

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E NOVAS ESPERANÇAS PARA O FUTURO DA POLÍTICA DE PLANIFICAÇÃO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO**THE METROPOLIS' STATUTE AND NEW HOPES FOR THE BRAZILIAN POLICIES AND PLANNING FUTURE: THE INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT PLAN****Luigi Bonizzato¹****Resumo**

O presente Artigo jurídico, metodologicamente amparado por deduções qualitativas a partir de pesquisas bibliográficas e de legislações, sobretudo brasileiras, tem por objetivo central avaliar possíveis e futuros novos rumos para a planificação e planejamento urbanos no Brasil. E isto em razão da criação, pelo Poder Legislativo, do Estatuto da Metrópole, o qual inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado por lei estadual e hierarquicamente superior ao desde 1988, com a promulgação da Constituição brasileira vigente, conhecido Plano Diretor, de competência municipal e com normas gerais mais precisas previstas no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, se em um primeiro momento o Artigo se volta para uma análise mais ampla da figura dos planos urbanísticos, em seguida, ou seja, em seu capítulo segundo, volta-se para conclusões sobre a relevância jurídica e, concomitantemente, urbanística, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual poderá ser responsável por uma primeira e real consolidação, no Brasil, do princípio da articulação entre planos urbanísticos de igual hierarquia. Direitos sociais e urbanísticos, em seu sentido mais amplo e profundo, terão ainda mais terreno para avanço e desenvolvimento, a níveis prático e teórico.

Palavras-Chave: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; Estatuto da Metrópole; Estatuto da Cidade; planos urbanísticos; Constituição.

Abstract

This legal article, methodologically supported by qualitative deductions from literature researches and legislations, particularly Brazilian ones, has as its central objective evaluate possible futures and new directions for urban planning in Brazil. And this because of the creation by the Legislative Branch of the Metropolis' Statute, which inserted in the Brazilian legal system the Integrated Urban Development Plan, approved by State Law and hierarchically higher than the since 1988, with the promulgation of the current Brazilian Constitution, known Director Plan, by municipal competence and with most accurate general rules contained in the City's Statute. In this sense, at first the article turns to a broader analysis of the figure of the urban plans and afterwards, in his second chapter turns to conclusions of the legal and, concomitantly, urban relevance of the Integrated Urban Development Plan, which may be responsible for a first and real consolidation in Brazil of the principle of articulation between urban plans of equal hierarchy. Social and urban rights, in the broadest and deepest sense, have even more ground for progress and development, on the practical and theoretical levels.

Keywords: Integrated Urban Development Plan; Metropolis' Statute; City's Statute; urban planning; Constitution.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor de Direito Constitucional e do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integrante do LETACI/FND/UFRJ (Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições). E-mail: luigiboniz@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pela existência de grandes regiões metropolitanas, formadas por igualmente grandes cidades, a maioria das quais repletas de deficiências e insuficiências variadas. Deficiências e insuficiências que, na verdade, têm como causa desde a falta de planejamento urbano adequado, até o conseqüente desrespeito aos mais basilares direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, sobretudo os de natureza social.

Neste cenário, a chegada, para além do Plano Diretor, originalmente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela mencionada e vigente Constituição Republicana, de outro plano urbanístico, legalmente definido como de maior abrangência e hierarquia, é passo que renova as esperanças por um futuro urbanístico em que se vislumbre uma consentânea articulação entre Planos Diretores de municípios integrantes de regiões metropolitanas, liderados pelo então e agora chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, expressamente contemplado pelo Estatuto da Metrópole, Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015.

Estas as construções que, nas linhas seguintes, serão enrobustecidas e, com a devida e maior clareza, definidas e teoricamente delimitadas.

OS PLANOS URBANÍSTICOS, PRINCÍPIOS E A REALIDADE POLÍTICO-JURÍDICO-URBANA BRASILEIRA

As cidades brasileiras, sobretudo as de grande porte e integrantes de regiões metropolitanas sofrem, inegável e indubitavelmente, desde muito tempo, com inúmeros problemas urbanos, que vão desde a falta de segurança, implacavelmente ligada à violência urbana, até a carência ou, até mesmo, inexistência de serviços públicos e garantia de direitos sociais básicos, tais como moradia, transporte, lazer, entre tantos outros. Aliás, para além dos próprios direitos sociais elencados no caput do Art. 6º da Constituição da República brasileira, as funções sociais da cidade – expressão contida também na mesma Constituição, mais precisamente em seu Art. 182 -, complementam o referido rol do Art. 6º e, embora não explicadas ou enumeradas na Constituição nacional, findaram por ser melhor definidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas da maioria dos Municípios brasileiros².

² Transcreva-se, desde logo, o caput do Art. 182 da Constituição de 1988: “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”. E, a título meramente exemplificativo, perceba-se como as funções sociais da cidade são

Entretanto, se a cadeia relacional normativa apenas anunciada – Constituição de 1988, Constituições dos Estados membros da Federação brasileira e Leis Orgânicas municipais – monta já e, por si só, uma rede de juridicidade em torno do Direito Urbanístico, o caráter naturalmente mais genérico e portador de normas e diretrizes gerais da referida cadeia faz com que não haja suficiência para que se possa garantir uma real e verdadeira concretude, aplicação e materialização de suas previsões. Portanto, para além do contido em textos máximos, sejam de Estados, municípios ou no da própria nação brasileira, mostrou-se, assim como ainda se mostra necessária, uma construção constante de novas e mais precisas normas que venham a direta e imediatamente auxiliar o desenvolvimento e eventual expansão urbana no âmbito das cidades brasileiras. Nesse rumo, principalmente após o advento da Constituição de 1988, surgiram Leis nacionais, estaduais e, sobretudo, municipais, voltadas para a conferência de maior especificidade e afinamento normativo³ ao citado Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade, Plano Diretor, leis municipais urbanísticas, decretos regulamentares e, desde janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole, de forma mais ou menos geral, isto é, portadores de diretrizes e normas jurídicas de cunho mais ou menos genérico, fortaleceram a preocupação com a questão urbana⁴ e significam um avanço, mesmo que

enumeradas em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, a partir, respectivamente, de atuações do Poder Constituinte estadual e municipal. Neste rumo, escolhendo o Rio de Janeiro, nas figuras de Estado e Município, como ilustração, assim estabelece a Constituição do Estado do Rio de Janeiro em seu Art. 229, com especial foco para o parágrafo primeiro: “Art. 229. A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. § 1º As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural”. Seguida pela Lei Orgânica Municipal, cujo Art. 422 assim estatui, com, igualmente, foco direcionado ao parágrafo primeiro: “Art. 422. A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural”.

³ Expressão que objetiva somente reforçar, para o leitor, a ideia de especificidade em matéria legal no país, o qual não pode prescindir tanto de normas gerais, quanto de normas sempre mais específicas e que garantam, com maior precisão, a concretização de direitos.

⁴ Sobre a questão urbana, conferir, entre vários, desde clássicos até autores mais atuais e, de forma mais ou menos direta, as obras intituladas “A questão urbana”, de Manuel Castells (CASTELLS, 2000); “Constituição, Democracia e Plano Diretor, sob o influxo dos direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais” (BONIZZATO, 2014) e “A Constituição Urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico” (BONIZZATO, 2010), de Luigi Bonizzato; a “Reprodução social”, de Ladislau Dowbor (DOWBOR, 2003); “A produção do espaço capitalista”, de David Harvey (HARVEY, 2005); “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”, de Ermínia Maricato (MARICATO, 2002); “Mudar a cidade:

com ainda enorme potencial de crescimento, rumo à consolidação, cada dia maior, do que tanto faltou ao país ao longo de sua história recente: a juridicidade e efetiva atenção e preocupação com os ambientes urbanos⁵.

De todo modo, a partir, hoje, de uma realidade em que o supra referido conjunto de normas se mostra presente e pronto para ser, pelo menos a nível de tentativa, aplicado, certos institutos e figuras jurídico-normativas comportam grande realce. Se com relação ao Estatuto da Cidade, por exemplo, Lei vigente e válida desde 2001⁶ muito já se estudou e concretamente se consolidou, ainda que também muito ainda haja o que se desenvolver, desdobrar, interpretar e aplicar – o mesmo valendo para a figura do Plano Diretor, inicialmente prevista na Constituição Republicana de 1988 e posteriormente bastante fortificada pela mencionada Lei 10.257/2001, apesar de um bom caminho ter que ser percorrido em direção a uma sempre constante e maior aplicação e entendimento de sua relevância, conforme neste breve artigo atenções serão mais intensamente voltadas -, é indispensável entender, compreender e ter ampla e total ciência de que o país muito precisa avançar, a nível teórico e prático, em termos de planejamento urbano, ordenação territorial e, por conseguinte, melhoria das condições de vida nas suas cidades.

Mas, para o que aqui se entende imprescindível se possa minimamente consolidar, novas propostas e desenvolvimentos, assim como, igualmente, novas interpretações e realidades, precisam ganhar cada dia mais força e espaço nas agendas políticas, econômicas, sociais e jurídicas do país, a fim de que, em última instância, consigam entranhar-se na cultura brasileira, jurídica e ligada aos mais variados ramos do saber, de acordo com o já apenas ventilado.

Nessa linha e, caminhando para o recorte temático escolhido como central deste breve Artigo jurídico, entre várias medidas e comportamentos a serem continuamente ajustados, a

uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos”, de Marcelo Lopes de Souza (SOUZA, 2002); e “Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro” (LIRA, S.D.) e “Missões da universidade: a reforma agrária e a reforma urbana” (LIRA, 1997), de Ricardo Pereira Lira.

⁵ O Direito Urbanístico, neste Artigo e por seu autor entendido como ramo autônomo do Direito, foi tradicionalmente, no Brasil, relegado à condição de sub-ramo, ao qual muito mais arquitetos, engenheiros e urbanistas dedicavam alguma atenção. Quando muito, também tradicionalmente foi o referido ramo reputado um sub-ramo do Direito Administrativo por boa parte dos juristas brasileiros. Mas esta história brasileira de verdadeira desconsideração da importância jurídica do referido ramo levou a um alto preço social a ser, por todos, atualmente pago: a desordem, falta de planejamento e legislação pertinente urbanas, apresentam-se como uns dos maiores desafios a serem enfrentados pelo Brasil contemporâneo. Como apresentar soluções factíveis para as tão deterioradas – palavra utilizada em seu sentido mais amplo – cidades brasileiras? É certo que, agora, o esforço não terá que ser simplesmente redobrado, mas aumentado em proporções geométricas.

⁶ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, com entrada em vigor em outubro de 2001, noventa dias após sua publicação.

preocupação, atenção e cuidado com a figura dos planos urbanísticos deve caminhar, por meio de passos largos, no sentido de sua valorização e percepção de essencialidade. Mais precisamente, se o Plano Diretor, único plano urbanístico previsto na Constituição da República, ao longo dos aproximados 30 anos de existência da Carta Magna nacional, ganhou, gradativamente, mais atenções e findou por paralelamente também ser mais conhecido e entendido a nível nacional⁷, tem-se que entender que, isoladamente, sozinho e entregue de forma compartimentalizada aos municípios, além de sem a existência de uma verdadeira política de criação, tipificação e funcionamento de outros tipos, formas e categorias de planos urbanísticos, não conseguirá – repita-se, o Plano Diretor - atender, de forma aqui reputada adequada, aos mais patentes proclames de grupos sociais, principalmente os voltados para a concretização dos já referidos direitos sociais e funções sociais da cidade.

Destarte, se o acima anunciado surge como um problema, um início de preocupação com a temática se apresentou, concretamente, com a entrada em vigor da Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Instituidora do Estatuto da Metrópole, a referida Lei trouxe, aqui, sob um inicial olhar, entendido como em excelente e mais do que oportuna hora, a figura de mais um plano urbanístico para o país. Mesmo que não se esteja diante de previsão no âmbito e patamar da Constituição nacional, a chegada ao ordenamento jurídico de um novo plano urbanístico e, sobretudo, pela Lei estabelecido como hierarquicamente superior ao Plano Diretor, de competência municipal, é motivo para comemorações, ainda que, frise-se, em um primeiro momento, tímidas, devido ao caráter recente da criação e previsão normativa. Enfim, o chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, definido no Art. 2º do Estatuto da Metrópole e com normas de criação e funcionamento melhor definidas nos dispositivos subsequentes do citado Estatuto, representa avanço em matéria de desenvolvimento, expansão, bem-estar social e qualidade de vida em seara urbana.

Contudo, antes mesmo de a ele se dedicar com maior afinco, máxime em visão comparativa e associada ao Plano Diretor, far-se-á, no intuito próximo de enrobustecer o que aqui já se introduziu, breve, específico e recortado exame da figura dos planos urbanísticos. Repita-se,

⁷ Apesar de, em consonância com o já salientado, muito ainda tenha que ser feito e longo caminho tenha que ser percorrido para uma mais eficaz aplicação e mais precisa validade de suas normas, desde seu processo de elaboração até suas revisões decenais e novas criações. Assim como, logicamente e, sem que aqui se esqueça, muito também necessite ser construído e desenvolvido em termos de divulgação e informação para a população em geral, a qual, nos termos da legislação vigente, é peça chave e essencial no processo de criação do Plano Diretor.

começar-se-á por tal exame mais amplo, para que, logo em seguida, chegue-se à inovação legislativa brasileira em matéria de planificação urbanística.

Partindo-se, portanto, da premissa de que o Direito Urbanístico é ramo autônomo do Direito e com princípios norteadores próprios, pode-se verificar então uma das nuances dos planos urbanísticos, qual seja, a que diz respeito à existência de princípios norteadores próprios. Sem grandes e maiores divagações, até porque escapariam dos objetivos do presente trabalho, a partir de entendimento teórico específico, os princípios jurídicos nada mais são do que as traves-mestras do sistema jurídico, irradiando seus efeitos sobre diferentes normas e servindo de balizamento para a interpretação e integração de todo setor do ordenamento em que radicam (SARMENTO, 2000, p. 42)⁸.

Para, portanto, os princípios dos planos urbanísticos é que serão direcionados os esforços deste trabalho, tendo em vista seus fins maiores. De toda forma, já na linha do que se pretende apresentar, imperioso acentuar e deixar clara a existência da patente diferença existente entre princípios de Direito Urbanístico e princípios de planos urbanísticos. Utilizados com muito maior frequência no exterior, isto é, em diversos outros países, os planos urbanísticos possuem alguns princípios norteadores, que não se confundem com os princípios do Direito Urbanístico.

Mas, no que concerne a tais planos e, antes mesmo de se adentrar o estudo dos seus princípios, merecem realce algumas notas prévias sobre suas características e seu tratamento no Direito alienígena, uma vez que em sede estrangeira é que se encontram maiores estudos e detalhamentos de seus contornos.

Primeiramente, precedendo qualquer outra consideração, deve ser logo estabelecida uma definição para o vocábulo plano, aproveitando-se para se estabelecer a sua diferença para a noção de planificação. Enquanto esta é uma atividade que tem como finalidade a elaboração de um plano, este nada mais é do que a concretização daquela. Comumente se afirma, sobretudo em outros ordenamentos jurídicos, que a relação existente entre o Direito Urbanístico e os planos é de tal ordem que não é possível conceber-se os primeiros sem os segundos (CORREIA, 2001, p. 167).

⁸ No que tange às suas características, quatro podem ser indicadas, de acordo com teoria alemã específica. Primeiramente, os princípios não valem sem exceção e podem entrar entre si em oposição ou em contradição. Além disso, os princípios não têm pretensão de exclusividade, ou seja, uma mesma consequência jurídica, própria de determinado princípio, também pode ser conectada com outro princípio. Em terceiro lugar, os princípios ostentam o seu sentido próprio apenas numa combinação de complementação e restrição recíprocas. E, enfim, os princípios necessitam, para a sua realização, da concretização através de subprincípios e de valorações singulares com conteúdo material próprio, uma vez que, ao contrário das regras jurídicas, não comportam aplicação imediata, devendo ser normativamente consolidados antes de sua real e efetiva aplicação (CANARIS, 1996, p. 88-99.).

Realmente, a organização adequada do espaço urbano faz-se por meio da elaboração de planos urbanísticos⁹, os quais têm também sua importância em nosso ordenamento jurídico, pelo qual o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.¹⁰

Entretanto, a relevância emprestada aos planos urbanísticos em outros países¹¹ é bem mais marcante do que a a ele conferida no Brasil¹². Aliás, que se diga, a atenção dada ao Plano

⁹ É relevante destacar a existência de outros planos além dos chamados urbanísticos. A título meramente ilustrativo, os planos podem ser também econômicos. Como destaca Fernando Alves Correia, "(...) a planificação urbanística distingue-se da planificação económica porque (...) tem o território como objecto, sobre ele intervém e pretende intervir directamente, prosseguindo efeitos de planificação da actividade económica apenas enquanto conexos com a planificação do território, somente enquanto efeitos condicionados ou induzidos pela planificação do solo. O plano económico é o acto ou conjunto de actos jurídicos por meio dos quais o Estado define para determinado período os grandes objectivos da política económico-social e as vias ou meios da sua implementação ou concretização" (CORREIA, 2001, p. 174.).

¹⁰ Este o teor do § 1º, do aqui já transcrito Art. 182, da Constituição brasileira de 1988. O Estatuto da Cidade, seguindo a orientação constituinte, apenas corroborou a importância dos Planos Diretores municipais, fazendo depender a eficácia e aplicabilidade de diversos instrumentos de política urbana da elaboração, pelos municípios, de seus Planos Diretores.

¹¹ Entre outros, cabe aqui citar o ordenamento jurídico italiano e o espanhol, nos quais há, inclusive, relação clara entre o Direito Urbanístico e o Direito Penal. Na Itália, no intuito de ordenar a complexa e fragmentária normatização acerca da matéria, foi criado o Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, aprovado pelo Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) nº 380 de 06 de junho de 2001. E, nos termos de seu Art. 44, retomando previsões já existentes quando da criação da Lei Urbanística de 1942, várias são as sanções penais para os casos de desrespeito às disposições legais urbanístico-edilícias, graduadas segundo a gravidade do ilícito (o caso mais grave, com a consequente aplicação de maior pena – prisão de até dois anos e multa de 30 a 100 milhões de Liras – equivalentes, aproximadamente, a 30 a 100 mil Euros - seria o de intervenção edilícia nas zonas subordinadas a vínculo histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e ambiental em total desconformidade com a permissão edilícia). No âmbito do Direito Espanhol, o novo Código Penal de 1995 previu expressamente no Capítulo I, do Título XVI, do Livro Segundo, condutas típicas de desrespeito à ordenação urbanística e, por consequência, do território, na ocorrência das quais fica o infrator sujeito à pena de prisão. Segundo destaca Manuel Gómez Tomillo, "el deterioro progresivo del paisaje urbano, la escasez de espacios comunitarios, la mala distribución demográfica traducida en el aumento de la concentración en zonas muy densamente pobladas y el abandono de otras, el incremento del precio de la vivienda, etc. determinan la irrupción del Derecho penal en este campo (...)" (TOMILLO, 2000, p. 02-03.). No entanto, no que se refere à tipificação penal de condutas atentatórias à ordem urbana, vêm sendo levantadas questões ligadas à transformação de até então ilícitos administrativos em delitos de natureza penal. Neste sentido, assim se posiciona José Luis Laso Martínez: "La conversión así de algunos ilícitos administrativos en ilícitos penales, por primera vez en la historia del Derecho penal, supone un hecho de la mayor trascendencia, que comporta múltiples repercusiones recíprocas entre la acción administrativa específica y la represión penal (...)" (MARTÍNEZ, 1997, p. 15.). Sobre a relação entre Direito Penal e Direito Urbanístico na Espanha, conferir, além das obras apenas citadas, a intitulada, em língua espanhola, uma vez que sem tradução para a língua portuguesa, "La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho", de cunho de Maria Pardo Álvarez (ÁLVAREZ, 2005).

¹² De acordo com o neste trabalho já exposto e, a seguir, ainda labutado, além de o grande foco do legislador ter-se voltado sempre e apenas para o Plano Diretor municipal, não há tradição no país de grande atenção voltada à sua elaboração. Embora os debates na sociedade venham aumentando, com o estudo do Plano Diretor não vem ainda se preocupando a maioria das Faculdades de Direito brasileiras, nem mesmo também a grande maioria dos governos municipais, os quais, muitas vezes, elaboram Planos Diretores por meio de meras reproduções de outros Planos Diretores vigentes em outros municípios, desprezando-se, desta forma,

Diretor pelos municípios que se enquadram nas obrigações constitucional e legal é, majoritária e notoriamente¹³, ora insuficiente, ora pernicioso - uma vez que voltada a específicos interesses, contrários aos valores sociais de busca do bem-estar social e da qualidade de vida nos centros urbanos¹⁴ -, ora, enfim, simplesmente inexistente. E, para piorar esse quadro de insegurança e imprecisão no tocante à própria efetividade dos Planos Diretores, nas grandes aglomerações urbanas, onde vários municípios findam por, conjuntamente, formar uma única área urbana, a articulação entre estas leis (Planos) de competência municipal é mínima ou sequer constatável, tornando as chamadas regiões metropolitanas brasileiras alvo da inexistência total de planejamento urbano integrado, consentâneo e minimamente adequado.

Aqui, então, chame-se a atenção para o problema ligado à própria forma de Estado federal brasileira, que entrega a competência preponderante em matéria urbanística aos municípios, os quais, ainda que em zonas limítrofes, possuem competências subdivididas por seus respectivos territórios. Assim, a existência de um ou outros mais planos urbanísticos, de hierarquia superior e com força resultante de uma previsão legal e/ou constitucional, assim como ocorrido com o Plano Diretor, pode ser um primeiro passo para a melhoria deste problema ligado à falta de relação, entendimento, complementação e, conforme a seguir se verá, articulação entre Planos Diretores. Destarte, na linha do apenas dito, a falta de integração entre certos Planos Diretores, sobretudo de grandes áreas urbanas, como são as chamadas regiões metropolitanas¹⁵, assim como a, até o início do ano de 2015, própria existência de somente um único e principal plano urbanístico a partir do texto constitucional e do Estatuto da Cidade, findaram por trazer um prognóstico nada positivo para o desenvolvimento urbano do país, fato este, sem dúvida, mitigado, suavizado e, quiçá, a ser modificado com o advento do Estatuto da Metrópole e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

as peculiaridades e particularidades de cada localidade, sem se falar do desleixo ainda maior com a importância da criação de um Plano Diretor consentâneo para cada cidade do país.

¹³ Muito embora, conforme já por vezes dito, sua relevância seja patente e muito já se tenha evoluído em matéria de atenção e preocupação com o tema e, por corolário, à figura deste plano urbanístico brasileiro.

¹⁴ Pois é inegável o papel do capital, por meio de clássicas formas especulativas no âmbito imobiliário. Para aprofundamentos sobre questões relacionadas à influência capitalista na configuração do espaço urbano, conferir, entre vários, os já citados Livros de David HARVEY e Ricardo Pereira Lira, respectivamente intitulados "A produção do espaço capitalista" (HARVEY, 2005), "Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro" (LIRA, S.D.) e "Missões da universidade: a reforma agrária e a reforma urbana" (LIRA, 1997).

¹⁵ O termo "regiões metropolitanas" encontra-se previsto, expressamente, no § 3º, do Art. 25, da Constituição da República, que assim estatui: "Art. 25. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Por outro lado, conforme se anunciava, a legislação vigente em alguns países da Europa continental, por exemplo, demonstra, com clareza, toda a magnitude dos planos urbanísticos naqueles ordenamentos. Na Itália, com base na lei urbanística de 1942, modificada em 1967 e em 1977, três planos despontam como fundamentais: um plano territorial de coordenação (regional); um plano de regulação geral (cidade); e outro de caráter particular e mais próximo das necessidades diretas do território por ele abrangido (bairro).¹⁶ O mesmo ocorre em países como Espanha¹⁷ e Portugal¹⁸, cada qual utilizando terminologia própria, mas análoga ao apenas apresentado sobre o regime italiano.

No Direito francês e no alemão¹⁹, tem-se, respectivamente, a previsão de planos regionais e da cidade, e da cidade e de bairro.

Em breves considerações, os planos regionais são aqueles que contêm diretrizes gerais, de elaboração não obrigatória, mas vinculativa e que têm como objetivo cuidar de grandes equipamentos de infraestrutura e inserir a cidade na rede urbana do país. Já os planos que têm como abrangência a cidade, denominados, de forma geral, planos urbanos, são aqueles nos quais se estabelecem os índices urbanísticos, sendo de elaboração obrigatória. E, por fim, os planos de bairro são os que detalham os planos urbanos, apresentando o desenho urbano a ser seguido.²⁰

A título de acréscimo ao que ora se analisa, também é interessante notar que, para além dos exemplos da Europa continental, o Direito Urbanístico norte-americano não abandonou a figura dos planos urbanísticos e a necessidade de sua existência e aplicação. Ressalte-se que os Estados Unidos possuem a peculiaridade da existência dos *planning* e dos *zoning ordinances* ou *zoning regulations*. Pelos segundos, ou seja, pelos *zoning ordinances* ou *zoning regulations*, põem-

¹⁶ Para uma investigação mais detalhada dos inúmeros planos urbanísticos previstos no Direito Italiano, sugere-se conferir o trabalho, sem tradução para o idioma português, “Manuale di urbanística”, de autoria conjunta de Guido COLOMBO, Pagano FORTUNATO e Mario ROSSETTI, publicado no ano de 2001.

¹⁷ Lei de Regime do Solo e de Ordenação Urbana de 1956, modificada em 1975, 1992 e em 1998.

¹⁸ No Direito português, diversos decretos-lei merecem destaque, tais como o 176-A de 1988, o 69 de 1990, o 438 e o 448 de 1991, o 151 de 1995, o 380 de 1999 etc.

¹⁹ Na França, destaque para o Código de Urbanismo e de Habitação de 1954, modificado em 1973, e na Alemanha para a Lei Federal de Ordenação Urbanística de 1960.

²⁰ Sobre planos urbanísticos e as céleres considerações de sua incidência no Direito estrangeiro, conferir os Livros de Aldo Fiale (FIALE, 1998), Filippo Salvia (SALVIA, 2002), Jesús Maria Chamorro González (GONZÁLEZ, 2003) e Victor Carvalho Pinto (PINTO, 2005), respectivamente intitulados, com respeito às línguas originais, “Compendio di Diritto Urbanistico”, “Diritto urbanístico”, “Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes” e “Direito urbanístico, plano diretor e direito de propriedade”. E os aqui anteriormente já mencionados trabalhos “Manuale di urbanística”, “La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho” e “O plano urbanístico e o princípio da igualdade”, respectivamente de Guido Colombo, Pagano Fortunato e Mario Rossetti (COLOMBO, 2001), Maria Pardo Álvarez (ÁLVAREZ, 2005) Fernando Alves Correia (CORREIA, 2001).

se em prática as previsões dos primeiros, quais sejam, os *planning*. Estes apenas propõem e não impõem qualquer restrição sobre o solo da área que cobrem. Forma-se um projeto para diversas medidas reguladoras sugeridas, sendo menos o cidadão o destinatário dos *planning* do que o próprio Poder Público. Por outro lado, os *zoning ordinances* possuem um conteúdo concreto e regulador, mais se aproximando dos planos urbanísticos dos países da Europa continental aqui destacados. Limitam, restringem e regulam o uso do solo no interesse do bem-estar público e controlam e regulam a utilização, o crescimento e o desenvolvimento do solo em uma determinada localidade²¹.

Não há dúvidas de que os planos urbanísticos são e foram, historicamente, de suma importância para cada um dos países citados, tendo funções várias em sua organização urbana interna. Dentre as mencionadas funções, não se pode olvidar as três a seguir elencadas, quais sejam:

1. A de inventariação da realidade urbanística, significando que todos os planos devem fazer um levantamento da situação existente, assim como das respectivas causas, no que tange aos vários aspectos da utilização do território que constitui o seu raio de abrangência;
2. A de conformação do território, pela qual se pretende um desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas da correspondente faixa territorial; e
3. A de conformação do direito de propriedade do solo²², uma vez que o plano tem como efeito o estabelecimento de prescrições que atingem a essência do direito de propriedade, por meio da classificação do uso e destino do solo, da divisão do território em zonas e da definição dos parâmetros a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação de cada uma delas (CORREIA, 2001, p. 181-185).

É possível notar, portanto, que, em sede internacional, vários ordenamentos jurídicos, principalmente (mas não somente) dos países desenvolvidos aqui citados, valorizam significativamente a figura dos planos urbanísticos, os quais são a chave para a organização e para

²¹ Para maiores detalhes sobre o sistema de planos urbanísticos nos Estados Unidos, conferir, entre outros, “La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho” (ÁLVAREZ, 2005, p. 392-419) e “Direito urbanístico, plano diretor e direito de propriedade” (PINTO, 2005, p. 92-99), obras anteriormente já mencionadas neste Artigo.

²² O Plano Diretor, elaborado pelos municípios brasileiros, poderá prever a existência de áreas nas quais incidam limitações ao direito de propriedade - garantido pela Constituição de 1988, juntamente com a função social da propriedade (Art. 5º, incisos XXII e XXIII) -, entre outros, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, sob pena de, em caso de não cumprimento do dever imposto, incidência de sanções específicas, quais sejam, o imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Estes institutos são, inclusive, os citados no Art. 182, § 4º, da Constituição da República, reproduzidos, mas melhor detalhados na Lei 10.257/2001.

o desenvolvimento urbano daqueles países. No Brasil, em que pese a expressa menção constitucional ao Plano Diretor e a confirmação de sua importância na Lei nº 10.257 de 2001, recentemente acrescida da chegada do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ainda não se enraizou uma cultura de preocupação suficiente com os planos urbanísticos, sendo estes, por vezes, relegados a uma esfera de atenção secundária, conforme já aqui realçado, o que se espera, sobretudo a partir do Estatuto da Metrópole, comece a ter um caminho e foco redirecionados.

Nessa linha de exame, ou seja, dos planos urbanísticos e de realidades distintas da brasileira, comportam ainda realce algumas noções sobre o Direito Urbanístico no âmbito da União Europeia. Nesta seara a atenção se volta para uma possível competência europeia sobre a ordenação territorial, máxime como mais um exemplo de como em outros países e, até, blocos de países, a atenção com questões micro e macro-urbanas já há tempos atingiu patamar de relevância sobremaneira mais acentuado do que no Brasil.

Assim, voltando ao exemplo europeu, saliente-se que, em realidade, a preocupação com as questões ambientais serviram de pontapé inicial para que se vislumbrasse uma quiçá atuação comunitária no âmbito das questões urbanísticas. Alguns documentos despontaram como essenciais para a inserção do tema na agenda europeia, tais como o Livro Verde sobre meio ambiente urbano, publicado em 1990 pela Comissão das Comunidades Europeias; o Europa 2000 – Perspectivas para o desenvolvimento do território comunitário -, publicado em 1992; o Europa 2000 + - Cooperação para a ordenação do território europeu, publicado em 1994; o Livro Branco – crescimento, competitividade e emprego -; o Tratado da União Europeia de 1992; e, entre outros, o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia na sua versão consolidada pelo Tratado de Amsterdan de 1997 e modificado pelo Tratado de Nice de 2001.

No que se refere ao último documento acima citado, o parágrafo segundo de seu Art. 175, a propósito da política comunitária em matéria de meio ambiente, determinou a adoção de medidas que se refiram à ordenação territorial e à utilização do solo. É indubitável que a concepção de ordenação territorial como veículo de consecução do desenvolvimento sustentável encontra-se na base de tais diretrizes traçadas pelos mencionados documentos europeus. Nesta linha, não há como se negar que os rumos comunitários na Europa vêm, já há tempos, apontando para uma preocupação com o urbano e suas consequências.

No entanto, no cerne do debate sobre a atuação da Comunidade Europeia nas questões sobre planejamento urbanístico, as quais detêm normalmente conteúdo e abrangência indiscutivelmente locais, situa-se a incidência do princípio da subsidiariedade, o qual informa que a

União Europeia, no âmbito dos assuntos que não sejam de sua competência exclusiva, intervenha somente na medida em que os objetivos da ação pretendida não possam ser alcançados de maneira suficiente pelos Estados membros e, por conseguinte, possam desenvolver-se melhor, devido à dimensão ou aos efeitos da ação contemplada, a nível continental.

Apesar de o tema despertar controvérsias no mundo europeu, tendendo-se sempre a privilegiar as decisões e as normas locais, ressaltando-se uma função meramente de apoio da União Europeia, em duas situações os partidários de uma atuação mais ampla e direta da Comunidade Europeia em matéria urbanística defendem o dever de uma participação comunitária mais eficaz: quando a proteção do meio ambiente aconselhar a adoção de medidas de ordenação do território e de utilização do solo; e quando o desenvolvimento das redes trans-europeias ligadas aos setores de transporte, de telecomunicações e de energia indicar, da mesma forma, a tomada de medidas de ordenação adequada do território e de utilização consentânea do solo.

Qualquer que seja o entendimento, entretanto, não há dúvidas de que a planificação urbana das cidades e regiões europeias encontra seu fundamento de validade nas normas urbanísticas (nelas incluídos os planos urbanísticos) de cada Estado membro, tendo a União Europeia competências genéricas que levam a um papel orientador fundamental, sem se olvidar, como já devidamente salientado, a hipótese de um papel mais direto na organização urbana quando esta gerar efeitos para além dos limites e confins dos Estados nacionais.²³

Determinados os contornos básicos da planificação urbana na Europa²⁴, na linha assim da preocupação com a figura dos planos urbanísticos, exurgem alguns princípios que devem nortear a elaboração destes planos. Neste sentido, após as considerações acima e se chegando em um dos pontos centrais de análise deste Artigo, são normalmente citados como princípios de planos urbanísticos os princípios da legalidade, subdividido nos princípios da homogeneidade da planificação, da tipicidade dos planos urbanísticos, do desenvolvimento urbanístico em

²³ Não se pode deixar de perceber que algumas competências da União Europeia interferem nas decisões de âmbito local. E, por outro lado, competências locais também podem dizer respeito à Comunidade como um todo. Neste sentido, ressalte-se: “De una parte, no hay que perder de vista cómo las políticas urbanísticas y de ordenación del territorio nacionales tienen una dimensión europea que conecta o que afecta a sectores sobre los que la Comunidad Europea sí tiene competencias específicas. Y a la inversa – y de otra parte –, debemos advertir que el ejercicio por las autoridades comunitarias de sus competencias propias sobre ciertas materias (sobre políticas sectoriales con relevancia territorial) condiciona, en buena medida, incide u orienta las diferentes políticas territoriales (la de ordenación del territorio principalmente e indirectamente a partir de ésta, la urbanística) que las autoridades competentes de los Estados miembros quieran diseñar” (ÁLVAREZ, 2005, p. 525-526.).

²⁴ Tanto em alguns países específicos, quanto no âmbito da Comunidade Europeia e com o objetivo de fortificar a base e focos centrais do presente Artigo.

conformidade com o plano, da obrigação de planificação, da definição pela lei do procedimento de formação dos planos urbanísticos e da determinação pela lei de um regime particular para certos tipos de bens; da hierarquia; da proibição do excesso; e da igualdade (CORREIA, 2001, p. 285-298).

Victor Carvalho Pinto assinala a existência dos princípios da hierarquia, segundo o qual os planos de menor abrangência estão subordinados aos planos de maior abrangência; o princípio da contra corrente, pelo qual os planos de maior abrangência devem respeitar os planos de menor abrangência, de modo a preservar as situações pré-constituídas; o princípio da articulação, de acordo com o qual mesmo planos de igual hierarquia mas relativos a espaços distintos devem harmonizar-se; e o princípio da tipicidade dos planos, que indica a necessidade de os planos urbanísticos serem detalhadamente regulamentados por leis, as quais devem definir os planos que podem ser elaborados e seus respectivos conteúdos (PINTO, 2005, p. 83-91).

Nessa seara e, considerando o anteriormente já anunciado, entende-se que uma especial atenção deve ser conferida a pelo menos três dos princípios acima elencados, sem se retirar, logicamente, qualquer força e relevância dos demais. Voltar-se-ão olhares atentos, assim, aos princípios da legalidade (tipicidade), hierarquia e articulação.

É o que se verá e sobre o que se fundará o capítulo subsequente.

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO E OS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, HIERARQUIA E ARTICULAÇÃO

Enquanto no capítulo anterior atenções se voltaram aos planos urbanísticos e sua realidade no Brasil, sem se afastar exame brevemente comparativo com modelos de planificação adotados em outros países, debruçar-se-á, agora, este Artigo, sobre a relação entre alguns selecionados princípios que norteiam os planos urbanísticos e a esperança de que novos rumos possam ser tomados pelo país a partir do advento do Estatuto da MetrÓpole e previsão, para além do Plano Diretor, de outro Plano, qual seja, o já mencionado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Examinando-se o caso brasileiro, sobretudo em momento que antecedeu a chegada e entrada em vigor do Estatuto da MetrÓpole, aqui se entende que, se a lei e, preferencialmente, a própria Constituição de 1988, tivessem sido ainda mais generosas e previsto planos urbanísticos de maior abrangência do que o Plano Diretor, entregue à competência exclusiva dos municípios e, mesmo assim, que reunirem as exigências legais para sua elaboração – tais como uma população de, no mínimo vinte mil habitantes, entre outras, acrescentadas pelo Estatuto da Cidade -, poder-

se-ia vivenciar uma realidade menos problemática para os referidos Planos. E isto porque um plano urbanístico de maior hierarquia faria muito bem a Planos Diretores, principalmente de municípios limítrofes e ocupantes de regiões metropolitanas, a fim de que se conferisse a eles a devida liga, a necessária ligação e articulação, capazes de ajustar interesses e necessidades urbanas que ultrapassassem, no país, as linhas divisórias municipais. Transportes públicos, redes de saneamento, segurança, lazer etc. poderiam ser muito melhor tratadas, sob o prisma do desenvolvimento urbano e da ordenação territorial, se, em resumo, a articulação mencionada fosse uma regra e, não, uma exceção, sendo até benevolente com tal classificação. Pois, na verdade, esforça-se para encontrar alguma articulação verdadeira em pouquíssimos Planos Diretores de municípios limítrofes. Se já é um sacrifício para a maioria dos municípios elaborar seus Planos Diretores, imagine articulá-los com os Planos de municípios vizinhos.

Na verdade, tal realidade sempre mascarou um problema – até mesmo federativo – muito maior, ligado à completa falta de diálogo entre poderes e instituições. É mais fácil encontrar-se no Brasil, ainda mais em matéria urbanística, um completo isolamento e silêncio institucional do que qualquer diálogo, como propõem belas teorias, sobretudo estrangeiras. Câmaras de Vereadores, muitas vezes até com proximidade territorial, não têm qualquer relação formal ligada à discussão de interesses que transcendem a esfera de incidência municipal²⁵. A lógica brasileira sempre foi, realmente, a do isolamento, corroborada, portanto, pela inexistência de planos urbanísticos de maior abrangência e hierarquicamente superiores ao Plano Diretor, o que poderia a este conferir uma necessidade maior de articulação, harmonização e diálogo com Planos Diretores vizinhos, fato que, certamente, favoreceria a integração de aplicação e incidência de institutos e instrumentos de política urbana. Pois, por exemplo, como pensar e planejar segurança, transporte, lazer, moradia, entre outros direitos sociais em um bairro ou, às vezes, até determinada rua divisória entre municípios, sem se pensar na continuação natural e imediata do território que, às vezes, limita-se a poucos metros de distância?

Veja-se, por exemplo, o caso da região metropolitana²⁶ do Rio de Janeiro. Uma das maiores do país, sofre com já, lamentavelmente, problemas urbanos consideráveis: insegurança,

²⁵ Apesar de poderem existir, relações informais entre entes, instituições e Poderes não são entendidas, neste estudo, como capazes de sedimentar e criar um real elo ou mera comunicação institucional, da maneira como teoricamente são concebidos. Tais relações, entretanto e, certamente, existem, acontecem, mas escapam da esfera de quantificações e, principalmente, da geração de efeitos concretos e causadores de uma modificação na relação e convívio entre os mencionados entes, órgãos e instituições no país.

²⁶ Sobre a previsão constitucional da figura das regiões metropolitanas, conferir nota de rodapé nº 14. Para um estudo mais aprofundado do tema, recomenda-se, entre vários trabalhos de qualidade, os sempre atuais

transportes públicos e coletivos deficitários, falta de saneamento básico, coleta de lixo comprometida, inexistência de áreas de lazer e convívio social que estimulem relações pessoais harmônicas, carentes redes elétrica, de esgoto, de fornecimento de água (estes últimos vinculados à já citada falta de saneamento básico) e de telecomunicações, ausência de programas habitacionais que solucionem a ocupação irregular de terras públicas e privadas, completamente afastada de qualquer planejamento urbano consentâneo etc.

E, neste contexto, o quadro de deterioração urbana se agrava com o que o Autor há tempos entende como um defeito do ordenamento e estrutura jurídica do país, ou seja, a já neste Artigo explicada falta e insuficiência de planos urbanísticos, sobretudo contemplados pela Constituição. Pois, se existisse uma previsão de planos de maior abrangência e formadores de uma cadeia hierárquica, poder-se-ia estar diante do pontapé necessário para o diálogo e a articulação entre os Planos Diretores de cidades e municípios vizinhos.

A realidade, assim, desde a Constituição de 1988 – valendo-se desta como marco constituinte e temporal - não foi essa. Apesar de, paralelamente, ter a mesma Carta Magna sido feliz ao estabelecer a necessidade, a partir de sua promulgação, posterior e genericamente complementada pelo Estatuto da Cidade, de criação do plano primeiro urbanístico brasileiro, isto é, o Plano Diretor, de competência municipal e territorialmente ligado à respectiva área do município que o cria e elabora, aproximados 30 anos após a entrada em vigor da Lei Máxima brasileira, já se pôde perceber como a ausência de outros planos urbanísticos foi comprometedora do desenvolvimento urbano e, por outro lado, como sua presença, isto é, de outros e variados – mas coordenados - planos urbanísticos pode ser o caminho a ser seguido rumo a melhorias urbanas múltiplas.

Nesse contexto e, antes tanto do advento do Estatuto da Metrópole, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e de sua própria ainda absorção pelo ordenamento jurídico, comunidades sociais e políticas do país, em pesquisa específica e delimitada, foram examinados os Planos Diretores de cinco municípios (com atenção mais direta ao texto de quatro Planos²⁷) que

“Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”, de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (RIBEIRO, 2004) e “O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio espacial nas metrópoles brasileiras”, de Marcelo Lopes de Souza (SOUZA, 2000).

²⁷ Por opção e escolha metodológicas e a fim de não alongar demasiadamente citações neste Artigo, o Plano Diretor do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2001 (revisto – na verdade, realmente reelaborado – com quase dez anos de atraso, de acordo com o mandamento contido no Estatuto da Cidade, que determina a necessidade de os Planos Diretores serem revistos, pelo menos, de dez em dez anos), não terá seu texto aqui mencionado de forma direta. Objetivou-se examinar municípios menores, mas

integram a região metropolitana do Rio de Janeiro, com foco na ideia de articulação e relação. Em outras palavras, em uma realidade como a acima já bem exposta, ou seja, em que não existia qualquer dever de relação entre municípios vizinhos, integrantes de uma aglomeração urbana, no momento de criação de seus Planos Diretores e, portanto, no que diz respeito ao planejamento ligado ao desenvolvimento urbano municipal, foram gigantescos o isolamento e a falta de articulação encontrados, causas e reflexos claros do gravíssimo cenário urbano nacional, sobretudo nas principais e mais populosas capitais do país. O que se identificou na análise direta dos dispositivos dos Planos Diretores desses municípios escolhidos e recortados, certamente reflete, em menor ou maior grau, sem dúvida, um problema de todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do país, dada a já insistentemente mencionada inexistência de respeito ao princípio da articulação, que deveria nortear a elaboração dos Planos Diretores no Brasil. O resultado, assim, da análise isolada e comparativa dos Planos Diretores dos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti mostrou e demonstrou o que ora se proclama: a patente ausência de articulação entre eles, apesar de se referirem a municípios integrantes de uma mesma região metropolitana²⁸.

populosos e integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro, em sua eventual relação com municípios vizinhos, entre os quais o do Rio de Janeiro, mais importante do Estado que leva o mesmo nome e um dos mais populosos e, também, relevantes, sob vários pontos de análise – econômica, social, turística, cultural etc. – do país. Apenas a título complementar, vale ressaltar que o caso do Rio de Janeiro guarda importante peculiaridade. Após o decênio previsto no Estatuto da Cidade, começaram a ser apresentados, pelo Poder Executivo, projetos de Planos Diretores (os chamados “Substitutivos”) junto à Câmara dos Vereadores do Município. Contudo, começadas as discussões sobre os referidos projetos, com a necessidade de participação popular e a tomada de providências para que pudesse minimamente ocorrer e se consubstanciar, além da necessidade de debates legislativos dos referidos projetos, com oportunidade para a apresentação de emendas, ora populares, ora de vereadores, sobre o texto originalmente apresentado e submetido ao Poder Legislativo, foram-se passando os anos sem que se conseguisse finalmente votar e aprovar um novo Plano Diretor para o município. Certamente, muito perdeu o município com tal atraso, gerado, entretanto, em sua maior parte, pela própria complexidade das relações políticas e institucionais do país e, mais precisamente, também e sobretudo do Município do Rio de Janeiro.

²⁸ Veja-se, assim o resultado, com menção direta aos dispositivos dos Planos Diretores dos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti. No Plano Diretor de Niterói, em sua última versão até a conclusão deste Artigo, o dispositivo encontrado com ligação mais direta a um possível embrião de articulação, mais precisamente, entre Niterói e Rio de Janeiro, ligados fisicamente entre si pela Ponte Rio-Niterói, foi o Art. 60, a seguir transcrito: “Art. 60 - Para elaboração do Plano Diretor de Transportes Públicos ficam estabelecidas as seguintes diretrizes: (...) X - estímulo à descentralização física do sistema de transporte hidroviário, considerando prioritariamente a ligação Charitas (Niterói) - Rio de Janeiro com objetivo de atender a Região Oceânica, Pendotiba, São Francisco, Charitas, Jurujuba e grande parte de Icaraí e Santa Rosa”. E, no mesmo Plano Diretor de Niterói, encontra-se, também no Art. 60, menção a um município limítrofe, desta vez o de São Gonçalo: “Art. 60 - Para elaboração do Plano Diretor de Transportes Públicos ficam estabelecidas as seguintes diretrizes: (...) V - definição da viabilidade da implantação, de um sistema de transporte público de alta capacidade para ligação com São Gonçalo, utilizando-se o leito da Estrada de Ferro Leopoldina; VI - definição de novas alternativas de ligação de diversos bairros de Niterói com São Gonçalo,

através de sistema integrado de transportes coletivos”. No Plano Diretor de São Gonçalo, também um embrião de articulação é encontrado no Art. 8º, entretanto, não uma articulação com seu Município mais próximo e com maiores linhas divisórias, qual seja, Niterói, mas, sim, com o Município do Rio de Janeiro e, mesmo assim, com a chamada região metropolitana do Rio de Janeiro. Eis a genérica previsão: “Art. 8º Constitui objetivo central do Plano Diretor do Município de São Gonçalo assegurar o bem-estar de seus habitantes, a partir da promoção do desenvolvimento sustentável da cidade, ou seja, do ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana do Município. Parágrafo único. Para atender ao objetivo central do Plano Diretor serão desenvolvidos no Município os seguintes pólos: (...) II - Pólo de Promoção de Feiras, Eventos e Negócios, aproveitando a localização do Município na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; III - Pólo de Confeccões e de Produtos Farmacêuticos, voltada ao abastecimento do mercado potencial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, aproveitando as vantagens de sua localização”. No Plano Diretor de Duque de Caxias, em matéria de articulação e relação com municípios vizinhos, prepondera a completa superficialidade. No tocante a um possível esboço de articulação com o Rio de Janeiro e, como já ocorrido em Plano Diretor anteriormente citado, mais precisamente com a respectiva região metropolitana, veja-se o dispositivo seguinte: “Art. 6º. Constituem objetivos estratégicos desta Lei: (...) V. Recuperar e promover a identidade de Duque de Caxias no cenário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, qualificando a imagem do Município como de referência fluminense com as seguintes peculiaridades: (...) c) Principal pólo industrial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; d) Pólo logístico em tecnologia, estocagem e distribuição de produtos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. Já, por fim, o Plano Diretor de São João de Meriti, em menção a municípios fronteiriços, como Duque de Caxias e Rio de Janeiro, apresentou uma leve maior riqueza, muito embora discutível do ponto de vista de fixação de uma real articulação, nos moldes do que ora se defende. Alguns artigos, mais precisamente, os Artigos 26, 27 e 163, podem ser reputados, ainda que singelamente, uma demonstração de maior preocupação com o entorno municipal, vias de ligação extra e trans-municipais, entre outras questões. A seguir, transcrições exemplificativas de partes dos Artigos 26 e 163 do referido Plano Diretor: “Art. 26 - O sistema viário do território de São João de Meriti é composto pelas vias metropolitanas existentes e projetadas e o arruamento na cidade, que se divide em vias arteriais, coletoras, locais, ciclovias e vias de pedestres, calçadas, com geometria que permita o acesso universal, e pela ferrovia de transporte de passageiros, suas estações e os terminais rodoviários. Parágrafo único. A classificação e a hierarquização das vias será feita da seguinte forma: I – Vias Estruturantes Metropolitana, que são as vias metropolitanas que cortam ou acessam o município, fazendo a ligação de diversas cidades: a) Via Dutra; b) Avenida Automóvel Clube; c) Linha Vermelha; d) Via Light; e) Estrada de Ferro Central do Brasil e as Avenidas marginais a esta; f) Metrô, chegando a Pavuna; g) Estrada de Ferro Auxiliar e suas ruas e avenidas marginais; h) As ligações transversais Nilópolis-Caxias e Olinda-Caxias; i) As ligações longitudinais Belford Roxo-Rio de Janeiro; II – Vias Metropolitanas Projetadas, que são as vias também estruturantes, porém necessitam de obras de melhoria, complementação ou de implantação, mesmo fora da cidade de São João de Meriti, visando maior integração com a metrópole; (...) Art. 163 - Para que São João de Meriti venha a ter a acessibilidade que lhe permita uma eficiente integração à metrópole e seus centros e sub-centros é preciso que se implemente e complete as seguintes rodovias: I – o Arco Metropolitano, RJ 109, ligando a Rodovia Rio Santos à Estrada Rio Magé, conforme projeto já desenvolvido; II – a extensão da Via Light, ao norte de Nova Iguaçu até alcançar o Arco Metropolitano e ao sul até alcançar Madureira numa primeira etapa e a Linha Amarela numa segunda etapa; III – a extensão da Linha Vermelha até a Via Light num primeiro lance e até à Avenida Brasil nas proximidades de Bangu, acompanhando o canal Meriti - Pavuna e a divisa de São João de Meriti com a cidade do Rio de Janeiro, e daí até a Avenida Brasil; IV – a Via Light 2, assim compreendida uma possível estrada, situada na faixa de proteção de linhas de transmissão que faz divisa de São João de Meriti e Caxias, num primeiro lance, e até o Arco Metropolitano na altura da Cidade dos Meninos em Duque de Caxias e até Madureira, nos lances subsequentes; V – a desobstrução e alargamento total da Avenida Automóvel Clube que une o Rio de Janeiro, São João de Meriti, Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé e Petrópolis; VI – a Avenida marginal ao canal Sarapuí, ligando Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Rio de Janeiro desde o litoral duque caxiense até a Av. Brasil após Gericinó; VII – a ligação urbana supra-

Nesse sentido e, com base nas menções acima, percebe-se que, nada obstante existam casos raros em que municípios integrantes de regiões metropolitanas, em seus Planos Diretores, demonstrem que fazem parte de um todo e, não, que existem, no Brasil e no mundo, de forma isolada e hermeticamente fechada, as previsões de harmonização, ligação, relação e articulação são ainda tímidas, quando não absolutamente insuficientes ou inexistentes. E isto muito em função do que neste capítulo se pretende demonstrar, ou seja, o fato de que a constitucionalização de um plano urbanístico apenas – o Plano Diretor –, juntamente com a até 2015 inexistência de, pelo menos, previsão legal de planos de maior abrangência, de hierarquia superior ao Plano Diretor, comprometeram a aplicação, no país, de um dos princípios de planos urbanísticos, mencionado e explicado acima: o princípio da articulação, ou harmonização, ou ainda, da relação entre planos urbanísticos de igual hierarquia.

Realmente, os Planos Diretores, elaborados no âmbito de cada município brasileiro, possuem igual hierarquia. Em outras palavras, um não é superior nem mesmo pode-se impor sobre outro, tendo em vista o princípio federativo, relacionado à forma de Estado adotada no Brasil desde 1891 e à natural, portanto, subdivisão de competências entre os entes e graus federativos nacionais. Em um primeiro momento, portanto, se, para além do Estatuto da Cidade, que não é um plano urbanístico, não existem outros planos de maior hierarquia, capazes de obrigar, rigidamente, uma relação e articulação entre os Planos Diretores municipais, resta, sob este exame, esperar, de forma mais técnica, somente por um diálogo formal institucional ou, ainda, de maneira aí já menos provida de tecnicidade, pelo famoso bom senso e por uma natural e mais aguçada concepção e noção política, jurídica, social etc. de membros dos Poderes Executivo e, principalmente, Legislativo municipais. E isto para que, eventualmente, o país e a sociedade deparem-se com textos de Planos Diretores mais conectados com municípios vizinhos e seus entornos, além, talvez, do mais importante: que estes textos reflitam uma real vontade de harmonização e articulação urbanística, regada a uma relação e diálogo entre instituições de municípios diferentes e interessados em promover um planejamento mais equitativo, expansivo, complementar e, portanto, focado nas finalidades maiores de bem-estar social, qualidade de vida e atendimento das funções sociais da cidade, amplamente consideradas.

Entretanto, se esta realidade acima explanada preponderou e, materialmente, ainda se encontra em vigência, uma nova luz acendeu-se e uma nova realidade ascendeu-se a partir da

municipal que une Olinda, São Mateus e São João de Meriti e Duque de Caxias; VIII – as Avenidas que margeiam a estrada de Ferro, dos dois lados”.

criação da Lei 13.089/2015. Mais precisamente, o Estatuto da Metrópole não apenas se preocupou em regular as regiões chamadas metropolitanas, mas também decidiu criar institutos, um dos quais o que mais se relaciona ao cerne deste Artigo, ou seja, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Nesse rumo e, de modo mais preciso, quase 27 anos após a promulgação da Constituição de 1988, é publicada a Lei 13.089, do dia 12 daquele mês, intitulada Estatuto da Metrópole. Imperioso ressaltar, desde já, que tal Lei objetivou fortalecer figura um tanto quanto enfraquecida nos últimos tempos, ou seja, a da região metropolitana, estabelecendo novas possibilidades, interpretações e caminhos para seu gerenciamento, desenvolvimento e planejamento. Nesse sentido, tentou-se, de acordo logo com seu art. 2º, claramente definir institutos como “aglomeração urbana”, “gestão plena”, governança interfederativa”, “metrópole”, “região metropolitana” e, entre outros, o pela referida lei denominado “plano de desenvolvimento urbano integrado”.

Apenas a título ilustrativo e tendo em vista as finalidades maiores deste trabalho, de acordo com a própria Lei é o referido Plano o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana”. E, também de acordo com a Lei, região metropolitana seria, corroborando o que desde o início deste Artigo se mencionou, valeu-se e se desenvolveu, a “aglomeração urbana que configure uma metrópole”²⁹.

Entretanto, sobre o que mais diretamente aqui interessa, ou seja, a criação legislativa de um plano urbanístico hierarquicamente superior ao Plano Diretor, de maior abrangência e estimulador do princípio da articulação, pelo menos, entre os planos de menor hierarquia – no caso brasileiro, entre os Planos Diretores -, merecem realce os comentários que se seguem.

O referido Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado por lei estadual³⁰, será, então, conforme por vezes já levantado neste Artigo, hierarquicamente superior aos Planos

²⁹ Em seguimento aos exatos termos da Lei 13.089/2015, aglomerações urbanas e metrópole são definidas, respectivamente, de acordo com o Art. 2º, incisos I e V, da seguinte forma: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...) V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

³⁰ O Art. 2º, Inciso III, alínea c, do Estatuto da Metrópole assim estatui: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: (...) III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que

Diretores dos municípios que compuserem a respectiva região metropolitana, nos exatos termos do Art. 10, § 3º, do Estatuto da MetrÓpole³¹, o qual deixa claro que em regiões metropolitanas os municípios deverão compatibilizar seus respectivos e correspondentes Planos Diretores com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Da mesma forma com o que acontece com os Planos Diretores, a partir de previsão contida no Art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade³², deverá o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, de acordo o Art. 11 da Lei 13.089/2015.

De modo a reforçar o princípio da participação da população em seu processo de criação, valeu-se também o legislador brasileiro de norma legítima, válida e relativa ao processo de elaboração do Plano Diretor. Em mais precisas palavras, deverá o referido Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado contar com a participação popular no processo de sua criação, nos exatos dizeres do § 2º, de seu Art. 12. E, entre outras inovações e possibilidades, finalmente, representará o que ao longo deste texto foi demonstrado, considerado e reputado um dos graves problemas políticos-jurídicos-institucionais em seara urbana do país. Mais específica e claramente, significará a possibilidade de se iniciar, no Brasil, um processo de suprimento de uma grande fenda no cenário urbano nacional: o da carência de planos urbanísticos, sobretudo superiores ao Plano Diretor e de maior abrangência, capazes de dar aplicação e efetivar o princípio da articulação entre planos locais, com respeito a outro fundamental princípio dos planos urbanísticos, isto é, ao princípio da hierarquia, anteriormente também mencionado e brevemente analisado³³.

possui: (...) c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual”.

³¹ “Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. (...) § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”.

³² Para fins de visualização e comparação, entende-se aqui importante a transcrição do Art. 40 do Estatuto da Cidade: “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

³³ Considerando as finalidades do presente Artigo e com o objetivo de não escapar dos rumos aqui propostos, para aprofundamentos sobre princípios de planos urbanísticos e, igualmente, na figura do Plano Diretor, conferir, entre outros, o já aqui citado trabalho de Luigi Bonizzato (“Constituição, democracia e Plano

Por conseguinte, se a presente e tematicamente recortada pesquisa voltou-se para abordagens direcionadas às novas possibilidades e, realmente, esperanças para o futuro do planejamento e desenvolvimento urbano no país, a partir, sobretudo, do advento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, logicamente vinculado à chegada no ordenamento jurídico brasileiro do Estatuto da Metrópole, finalmente, entende-se já existirem sustentáculos teóricos capazes de permitir ao leitor compreender, de forma mais aguçada, os vários desdobramentos proporcionados em decorrência de um exame mais preciso dos principais planos urbanísticos brasileiros. E não apenas como meros instrumentos de desenvolvimento e expansão urbana, conforme – adequadamente, que se diga – previsto no Art. 182 da Constituição da República e ao longo deste Artigo reforçado, mas também como leis de riqueza ímpar, capazes de fazer com que direitos de liberdade, direitos sociais, relações institucionais e, inclusive, entre os três Poderes da Federação, assim como institutos de maior amplitude, como democracia representativa e, entre tantos outros, democracia participativa, deveras garantidos e estimulados na Constituição da República, no Estatuto da Cidade e, entre outras legislações, no Estatuto da Metrópole, sejam continuamente realçados, garantidos, tutelados e renovados.

Nesse sentido, se a pesquisa dos planos urbanísticos monta firmes pilares desde as primeiras páginas, em razão das inovações, novas possibilidades e interpretações oriundas de novos textos legais brasileiros, é fundamental ter-se em mente que aqueles são institutos de Direito Urbanístico e, paralelamente, de forma mais ou menos direta, também de Direito Constitucional, entendidos estes ramos autônomos³⁴ do Direito em seu sentido mais fértil. Pois,

Direito: sob o influxo de direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais”), no qual o referido autor se dedica a estudar a figura do referido plano e a, paralelamente, relacioná-lo com outros direitos fundamentais, sobretudo previstos na Constituição brasileira de 1988.

³⁴ Relativamente ao Direito Urbanístico, uma vez que não se discute a autonomia do Direito Constitucional enquanto ramo do Direito, saliente-se, entre outros que poderiam ser também qualitativamente citados, conceito aqui entendido como adequado, repita-se, para aquele ramo autônomo do Direito: “Portanto, o Direito Urbanístico nada mais é do que o ramo autônomo do Direito que tem por objetivo regular as condutas humanas, mais precisamente ligadas ao desenvolvimento urbano, à ocupação do solo, à ordenação do território e ao bem-estar social. Esta é apenas uma maneira de definir o citado ramo, no entanto entendida profícua em razão de conduzir aos principais aspectos do ramo que ora se anuncia” (BONIZZATO, 2010, p. 21.). E, especificamente no que diz respeito à defesa de sua autonomia: “O Direito Urbanístico possui como objeto promover o controle jurídico do desenvolvimento urbano, vale dizer, dos diversos processos de uso, ocupação, subdivisão e gestão do solo nas cidades. Seus institutos são claramente hoje identificados, sobretudo diante da ampla legislação a respeito, incluindo a Constituição da República, o Estatuto da Cidade, demais leis federais de divisão do solo e ambientais, Planos Diretores etc. Enfim, conforme a seguir se verá, seus princípios reforçam claramente sua autonomia. Portanto, a singularidade atual do Direito Urbanístico, ancorada em teoria, conceitos, regras e princípios próprios, além de crescente

pensar em Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e em Plano Diretor, por exemplo, não pode representar uma limitação do intérprete ou pesquisador interessado em simples, técnicas e limitadas regras jurídicas, inseridas em obrigatórios planos urbanísticos de competência estadual e municipal, elaborados apenas com a finalidade de se cumprir mandamentos constitucionais e legais, dedicados somente à proteção de interesses políticos específicos e desvinculados dos valores e princípios maiores consagrados pela Constituição da República; na realidade, enquanto institutos e instrumentos dos ramos do Direito citados, os planos urbanísticos, por excelência, hoje existentes no país (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e Plano Diretor), a nível infraconstitucional e constitucional, guardam importante interdisciplinaridade, devendo ser elaborados em respeito não somente a princípios de Direito Constitucional e Urbanístico³⁵, mas também a normas fundamentais variadas e, da mesma forma, a princípios de planos urbanísticos, ainda pouco, é verdade, estudados no país, mas de suma importância, conforme neste Artigo brevemente comprovado e demonstrado.

A proteção, dessa forma, dos interesses dos habitantes das grandes cidades brasileiras e, por conseguinte, dos principais rumos urbanos nacionais, que findam por imediatamente implicar na qualidade de vida, bem-estar social e, paralelamente, no próprio respeito aos mais tradicionais e clássicos direitos sociais, não encontra outra saída que não seja a de valorizar, enraizar, plantar e construir, cada vez mais, o entendimento, compreensão, aplicação e contínuo desenvolvimento e aprimoramento da figura dos planos urbanísticos, sem o que o planejamento urbano brasileiro padecerá, com a manutenção e agravamento dos destrutivos problemas cotidianamente vivenciados nos ambientes artificiais do país, mas a partir da qual muito se pode ainda transformar e modificar em prol da garantia de mais aguçada dignidade, civilidade e urbanidade nos pequenos, médios e, principalmente, grandes centros urbanos brasileiros.

reconhecimento didático, confere-lhe patente autonomia, encarada sob quaisquer dos aspectos acima indicados" (BONIZZATO, 2010, p. 31.).

³⁵ Sobre princípios de Direito Urbanístico, que também não se confundem com princípios de urbanismo, nem com princípios de planos urbanísticos, conferir, também, entre outros estudos sobre o tema, o Livro "Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais: 2ª Edição – Revista e Atualizada, incluindo a Lei 13.089/15, que instituiu o Estatuto da Metrópole", de Luigi Bonizzato (BONIZZATO, 2015). Sustentabilidade, bem-estar social, dignidade urbana, função social da propriedade, função social da cidade, entre outros, são pelo ora Autor também considerados princípios de Direito Urbanístico, a maioria dos quais com arrimo direto na própria Constituição da República.

CONCLUSÃO

O advento do Estatuto da Metrópole e, consigo, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, fazem com que sejam criadas novas possibilidades e desdobramentos para políticas de desenvolvimento urbano no país. Principalmente nas regiões metropolitanas, onde se concentra boa parte das mazelas de natureza urbana nacionais, a chegada de um plano urbanístico hierarquicamente superior ao até então plano urbanístico brasileiro para o qual todas as atenções se voltavam, ou seja, o Plano Diretor, faz com que princípios como o da articulação ganhem real vida no Brasil.

De magnitude ímpar em aglomerações urbanas do país, nas quais com frequência se concentram vários municípios e, por corolário, também vários Planos Diretores, a possibilidade de concretização, entre outros, do referido princípio da articulação, a partir de uma orientação a ser fornecida pelo mencionado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, poderá representar avanço urbanístico significativo, com consequências, máxime e no mais amplo sentido, ligadas ao incremento qualitativo das condições de vida nas cidades brasileiras, vinculado à paralela e sempre mais crescente garantia de direitos sociais, cada vez mais sedimentados na Constituição de 1988, na qual a qualidade de vida e o bem-estar social em áreas urbanas são não somente uma meta, mas uma base sobre a qual devem-se direcionar direitos e medidas governamentais, com vistas à melhoria constante dos deteriorados cenários urbanos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Maria Pardo. **La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonômico y democrático de Derecho**. Madrid: Marcial Pons, 2005.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade Urbana Privada & Direitos Sociais: 2ª Edição – Revista e Atualizada, incluindo a Lei 13.089/15, que instituiu o Estatuto da Metrópole**. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

_____. **Constituição, Democracia e Plano Diretor, sob o influxo dos direitos sociais e de liberdade, políticas estatais e institucionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

_____. **A Constituição Urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de Sistema na ciência do Direito**. Tradução de António Menezes Cordeiro. 02. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COLOMBO, Guido, FORTUNATO, Pagano, ROSSETTI, Mario. **Manuale di urbanistica**. 13. ed. Milano: Il Sole 24 Hore, 2001.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**. Petrópolis: Vozes, 2003. 3. v.

FIALE, Aldo. **Compendio di Diritto Urbanistico**. 2. ed. Napoli: Edizioni Giuridiche Simone, 1998.

GONZÁLEZ, Jesús Maria Chamorro (Org.). **Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes**. Madrid: Consejo General Del Poder Judicial, 2003.

HARVEY, David. **A produção do espaço capitalista**. 2. ed. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTÍNEZ, José Luis Laso. **Urbanismo y medio ambiente en el nuevo Código Penal**. Madrid: Marcial Pons, 1997.

LIRA, Ricardo Pereira. **Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: Riex, [s.d.].

_____. **Missões da universidade: a reforma agrária e a reforma urbana**. Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico, plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SALVIA, Filippo, TERESI, Francesco. **Diritto urbanistico**. 07. ed. Padova: CEDAM, 2002.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TOMILLO, Manuel Gómez. **Urbanismo, Función pública y Derecho Penal**. Granada: Editorial Comares, 2000.

Trabalho enviado em 24 de novembro de 2015.

Aceito em 05 de dezembro de 2015.