

A EFETIVIDADE DO DIREITO URBANÍSTICO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA¹

Daniella S. Dias

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará; Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Pará; Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Pará; e Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco; Investigação Pós-Doutoral na Universidade Carlos III de Madri, na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz; Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará e Professora da Universidade da Amazônia e da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação)

Considerações iniciais. 1. A nova ordem urbanística na Constituição Federal de 1988 e sua limitada eficácia. 1.1. A autonomia jurídico-formal dos Municípios e a repartição das receitas tributárias. 1.2. Os desafios para a implementação do direito à cidade sustentável e as competências concorrentes para o desenvolvimento de políticas urbanas. 1.3. A inexistência de planejamento para a implementação de políticas públicas e a falta de efetividade do plano diretor municipal. 1.4. A incipiente democracia participativa. 1.5. O redimensionamento das atividades realizadas pelo Ministério Público. Considerações finais. Referências.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratar dos balanços e perspectivas sobre a efetividade do Direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira pressupõe análise dos paradoxos² para a implementação do direito à cidade sustentável: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, ao lazer (Estatuto da Cidade, art. 2º, inc. I).

O presente artigo tem por objetivo apontar os paradoxos existentes no Texto Constitucional e além do Texto Constitucional, paradoxos que tornam os valores referentes à ordem urbanística (dispostos no Texto Constitucional e em legislação infraconstitucional) de difícil ou limitada efetividade. Nesse sentido, analisaremos algumas questões paradoxais que impedem a implementação do direito à cidade sustentável, a saber: a inexistência da autonomia financeira dos Municípios, o problema das competências concorrentes

para o desenvolvimento de políticas urbanas e a falta de vivência do federalismo cooperativo, a incipiente democracia participativa, a necessidade de redimensionamento das atividades realizadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário para dar um novo sentido e legitimidade às funções institucionais, tendo em vista o resgate da democracia e da cidadania.

1. A NOVA ORDEM URBANÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUA LIMITADA EFICÁCIA³

Dignidade humana, igualdade, desenvolvimento sustentável, soberania popular, proteção ao meio ambiente, cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, autonomia municipal, federalismo cooperativo são alguns dos valores paradigmáticos para a caracterização da nova ordem urbanística a partir da Constituição de 1988.

1. Publicado originariamente na *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 186, p. 77-78, abr./jun. 2010.

2. "Paradoxo. Um paradoxo surge quando um conjunto de premissas aparentemente inquestionáveis origina conclusões inaceitáveis ou contraditórias. A resolução de um paradoxo implica mostrar que há um erro escondido nas premissas, ou que o raciocínio é incorreto, ou que a conclusão aparentemente inaceitável pode, afinal, ser tolerada. Os paradoxos desempenham, portanto, um papel na filosofia, visto que a existência de um paradoxo não resolvido mostra que há algo nos raciocínios ou nos nossos conceitos que não compreendemos" (BLACKBURN, 1997, p. 279-280).

3. **Eficácia** seria a potencialidade da norma constitucional para produzir efeitos jurídicos, enquanto a **aplicabilidade**, a virtude da norma ser realizável, de causar efeitos práticos (SILVA, 1998, p. 60).

O Texto Constitucional apresenta como objetivos fundamentais da República Federativa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional por meio da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, incs. I, II e III).

Para a realização dos objetivos da República, o Texto Constitucional traz em seu pacto político a necessidade da vivência da igualdade nos espaços urbanos, igualdade que pressupõe a vivência da democracia como pressuposto para a garantia do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis e do bem-estar dos habitantes. A promoção do bem-estar de todos nos espaços urbanos depende do combate às desigualdades socioespacial, política e ambiental por meio de políticas inclusivas; requer a implementação de políticas que possam concretizar o princípio da igualdade de forma que todos possam ter acesso à moradia digna, à circulação digna, ao trabalho, acesso a equipamentos públicos e de lazer, o que implica a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico-cultural, à biodiversidade e à sociodiversidade, valores também expressos na Carta Magna.

De acordo com o Texto Constitucional, ao Município cabe o gerenciamento da política de desenvolvimento urbano municipal, o ordenamento da cidade de forma a viabilizar as funções que a cidade há que oferecer – recreação, circulação, trabalho, moradia, e que estas sejam eficazmente cumpridas. Neste sentido, enumeram-se algumas de suas atribuições constitucionais relacionadas ao gerenciamento da política de desenvolvimento urbano, próprias e comuns aos outros entes federativos, a saber: a realização (prestação) dos serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V, CF), nestes compreendidos a prestação de transporte coletivo, que tem caráter essencial; promoção do adequado planejamento territorial (art. 30, inc. VIII, CF); realização de proteção do patrimônio histórico-cultural local, consoante as normas federais e estaduais sobre a temática; incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico, simultaneamente à atuação dos demais entes federativos (art. 180, CF); proteção ao patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tomba-

mento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, § 1º, CF); proteção ao meio ambiente (art. 225, CF); manutenção, em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado, de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, inc. VI, CF), bem como a prestação, em regime de cooperação com os outros entes federativos (Estado e União), de serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inc. VII, CF), ao participar do Sistema Único de Saúde (arts. 198 e 200, CF). Da mesma forma, deverá o Município, em regime de colaboração com a União e o Estado, organizar os sistemas de ensino (art. 211, CF), e também constituir Guardas Municipais, objetivando a proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 144, § 8º, CF). Estas são algumas das atribuições relacionadas aos objetivos constitucionais para o desenvolvimento e planejamento de políticas urbanas.

Se a Carta Constitucional definiu que o Município é ente político dotado de autonomia como pressuposto para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano que consigam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, por que, então, a maioria dos Municípios brasileiros não consegue dar efetividade aos ditames constitucionais?

Apesar de possuímos um sistema jurídico que assegura e objetiva garantir a necessidade de criação de espaços urbanos sustentáveis e justos, não necessariamente o Texto Constitucional, seus comandos normativos, são refletidos na realidade. Significa dizer que o gradiente de penetração dos comandos normativos do Texto Constitucional é diminuto, que a efetividade, que o nível de penetração desses comandos normativos ainda é bastante frágil.

Manuel Atienza (2001, p. 31), ao tratar do sentido do Direito, afirma que a existência do Direito não assegura a ordenação justa da sociedade e que um maior grau de juridicidade não necessariamente implica maior justiça. Com base no pensamento de Atienza (2001, p. 31), podemos dizer que, apesar de possuímos um excelente conjunto normativo tratando da ordem urbanística, estamos muito longe de garantir a justiça social e de solucionar os inúmeros conflitos decorrentes do processo de ocupação do solo urbano.