

DESAFIOS À REALIZAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE : O exercício da democracia rumo à *Maioridade Social*.¹

Ricardo Stanziola Vieira²

RESUMO (Abstract) : Este trabalho busca refletir sobre os desafios à implementação do Estatuto da Cidade. Para tanto três aspectos são analisados: 1) análise das cidades brasileiras, um breve histórico, sua forma de constituição e as dificuldades daí resultantes. Destacamos que o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro tem levado a um impasse (sobretudo nas grandes cidades) de sustentabilidade social e ambiental. Alguns importantes instrumentos legais têm sido criados como tentativa de reação a esta problemática. Destaca-se então a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); 2) Em um segundo momento, passamos a analisar os aspectos inovadores do Estatuto da Cidade, sobretudo no que se refere ao maior acesso de participação da cidadania e portanto de exercício da democracia no âmbito municipal; 3) Finalmente, visamos enfatizar as inovações instrumentais e estruturais oferecidas pelo Estatuto da Cidade. Neste momento derradeiro procuramos introduzir no debate jurídico-político do Estatuto da Cidade (e seu papel no urbanismo brasileiro), a hipótese (central deste trabalho) da chamada *maioridade social*. Indagamos em que medida os inegáveis “avanço” e inovação do Estatuto da Cidade, devem * criar, propiciar, ou * pressupor a existência de uma conscientização-capacitação maciça, o que chamamos *maioridade social*, por parte da grande massa de cidadãos (destinatários de tão importantes inovações). Embora a primeira vista pareça um trabalho voltado para o debate jurídico, a análise do Estatuto da Cidade ultrapassa qualquer determinismo. O Estatuto da Cidade consagra a idéia de que a política urbana não se limita a um amontoado de intervenções sem rumo. Ela deve ter rumo certo, qual seja: o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º da lei), de modo a garantir o direito a cidades sustentáveis. Este trabalho adota uma abordagem transdisciplinar e contextualizada de novos temas jurídicos e políticos. Partimos de início da contextualização da problemática dos interesses coletivos e difusos, com destaque para a relação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal. Procuramos , num segundo momento analisar o caso concreto do município de Florianópolis , capital do Estado de Santa Catarina. Esta cidade merece destaque por possuir uma série de bens de interesse coletivo e difuso (bens de valor histórico, cultural, turístico e ambiental) em debate em recentes planos de desenvolvimento urbano, bem como em alterações de seu Plano Diretor.

SUMÁRIO:

- 1- INTRODUÇÃO - AS CIDADES BRASILEIRAS: Uma breve contextualização do Estatuto da Cidade.
- 2- GESTÃO DEMOCRÁTICA
- 3- INOVAÇÕES ESTRUTURAIS DO ESTATUTO DA CIDADE
- 4- O PAPEL DO MUNICÍPIO E DA SOCIEDADE CIVIL NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL : O CASO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS
- 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS
- 6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Para os efeitos deste trabalho utilizamos o termo *maioridade social* como referência a aspectos destacados do Estatuto da Cidade e o potencial de democracia participativa nele inserido: * a possibilidade de defesa de bens de interesse coletivo e difuso (em busca da sustentabilidade ambiental e social) ; * A real implementação do plano diretor e do desenvolvimento urbano ordenado; e * A diminuição da discricionariedade administrativa e consequente aumento de controle social por parte dos cidadãos.

² Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo; Mestre em Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Doutorando em Ciências Humanas (Universidade Federal de Santa Catarina); Professor da Universidade do Vale do Itajaí (Direito Ambiental e Prática em Direitos Metaindividuais).

1- AS CIDADES BRASILEIRAS: Uma breve contextualização do Estatuto da Cidade.

O processo de urbanização brasileiro se deu, praticamente, no século XX. No entanto, ao contrário da expectativa de muitos, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder,³ pelo exercício do coronelismo, ou política do favor, e pela aplicação arbitrária da lei.

Historicamente as cidades brasileiras sofreram importantes variações estratégicas. Em que pese o modelo de colonização baseado na exploração da agricultura e extrativismo, as cidades sempre tiveram grande importância estratégica em nosso país.

Pode-se destacar, contudo, o ano de 1888, quando do fim da escravidão. Neste momento, sob o lema positivista de ordem e progresso, teve início o processo de industrialização e urbanização brasileiro. Acreditava-se estar no rumo certo para o desenvolvimento independente dos séculos de dominação oligárquica que marcaram a história do país até então. Tratava-se, nos dizeres de SANTOS, de um ilusão:

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso, embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.⁴

Isto é o que se percebeu no decorrer do século XX. A final do século a imagem das cidades brasileiras estava associada à violência, poluição, crianças abandonadas, tráfego caótico, enchentes, entre outros males. O processo de urbanização, marcadamente desigual, propiciou uma grande concentração espacial de pobreza.

Como consequência verifica-se a formação de um perigoso e complexo ciclo vicioso:

- 1- crescimento desigual (sem criação de empregos, *jobless growth*);

³ MARICATO, Ermínia. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 215-232. Sobre a formação política do Brasil, ver tb. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**.

⁴ SANTOS, C.N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro: IBAM, 1986; *Apud*. MARICATO, Ermínia. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**, p.216. Sobre o processo de urbanização brasileira, ver tb. SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996

- 2- criação de grandes bolsões de pobreza e miséria nas cidades: exclusão social e ambiental (sobretudo nos grandes centros);
- 3- aumento da violência e criminalidade (especialmente os crimes contra a propriedade);
- 4- Descrença e desconfiança por parte da cidadania em relação às instituições públicas e políticas, até mesmo da cidade.⁵
- 5- INSUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E SOCIAL.⁶

Não se pretende aqui, é bom deixar claro, criar um cenário catastrofista ou pessimista. O que pretende, por certo, é demonstrar que tratar de política pública urbana é, em primeiro lugar, tratar de um problema complexo, que tem suas raízes no processo histórico e cultural de nosso país.

Antes de envidar esforços a fim de “fazer propostas” ou “resolver” um determinado problema deve-se procurar conhecê-lo.

Dentre os cinco pontos destacados (didaticamente) do ciclo vicioso em que se encontra a realidade urbana brasileira, pode-se destacar o último, insustentabilidade ambiental e social. É cada vez mais consensual o entendimento de que o município (como um dos órgãos federados de que fala o artigo 23 da Constituição de 1988), também tem competência para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a flora e a fauna”. Este também é o entendimento de MERICO:

A presença dos municípios na gestão ambiental é, na verdade, um imperativo para a mudança dos padrões ambientais brasileiros. Vivemos um período de profunda deterioração da estrutura federal de controle e gestão ambiental, bem como de declínio, de modo geral, da capacidade operativa dos órgãos estaduais. A política ambiental brasileira vive profunda crise. A recuperação e a estruturação do poder público nos três níveis de governo são condição essencial para a evolução da sociedade brasileira, dado que é por meio das políticas ambientais que se defendem os bens de uso comum, de propriedade coletiva. O ar, a água, o solo, a

⁵ “A produção do ambiente construído – em especial o ambiente urbano- escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões urbanistas modernistas registrados em leis de zoneamento, códigos de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantescas cidade ilegal em que a contravenção é regra. Como lembram Schwarz e Arantes, *a exceção é a a regra e a regra é exceção* numa sociedade em que a maioria não alcança a condição de cidadania” (In. . MARICATO, Ermínia. . **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**, p.218). Sobre isto. Ver tb. GALEANO. Eduardo. **O mundo ao avesso** – A escola do mundo de pernas para o ar.

⁶ A respeito do cenário (em rápido crescimento) de exclusão social e ambiental cumpre citar alguns dados a respeito de sub-habitações (favelas) na cidade de São Paulo: “(...)em 1987, 49,3% das favelas da cidade de São Paulo tinham alguma parte localizada em beira de córrego, 32,2% estavam sujeitas a enchentes, 29,3% localizavam-se em terrenos com declividade acentuada, 24,2% estavam em terrenos que apresentavam erosão acentuada e 0,9% estava em terrenos utilizados como depósito de lixo ou aterro sanitário. Do total, 65% estavam situadas em área pública e 9% em terrenos de propriedade mista, ou seja, públicos e privados. Naquele mesmo ano, o número de favelas era de aproximadamente 1600 núcleos em que moravam cerca de 8% da população (Sehab/ PMSP, 1987). Em 1993, 19,4% da população do município de São Paulo morava em Favelas (FIPE/USP, 1993)”. In. . MARICATO, Ermínia. . **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**, p.220.

biodiversidade, o clima, são, ao mesmo tempo, bens de uso comum e sustentáculo do processo econômico.⁷

Justificativa do Estatuto da Cidade

Embora a primeira vista pareça um trabalho voltado para o debate jurídico, a análise do Estatuto da Cidade ultrapassa qualquer determinismo. Pode-se aprofundar os aspectos inovadores e meta jurídicos desta lei, resultado de muitas lutas e mobilização social.

O Estatuto da Cidade consagra a idéia de que a política urbana não se limita a um amontoado de intervenções sem rumo. Ela deve ter rumo certo, qual seja: o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º da lei), de modo a garantir o direito a cidades sustentáveis.

A partir do Estatuto da Cidade o Direito Urbanístico fica vinculado a uma visão ampla do mundo, oposta a individualismo que ainda hoje inspira muitos ramos do direito (como o direito civil). Em outras palavras, a idéia central é que a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve implicar à fruição individual das vantagens dela decorrentes.

2- GESTÃO DEMOCRÁTICA

A noção de gestão democrática conforme disciplinada pelo Estatuto da Cidade (Cap. IV) é certamente uma condição para a realização de importantes instrumentos de direito urbanístico e de políticas públicas, como o Plano Diretor. Entende-se que o termo “gestão democrática” possui profunda implicação, pois enseja a participação dos cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas. Diferencia-se portanto do termo “gerenciamento”, de abrangência mais reduzida.⁸

⁷ MERICO, Luiz Fernando kriegler. **Políticas públicas para a sustentabilidade**. In. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 257

⁸ “A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183)” (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão**

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, a plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade (como o direito de preempção, direito de contruir , as operações consorciadas, etc), nã serão ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas sim, instrumentos de promoção do direito à cidade para todos.⁹

Este parece ser um problema recorrente na história do urbanismo brasileiro. Sobre isso vale citar o esclarecimento de Ermínia Maricato:

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações, são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discricionária da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil.(...)¹⁰

OS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO.¹¹

Fazendo alusão ao incremento de conscientização global em torno da importância das cidades e das respectivas políticas públicas, Maria Paula Bucci cita a *Agenda Habitat* (documento importante elaborado durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996). Este dispositivo destaca os princípios da responsabilidade, transparência e participação popular. A conscientização e mobilização internacional viria a influenciar o sistema político jurídico brasileiro. Inseriu-se desta forma a Emenda Constitucional 26/2000, que acrescentou o direito à moradia aos direitos sociais previstos no artigo 6º.

Democrática da Cidade. In. DALLARI, Adilson Abreu & FERAZ, Sérgio. (coords). **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 322-341

⁹ Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**, p. 324.

¹⁰ MARICATO, Ermínia. **As idéias fora de lugar**. In. MARICATO, Ermínia *et alli* . **A Cidade do Pensamento Único-**Desmanchando Consensos, Petrópolis: Vozes, 2000 , p.147 ; *Apud.* BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**, p. 324.

¹¹ A previsão de órgãos colegiados de política urbana é uma decorrência da ‘face processual’ da regra da gestão democrática, ao mesmo tempo em que é consequência do processo que levou à aprovação do Estatuto da Cidade, com participação significativa de organizações não-governamentais- ONGs e setores populares. Em várias áreas ligadas aos direitos sociais, os conselhos de políticas integram uma ‘nova institucionalidade democrática’ do Brasil pós-democratização e pós-Constituição de 1988, que combina elementos da democracia representativa e participativa, dando margem ao surgimento de um ‘público não estatal’ e um ‘privado não mercantil’. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**, p. 327)

Além disso a Agenda Habitat também enfatiza a relação necessária entre habitação adequada e proteção ambiental, podendo ambos serem entendidos como direitos transindividuais (difusos) e reconhecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A relação entre adequada ordenação da cidade, a gestão democrática e a proteção do meio ambiente para um desenvolvimento sustentável vem sendo destascada desde os documentos preparatórios da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (ECO/92) ¹²

Autores importantes como Néelson Saule Júnior e Maria Paula Bucci, destacam a importância dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, como sendo o local por excelência para formulação da política urbana, com a participação direta dos cidadãos e habitantes.

(...) Tais conselhos, previstos em algumas leis orgânicas de Municípios, terão que ser criados ou adaptados a fim de servir como espaços de interlocução política e administrativa entre o governo do Município e a sociedade civil, cumprindo o preceito do art. 29, XII, da Constituição Federal ('cooperação das associações representativas no planejamento municipal'), bem como atendendo ao princípio da gestão democrática enunciado no caput do art.43 do Estatuto da Cidade (...)

(...)A criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano deve ser feita por lei municipal, que preveja sua composição, duração dos mandatos, forma de indicação ou eleição dos participantes, além das suas atribuições e a definição de seu papel como consultivo ou deliberativo. O texto do caput do art. 43, ao utilizar o verbo 'deverão', indica a obrigatoriedade da instituição do conselho ou organismo afim, 'órgão colegiado de política urbana'.¹³

O que se constata, por fim, é que a utilização de todos os instrumentos de política urbana deve sempre estar submetida a controles institucionais, sociais e comunitários. Neste sentido os Conselhos de Política Urbana têm papel fundamental. Resta analisar sua aplicabilidade.

3- INOVAÇÕES ESTRUTURAIS DO ESTATUTO DA CIDADE

Instrumentos normativos tradicionais como as leis disciplinadoras do parcelamento do solo urbano, leis de zoneamento, códigos de edificação e outras disposições de ordem urbanística, e até de preservação do meio ambiente não têm sido suficientes para a solução de muitos dos grandes problemas que afligem as cidades.

¹² O problema da proteção ambiental no entorno urbano está diretamente relacionado ao problema do caos nas cidades, especialmente nos países em desenvolvimento (**NOSSO FUTURO COMUM**, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro : Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991).

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**, p. 328-9

Partimos de início da contextualização da problemática dos interesses coletivos e difusos, com destaque para a relação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. Pretendemos , num segundo momento analisar o caso concreto do município de Florianópolis , capital do Estado de Santa Catarina. Esta cidade merece destaque por possuir uma série de bens de interesse coletivo e difuso em debate em recentes planos de desenvolvimento urbano, bem como em alterações de seu Plano Diretor.

Em relação ao Estatuto da Cidade propriamente dito, destacamos inicialmente o artigo 2o. parágrafo XIII, que versa sobre a relação entre meio ambiente e participação popular.

O eixo de nossa problemática é justamente a mudança de perspectiva ocorrida em relação às atividades de administração pública, especialmente municipal. Merecem destaque os recentes dispositivos, Lei de Responsabilidade Fiscal (com destaque para o artigo 48, parágrafo único) e o Estatuto da Cidade.

Nestas novas legislações percebemos uma diminuição da discricionariedade administrativa e um aumento do controle social.

Isto pode implicar também uma **alteração do paradigma da condição humana na sociedade moderna, que passa a ser regida pela interdisciplinariedade e pela participação política**. Neste contexto destacam-se sem dúvida os chamados bens de interesse coletivo e difuso, como é o caso do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural. A partir desta breve problemática algumas implicações diretas na administração pública podem ser levantadas. Temos então algumas hipóteses de investigação do trabalho.

Em primeiro lugar o Estatuto da cidade implica na obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal

Na implementação do Plano Diretor os poderes executivo e legislativo deverão garantir audiências públicas com participação popular (Democracia Direta)

Merece destaque o artigo 40 , parágrafo 5o do E.C , ao preconizar pela nulidade de lei que instituisse o Plano Diretor em desacordo com o parágrafo 4o. do mesmo artigo (isto é, sem audiência pública).

Este dispositivo foi vetado. Entemos contudo que este veto é polêmico e pode ser “derrubado hermenêuticamente”.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, que trata do orçamento participativo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Diretor, o Orçamento Público, o Processo Legislativo e a Execução Orçamentária estão viciados se não tiverem controle da sociedade (transparência).

Neste sentido é claro o Estatuto da Cidade, especialmente em seus artigos 43 a 45, baseados no princípio da participação ou democracia direta (Princípio Constitucional – CF : artigos, 198,III; 204, II e 206, VI).

O artigo 43 do E.C é claro em relação à transparência como um dever. O artigo 44 implica que a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de audiências e debates para discutir Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, etc, sob pena de nulidade da lei.

4- O PAPEL DO MUNICÍPIO E DA SOCIEDADE CIVIL NA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL : O CASO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Optamos neste sentido por uma abordagem transdisciplinar e contextualizada de novos temas jurídicos e políticos. Partimos de início da contextualização da problemática dos interesses coletivos e difusos, com destaque para a relação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal.

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal que trata , de forma inovadora, da interrelação meio ambiente – urbanismo – políticas públicas. O caso de Florianópolis é emblemático, pois apresenta características peculiares:

A qualidade de vida florianopolitana é construída com o preço da falta dela em outras regiões. Florianópolis, além de drenar recursos de todo Estado de Santa Catarina em função da sua condição de capital, concentrando equipamentos especializados de saúde e educação, empurra sua população trabalhadora empobrecida para municípios vizinhos; atrai e concentra uma população de alta renda; obtém sua água (e grande parte dos alimentos) da bacia do Cubatão (Águas Mornas e Santo Amaro); a produção de sua energia se faz às custas da destruição de municípios fora da sua região metropolitana; deposita seu lixo em Biguaçu.

(...) Portanto, a avaliação da qualidade de vida da capital não pode ser feita sem considerar a participação dos municípios da micro-região, ou mais especificamente, da região conurbada. Este tipo de questão nos desloca da aferição pura e simples dos indicadores municipais de qualidade de vida e a sua inevitável comparação (muitas vezes perversa) com outros em condições desiguais, bem como nos questionam sobre os limites do âmbito municipal como padrão privilegiado de avaliação da qualidade de vida.¹⁴

Florianópolis apresenta uma série de bens de interesse coletivo e difuso (bens de valor histórico, cultural, turístico e ambiental) em debate em recentes planos de desenvolvimento urbano, bem como de seu Plano Diretor.

A título informativo, vale destacar o esforço do CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania, entidade da Sociedade Civil em Santa Catarina, em formular critérios mais coerentes para avaliar a sustentabilidade e qualidade de vida na região de Florianópolis. Trata-se de um conjunto de indicadores

¹⁴ CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Qualidade de vida e cidadania** – A construção de indicadores sócio-ambientais da qualidade de vida em Florianópolis. Florianópolis: Cidade Futura, 2001., p. 29-30

socioambientais adequados à especificidade local. Busca-se desta forma avançar na construção da sustentabilidade da sociedade local e contribuir para a formação de consciência cidadã no seio da sociedade civil, afim de que os cidadãos compreendam melhor sua cidade e os rumos do desenvolvimento.

Extraímos desta pesquisa/análise que de fato, a realização dos dispositivos cívicos presentes no Estatuto da Cidade não teriam qualquer eficácia social e normativa, sem a correspondente incorporação no âmbito da sociedade civil. Esta parece ser uma tônica no processo histórico de construção de Estado de Direito no Brasil. De um lado, interesses retrógrados, resistentes à implementação do princípio da legalidade. De outro lado uma sociedade civil, composta muitas vezes por indivíduos sem acesso à educação e/ou demais formas de emancipação e de conscientização.

É neste contexto de quase ciclo vicioso, que surge o Estatuto da Cidade. Sua concretização, depende, em grande medida, da mobilização e conscientização da sociedade civil.

Como proposta para facilitar este processo, de real acesso à cidadania e à democracia, podem ser apresentados os seguintes indicadores de desenvolvimento: Meio Ambiente; Água, Dejetos Líquidos; lixo, praça, parques e praias, Energia de uso residencial, Transporte e Locomoção; Habitação; saúde, alimentação, educação municipal, Segurança, Cidadania e Cultura Política, Distribuição de Renda, Trabalho, Crianças e adolescentes, idosos, participação popular.¹⁵

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS : A CONDIÇÃO HUMANA CONTEMPORÂNEA

O que se constata nestas breves reflexões é que talvez a grande contribuição do chamado Estatuto da Cidade para implementação de “cidades sustentáveis” não o advento da lei propriamente dito, mas sim os instrumentos de participação popular e acesso à cidadania nela presentes.

Apresenta-se assim, uma nova “alavanca” para o conjunto da sociedade civil. O que se percebe até o presente momento é que a lei, esta “alavanca” de cidadania necessita de uma correspondente cultura pública de participação popular. O trabalho de organizações como o CECCA, na rediscussão dos indicadores de qualidade de vida, é fundamental para o processo de conscientização.

Existem desafios à real implementação da democracia participativa preconizada pelo Estatuto da Cidade.

¹⁵ Cf. CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Qualidade de vida e cidadania**, p.33.

Um deles pode ser relacionado à atual condição humana moderna. Seria o caso de pesquisar em que medida os membros da sociedade estão de fato preparados para a MAIORIDADE sugerida pelo E. C.

Outro desafio pode ser representado pelos próprios setores da administração pública. O artigo 52, I do E.C, por exemplo, estabelece a sanção civil e política nos casos de impedimento da participação. O prefeito estaria cometendo improbidade administrativa.

Este dispositivo (artigo 52, I) foi vetado da lei. Entendemos, contudo, este veto como um veto sem sentido, uma vez que o princípio da participação é constitucional, sendo também amparado na lei de improbidade administrativa (lei n. 8429) em seus artigos 9, 10 e 11.

Em que pese as divergências em relação aos vetos a dispositivos do Estatuto da Cidade, é inegável que esta lei inova tanto sob o aspecto jurídico (democracia direta), como sob o aspecto societal (possibilidade do exercício da maioria pelos membros da sociedade).

Contudo, as inovações legais do Estatuto da Cidade só terão, de fato, efeitos sociais, se acompanhadas de uma correspondente incorporação pelo conjunto dos destinatários da mesma: órgãos e responsáveis pela administração pública (em todos os níveis federativos); setores determinantes da economia e comércio; e corpo dos cidadãos (diretamente afetados pelos impasses de sustentabilidade de nossas cidades).

Em outras palavras MERICO chama esta trilogia básica de *sustentômetro*, ou seja um conjunto de fatores avaliativos da qualidade e sustentabilidade de políticas públicas urbanas. Segundo este autor, a política urbana sustentável necessita de 1) Um arcabouço jurídico legal: Instrumentos de comando-controle; 2) Instrumentos voluntários; 3) Gastos governamentais e Instrumentos econômicos.

Uma estratégia eficaz de política ambiental pode se basear na definição de indicadores ambientais que permitam um mínimo de avaliação constante do nível de sustentabilidade do processo econômico/social. A construção desses indicadores pode subsidiar a implantação de políticas ambientais públicas associadas às melhorias dos padrões avaliados. O objetivo é influenciar a atividade econômica/social de tal maneira que esta não exceda os objetivos fixados pelos indicadores. Esse mecanismo foi aplicado no município de Blumenau (Sc) e envolveu a criação de um gráfico de sustentabilidade, conhecido como Sustentômetro.¹⁶

A partir do Estatuto da Cidade o Direito Urbanístico fica vinculado a uma visão ampla do mundo, oposta a individualismo que ainda hoje inspira muitos ramos do direito (como o direito civil). Em outras palavras, a idéia central é que a população tem o direito coletivo e difuso a uma cidade sustentável, o que deve implicar à fruição individual das vantagens dela decorrentes.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hanna. **A Condição Humana**, 10 ed. São Paulo: Forense, 2000.
- BOFF, Leonardo. **Ecologia, Mundialização, Espiritualidade**. São Paulo: Ática, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros
- BOBBIO, Norberto, *et alli*. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1995.
- Igualdade e Liberdade**.Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Qualidade de vida e cidadania – A construção de indicadores sócio- ambientais da qualidade de vida em Florianópolis**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001., p. 29-30
- DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (coords). **Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002
- DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de Filosofia do Direito**. (Trad. Antônio José Brandão). Coimbra: Armênio Amado, 1979.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**.
- FERREIRA, Leila da Costa & VIOLA, Eduardo. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. 2ª tiragem. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.
- GRAZIA , Grazia (org.). **Direito à cidade e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993.
- FREITAS, Juarez de. **Estatuto da cidade e participação popular**. Texto entregue em conferência proferida no auditório da OAB – SC, Florianópolis , em Março de 2002.
- LEIS, Héctor Ricardo. **O Labirinto: Ensaio sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo-Blumenau: Gaia-Furb, 1996.
- **A modernidade insustentável**. Petrópolis: Vozes/UFSC, 1999.
- **A tristeza de ser sociólogo no século XXI**. GT de Teoria Social, XXIV Encontro anual da ANPOCS, 17 a 21 de outubro de 2000.
- “A Sociedade dos Vivos”, **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar**, no.4. PPGICH/CFH/UFSC, Florianópolis
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 215-232.
- MERICO, Luiz Fernando krieger. **Políticas públicas para a sustentabilidade**. In. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 251-262

¹⁶ MERICO, Luiz Fernando krieger. **Políticas públicas para a sustentabilidade**, p.258

- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- MORIN, Edgar. **O Paradigma Perdido- A natureza Humana**. 5.ed. Portugal: Publicações Europa- América, 1991.
- Epistemologia da complexidade**. In. SCHNITMAN, Dora Fried (org.). **Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996., p. 275-289.
- De l'interdisciplinarité**. Actes du Colloque Carrefour des sciences. 12 e 13 fev, 1990. UNESCO., p. 21-29.
- NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinariedade**. 1ed. São Paulo: Triom, 1999.
- WEBER, Max. **Ciência e Política. Duas vocações**. São Paulo: Cultrix.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta & Lenita. M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 1o. discurso: "As ciências e as artes".
- O Contrato Social, Livro I, VIII - Do Estado Civil**.
- TOURAINÉ, Alain. "Uma Visão Crítica da Modernidade", **Cadernos de Sociologia**, No.
- **Poderemos viver juntos? iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice - O social e o político na pós- modernidade**. São Paulo: Cortez, 1996.
- Um discurso sobre as ciências** , 9ed. Porto: Afrontamentos, 1987.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996
- SARLET. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2001.
- VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.