

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

O Estatuto da Cidade e os desafios postos à ação do Ministério Público na atualidade

Daniella S. Dias

Sumário

1. Considerações iniciais. 2. O Estatuto da Cidade e o papel do Ministério Público. Bibliografia.

1. Considerações iniciais

As inúmeras crises sociais, políticas, econômicas, ambientais são vivenciadas em nossa atualidade por todos os cidadãos. As desigualdades econômicas, fruto de um modelo de desenvolvimento econômico desigual, irracional e não prudente, revelam-se também em desigualdades sociais e políticas.

Em diferentes gradientes, os cidadãos sofrem diversas formas de desigualdades causadas pelo sistema econômico adotado. Essas desigualdades se expressam também no espaço jurídico, quando os direitos e garantias fundamentais, que deveriam ser estendidos formal e materialmente a todos cidadãos, apresentam-se, em realidade, como direitos vivenciados por uma parca minoria. Isto para não falar nos direitos sociais e nos direitos difusos, que sofrem obstáculos à sua concretização, seja porque muitas das normas a eles referentes são consideradas, por muitos doutrinadores, como *normas de conteúdo programático*, seja porque esses direitos necessariamente requerem a atuação positiva do Estado no sentido de criar, forjar mecanismos jurídicos e políticas públicas que propiciem a sua efetividade.

O equívoco em dar aos direitos sociais e difusos, e mesmo a alguns direitos e garan-

Daniella S. Dias é Doutora em Direito Público (UFPE), Professora da Graduação e Mestrado da UNAMA, Professora da Graduação e Mestrado da UFPA e Promotora de Justiça.

tias fundamentais, *uma interpretação de bloqueio*, no dizer de BARROSO (2000), impedindo sua efetivação, deve-se, principalmente, a confusões jurídicas criadas em torno de conceitos jurídicos como *eficácia, validade e efetividade* das normas constitucionais relativas a esses direitos.

Considerando, inicialmente, que os direitos e garantias fundamentais, e até mesmo os direitos sociais e difusos, são direitos que apresentam validade, uma vez dispostos no texto constitucional, e também eficácia, tais direitos devem ser interpretados sob uma visão sistêmica que permita a interpretação e a inteligência do texto constitucional, ou seja, esses direitos devem ser interpretados dentro do sistema constitucional, dentro da *unidade da Constituição*.

Não há que se questionar a eficácia das normas constitucionais referentes aos direitos e garantias fundamentais e aos direitos sociais e difusos. O que se pode refletir é o nível de *aplicabilidade* dessas normas, isto é, buscar aferir se o instrumental jurídico existente, que deve dar densidade normativa a esse plexo valorativo disposto no texto constitucional, possibilita que as normas constitucionais aludidas sejam eficazmente aplicadas. Nesse sentido, a eficácia seria a *potencialidade* da norma constitucional para produzir efeitos jurídicos, enquanto a aplicabilidade, a virtude de a norma ser *realizável*, de causar efeitos práticos (SILVA, 1998, p. 60).

É sob esse prisma que devemos realizar o presente estudo.

A necessidade de efetivação de direitos difusos, garantias e direitos fundamentais e direitos sociais passa por uma interpretação sistêmica que objetiva, da forma mais ampla possível, dar *força normativa* aos preceitos e objetivos constitucionais, aos fundamentos da República Federativa do Brasil. A interpretação constitucional busca também definir, delimitar as diretrizes valorativas que deverão estar espelhadas nos instrumentos jurídicos que propiciarão a aplicabilidade das normas constitucionais e, por consequência, a efetividade de referi-

dos direitos, isto é, dar plena eficácia aos preceitos constitucionais implica possibilitar a produção de normas infraconstitucionais que possibilitem a realizabilidade desse direito, e também a busca de sua *efetividade*.

Todavia, a efetividade das normas constitucionais depende não só da produção normativa infraconstitucional, da criação de ordenamentos jurídicos que acabem por dar densidade aos princípios e diretrizes constitucionais. Requer, também, que o Estado busque incessantemente intervir nos processos e modelos econômicos, ao criar mecanismos de diminuição das diferenças e desigualdades.

Com base nesse raciocínio, o Estado é ator político e jurídico determinante para promover transformações substanciais em nível político, social e econômico. Há que ser um modelo de Estado interventor, que deve produzir políticas públicas em busca da efetivação de seu sistema jurídico, que crie normas e ordenamentos jurídicos que possibilitem maior igualdade e justiça social, que atue por meio de seus funcionários na busca da concretização da dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade humana é diretriz constitucional à realização do Estado Democrático de Direito e se expressa nesse complexo valorativo, nesse conjunto de direitos consagrados em nível constitucional, determinando que o Estado seja o ator principal, velando por interesses que não se limitem ao aspecto privado e individual, mas que englobem interesses e direitos individuais dentro do espaço social, isto é, considerando os interesses da coletividade.

Os problemas de cunho econômico, político e também jurídico requerem do Direito uma mudança paradigmática para a efetiva concretização de interesses individuais consoante interesses coletivos e transindividuais. Quer-se dizer que o ordenamento jurídico deve-se adequar às novas exigências sociais, e a Constituição Federal, como conjunto de normas sistemicamente interligadas, é instrumento que não só reflete os

anseios de uma sociedade, mas também traça as diretrizes para o gerenciamento da Nação.

Considerando que a Constituição determina os limites da governabilidade, objetivando a realização da justiça, da igualdade, da liberdade, a interpretação da Constituição é forma, é caminho para a consolidação dos direitos dos cidadãos, de suas necessidades vitais.

A interpretação constitucional se revela especial, pois, segundo GUERRA FILHO (1995, p. 256)

“requer o entendimento de normas que, em geral, são ‘princípios’, devendo ser compreendidas em um contexto em que aparecem outros tantos princípios, e essas normas não se reportam a algo palpável, como são os fatos referidos nas ‘regras’, já que são a expressão normativa de certos valores. Os valores todos consagrados em nossa constituição, abstrata e estatisticamente considerados, enquanto mero ‘texto’, se encontram na mais perfeita harmonia”.

A interpretação de seus princípios, mais especificamente, leva-nos a refletir sobre a densidade valorativa dessas diretrizes que objetivam não somente a realização da justiça social, a concretização da dignidade humana, a vivência de um Estado Democrático de Direito, mas também a vivificação permanente e duradoura da própria Constituição. Não é descabido afirmar que a interpretação dos princípios constitucionais permite a harmonização da Carta Magna às transformações sociais, econômicas e políticas, ao mesmo tempo que possibilita sua atualização, a manutenção de sua força normativa (HESSE, 1991). Como afirma Canotilho, “o sistema jurídico necessita de princípios (ou os valores que eles exprimem) como os da liberdade, igualdade, dignidade, Democracia, Estado de Direito; são exigências de otimização abertas a várias concordâncias, ponderações, compromissos e conflitos” (CANOTILHO, 1993, p. 169).

Os princípios assumem a função sistêmica ao fundamentar e dar vitalidade às regras jurídicas. Apresentam-se permanentemente revigorando o conjunto de regras que compõem o sistema constitucional. Como “exigências de otimização” de valores, de compromissos, os princípios constitucionais acabam por revelar as diretrizes do Estado Democrático de Direito que fundamentam a própria ordem jurídico-constitucional.

A necessidade incontestada da Constituição Federal – carta que apresenta os objetivos e fundamentos do Estado Democrático de Direito – ter revigorada sua força normativa, em que a implementação dos direitos e garantias nela dispostos se estenda a todos os segmentos sociais, reforça, mais uma vez, a incumbência dos operadores do direito, dos agentes políticos, dos legisladores para detectar os direitos que, dotados de eficácia jurídica, não são efetivamente exercidos pelos cidadãos.

CANOTILHO (1999, p. 23) apresenta as dimensões do Estado de direito, afirmando que se trata de um Estado que apresenta as qualidades de Estado de direito, Estado constitucional, Estado democrático, Estado social e Estado ambiental.

Um Estado Democrático de Direito, sob a perspectiva do autor português, é um Estado subordinado ao direito, um Estado que é regulado pela constituição e restringido pelos direitos e liberdades fundamentais. Para o autor, o poder político, “o ‘governo que se aceita’ ou ‘está justificado’, será apenas o governo subordinado a leis transportadoras de princípios e regras do direito, de natureza duradoura e vinculativa, explicitados na constituição” (1999, p. 25).

Mas esse Estado constitucional precisa ser legítimo, e a legitimidade do Estado de Direito constitucional se realiza por meio do que chamou o autor “elemento democrático”, que, ao mesmo tempo que trava o poder do Estado, também o legitima.

“Só o princípio da soberania popular, segundo o qual ‘todo o poder

vem do povo’, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de direito’ e o ‘Estado democrático’, possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de Direito democrático” (1999, p. 30).

Estado de direito e democracia estão intrinsecamente relacionados. Estado de direito só o é à medida que for democrático. O poder político que o Estado enfeixa deve ser legitimado pelo povo, e isso se concretiza por meio de políticas públicas e processos de participação democráticos de forma que os cidadãos possam participar democraticamente da resolução dos problemas nacionais e, principalmente, por meio de processos decisórios democráticos que possibilitem solucionar questões locais e regionais (processos decisórios em que os interesses são concertados por Estado e sociedade).

Uma outra dimensão do Estado Democrático de Direito versa sobre a sociabilidade. CANOTILHO (1999, p. 38) afirma que um Estado de Direito constitucional e democrático há que ser também um Estado social de direito. Para o autor:

“os princípios básicos do Estado social continuam incontornáveis: equilíbrio das clivagens sociais, estímulos regulativos e materiais do Estado a favor da justiça, reajustamento das condições reais prévias à aquisição de bens materiais e imateriais indispensáveis ao próprio exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais, estabelecimento de regras jurídicas em prol do emprego e dos direitos dos trabalhadores”.

(...)

“Se por estatalidade social se entender o grau de intervenção estatal na esfera do bem-estar das populações, então o que pode dizer-se é que o

Estado de direito social só será Estado de direito se for social. As tentativas para recriar um ‘Estado absentista’ ou um ‘Estado subsidiário’ numa época de ‘agressividade social’ e de globalitarismo ideológico escondem a razoabilidade e justiça do Estado social de direito. Como escreveu recentemente um ilustre constitucionalista italiano, este tipo de Estado é a tentativa qualitativa para tornar compatível o *desenvolvimento econômico com uma ordem social justa na qual se definam antecipadamente as dimensões constitucionais e essenciais dessa ordem, em vez de se acreditar nos acertos resultantes da mera concorrência de forças econômicas*. Se quiséssemos adotar uma fórmula de síntese, poderíamos dizer que Estado social de direito só será Estado de direito se, como reclamavam os liberais e exigem agora os neoliberais, reconhecer a função estruturante dos princípios fundamentais do direito civil assente nos direitos da vontade dos sujeitos econômicos (ou seja, dos proprietários, empresários) e dos princípios norteadores desses direitos (a livre iniciativa econômica e autonomia contratual). Contudo, “o Estado de direito só será social se não deixar de ter como objetivo a realização de uma democracia econômica, social e cultural e só será democrático se mantiver firme o princípio da subordinação do poder econômico ao poder político” (p. 39) [grifo nosso].

Finalmente, afirma o autor: “o Estado de justiça compreende-se hoje como Estado de direito social. Podemos reverter a formulação: o Estado de direito só é Estado de direito se for um Estado de justiça social”.

“Neste contexto, e qualquer que seja formulação e justificação teórica e econômica das desigualdades, parece indiscutível que o Estado de justiça tem que encarar a exclusão social como um déficit humano que corrói o próprio Estado de justiça. A margina-

lização social cria marginalidades no direito: defende melhor os seus direitos quem tiver possibilidades materiais. A exclusão social é também exclusão do direito e um Estado de direito que se pretenda um Estado de justiça tem de ser algo mais do que um Estado que encarcera os excluídos ‘fazendo justiça’ ou um Estado que exclui os excluídos da justiça (os estrangeiros, as comunidades migrantes)” (p. 43).

Das assertivas acima transcritas sobre as dimensões de um Estado Democrático de Direito, vale refletir sobre o que dispõe a Constituição Federal de 1988, ou seja, vale refletir sobre o conjunto principiológico disposto no ordenamento constitucional que reflete e expressa os valores estruturantes de nosso Estado de Direito. A República Federativa do Brasil é Estado Democrático de Direito (art. 1º), tendo como valores fundamentais a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa, o pluralismo político, a soberania popular. Apresenta como objetivos fundamentais desse Estado Democrático de Direito a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização a redução das desigualdades sociais e regionais. Apresenta também a promoção do bem-estar para todos, sem discriminações ou desigualdades (art. 3º, I, III, IV).

A prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) é princípio que corrobora uma das dimensões essenciais do Estado de Direito: um Estado de Direito constitucional que se autolimita em função das garantias e direitos fundamentais. Ainda, como princípios especiais expostos no artigo 170, o Estado Democrático de Direito pretende valorizar o trabalho humano, a livre iniciativa, objetivando assegurar a existência digna de acordo com os ditames da justiça social. Apresenta a propriedade privada, a função social da propriedade privada, a livre concorrência, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais

como valores a serem concretizados tendo em vista a busca de uma ordem econômica e financeira que expresse um Estado Democrático de Direito.

Das reflexões sobre as dimensões do Estado Democrático de Direito, podemos dizer que o texto constitucional brasileiro apresenta as dimensões até então analisadas, ressaltando-se que o Estado Democrático de Direito no Brasil há que ser um Estado social porque objetiva a concretização da igualdade material, a proteção aos hipossuficientes e aos grupos marginalizados, a proteção da propriedade privada e da livre iniciativa em consonância com os valores implícitos na expressão justiça social. Nesse sentido, a exclusão social que corrói o próprio Estado Democrático de Direito, que aniquila a dignidade humana e impede o exercício da cidadania, é vista, na Constituição Federal, como questão de Estado, de políticas públicas, de ações por parte dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Estado de Direito Social, o Estado de Justiça Social há que ser um Estado atuante que, ao mesmo tempo que objetiva salvar a propriedade privada, a livre iniciativa e também a livre concorrência, é um Estado que deve agir e intervir nos processos econômicos em busca do bem-estar das populações. Trata-se de um Estado que objetiva por meios de princípios especiais, gerais e estruturantes do sistema constitucional compatibilizar desenvolvimento econômico e justiça social, desenvolvimento nacional e sociedade livre, justa e solidária. Pode-se dizer, consoante as lições de CANOTILHO, que o Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado de Direito que reconhece, em sua base constitucional, a necessidade de compatibilização, de realização de uma democracia econômica, social e cultural, de uma sociedade auto-sustentável, por meio da atuação estatal que subordina o poder econômico ao poder político.

Há que se acrescentar que o Estado há que forjar políticas e formas de gestão que sejam ecologicamente sustentáveis. Essa é

outra dimensão do Estado de Direito, sob a forma alemã Estado de direito de ambiente (Umweltrechtsstaat) (CANOTILHO, 1999, p. 43).

“A qualificação de um Estado como ‘Estado ambiental’ aponta para duas dimensões jurídico-políticas particularmente relevantes. A primeira é obrigação de o Estado, em cooperação com os outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção de responsabilidades dos poderes públicos perante as gerações futuras.

O ‘Estado ambiental’ estrutura-a, como já se sugeriu, em termos de Estado de direito e em termos democráticos. Estado de direito do ambiente quer dizer indispensabilidade das regras e princípios do Estado de direito para se enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental”.

(...)

“afirmação desta nova dimensão do Estado pressupõe o diálogo democrático, exige instrumentos de participação, postula o princípio da cooperação com a sociedade civil. O Estado de ambiente constrói-se democraticamente de baixo para cima; não se dita em termos iluminísticos e autoritários de cima para baixo. Finalmente, o Estado de ambiente é um estado de justiça ambiental. De novo, a justiça aponta para as exigências de igualdade, sob pena de os riscos ambientais representados por indústrias, resíduos, descargas serem deslocados para as zonas deprimidas ou para estados sem defesas ecológicas”.

Sem pluralismo político, sem solidariedade social, sem mecanismos participativos que possibilitem a paulatina tomada de consciência sobre os problemas, crises e questões ambientais, e também processos de gestão democráticos por meio de políticas públicas que possibilitem a co-participação da sociedade, dificilmente se poderá vivenciar a busca de práticas sustentáveis, até porque é por meio da participação dos cidadãos que se viabiliza a reflexão sobre os problemas locais, sobre as necessidades e anseios sociais, culminando com a busca de novas soluções para o presente e futuro. Não se forjando processos decisórios democráticos, impossível a busca de um desenvolvimento sustentável endógeno, ainda que a tecnologia possibilite soluções para que a natureza absorva as ações antrópicas e delas se recomponha.

A necessidade de um Estado atuante e ao mesmo tempo democrático, um Estado Democrático de Direito, sob o paradigma do desenvolvimento sustentável, é um desafio, pois implica a busca de políticas públicas inteligentes que objetivem a melhoria da qualidade de vida das camadas populacionais desfavorecidas – os hipossuficientes – , políticas que insiram os bens ambientais no cálculo econômico do processo produtivo e que consigam conservar o capital natural para as presentes e futuras gerações. Essa proposta é revolucionária à medida que trabalha com a necessidade de realização da igualdade material entre gerações, uma nova forma de aferir o desenvolvimento, novas formas de distribuição da riqueza no presente e para o futuro. Pode-se dizer que a cidadania e dignidade humana são valores-chaves direcionadores do desenvolvimento sustentado, pois essa nova via desenvolvimentista requer bem-estar e qualidade de vida para todos, participação política, processos decisórios democráticos no Estado e entre Estados, o uso de tecnologias que utilizem menos insumos e energia, que sejam instrumentos para o desenvolvimento coerente, prudente e justo.

As políticas de governo devem ser pensadas a longo prazo, para as presentes e futuras gerações, e a intervenção do Estado na ordem econômica há que se dar objetivando coadunar utilização da propriedade privada, livre iniciativa, livre concorrência (art. 170, II, III, IV, CF) com a proteção ao meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e regionais para que se tenha bem-estar e qualidade de vida (art. 170, VI, VII c/c art. 225), em suma, concretização da dignidade humana (art. 1º, III, CF).

Sem sombra de dúvidas, na necessidade de manutenção do Estado Democrático de Direito, advém a necessidade de proteção e salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais, e também dos direitos difusos.

Após análise das dimensões do Estado Democrático de Direito, aliadas aos valores implícitos na expressão e tendo em vista a necessidade permanente de interpretação do texto constitucional como processo revelador dos princípios e normas direcionadores da vivência desse Estado Democrático de Direito, o Ministério Público se revela, na atualidade, instituição essencial à atividade jurisdicional estatal, cabendo defender as diretrizes e valores ínsitos na expressão Estado Democrático de Direito que tem por fundamentos, entre outros, a cidadania, a dignidade humana, o pluralismo político (art. 1º, CF).

Nesse diapasão, os promotores de justiça (e aqui entenda-se o Ministério Público) são agentes determinantes para uma transformação estrutural dos espaços sociais, dos paradigmas culturais e jurídicos. São operadores jurídicos necessários a forjar mecanismos, quer jurídicos, quer políticos, para a efetividade dos direitos constitucionais. A interpretação do texto constitucional por esses operadores jurídicos possibilitará a produção de novas vias, soluções para os problemas sociais a partir das diretrizes nele contidas (Constituição).

É por meio desses operadores jurídicos, por meio do desenvolvimento de suas ativi-

dades institucionais que se tem paulatinamente buscado a realização da justiça, a concretização de princípios constitucionais que objetivam a qualidade de vida, a igualdade, a dignidade humana, o desenvolvimento com maior justiça social. Prova incontestante da importância e do papel dos promotores de justiça se revela em dispositivo constitucional que apresenta gama de atribuições tão amplas e complexas que necessitam, sem sombra de dúvidas, para sua efetivação, da necessária e imprescindível estrutura que possibilite o desenvolvimento de suas atribuições (CF, art. 127).

Se considerarmos que as inúmeras atribuições destinadas ao órgão ministerial não se restringem ao texto constitucional; se considerarmos que fatores políticos, sociais e econômicos cada vez mais forjam, nos espaços públicos e privados, a movimentação de cidadãos em prol de ordenamentos jurídicos que objetivem e procurem assegurar caminhos para a diminuição das desigualdades e injustiça sociais; se considerarmos o importante papel do Ministério Público nesse projeto estatal de grande envergadura, concluiremos que, na atualidade, mais uma atribuição de caráter eminentemente complexo e essencial nos é delegada: o papel dos promotores de justiça em busca de espaços urbanos sustentáveis.

Falo do *Estatuto da Cidade*: Lei n. 10.257 (2001), que veio dar densidade às normas expressas nos artigos 182 e 183, ordenamento infraconstitucional que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Essa recente lei é marco para mudanças paradigmáticas na interpretação de institutos civilistas. Trata-se de norma que apresenta diretrizes determinantes para a interpretação e concretização da função social da propriedade nos espaços urbanos, objetivando a realização de melhor qualidade de vida, sustentabilidade nos espaços urbanos, realização de direitos e garantias fundamentais, ou seja, serviços e infra-estrutura para todos os cidadãos, considerando-se a existência de inúmeros dispositivos que

objetivam a qualidade de vida, o bem-estar, a vivência de direitos fundamentais por parte dos hipossuficientes. Essa nova lei objetiva a concretização da dignidade humana nos espaços urbanos.

As disposições constitucionais vinculam legisladores, administradores e operadores do direito a dar efetividade aos direitos e garantias fundamentais (direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos) e a buscar mecanismos que possibilitem a aplicabilidade de direitos sociais e difusos.

Se levarmos em consideração que o artigo 182 da Constituição Federal, que trata sobre a política urbana, apresenta normas de conteúdo principiológico que objetivam qualidade de vida e o bem-estar para todos em cidades que sejam sustentáveis, e que o Estatuto da Cidade se apresenta como norma que vem dar densidade normativa ao capítulo constitucional da Política Urbana, permitindo não só a aplicabilidade das normas constitucionais referentes ao capítulo aludido por meio de instrumentos urbanísticos, políticos, financeiros, conclui-se que o conjunto normativo referido não só possui eficácia como também apresenta caminhos para sua efetividade.

Uma vez existente o quadro normativo constitucional e infraconstitucional que dá validade e eficácia às normas sobre política urbana, a vinculação de legisladores, administradores e operadores do direito se faz obrigatória, uma vez que é preceito constitucional atuar em prol de um desenvolvimento urbano sustentável.

Considerando a eficácia das normas constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito à gestão urbana sob o signo da sustentabilidade, surge hoje, por consequência, complexo de direitos e deveres para os cidadãos, assim como complexo de prestações positivas do Estado de forma a concretizar as diretrizes, os princípios e os ditames legais dispostos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal.

As ações estatais, de forma ampla, podem ser analisadas sob diversas vertentes.

Sob o plano jurídico-constitucional, novo paradigma para a gestão urbana, para a utilização da propriedade privada e para a realização da igualdade e justiça social nos espaços urbanos se estabelece, e ainda, por consequência, toda a interpretação de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais a elas correlatos recebem novo conteúdo valorativo, considerando a unidade da Constituição, pois a realização de espaços urbanos sustentáveis requer interpretação constitucional renovadora que possibilite o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com qualidade de vida e bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF).

Essa interpretação constitucional renovadora implica, por consequência, a atuação de legisladores de forma coetânea com os dispositivos constitucionais. Pressupõe que, no sistema de distribuição de competências existente no nosso sistema federativo, União, Estados e municípios devem produzir normas, ordenamentos jurídicos que sejam harmônicos com os ditames, os princípios e as regras constitucionais referentes à política urbana; que sejam coetâneos com os dispositivos existentes na lei federal referente ao desenvolvimento da política urbana; que sejam dispositivos coerentes e que objetivem, acima de tudo, a concretização da dignidade humana em espaços urbanos.

Ainda, sob essa perspectiva, a mudança paradigmática que a Constituição Federal impõe em relação à política urbana, e que se revela, mais especificamente, no Estatuto da Cidade, determina grandes transformações na forma do gerenciamento dos espaços urbanos. Isso nos leva a considerar que os gestores dos espaços urbanos deverão adequar suas políticas públicas ao sistema jurídico acima revelado.

Considerando que mais de 80% da população mundial habita os espaços urbanos; considerando que as desigualdades econômicas, políticas, sociais e jurídicas se expressam indelevelmente nos espaços urbanos (seja sob a forma de cidades ilegais, seja sob a forma de moradias inóspitas, insalu-

bres e inseguras); considerando que as diretrizes do Estatuto da Cidade objetivam a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática por meio da participação da população e associações representativas, a cooperação entre governos para a realização de planejamento urbano que se torne sustentável, a necessária realização de políticas públicas planejadas, a premente ordenação e controle do uso do solo, conclui-se que, na atualidade, faz-se necessário repensar e reconstruir o modelo de desenvolvimento e as políticas públicas a serem implementadas para os espaços urbanos.

Diante da necessidade de se buscar transformações na base da atividade econômica em prol de uma qualidade de vida por meio de um desenvolvimento que considere a natureza, que objetive bem-estar, qualidade de vida, o Estado é ator determinante para transformar a moldura econômica, pois acima de tudo deve modificar as regras institucionais que ofendem e desequilibram o meio ambiente, introduzindo salvaguardas institucionais em favor da natureza, o que implica, acima de tudo, a implementação paulatina de processos decisórios democráticos, de políticas públicas transparentes que sejam legitimadas por meio da atuação conjunta Estado e cidadãos. A gestão dos espaços urbanos e a criação e implementação de políticas públicas necessitam considerar todos os valores acima ressaltados. E o Ministério Público tem papel preponderante nesse processo.

2. O Estatuto da Cidade e o papel do Ministério Público

Sabe-se que o órgão ministerial é agente atuante em prol do Estado Democrático de Direito, em prol da consecução da igualdade, da constante vivência da cidadania, e que na atualidade *novos desafios são impostos ao Ministério Público por meio do Estatuto da Cidade.*

Esse novo ordenamento jurídico traz instrumentos políticos, jurídicos e urbanísticos inovadores. Objetiva a realização de um planejamento municipal coerente, prudente, endógeno, em harmonia com as diretrizes do desenvolvimento sustentável; apresenta institutos jurídicos e instrumentos políticos e tributários que possibilitam o Estado intervir na atividade econômica, intervir na utilização da propriedade para que esta cumpra sua função social, consoante os interesses urbanísticos também expressos nas funções sociais da cidade.

Diante de tantos e importantes instrumentos jurídicos e políticos, diante da necessidade de efetivar, de cumprir o que o novo ordenamento jurídico propõe para que se tenha, no presente e no futuro, maior qualidade de vida nos espaços urbanos, o órgão ministerial se apresenta hoje como ator preponderante para a mudança, para a transformação dos espaços urbanos.

Prova incontestável é revelada no próprio Estatuto da Cidade que apresenta o Ministério Público como ator indispensável no processo de planejamento e crescimento dos espaços urbanos.

Ressalte-se ainda as novas modalidades que o novo ordenamento jurídico traz acerca da improbidade administrativa, em se tratando de assuntos urbanos. Ao não autuar de acordo com as diretrizes e determinações legais dispostas no Estatuto da Cidade (art. 52 e incisos), o gestor municipal incorrerá em improbidade administrativa. As hipóteses seguem relacionadas: quando deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público; utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no artigo 26 desta lei; aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no artigo 31 desta lei; impedir e deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do parágrafo 4º do artigo 40 desta lei; deixar de tomar as providências neces-

sárias para garantir a observância do disposto no parágrafo terceiro do artigo 40 e no artigo 50 desta lei; adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos artigos 25 a 27 desta lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao do mercado.

O artigo 53, por sua vez, acrescenta novo inciso ao artigo 1º da Ação Civil Pública, podendo esse instrumento processual ser utilizado em prol da ordem urbanística. O artigo 4º da Lei 7.347/85, com nova redação, revela: “poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à *ordem urbanística* ou aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”. E, finalmente, a obrigatória intervenção do Ministério Público em casos de usucapião especial de imóvel urbano, em sua forma individual ou coletiva (art. 11).

Sem realizar análise minuciosa de todos os instrumentos e elementos que possibilitarão a atuação do órgão ministerial, consideremos somente que o promotor de justiça será agente determinante para a consecução de uma nova gestão urbanística que se faça transparente, legítima, democrática, gestão esta que objetive uma mudança paradigmática na utilização da propriedade privada, que sempre foi utilizada em benefício de interesses privados, na realização de especulações imobiliárias, deixando, muitas vezes de lado, os interesses daqueles que não têm acesso à terra.

As diversas possibilidades de atuação que o órgão ministerial terá em razão do interesse público nos espaços urbanos revelam a necessária e urgente criação de Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo e, ainda, de Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo que possibilitem a constante e necessária troca de informações, produção de conhecimentos jurídicos e técnicos para que o Ministério Público possa, mais uma vez, abraçar competência de tão grande envergadura.

O Estatuto da Cidade é ordenamento jurídico revolucionário na medida em que apresenta institutos jurídicos que possibilitam a camadas desprivilegiadas, não dotadas de capacidade econômica, o acesso ao direito de moradia, já anteriormente previsto na Constituição Federal (art. 6º). Se abraçamos com competência e comprometimento nossas atribuições institucionais, decorrentes não só de nossa Lei Orgânica, das normas constitucionais e infraconstitucionais, mas sobretudo dos princípios constitucionais que revelam a necessidade de um processo constante de construção do Estado Democrático de Direito, quem sabe possamos transformar em jurídico os espaços ilegais, as cidades excluídas, onde o Direito estatal não tem penetração, onde camadas populacionais vivem e criam um direito marginal em prol de sua sobrevivência nos espaços urbanos.

Precisamos diminuir, dissipar as crises econômicas, social, política que se expressam no nosso sistema jurídico-político. Precisamos dar força normativa à Constituição da República Federativa do Brasil e efetivar seus princípios maiores que objetivam a vida digna, decente, a todos os cidadãos, ricos e pobres (incluídos e excluídos).

Bibliografia

- BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- _____. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BISWANGER, Hans Christoph. Fazendo a sustentabilidade funcionar. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.
- _____. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva publicações Ltda., 1999.
- FIORILLO, Celso Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1996.
- GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. Da interpretação especificamente constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 128, p. 255-259, out./dez. 1995.
- _____. *Teoria processual da constituição*. São Paulo: Celso Bastos: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- VIEIRA, Paulo Freire. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo J. et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortês; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.