artigo 182 tratam das medidas levadas a cabo pelo Poder Público quanto à utilização, à subutilização ou à não utilização adequada ou suficiente do solo, tendo em vista o seu aproveitamento.

Enquanto o artigo 182 trata da função social da propriedade, o artigo 183 destina-se ao tratamento dos meios de aquisição da propriedade por usucapião e dispõe sobre os títulos de domínio e concessão de uso, o direito de reconhecimento e, ainda, sobre a vedação de aquisição de imóveis públicos por usucapião.

Todas essas orientações constitucionais serviram de base para a edição, em 2001, da Lei federal nº 10.257, que estabelece regras sobre a política urbana em todo o território nacional, conhecida como Estatuto da Cidade.

Então, no Brasil, o Direito Urbanístico (ou do Urbanismo) surge como o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos: como conjunto das normas que disciplina a fixação dos objetivos da política urbana (normas constitucionais); como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (planos urbanísticos), e como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (normas infraconstitucionais, esfera federal. Ex.: Estatuto da Cidade) (SILVA, 2008).

se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

3 O Urbanismo e o Ordenamento do Território

Ordenamento do território foi expressão utilizada pela primeira vez na França, em 1950, pelo Ministro da Reconstrução e do Urbanismo. À época em que ao tentar defini-lo disse tratar-se da “[...] procura no quadro geográfico da França de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas [...]” (NEMERY, 1981, p. 19 apud CORREIA, 2008, p. 73). Ordenamento do território é, assim, atividade que visa dar consecução às políticas traçadas pelo Urbanismo, sendo a atividade urbanística destinada a realizar os princípios do Urbanismo, a concretizar seus objetivos por meio do planejamento (CORREIA, 2008).

Assim, para além da finalidade genérica do ordenamento do território – a procura de uma melhor repartição geográfica, num determinado território, da localização dos homens e das suas atividades –, existem determinados objetivos específicos. Neste contexto, Freitas do Amaral acrescenta:

[...] acção desenvolvida pela Administração Pública no sentido de assegurar, no quadro geográfico de um certo país, a melhor estrutura das implantações humanas em função dos recursos naturais e das exigências económicas, com vistas ao desenvolvimento harmónico das diferentes regiões que o compõem (AMARAL, 1994).

Em razão de ter objetivos diferentes (além de específicos) e âmbito de incidência mais amplo e diversificado, o ordenamento

do território não se confunde com o Urbanismo. O citado professor destaca, a fim de justificar as diferenças entre ambos, resumidamente que:

- a) O ordenamento do território só faz sentido e só tem verdadeira utilidade à escala nacional e regional enquanto o urbanismo se situar ao nível da *urbe*, isto é, da cidade, do aglomerado urbano. Isso para quem entenda, conforme Freitas do Amaral, que o urbanismo é uma matéria essencialmente local²³, visto que não há, no seu entender, um urbanismo regional nem um urbanismo nacional.
- b) O ordenamento do território preocupa-se com a manutenção ou recuperação dos grandes equilíbrios regionais (entre capital e província, entre litoral e interior...), enquanto o urbanismo preocupa-se com o ordenamento racional da cidade²⁴.

O Urbanismo, como política pública, é instrumento de gestão setorial que define os objetivos e os meios de intervenção da Administração Pública no ordenamento racional das cidades. Para

²³ Freitas do Amaral (1994) supera o entendimento acerca da coexistência de mais de um urbanismo no ordenamento jurídico português ao afirmar a categorização dele no plano local, dissuadindo a compreensão sobre a dualidade entre a existência de um urbanismo nacional e regional.

²⁴ Por exemplo: diploma que cria uma “reserva agrícola nacional” faz parte do ordenamento do território, pois que o foco volta-se ao equilíbrio territorial e as normas que versam sobre a estabilidade das edificações contra sismos ou a sua proteção contra incêndios são normas urbanísticas, visto que voltadas ao engendramento da arquitetura e da paisagem da cidade e sua ingerência estrutural.

Freitas do Amaral, o Direito do Urbanismo é um prolongamento do Direito do Ordenamento do Território e não o contrário: este tem prioridade lógica sobre o primeiro (AMARAL, 1994). São os planos urbanísticos municipais que têm dever de observar as disposições dos Planos Diretores Municipais (PDM) e dos Planos Regionais de Ordenamento de Território (PROT), e não o contrário. A professora Fernanda Paula Oliveira corrobora com essa opinião e acrescenta que, havendo, ainda, enquadramento de opções e estratégias definidas, são dois sectores do ordenamento jurídico que não podem ser tratados separadamente (OLIVEIRA, 2009). Afinal, com razão, para o desenvolvimento das políticas urbanas traçadas pelo ordenamento do território, é imprescindível a utilização da ferramenta que melhor as concretiza e operacionaliza, que é o Urbanismo.

Assim, Freitas do Amaral conclui que Direito do Urbanismo

[...] é o sistema das normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão (AMARAL, 2009).

Somado ao equivalente entendimento colacionado no art.5º, n. 2, b, da Lei de Bases do Ambiente (LBA), que coaduna com esse mesmo preceito conceitual, à medida que considera fatores importantes as “transformações do território”, o “equilíbrio

biológico e a estabilidade geológica” como elementos de evolução perene para o suporte de vida²⁵.

De referir que os fenômenos urbanísticos têm necessariamente de passar pelas mãos dos juristas, cabendo a estes encontrar, por meio da lei e da justiça, a síntese equitativa entre as “exigências do interesse público” e o devido “respeito pelos direitos e interesses legítimos do cidadão”, conforme expressamente dispõe o art. 266º da CRP.

Na concepção “intermediária” de urbanismo, apresentada por Fernanda Paula Oliveira (2009), ele consistiria num conjunto de normas jurídicas, tratadas no contexto do ordenamento do território, que visariam compatibilizar instrumentos e interesses do Estado e dos particulares²⁶. E nesse contexto, estariam voltadas a promover o bem-estar e o convívio harmônico das pessoas, mediante a garantia do equilíbrio da expansão racional das cidades, de modo a nortear as atividades do Poder Público

²⁵ Na LBA, artigo 5º, n. 2, alínea b), temos um conceito de ordenamento do território para os fins daquele diploma normativo, segundo o qual “ordenamento do território é o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida”.

²⁶ Considerando as três acepções conceituais apresentadas pela autora, adotou-se este posicionamento conceitual, determinado de “intermediário”, por responder bem às conjecturas em torno da definição, tendo como foco o objeto e o âmbito de incidência do urbanismo de forma direta e bem delineada.

quanto ao desenvolvimento, à execução e à implementação das políticas urbanas.

Ao citar a Carta Europeia do Ordenamento do Território²⁷, aprovada pelo Conselho da Europa em 1983, Fernanda Paula Oliveira destaca os elementos essenciais do ordenamento do território nela trazidos. São eles: democracia (deve ser assegurada a participação da coletividade), globalidade (deve coordenar as políticas setoriais com expressão territorial), funcionalidade (deve considerar tanto as consciências regionais quanto as diferentes realidades constitucionais dos países integrantes) e prospectividade (deve analisar a longo prazo as tendências dos variados fenômenos intercorrentes e afins, citando expressamente os econômicos, ecológicos, sociais, culturais e do ambiente) (OLIVEIRA, 2009).

Dessa forma, caracteriza-se a função gestora, que estrategicamente traça metas organizadas a coordenar, da melhor forma possível, os espaços territoriais das políticas públicas setoriais, preocupando-se, ainda, com o ordenamento do território

²⁷ Edição de setembro de 1988 dos Serviços da Secretaria-Geral do Planeamento e da Administração do Território, Direção-Geral do Ordenamento do Território – SEALOT – MPAT. A Carta Europeia do Ordenamento do Território foi um documento aprovado pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território em 1984 e posteriormente aprovada pelo Conselho da Europa. Trata-se de um enunciado claro de princípios e objetivos que foram compreendidos e assumidos pelos intervenientes na ocasião, com vistas a promover a “corresponsabilidade” para a evolução do ordenamento do território.

e com a correção das desigualdades que sejam geradas ao longo dos anos, dada sua característica de prospectividade.

O objeto do ordenamento do território seria, primordialmente, então, a distribuição das atividades no espaço regional, de uma forma tão organizada e calculada, que fosse possível gerir suas fontes de riqueza e seus núcleos populacionais, de modo a permitir uma conexão com outras áreas, sendo considerada a estrutura global nacional (OLIVEIRA, 2009). Já o objeto do Urbanismo estaria voltado, essencialmente, às propostas desenvolvidas no âmbito do estudo da cidade, da adaptação de sua arquitetura e paisagem e da integração urbana e rural.

As regras sobre o ordenamento do território tendem a ocupar certos aspectos do Urbanismo, assim como ele pode interferir sobre a política de ordenamento do território. Porém, é importante lembrar suas diferenciações, dada a existência de critérios e consoante as definições e as diferenças trazidas, que possibilitam delimitar os institutos entre si. Seja pela adoção do critério da delimitação e âmbito de incidência do objeto²⁸; do critério do

²⁸ Este critério funda-se essencialmente na diferenciação pela constituição do Direito Urbanístico por regras jurídicas que disciplinam o uso, o destino e a transformação do espaço municipal ou, quando muito, intermunicipal, e do ordenamento do território por regras jurídicas do uso, destino e transformação do solo a nível regional e nacional, ou seja, teria um âmbito de incidência e aplicação mais amplo.

engendramento político frente ao arcabouço normativo²⁹; ou, ainda, do critério dos instrumentos jurídicos³⁰.

Segundo Alves Correia (2008, p. 92), vários são os critérios que têm sido avançados no ordenamento jurídico, de modo a dispor sobre as diferenças entre urbanismo e ordenamento do território, e tais parâmetros, apesar de claros e pontuais, não traçam uma “linha rigorosa de demarcação” entre ambos, porém

²⁹ Segundo este critério, alguns autores argumentam não se falar em ordenamento do território, mas em política de ordenamento do território. Os objetivos vastos e imprecisos do ordenamento do território apontariam para a sua perspectiva não como um conjunto de regras jurídicas, mas sim como uma política, segundo informa a professora Fernanda Paula (2009). A visão do ordenamento do território como um problema político deve ser rejeitada. A atestar o lastro jurídico do ordenamento do território está o facto de o seu objetivo fundamental ser a obtenção de uma justiça distributiva, de uma espécie de paridade regional, falando-se até de um mínimo regional garantido. O seu verdadeiro sentido é a criação de condições de vida equivalentes em todas as partes do território. O ordenamento do território visa, assim, garantir uma certa igualdade. O ordenamento do território deve ser visto, à semelhança do urbanismo, como uma matéria regulada pelo Direito.

³⁰ De acordo com este último critério, o Direito Urbanístico recorreria predominantemente a medidas imperativas (regulamentos de atos administrativos), enquanto que o ordenamento do território caracterizar-se-ia pelo recurso dos particulares e a formas contratuais de cooperação com os agentes económicos privados. Segundo Alves Correia (2008), é preciso reconhecer que as técnicas contratuais e as técnicas atrativas ocupam um lugar de destaque no ordenamento do território. Designam-se técnicas atrativas aquelas cuja finalidade é estimular os empresários a implantar as suas indústrias e que se traduzem quer no fornecimento pela Administração das chamadas “estruturas de acolhimento” (equipamentos, grandes obras, redes de comunicação), quer na outorga de subvenções, prêmios, empréstimos em condições favoráveis e benefícios fiscais.

são sinalizadores de diferenças importantes entre essas duas disciplinas.

4 Conclusão

A partir da visão histórica do Urbanismo e de seus elementos diferenciadores do Direito do Urbanismo, percebemos que o arcabouço normativo brasileiro, consoante a CFB/88 e os princípios gerais de um Estado Democrático de Direito, as competências federais estabelecidas e as dinâmicas urbanas em vigor, salvo algum detalhe muito específico, ainda possui espaço para receber retoques legislativo-urbanísticos. O fenômeno da urbanização é inerente ao desenvolvimento social de um país. As funções humanas delimitam o grau de harmonia entre os elementos na *urbes*. Saber interferir no espaço construído e no não construído de modo a estabelecer um equilíbrio entre eles mediante a utilização de instrumentos que viabilizem de forma organizada o ordenamento do território é o que deve nortear o planejamento urbano.

Afinal, ao lado dos instrumentos de política urbana existentes hoje no ordenamento jurídico brasileiro, no plano federal, com previsão constitucional, percebe-se a possibilidade de reforço dessa harmonia e da coerência do sistema de gestão territorial com vistas ao equilíbrio dos elementos em desenvolvimento. E, por isso se diz que o Urbanismo transcenderia o entendimento de mera ciência, mas trataria de uma técnica de agregamento humano ao urbano.

Em nome da igualdade da planificação territorial, inerente às funções humanas na *urbes*, e, ainda, do estabelecimento de uma administração pública mais coerente, transparente e equilibradamente paritária, são definidos instrumentos que auxiliam a política urbana nacional e colaboram para o desenvolvimento urbanístico da sociedade. Exemplo disso é o vasto lastro de elemento e regras na legislação alienígena (portuguesa), e também na legislação pátria, tendentes a fomentar uma política de planejamento urbano eficaz a partir da integração harmoniosa entre elementos de ordenamento do território e ocupação do solo.

Title: Urban Law and Urbanism: Main Differences in Perspective on Brazilian-Portuguese Public Policies of Spatial Planning

Abstract: This article is based on part of the author's Master's thesis, it's the first chapter's summary of her dissertation, and has the aim of promoting reflection on the public policy of Spatial Planning from the Urban Law and Urbanism. The central issue brings together various approaches to public policies for urban development, with the parameter settings of the above institutes, its concepts, its imbrication in Spatial Planning in the light of Brazilian and Portuguese Constitutions. Thus, this article goes back to the origin of Urbanism, as the driving force and engine of an organized urban development, is essentially the main differences between the Urban Law, the Town Planning and Spatial Planning, a Portuguese-Brazilian perspective on policies for urban planning.

Keywords: Urban law. Urbanism. Urban planning, policy, spatial planning. City. Urban planning. Instrument.

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objecto, autonomia e distinções. *RJUA*, Lisboa, n. 1, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. (Coleção Estudos; 67, dirigida por J. Guinsburg).

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2008.

CORREIA, Fernando Alves. A execução dos planos diretores municipais: algumas questões. *RJUA*, Lisboa, n. 3, 1995.

CORREIA, Fernando Alves. A perequação nos planos municipais de ordenamento do território: breves considerações. In: OLIVEIRA, Antonio Cândido (Coord.). *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*. Braga: CEJUR; Universidade do Minho, 2007.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CORREIA, Fernando Alves. Problemas actuais do direito do urbanismo em Portugal. *Revista do CEDOUA*, Coimbra, ano 1, n. 2, 1998.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito urbanístico comparado: planejamento urbano das constituições aos tribunais luso-brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2009.

DIREITO urbanístico. In: WIKIPÉDIA a enciclopédia livre. [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <www.wikipedia.com>. Acesso em: 4 fev. 2010.

ERENBERG, Jean Jacques. *Função social da propriedade urbana: municípios sem Plano Diretor*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. Tradução Lúcio Gomes Machado. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008. (Coleção Debates, 37). Tradução de: Mamière de penser L'urbanisme.

MAZZAROLLI, Leopoldo. *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*. Padova: Ristampa, 1966.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Portugal: território e ordenamento*. Coimbra: Almedina, 2009.

SECCHI, Bernardo. *Primeira lição de urbanismo*. Tradução Marisa Barda e Pedro M. R. Sales. São Paulo: Perspectiva,

2006. (Coleção Debates, 306). Tradução de: Prima lezione di urbanística.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ARAUJO, Kassia Zinato Santos Machado. Direito urbanístico e urbanismo: principais diferenças numa ótica luso-brasileira sobre políticas públicas de ordenamento do território. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 9, p. 157-192, 2015. Anual.

Submissão: 15/4/2015

Aceite: 15/7/15