UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

MÔNICA DE AZEVEDO COSTA NOGARA

Conflitos Socioambientais na Justiça:

Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006).

São Paulo
2008

MÔNICA DE AZEVEDO COSTA NOGARA

Conflitos Socioambientais na Justiça:

Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente em assentamentos irregulares, um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006).

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Hábitat

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins

São Paulo
2008

Autorizo a Reprodução e Divulgação
Total ou Parcial deste trabalho, por
qualquer meio convencional ou
eletrônico, para fins de estudo e
pesquisa, desde que citada a fonte.

mnogara@yahoo.com.br

Este trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de
Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ Brasil.

Nogara, Mônica de Azevedo Costa.

Conflitos Socioambientais na Justiça: Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)./ Mônica de Azevedo Costa Nogara; orientadora Maria Lúcia Refinetti Martins. – São Paulo, 2008.

313 p.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Hábitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

1. Direito ao meio ambiente.
2. Direito à moradia.
3. Jurisprudência.
4. Áreas com restrição ambiental.

NOGARA, M. de A. C. Conflitos Socioambientais na Justiça: Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006).2008. 313 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ERRATA

Folha	Linha	Onde se Lê	Leia-se
-------	-------	------------	---------

FOLHA DE APROVAÇÃO

Mônica de Azevedo Costa Nogara

Conflitos Socioambientais na Justiça:

Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006).

Mestrado apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Hábitat.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Celso Fernandes Campilongo
Faculdade de Direito - USP

Prof. Dr. Jorge Hajime Oseki
Faculdade de Arquitetura Urbanismo - USP

Prof. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins
Faculdade de Arquitetura Urbanismo - USP

Aos meus pais e à minha irmã por serem meu porto-seguro.

A tia Eta e ao tio Plínio pelo incentivo e o exemplo de coragem.

AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente de agradecer àqueles professores que acreditaram na vocação urbanista de meus conhecimentos jurídicos, professor João Sette Whitaker Ferreira e Malú Refinetti Martins.

Aos amigos e companheiros de Ministério do Meio Ambiente que contribuíram para o amadurecimento e compreensão das questões ambientais: Taciana Leme, Philippe Layrargues e Renata Nitta.

Aos meus amigos de FAU e agora de profissão, que me ensinaram novas formas de encarar a vida profissional, num clima de amizade, prazer e engajamento: Andrea Andrade, Beatriz Tone, Fernanda Accioly, Luciana Ferrara, Roberta Menezes, Paulo Emílio Ferreira e Pedro Arantes.

Aos meus amigos queridos de agora e de sempre, que me deram a mão nos momentos mais difíceis e participaram dos mais divertidos: Renata Zuccolo, Ana Rita Prata, Ana Luiza Chierigati, Bárbara Amaral, Renata Faria, Renato Armelin e Mariana Mendes.

Ao time de Handball da FAU que me recebeu muito bem e pelo qual tenho o maior carinho.

Ao Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – LABHAB/FAUUSP, por colocar a disposição o laboratório e a convivência com pessoas que me abriram a mente.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ pela concessão da bolsa de mestrado.

"O saber a gente aprende com os mestres e com os livros.

A sabedoria, se aprende é com a vida e com os humildes."

Cora Coralina

RESUMO

Com a constatação de que a quantidade de habitações precárias crescem e se consolidam, principalmente em áreas com restrições ambientais, o estudo **CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA JUSTIÇA** trata do conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente a partir da Jurisprudência. Foram selecionadas e analisadas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, entre janeiro de 1985 e novembro de 2006. Essa análise foi contextualizada com a caracterização do momento por que vem passando o sistema jurídico na modernidade e ainda, sobre pontos importantes para a compreensão dos julgados: o funcionamento do Poder Judiciário, a ação civil pública e as competências sobre gestão do espaço.

A análise das decisões também se apóia em três estudos preliminares. O primeiro sobre princípios gerais sobre a questão ambiental; o segundo sobre a evolução dos princípios, normas e instituições ambientais e urbanas no Brasil e o terceiro sobre a inclusão dos capítulos de meio ambiente e da política urbana na Constituição Federal de 1988.

A partir desses marcos foram relacionadas as tendências decisórias presentes dos Acórdãos do Tribunal de Justiça com as reflexões sobre a relação entre sociedade e meio ambiente na sociedade capitalista e as alternativas que vêm se delineando para enfrentar os problemas ambientais, representados pelas categorias “valoração econômica da natureza” e “justiça ambiental”. A análise também abrange uma avaliação da relação entre os valores expressos na Constituição Federal de 1988, tendo como contexto a evolução das normas e instituições de meio ambiente e de urbanismo no Brasil, e as decisões judiciais.

As conclusões e considerações poderão, assim, contribuir não só para o debate sobre a necessidade de aprimoramento da regulamentação das áreas de preservação permanente urbanas, mas para uma melhor compreensão das relações entre sociedade e ambiente, entre direito à moradia e ao meio ambiente, e entre a realidade social e o Sistema Judiciário.

Palavras-chave: Direito ao meio ambiente, Direito à moradia, Jurisprudência, Áreas com restrição ambiental.

ABSTRACT

Based on the fact that the amount of precarious housing increases and consolidates, mainly in environmental restricted areas, SOCIAL-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN JUSTICE study deals with the conflict between the right to have access to housing and proper environment within Jurisprudence.

Decisions by the Court of Justice of São Paulo, between January 1985 and November 2006 were selected and analyzed. This examination was contextualized with the current characterization moment which the juridical system has been incurred to, and also based on topics which are important to the comprehension of the decisions: the functioning of Judiciary, the civil public action and the competences related to space management.

The analysis is also based on three considerations: a critical approach on the environment and its relationship with the Capitalist System; the way the concepts of environment and urbanism developed in Brazil; and, finally, the Constitutionalization of Urban Policy and Environment in 1988.

As of these events, the decisive tendencies set forth in Court Decisions with the reflections on the relation between society and environment in the capitalist society and the alternatives which have been being delineated in order to face environmental limitations, represented by the categories "economical valuation of nature" and "environmental justice". The examine hereof also encloses na evaluation of the relation between the values stated under the Federal Constitution of 1988, presenting as context the evolution of the institutions of urbanistic and environmental rulings in Brazil and legal decisions.

The conclusions and considerations shall contribute not solely for the discussion on the necessity of development of permanent urban preservation areas regulation but for a better comprehension of the relations between the society and the environment, between the right to detain a home and to the environment, between the social reality and the Judiciary System.

Key-words: Environmental Right, City Right, Jurisprudence, Environmental Restricted Areas.

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 3.1. Comparação dos textos em cada fase da Constituinte - capítulo do meio ambiente.	ANEXOS
TABELA 3.2. Comparação dos textos em cada fase da Constituinte - capítulo da política urbana.	ANEXOS
TABELA 4.1. Acórdãos do GRUPO 1	126
TABELA 4.2. Acórdãos GRUPO 2	129
TABELA 4.3. Acórdãos GRUPO 3A - Ações Cíveis Públicas	134
TABELA 4.4. Acórdãos GRUPO 3A - Outras Ações	166
TABELA 4.5. GRUPO 3B	172
TABELA 4.6. GRUPO 4A	177
TABELA 4.7. GRUPO 4B	184
TABELA 4.8. GRUPO 5	185
TABELA 4.9. Totais de Acórdãos por GRUPO	192

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES		Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AC		Apelação Cível
AELOSP		Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo
AI		Agravo de Instrumento
ANA		Agência Nacional de Águas
ANC		Assembléia Nacional Constituinte
ANPUR		Associação Nacional de Pós-graduação e Desenvolvimento Urbano
BID		Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD		Banco Mundial
BNH		Banco Nacional de Habitação
CBTU		Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCMA		Conselho Consultivo do Meio Ambiente
CEF		Caixa Econômica Federal
CPEC		Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CIEC		Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte
CIMA		Comissão Interministerial de Meio Ambiente
CITES		Conferência Internacional de Espécies Ameaçadas de Extinção da ONU
CMMAD		Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMN		Conselho Monetário Nacional
CODASP		Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
CODEVASF		Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COHAB		Companhia de Habitação
CONAMA	-	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONAMAZ		Conselho Nacional da Amazônia Legal
CONAREN		Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis
CONDEPHAAT		Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
COPURB		Conselho de Política Urbana
CNEA		cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas -
CNBB		Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU		Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNJ		Conselho Nacional de Justiça
CNH		Conselho Nacional da Habitação
CNPq		Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPU		Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CNRH | Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CPDS | Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

CURA | Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

CUT | Central Única dos Trabalhadores

DENATRAN | Departamento Nacional de Trânsito

DEPRN | Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais pertence à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

DCNOCS | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EBTU | Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

ECO-92 o mesmo que UNCED – 92 | Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992

EIA | Estudo de Impacto Ambiental

FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBONS | Fórum Brasileiro de ONG's e Movimento Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FCVS | Fundo de Compensação das Variações Salariais

FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC | Fernando Henrique Cardoso

FINANSA | Financiamento de Saneamento

FMI | Fundo Monetário Internacional

FNHP | Fundo Nacional de Habitação Popular

FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMA | Fundo Nacional de Meio Ambiente

FNRU | Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUNABEM | Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GRAPROHAB | Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (Estado de São Paulo)

G-7 | Grupo formado pelos países mais ricos do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Inglaterra, França, Canadá e Itália.

IAB | Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBAM | Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBDF | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISA | Instituto Sócio Ambiental

JBRJ | Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro

OGU | Orçamento Geral da União

MBS | Ministério do Bem-Estar Social

MBES | Ministério de Estado da Habitação e do Bem-Estar Social

MDU | Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU | Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MINTER | Ministério do Interior
MMA | Ministério do Meio Ambiente
MMAeAL | Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal
MMARHeAL | Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MPOG | Ministério de Planejamento e Orçamento
OAB | Ordem dos Advogados do Brasil
ONU | Nações Unidas
PES | Plano de Equivalência Salarial
PL | Projeto de Lei
PLANASA | Plano Nacional de Saneamento
PND | Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA | Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH | Política Nacional de Recursos Hídricos
PNS | Política Nacional de Saneamento Básico
PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSH | Programa de Subsídio Habitacional
PUC/SP | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RM | Região Metropolitana
SBPC | Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI | Sociedades de Crédito Imobiliário
SEAC | Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SECOVI | Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo
SEDU | Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB | Secretaria de Política Urbana
SFB | Serviço Florestal do Brasil
SFH | Sistema Financeiro da Habitação
SFS | Sistema Financeiro de Saneamento
SEMA | Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM/PR | Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SEPURB | Secretaria de Política Urbana
SERFHAU | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH | Sistema Financeiro de Habitação
SRH | Secretaria de Recursos Hídricos

SINGREH | Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISNAMA | Sistema Nacional de Meio Ambiente

SM | Salário Mínimo

SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF | Supremo Tribunal Federal

STJ | Superior Tribunal de Justiça

SUDEPE | Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA | Superintendência da Borracha

TRENSURB | Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre - administradora do Metrô de Porto Alegre

UNB | Universidade de Brasília

UNCED – 92 | Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992

ZEIS | Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. Introdução	18
2. Meio Ambiente, cidade e sociedade	25
2.1. O meio ambiente como questão	26
2.2. A questão urbana	31
2.3. Cidade e natureza na sociedade capitalista	34
2.4. O enfrentamento da questão ambiental	40
2.4.1. Valoração econômica da Natureza	43
2.4.2. Justiça Ambiental	45
3. A evolução dos princípios, normas e instituições ambientais e urbanas no Brasil	48
3.1. A área de meio ambiente	49
3.2. O quadro urbano e habitacional	57
4. A inserção dos capítulos da política urbana e do meio ambiente na Constituição Federal brasileira de 1988	64
4.1. O contexto político da constituinte e um quadro geral de seu funcionamento	65
4.2. A inclusão do capítulo sobre o meio ambiente	68
4.3. A inclusão do capítulo sobre a política urbana	81
5. A judicialização dos conflitos socioambientais urbanos	106
5.1. O direito plural na modernidade	107
5.2. Funcionamento do Poder Judiciário	115

5.3. A Ação Civil Pública	118
5.4. O Federalismo e a gestão do espaço	121
5.5. Análise da jurisprudência	123
5.5.1. Procedimentos metodológicos	124
5.5.2. Características dos Acórdãos	126
5.5.2.1. Áreas contaminadas	126
5.5.2.2. Habitação promovida pelo Estado	129
5.5.2.3. Assentamentos informais	134
5.5.2.4. Contestação de licenças/autorizações	177
5.5.2.5. Discussões de lei em tese	185
5.6. Síntese das análises	192
 6. Conclusões	 203
 Referências Bibliográficas	 218
 Glossário	 240
 Anexos	 246
ANEXO A	
Roteiro para entrevista com Fábio Feldmann	
ANEXO B	
Tabela 3.1 - Comparação dos textos em cada fase da Constituinte: Capítulo do meio ambiente	
ANEXO C	
Tabela 3.2 - Comparação dos textos em cada fase da Constituinte: Capítulo da política urbana	
ANEXO D	
Legislação vigente considerada na análise da Jurisprudência E – Ementas TJ/SP	
ANEXO E	
Ementas do Tribunal de Justiça de São Paulo TJ/SP	

1

Introdução

A população urbana brasileira passou de cerca de 30% na década de 40 para mais de 80% em 2000. A demanda por moradias nunca foi atendida suficientemente. As cidades brasileiras foram construídas em sua maior extensão por loteamentos precários, com moradias auto-construídas. São assentamentos com infra-estrutura insuficiente, na sua maioria localizados em lugares impróprios para edificação: áreas com alta declividade, sujeitas a deslizamentos de terra, inundações, próximos a áreas industriais, depósitos de resíduos, etc.

Com a emergência da preocupação com o meio ambiente nas últimas décadas, esses loteamentos precários, bem como as favelas passaram a ser vistos também como um problema ambiental.

A difusão das preocupações ambientais levaram à sua normatização e constitucionalização, cuja defesa coube, precipuamente, ao Ministério Público. A partir da criação de um instrumento processual apropriado para a defesa de direitos transindividuais, em 1985, as ocupações irregulares passaram a ser objeto de ações judiciais. Assim, a força atribuída ao Ministério Público pela Constituição de 1988, e o surgimento da Ação Civil Pública, levaram à ampla judicialização dos casos de ocupações irregulares nas últimas décadas.

O objetivo desse estudo é verificar e analisar, em acórdãos publicados, as tendências do Poder Judiciário ao julgar casos de conflitos entre os direitos à moradia e ao meio ambiente, envolvendo, desta forma, simultaneamente, um caráter social e um ambiental na interpretação da realidade espacial urbana. Foram levantados casos de assentamentos irregulares, precários ou não, localizados em áreas com suscetibilidades ambientais ou cuja irregularidade é atribuída ao não cumprimento de regras de proteção ambiental.

Para tanto, foi realizado um levantamento de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP que tratassem tanto de meio ambiente quanto de moradia. A escolha se deve pelo fato do Tribunal ser, em segunda instância, competente para julgar parte significativa dos casos que envolvem os conflitos socioambientais entre moradia e meio ambiente e disponibilizar, por meio eletrônico, em seu sítio institucional, as decisões proferidas desde 1998 por seus magistrados.

A partir daí foram organizados em cinco grupos de acordo com três critérios: o tipo de assentamento debatido no acórdão (habitação de interesse social ou não); sua localização (dentro ou fora de áreas com restrições ambientais) e o tipo de agente que a produziu (Poder Público ou particulares). Por último, foram separadas as decisões que tratavam de discussões sobre a validade de normas em relação à organização do sistema como um todo, o que juridicamente se chama de debate “em tese”. Esses critérios foram tomados como partido por proporcionarem um quadro amplo da variedade de assentamentos que são questionados como degradadores do meio ambiente, mostrando se as decisões e as fundamentações variam de acordo com esses critérios.

O período para seleção dos casos foi escolhido a partir do surgimento da Ação Civil Pública, em 1985, um instrumento que viabilizou a defesa de direitos difusos e coletivos junto ao Poder Judiciário. Abrangeu, desta forma, janeiro de 1985 a novembro de 2006, quando foi finalizada a pesquisa empírica da dissertação.

A pesquisa se restringiu ao Estado de São Paulo, por ser um dos Estados mais populosos do Brasil, onde o movimento ambientalista se fortaleceu e se estruturou, influenciando as políticas públicas e a opinião pública.

Para a definição do universo a ser pesquisado foram realizadas buscas no banco de dados no sítio www.tj.sp.com.br, utilizando palavras chave: “moradia ambiente”, “habitação ambiente”, “parcelamento do solo lei 6.938”, “moradia lei 6.938”, “6.938 meio ambiente urbano”, “6.766 meio ambiente”, “florestal cidade”, e “favela meio ambiente”. Na busca nas revistas de jurisprudência foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “ação civil pública”, “parcelamento do solo”, “ocupação irregular”, “meio ambiente”, “habitação”, “loteamento clandestino”, “direito ambiental”, “direito de habitação”, “planejamento urbano”, “moradia”, “área de preservação”.

Foram levantadas e analisadas decisões interlocutórias (provisórias) e de mérito (definitivas). As decisões de primeira instância (liminares e de mérito) puderam ser avaliadas indiretamente quando referidas nos relatórios dos Acórdãos. Foram excluídas as decisões relacionadas a questões condominiais, fiscais e desapropriações indiretas e sem relação com questões habitacionais e aquelas que se referem a moradias construídas em zona rural. Também foram excluídas aquelas em segredo de Justiça e cujos debates se restringiram a questões processuais e de competência interna do Tribunal. No total foram selecionados 150 acórdãos.

As normas de referência para a avaliação dos acórdãos são basicamente federais, mas, em certos casos, tratam de Unidades de Conservação criadas por Lei Estadual, ou normas Municipais que regulam o uso e ocupação do solo. Esclarecimentos sobre as principais normas de referência para análise da Jurisprudência estão no ANEXO B.

Ao analisar as ações judiciais que enfocam conflitos entre moradia e proteção ao meio ambiente em assentamentos irregulares, o presente estudo leva em conta alguns pressupostos.

Primeiramente, considera-se que a incorporação de uma série de direitos sociais pelo sistema jurídico estatal-oficial, cujo marco é a Constituição de 1988¹, não vem garantindo sua concretização para a maioria da população. Esse Estado está “[...] ativamente envolvido na gestão dos conflitos e concertações entre classes e grupos sociais, e aposta na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas.” (SOUSA SANTOS, 1989:43).

Esse caráter do direito estatal abre espaço para que os movimentos sociais de marginalizados e despossuídos procurem, com suas próprias forças e condições, práticas jurídico-sociais alternativas para ter suas expectativas minimamente atingidas. Dessas práticas cotidianas, surgem novas relações, “emergem direitos igualmente reconhecidos que acabam não só legitimando a ‘ilegalidade’, mas edificando ‘outro Direito’ sob novas formas de legitimação.” (WOLKMER, 2001:107).

O direito de moradia, como previsto e regulamentado no direito oficial, não vem sendo acessível para grande parcela da população. Essa maioria, por meio de meios “não-oficiais” atende à sua necessidade de “morar” mesmo que de forma precária, em terrenos particulares ou públicos, e às custas

¹ O Estado instituído pela Constituição Federal de 1988 “apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.” (SILVA, 2000a:124).

de sobretrabalho nos finais de semana e horas vagas, lutando posteriormente para atender as outras necessidades inerentes à moradia, como o acesso à água, à energia elétrica e ao transporte público.

Essa expansão de mecanismos de resolução de conflitos que operam à margem do direito estatal e dos tribunais oficiais, que vem ocorrendo nas sociedades contemporâneas (SOUSA SANTOS, 1989: 54), contribui para o momento de transição de paradigmas, entre o moderno, em declínio, e a uma nova ordem sócio-econômica e cultural, que se reflete em todos os setores do conhecimento.

No direito, o paradigma do positivismo é posto à prova, na medida em que existe uma inconformidade entre uma ordem ideal e uma desordem real, na qual a ordem jurídica é contrariada por acontecimentos para os quais ela não sabe dar respostas eficazes (FARIA, 1988 apud WOLKMER, 2001:72). As regras vigentes não só deixam de resolver os problemas como não conseguem organizar a convivência social, o próprio sistema contribui para as dificuldades de implementação desses direitos.

Foram escolhidas orientações teóricas da sociologia jurídica que reconhecem o pluralismo jurídico como fenômeno da pós-modernidade. São estudos, dentro da teoria crítica do direito, que tratam da crise do modelo jurídico-estatal vigente, investiga os mecanismos de resolução informal de conflitos e busca alternativas de procedimentos de acesso e controle do poder Judiciário mais efetivas para a concretização do direito diante das novas realidades sociais. São estudos que procuram apontar procedimentos que aumentem o acesso e o controle da Justiça de forma que se tornem mais eficazes os direitos já alcançados e reconhecidos pelo Estado os direitos que surgem nesses meios não-estatais, assim como as práticas de negociação e resolução dos conflitos mediante mecanismos informais.

Essa perspectiva esclarece como podem existir formas de criação e defesa de direitos simultâneas, estatais e não estatais, que convivem e interagem, contribuindo para formação de conflitos, como os estudados. Mostrando, ainda, a complexidade das demandas levadas ao Judiciário e suas limitações para julgá-los.

A análise das decisões também se apóia em três estudos preliminares. O primeiro sobre princípios gerais sobre a questão ambiental; o segundo sobre a evolução dos princípios, normas e instituições ambientais e urbanas no Brasil e o terceiro, sobre a inclusão dos capítulos de meio ambiente e da política urbana na Constituição Federal de 1988.

O **primeiro** trata de conceitos que fazem parte das discussões de fundantes sobre a crise ambiental no sistema capitalista, tanto nas relações entre sociedade e natureza, quanto entre cidade e natureza. Para tanto, foi realizada uma revisão da teoria que constrói uma compreensão das questões ambientais atreladas às sociais, com o cuidado de considerar os limites e possibilidades dados pela natureza. A base está em autores como BURKETT (1999), FOSTER (2005), HARRIBEY (2001), HARVEY (1996), que fazem uma leitura crítica da economia política, considerando a problemática ambiental. A escolha desses autores se deve à preocupação com fundamentos para uma crítica ao modo de relacionamento do sistema capitalista com o ambiente, com reflexões sobre a necessidade de restabelecimento das relações entre homens e natureza, entre homens entre si, e do ser humano consigo mesmo, de forma mais integrada, que permita o desenvolvimento total da humanidade. O espaço, que já contempla a experiência do conjunto (a história, a concretude e as experiências) é o lugar especial de concretização dessa totalidade. Por isso a necessidade de se esclarecer como se discutiu e como se discute atualmente as questões ambientais-urbanas, que sintetizam as expectativas do que se espera do realizar no urbano e do urbano.

Esse é um caminho escolhido para fundamentar a crítica a análises se baseiam em abordagens de “meio ambiente” que escamoteiam as divergências e, em consequência, levam a encaminhamentos que não tratam dos problemas socioambientais de forma realista e assim não atingem o objetivo de proteção do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida da população.

Essa etapa também cumpre a função de debater como a questão ambiental influenciou e modificou os debates sobre o urbano, tendo em vista que os conflitos tratados neste trabalho passaram a ser encarados como uma questão ambiental apenas nas últimas décadas.

O **segundo** estudo retoma a evolução dos princípios, normas e instituições ambientais e urbanas ao longo da história recente do Brasil. O objetivo é fornecer um quadro de como evoluíram e em que estágio estão os debates acerca das normas e instituições de meio ambiente e de urbanismo, de forma que seja possível relacionar as exigências das decisões do judiciário com as tendências atuais relativas à gestão dos temas, à capacidade institucional das áreas e de seu relacionamento. A pesquisa para o tema ambiental foi realizada a partir de trabalhos relativos ao movimento ambientalista brasileiro, das políticas, das normas e instituições de meio ambiente. A pesquisa no tema das políticas urbanas buscou a literatura de urbanistas (arquitetos e juristas) brasileiros sobre a evolução do movimento pela reforma urbana, das políticas de moradia, focando nos processos pela concretização da função social da propriedade.

Esse capítulo também contribui para a compreensão de como campos tão imbricados se confrontam e se estranham no encaminhamento dos conflitos socioambientais tratados na análise dos julgados. Neste âmbito cabe avaliar como se dá a constituição da questão ambiental enquanto problema público, caracterizado na gênese de suas instituições e normas, e sua inserção na gestão espacial, influenciando os estudos, normas e instituições de urbanismo. Isso porque, nos casos em estudo, se intrincam problemas ambientais e urbanos.

Sobre o meio ambiente, se sabe que existe uma disputa sobre o discurso que deve conquistar legitimidade e hegemonia. O ponto de vista que pressupõe o consenso e a harmonia como inerentes ao caráter universalista da causa ambiental é predominante nos discursos hegemônicos, presentes na formulação de convenções internacionais, normas, práticas de gestão ambiental e políticas públicas. Em contraposição estão estudos que criticam o obscurecimento dos conflitos e contradições sociais decorrente dessa visão que generaliza a responsabilidade e os atingidos pelos problemas ambientais (SADER, 1992; FUKS, 2001; LOUREIRO, 2003). Propõem análises que contemplem as variações sócio-econômicas e culturais, presentes nas relações na sociedade como componente da relação com o ambiente.

Cabe observar aqui a escassez de estudos sobre a questão ambiental sob o ponto de vista do urbanismo. A maior parte da literatura sobre o tema tem origem em estudos econômicos e das ciências biológicas que, além de trabalharem com uma base epistemológica muito diversa, não tratam da produção e gestão do espaço transformado pela sociedade. Por isso a importância da recuperação da compreensão de que o meio ambiente é uma construção social, mesmo que se parta dos limites e possibilidades naturalmente dados. É desse patamar que se parte para refletir sobre a formulação e a aplicação das normas ambientais e urbanísticas nos assentamentos informais.

O **terceiro** estudo relata e analisa os processos de inclusão dos capítulos de meio ambiente e da política urbana na Constituição Federal de 1988, o marco normativo mais significativo no ordenamento jurídico brasileiro.

Com o objetivo de avaliar os efeitos e a forma que foram previstos os capítulos do meio ambiente e da política urbana na Constituição Federal de 1988, parte-se do próprio processo constituinte e da opção pelo caminho de construção da nova carta através de subcomissões e comissões. O trabalho se baseou em pesquisa em jornais da época, nos Diários da Assembléia Nacional Constituinte e nos Projetos preliminares de texto constitucional, assim como em entrevista com o ex-deputado constituinte Fábio Feldman (PSDB-SP).

Os debates da constituinte evidenciam as origens e as forças políticas que disputam o significado desses direitos que, em seu sentido constitucional, como se vê nos julgados, dão margem a diferentes interpretações, algumas delas opostas às intenções dos próprios parlamentares e militantes constituintes. A negociação inerente ao processo legislativo, em especial na Constituinte de 1987/88, foi um processo marcado pela inserção de uma série de direitos coletivos e difusos, cuja regulamentação da aplicação ficou postergada para ser realizada por normas infra-constitucionais. Esse mecanismo acabou por dificultar e às vezes inviabilizar a aplicação dos dispositivos constitucionais em especial em casos em que é necessário compatibilizá-los.

Tornados constitucionais, tanto a política urbana quanto o meio ambiente, são referenciais importantes suscitados nos julgados e nas políticas públicas mas que, ao invés de representarem uma soma de esforços na consecução das melhorias da qualidade do espaço urbano, vêm se sobrepondo e se estranhando. Essa conflituosidade envolve questões mais amplas, como a separação de competências e a sustentação do pacto-federativo.

No capítulo referente ao levantamento e interpretação de julgados, foram identificados, organizados e interpretados os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo que tratam dos conflitos socioambientais urbanos. A partir da identificação e classificação dos acórdãos se objetivou: 1) Descrever as principais situações que são levadas aos tribunais e se referem ao conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente em áreas urbanas; 2) Verificar quais são os atores e instituições envolvidos nesse conflito e quais são suas estratégias de convencimento e argumentação e 3) Verificar como vem decidindo o TJSP.

Para uma visão mais clara sobre o contexto em que os direitos em conflito estão sendo defendidos, criados e legitimados, primeiramente se realizou uma revisão de literatura de sociologia que analisa o pluralismo jurídico na modernidade. Ainda nesse bloco se discorreu sobre temas importantes para a compreensão da pesquisa: o funcionamento do Poder Judiciário, a Lei da Ação Civil Pública e a repartição de competências sobre gestão do espaço, determinadas pela Constituição Federal de 1998, relativas ao meio ambiente e à política urbana. Ao final desse capítulo foi realizada uma síntese contendo as principais matérias e tendências de posicionamentos por grupo temático.

E, por fim, nas **conclusões** buscou-se relacionar as tendências decisórias presentes dos Acórdãos do Tribunal de Justiça com as reflexões sobre a relação entre sociedade e meio ambiente na sociedade capitalista e as alternativas que vêm se delineando para enfrentar os problemas ambientais, representados pelas categorias “valoração econômica da natureza” e “justiça ambiental”. A análise também abrange uma avaliação da relação entre os valores expressos na Constituição Federal de 1988, tendo como contexto a evolução das normas e instituições de meio ambiente e de urbanismo no Brasil, e as decisões judiciais. Sempre, por certo, tendo em vista o período de transição do sistema jurídico, que incorporou novos direitos, de caráter difuso e coletivo e instrumento processual para sua reivindicação

judicial, mas permanece estruturado para a proteção de direitos individuais, no qual não se reconhecem os direitos legitimados em esferas extra- estatais.

As conclusões e considerações poderão, assim, contribuir não só para o debate sobre a necessidade de aprimoramento da regulamentação das áreas de preservação permanente urbanas, mas para uma melhor compreensão das relações entre sociedade e ambiente, entre direito à moradia e ao meio ambiente, e entre a realidade social e o Sistema Judiciário.

2

Meio Ambiente, cidade e sociedade

2.1. O Meio ambiente como questão

O conceito de meio ambiente é uma construção social, objeto de tensões e disputas entre os atores sociais. O caráter de universalidade que assume o meio ambiente enquanto questão planetária e direito de todos polariza-se com as situações concretas e pontuais, onde aflora o conflito entre interesses de grupos e indivíduos, nos quais o interesse ambiental aparece como argumento de convencimento.

“Nesta arena em que o meio ambiente emerge e evoluiu como problema social, há possibilidade de consenso ou, até mesmo, de uma universalidade socialmente construída, mas nunca como resultado dos reflexos imediatos de condições objetivas ou de uma universalidade socialmente construída, mas nunca como resultado dos reflexos imediatos de condições objetivas ou de uma universalidade deduzida, a priori, a partir de conceitos e princípios.” (FUKS, 1992: 44-45 apud MARTINS, 2006:32).

Pretende-se fundamentar uma visão de meio ambiente que supere a dicotomia usualmente por trás de políticas públicas e normas ambientais, de que a natureza e o que vem dela, o natural é puro, limpo, está em equilíbrio e, para ser mantido nesse estado, precisa ser apartado e protegido da atuação humana, já que a sociedade é necessariamente destruidora. Essa concepção usual de meio ambiente vem sendo responsável por equívocos em relação ao que seja meio ambiente, segundo SANTOS (2003):

“[...] Desse modo, ao separar o ambiente como a natureza idealmente boa, de um lado, e o urbano idealmente mau, de outro lado, essas noções reforçam rupturas que indicam como impossível a imbricação entre a antropização e o suporte, e mais que isso, que a urbanização é, de per si, sempre e irremediavelmente o algoz do suporte e da qualidade de vida.” (apud MARTINS, 2006:36)

Essa noção, como bem coloca MARTINS (2006), acaba sendo problemática na medida em que reforça e justifica decisões para proteção ambiental que muitas vezes levam a consequências opostas às desejadas, assim como desconsideram os conflitos e contradições que fazem parte da contextualização de fundo da problemática ambiental, num quadro de desigualdade estrutural.

Desta forma, esse capítulo inicial tem como objetivo expor um conceito de meio ambiente comprometido com a transformação social relacionando-o à transformação das relações entre a sociedade e a natureza. Busca-se também os fundamentos para a revalorização das relações entre o homem e a natureza, que considere a preservação e transformação ambiental em interações não destrutivas, mas sim positivas e enriquecedoras.

Trata-se de uma linha de pensamento que se contrapõe à visão dominante a respeito da crise ambiental, buscando uma reflexão mais profunda, que considere sua interlocução com as questões sociais. Essa articulação é imprescindível para a formulação de uma concepção de justiça que leve em conta os aspectos sociais assim como os ambientais como lados de uma mesma moeda, como vem sendo discutido pelos estudos da “Justiça Ambiental”.

Primeiramente, cabe considerar que a questão ambiental emerge fortemente nas últimas décadas como consequência da degradação provocada pelos sistemas de produção, tanto o capitalista quanto o socialista, que levaram o produtivismo às últimas consequências.

Como coloca GOLDBLATT (1996:76-81), tanto o sistema capitalista, quanto o socialista, privilegiaram a produção e o crescimento econômico, levando aos efeitos ecológicos negativos do industrialismo e ao crescimento demográfico. O impacto da intensa industrialização e da globalização, podem ser sentidos tanto nos aspectos materiais (utilização e degradação) do meio ambiente, quanto nas relações entre a sociedade (e os grupos sociais) e a natureza (“pura” ou “artificial”). A análise do quanto cada nação contribui para a degradação ambiental deve partir dos diferentes níveis: do nível de industrialização dos países (e conseqüente utilização de matérias primas), da localização dos Estados nacionais na divisão internacional do trabalho, dos níveis de consumo dos países, da capacidade institucional de implementação de normas de controle da qualidade ambiental, entre outros. Afinal, “Nem todas as regiões do mundo contribuem igualmente para a globalização dos problemas ecológicos e nem todas as regiões do mundo sofrem níveis iguais de degradação do ambiente.” (GOLDBLATT, 1996:104).

HARRIBEY (2001), por sua vez, relaciona duas crises simultâneas que resultaram do sistema de produção desenvolvimentista: uma de ordem social, já que o crescimento econômico não representou o recuo da pobreza e da miséria no mundo; outra com relação à degradação da natureza, com a utilização intensiva dos recursos naturais, inclusive não renováveis, e a ameaça aos ecossistemas pela poluição. A busca pela rentabilidade máxima do capital aplicado é legitimada pela ideologia que sustenta o crescimento da produção e do consumo como sinônimo de melhoria da qualidade de vida de todos.

HARVEY (1996) observa como o capitalismo em seu formato neoliberal incorpora o discurso ambiental na perspectiva de proteger um discurso hegemônico de eficiência e racionalidade na gestão ambiental e na alocação de recursos para a acumulação de capital.

“[...] eles podem inclusive esforçar-se em discursivamente assim como institucionalmente gerenciar a heterogeneidade de discursos para sua própria vantagem. [...] Instituições burguesas têm uma longa história de exercício de ‘tolerância repressiva’, e no estado atual do debate ambiental/ecológico, sobre metas, valores e requisitos, aparece mais e mais como excelente caso de estudo sobre como uma articulação limitada da diferença pode desempenhar precisamente tal papel para sustentar a hegemonia e centralização do controle da chave de práticas institucionais e materiais que sejam realmente importantes para a perpetuação das relações capitalistas de poder.” (HARVEY, 1996: 174-5)

As análises surgidas para compreensão da conjuntura ambiental estão se desenvolvendo em diversas perspectivas, pondo à disposição um cardápio de orientações, muitas vezes divergentes, como a ecologia profunda (*deep ecology*), a economia ecológica, economia ambiental, economia política entre outras, preocupadas com formas de ver a relação entre a sociedade e a natureza.

Muitas dessas análises, entretanto, há pouco tempo se focavam nas seguintes preocupações apontadas por FOSTER (2005:33): “a idéia de que haveria limites naturais à expansão humana e a

questão dos pontos de vista antropocêntricos *versus* ecocêntricos.”. Esses estudos socioambientais condenaram o pensamento clássico por considerá-lo uma forma de “construtivismo radical”, negando a prioridade ontológica do mundo natural, decorrente de um antropocentrismo arraigado no instrumentalismo da natureza e na incapacidade de levar em conta os limites da natureza. Para FOSTER, desta forma, a teoria socioambiental, ao se imergir nessas discussões, não encontrava o cerne do que deveria ser problematizado:

“[...] a teoria socioambiental não teve até agora uma orientação suficientemente materialista, histórica ou dialética para reconstruir a teoria racional ao longo de linhas mais consistentes e realistas ecologicamente. Na verdade, a dicotomização substanciada em tais visões tende a perpetuar as concepções ‘humanidade versus natureza’ que, de muitas maneiras, são a fonte do problema.” (FOSTER, 2005:34).

As críticas à utilização do marxismo para a compreensão da crise ambiental vieram de variadas frentes. James O’CONNOR², eco-marxista, critica o marxismo enquanto teoria (e prática) produtivista, antropocêntrica e desinteressada pelo valor da natureza (FOLADORI, 2001:105). Como apontado por FOSTER (2005), entre as críticas está a de que as afirmações ecológicas de Marx são apartes sem relação sistemática com a estrutura de sua obra (GOLDBLATT, 1996:5). Para GIDDENS (1981:59-60) e BENTON (1989:51-86) Marx teria adotado uma visão prometéica (pró-tecnologia) acreditando que a tecnologia e o desenvolvimento econômico haviam resolvido os problemas dos limites ecológicos (NOVE, 1987:399). Já para REDCLIFF e WOODGATE (1994:53) Marx tinha pouco interesse pelas questões da ciência ou pelos efeitos da tecnologia sobre o meio ambiente, faltando-lhe base científica para análise das questões ecológicas.

Por mais que as críticas sejam cabíveis, na atualidade a hegemonia do capitalismo e a incorporação da questão ambiental em sua lógica, nos levam à necessidade de refletir com base em perspectivas que dêem conta de realizar uma crítica consistente desse processo e, quiçá, propor novas interpretações ou alternativas ao que se convencionou chamar “desenvolvimento sustentável”.

Essa alternativa pode ser viabilizada pelo encontro entre a crítica marxista ao capitalismo e a crítica ao produtivismo dos ecologistas, mesmo considerando que sua origem seja diversa e contrária, graças ao produtivismo depredador desenvolvido nos países ditos socialistas à semelhança dos capitalistas, e a hesitação dos ecologistas em considerarem as relações entre homem e natureza no quadro das relações sociais (HARRIBEY, 2001:1).

Esse encontro teórico, para HARRIBEY (2001:1-2), se torna possível em decorrência de três fatores: o primeiro, o desaparecimento dos modelos socialistas de crítica ao capitalismo; o segundo, a liberalização completa do capitalismo sob a forma de mercados financeiros globais e o terceiro, pela convergência das mobilizações sociais contra os desmandos da globalização e seu impacto nos setores social e ambiental, principalmente nas populações despossuídas.

Neste sentido, os trabalhos de BURKETT e FOSTER no ano de 1999 (FOLADORI, 2000:170) mostraram a consciência ecológica de Marx, ao evidenciar que Marx já havia realizado uma

² Dirige a revista *Capitalism, Nature and Socialism* (1988 -).

ampla reflexão sobre as relações entre a sociedade e a natureza em suas críticas sobre o modo de produção capitalista (HARRIBEY, 2006).

Neste sentido também devem ser considerados alguns trabalhos que não fazem parte desse movimento recente de “conciliação” entre verdes e vermelhos, mas contribuem decisivamente em sua base teórica e filosófica. FOLADORI (2000:160) destaca a perspectiva filosófica de *O conceito de natureza em Marx* de SCHIMIDT (1962) e as obras de ENZENBERGER (1974) *A critique of Political Ecology*, assim como a de PARSONS (1977) *Marx and Engels on Ecology* e a *Condições de Sobrevivência da Humanidade. É possível salvar o progresso?* de FETSCHER (1985), da Escola de Frankfurt. Como destacado por (MORAES, 1994:91):

“O relacionamento da sociedade com a natureza já recebeu alguns tratamentos interpretativos nas Ciências Humanas da atualidade. [...] Notadamente no campo marxista tal discussão tem fluído com certa regularidade. O congresso ‘Homem, Natureza e Sociedade: Ecologia e Relações Sociais’, realizado pelo Instituto Gramsci, reuniu cientistas humanos italianos dentro de um debate interdisciplinar que resultou num dos equacionamentos mais elaborados dessa temática³. O trabalho de Alfred Schmidt sobre *O Conceito de Natureza em Marx* [...] A obra de G. Prestippino sobre *O Pensamento Filosófico de F. Engels* também aborda esta problemática⁴. G. Lukács, ao discorrer sobre a *Ontologia do Ser Social*, retrabalha as formulações marxianas sobre a relação homem/natureza associando-as com as teorizações de Nicolai Hartmann⁵. Os autores da ‘Escola de Frankfurt’ passaram por esse tema, constituindo-se numa pesquisa teórica interessantíssima o rastreamento das colocações de Adorno, Horkheimer e Marcuse a esse respeito⁶.”

LIPIETZ (2003), militante da esquerda francesa, em seu artigo *Political Ecology and the future of Marxism*, em que debate a relação entre o marxismo e a ecologia política, destaca os elementos que os marxistas estariam redescobrimo pela discussão ecológica.

³ Nota do autor: Vários autores, *Uomo, natura e società. Ecologia e rapporti sociali*, Instituto Gramsci, Roma, 1973.

⁴ Nota do autor: Giuseppe Pretispino, *El pensamiento filosófico de Friedrich Engels*, Soglo Veintiuno, México, 1977.

⁵ Nota do autor: Ver: Georg Lukács, “As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem”, *Temas de Ciências Humanas*, São Paulo, 1978, e “Trabalho e Teleologia”, tradução apostilada de Carlos Nelson Coutinho, s/e, s/d.

⁶ Nota do autor: Para ilustrar poder-se-ia tomar o interesse em discutir a questão ambiental à luz das teorizações de Habermas a respeito da opinião pública. Uma introdução ao pensamento de Habermas pode ser obtida em Bárbara Freitag e Sérgio Paulo Rouanet, *Habermas*, Coleção “Grandes Cientistas Sociais”, Ática, São Paulo, 1980. Sobre as colocações de Adorno, Horkheimer e Marcuse, pode-se ler: Phil Slater, *Origens e significado da Escola de Frankfurt*, Zahar, São Paulo, 1978.

Partindo da idéia (que a princípio parece questionável) de que a ecologia política, por meio da militância e da luta política, é o único movimento que realmente pode reivindicar uma agenda de transformação social para transformação da sociedade, LIPIETZ reconhece o Materialismo, a Dialética, o Historicismo e o Progressivismo Político como pontos de encontro entre as linhas teóricas: sobre o materialismo destaca que os marxistas, assim como os verdes, enfocam a relação humanidade-natureza mesmo que, para os primeiros a avaliação da relação é positiva e para os segundos, negativa. Sobre a dialética, alega que ambos os grupos utilizam a mesma forma de narrativa histórica, uma crítica das estruturas reais. Sobre o historicismo e o progressivismo político, considera que ambos acreditam estarmos vivendo num momento de mudança de paradigma “o que o movimento operário chama de “capitalismo”, e a ecologia política de “produtivismo”, é a ordem que deve ser anulada.”; ou seja, crêem nos movimentos das grandes lutas históricas da esquerda (a democracia, o socialismo, o terceiro-mundismo, o feminismo, o regionalismo) e na perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento, para os verdes o “sustentável”, para os vermelhos o “socialismo”.

Entre as críticas ao marxismo formuladas por LIPIETZ (2003) uma delas se destaca a engrossar aquelas reunidas por FOSTER (2005). Trata-se da idéia da “revolução proletária” da qual o Marxismo parte. O autor destaca que existe uma gama muito maior de movimentos sociais de resistência ao capitalismo, o proletariado foi substituído pela “massa assalariada”, pelos excluídos e marginalizados. Por outro lado, as mudanças nas relações de trabalho formaram um novo “tipo” de trabalhador, não expropriado de seu conhecimento, pelo menos em países onde a produtividade é baseada “numa combinação de rotina com os aspectos manuais do trabalho e suas dimensões mais criativas e intelectuais.”

“A antiga identidade ‘proletário-empregado-trabalhador’ já não existe mais, sendo, ao invés disso, substituída por uma pronunciada diversidade de situações, interesses e aspirações.” LIPIETZ (2003)

A despeito de tantas críticas, LIPIETZ (2003) reconhece que a ecologia política “falhou (até aqui, pelo menos) em criar um pensador progressista, materialista, dialético e historicista da estatura de Marx.”, reforçando, por sua vez, a necessidade de aprofundarmos nosso conhecimento sobre a teoria marxista e sua contribuição para o pensamento ecológico em moldes consistentes, que façam frente às interpretações que buscam homogeneizar as questões e as soluções à crise ambiental que se coloca. Pois como coloca BURKETT (1999), a análise marxista do capitalismo contém uma teoria sobre a crise ambiental, já que ambas envolvem a redução na qualidade e quantidade de riqueza natural e implicam na apropriação “não paga ou livre” dos recursos naturais pelo capital.

A formulação de um novo paradigma, do materialismo naturalista, como acredita HARRIBEY (2001:2), deve levar em conta duas superações entre nos marcos teóricos em debate atualmente: o primeiro, com a superação do marxismo tradicional, que se resumiu à coletivização dos meios de produção sem modificar as relações sociais; o segundo, com a reinserção da ecologia política através da sua integração em um conjunto maior de modificações que levem à transformação social, livre da ilusão de um capitalismo limpo.

A partir daqui serão referidas algumas das idéias principais realizadas por autores que utilizam das reflexões marxistas para a problematização da questão ambiental, assumidamente ou não. A exposição parte das noções básicas de homem, natureza e de sua relação, buscando compreender a

dicotomia que se instala nessa relação e as possibilidades de sua transgressão para a análise do todo e ainda sua relação com a cidade, no contexto capitalista.

2.2. A questão urbana

Primeiramente, cabe um pequeno esclarecimento sobre o conceito de direito à cidade⁷, sob qual tipo de análise do urbano que parte sua formulação. Pressupõe-se que o espaço urbano é resultado de uma construção social, da interação das classes e sujeitos sociais, assumindo diversas configurações e de acordo com os modos de organização socioeconômica e de organização política adotados. Trata-se da definição trabalhada por diversos intelectuais da sociologia urbana francesa, pensamento que se contrapôs à Escola de Chicago.

A Escola de Chicago inaugurou os estudos especializados em Sociologia Urbana, tratando o fenômeno como ciência, orientada pelos conceitos da ecologia humana. Pela Ecologia Urbana, a análise do urbano se faz por analogia entre a estrutura da sociedade e os processos biológicos que explicam a interação entre os seres vivos, aspectos da vida social eram comparados a células, tecidos, órgãos, etc. (GOTTDIENER, 1997). Pela abordagem ecológica, a disposição espacial dos assentamentos urbanos representam a acomodação da organização social ao seu meio físico (PARK, 1925). Princípios do darwinismo social são utilizados para explicar o comportamento humano. Os trabalhos da Escola são marcados por duas fases: a primeira, anterior à 2ª Guerra Mundial, com a predominância de argumentos behavioristas ou sociobiogênicos para explicar os padrões espaciais. A segunda, no pós-guerra, focada na visão sistêmica dos ajustamentos da sociedade ao meio ambiente, consequência das forças sociais básicas. GOTTDIENER (1997) critica a Escola por considerar sua visão biologicamente reducionista (em sua versão competitiva ou cooperativa), por ser esquematicamente conservadora, por ignorar as influências de classe, status e poder político nos processos urbanos e por ser tecnologicamente determinista. Por outro lado, deve-se considerar que seus estudos empíricos trouxeram o interesse em pesquisas voltadas a soluções concretas para os problemas da urbanização. Chicago se transformou num “laboratório social”.

A Geografia e Economia urbanas em seu tratamento tradicional que emergiu a partir da segunda guerra mundial, adotam como conceitos organizadores certas regularidades estatísticas no tocante ao tamanho, função e organização espacial da cidade. Esses modelos foram criticados por GOTTDIENER (1997) por: 1) atribuir o papel primordial na organização do espaço ao centro histórico da cidade; 2) considerar a tecnologia como essencial na determinação do valor da terra; 3) ignorar a natureza social da terra na avaliação de seu valor, ao enfatizar a diferenciação funcional e a integração em detrimento do reconhecimento do conflito e de seu papel modificativo.

A sociologia francesa, por outro lado, voltou-se ao estudo do fenômeno urbano, colado à realidade social e às diferenças criadas pelo sistema capitalista. Entre seus estudiosos, CASTELLS, LOJKINE e LEFEBVRE, produziram no final da década de 60, reflexões que politizaram a análise sobre

⁷ O direito à cidade pode ser definido como o acesso ao conjunto de facilidades que a cidade proporciona juntamente com as coisas que têm sentido público (transporte público, praças, serviços de saúde, educação, etc.) e as necessidades individuais (moradia principalmente) que também são coletivas na medida em que são necessárias para a sobrevivência humana e, consequentemente, para a reprodução da força de trabalho e do próprio sistema.

a cidade e trouxeram novos elementos à discussão, como os movimentos sociais urbanos, os meios de consumo coletivo, a estruturação social do território na sociedade capitalista e o papel do Estado na urbanização (SANT'ANNA, 2003: 94). A visão de que o espaço é construído pelas forças político-sociais ajuda na compreensão da interação dos atores envolvidos na luta pela conquista e defesa de direitos.

Em seu livro, “O Direito à Cidade”, Henri LÉFEBVRE considera o urbanismo uma ideologia utilizada pela burguesia para o remanejamento da cidade de forma a modificá-la, preservando seus privilégios e sua reprodução social expulsando o proletariado do centro urbano, o que chama de destruição da urbanidade. Essa ideologia pressupõe que existam problemas ou patologias espaciais e que, por meio do planejamento e da reorganização funcional da cidade (nem sempre comprometidos com a realidade), se pode construir um espaço social harmonioso e normalizante. Essa forma urbana ordenada, previsível e limpa, seria a causa da destruição da vida urbana, já que ficam impedidas as trocas entre os diversos (classes, raças, culturas, arquiteturas, etc.). “[...] encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade.” (LÉFEBVRE, 1969:20).

No Brasil, a década de 60 também marca os primeiros estudos específicos de sociologia urbana, rejeitando o paradigma da marginalidade e da dependência para explicar os processos urbanos. A teoria da marginalidade desenvolvida na América Latina no contexto do autoritarismo, colocou como problema a especificidade do processo de industrialização periférico dos países em desenvolvimento, marcados pela dependência e pela marginalidade com relação ao processo mundial. A cidade seria o reflexo dessas desigualdades macroeconômicas.

Sociólogos brasileiros como Francisco de Oliveira e Paul Singer, em estudos pioneiros, argumentam que a marginalidade e a pobreza não decorriam de problemas de integração social. Demonstram que são fenômenos próprios da estruturação do sistema de produção capitalista, que as preservam por mecanismos pré-capitalistas que se mantêm como forma de reprodução do próprio sistema de acumulação. A partir de então, surgem diversos trabalhos denunciando as políticas de urbanização que reforçam os processos de segregação social, pelo processo de dupla “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) sofrida pela população pobre: além de ter sua força de trabalho explorada pelo capital, ainda tem que suportar as péssimas condições de vidas que lhe é proporcionada pelo processo de urbanização periférica, sem acesso aos bens de consumo coletivos.

Essas formulações se contrapõem à percepção dos problemas urbanos como desvios do modelo ideal, cuja solução se encontraria na formulação de novas tecnologias, legislação e maior fiscalização. Na cidade ideal ficam escondidos os conflitos, as contradições e os problemas:

“As crises ‘urbanas’ são atribuídas ao aumento de população, ao ‘inchaço’ urbano, que ocorrem sem a correspondente infra-estrutura, levando à ilegalidade e à aparente desordem. [...] a violência é proveniente dos pobres e do lugar onde vivem. Silencia-se sobre a globalização econômica, as corporações multinacionais e o poder do tráfico de drogas e armas.” (RODRIGUES, 2007:5).

As análises ficam descoladas da realidade, da materialidade histórica que contribuíram para esses processos, escamoteando as possibilidades verdadeiras de encontrarem-se soluções possíveis.

Uma abordagem mais recente, difundida por consultores catalães (BORJA E CASTELLS, 1996), parte do pressuposto de que a crise nas cidades será enfrentada com sua inserção nos espaços econômicos globais de forma a garantir o mínimo de qualidade de vida à sua população, possibilitando a convivência democrática. A cidade seria produzida por investimentos em localidades específicas, de interesse de capitais nacionais e estrangeiros, com o objetivo de criar espaços privilegiados em infraestrutura e qualidade urbana para a reprodução de investimentos, para o acesso aos serviços necessários à circulação e concentração do poder econômico. São locais voltados para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, atividades turísticas, bairros nobres, condomínios fechados. O mercado a ser atingido é restrito aos investimentos internacionais, aos visitantes e usuários solventes. A cidade passa a ter uma identidade independente de seus moradores, que passa a ditar qual sua “vocação” ou seu “papel” como mercadoria, como a “cidade turística”, “cidade global”, etc. Nesse contexto, em que as cidades são produtos que precisam atrair seus consumidores, e, portanto, desenvolver elementos atrativos, ocorre a despolitização das decisões sobre o urbano, o caminho é o da produtividade e da competitividade que levam aos resultados. Os administradores públicos, eleitos politicamente, passam a desempenhar o papel de “gestores” que devem realizar a vocação da cidade, segundo os princípios do capital. O consenso é previamente estabelecido como imprescindível e existe entorno da consciência unificada de superação da crise urbana e do patriotismo à cidade (VAINER, 2000).

Essa visão passa a acobertar os verdadeiros problemas da cidade e a agravá-los, na medida em que as soluções que aponta não atacam as questões estruturais: separações estanques entre os incluídos e os excluídos, entre a cidade legal, onde o Estado se faz presente até mesmo em excesso, e a cidade ilegal, onde a flexibilidade normativa dá espaço à lei do mais forte, onde se desenvolvem e se fortalecem outros tipos de poderes, como o do tráfico de drogas. Essa lógica, leva à geração da violência como forma de resistência à exclusão, ou como tentativa de um outro tipo de inclusão social (plural).

A irregularidade se forma nesse bojo, em especial nas grandes cidades e metrópoles. Em espaços privilegiados atua o setor imobiliário, almejando regulamentações urbanísticas mais flexíveis e coeficientes de aproveitamento mais altos para a produção de espaços diferenciados e altamente qualificados, à disposição de um mercado restrito, porém muito rico, enquanto os setores populares lutam pela sua inclusão no espaço urbano minimamente qualificado com os serviços básicos e regularizado (MARTINS, 2006).

“Se a dualidade de condições urbanas edificadas, com ‘ilhas de eficiência’ na cidade vem viabilizando nos anos recentes o funcionamento dos negócios e empresas da nova economia, as condições ambientais, que são indivisíveis, começam a demonstrar seu limite, chegando a situações críticas que afetam não só a parcela de excluídos, mas toda a sociedade – de pessoas físicas aos próprios negócios – como é o caso do limite da disponibilidade de água potável, da poluição dos mananciais e redução de sua carga abaixo dos níveis de segurança, das enchentes, da crise de energia elétrica, da proliferação de doenças como a dengue, transmitida por vetores.” (MARTINS, 2006:63)

E “[...] não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório.” (MARICATO, 2000:147). A ineficácia da legislação é providencial para

o exercício arbitrário daqueles que têm poder de “flexibilizar” sua aplicação nos casos concretos. A existência da ilegalidade urbana é funcional ao sistema, por isso a necessidade de se analisar a realidade a partir da análise do todo, mas não do recorte da irregularidade como uma “anormalidade” a ser corrigida.

“A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica.” (MARICATO, 2000:147-8)

A análise do urbano a partir dessa visão de cidade, busca a compreensão total do fenômeno, em suas diversas dimensões, superando os aspectos encobertos pelos ‘planos-discurso’ (MARICATO, 2000).

2.3. Cidade e natureza na sociedade capitalista

O senso comum contrapõe cidade e natureza. Onde um começa, o outro acaba, como se a natureza não agisse nas cidades e como se os impactos das atividades humanas ou as próprias atividades humanas não influenciassem a natureza. Essa contraposição leva a uma série de equívocos que são, inclusive, transpostos na formulação de normas e na interpretação normativa.

Enquanto a cidade seria o lugar do artificial, do construído, do controle das intempéries da natureza e do homem, a natureza só existiria enquanto intocada, reservada e selvagem. Essa visão se reflete nas políticas públicas voltadas à criação de unidades de conservação cuja preservação é permanente, integral e absoluta, onde é proibida qualquer intervenção. “Assim, neste contexto, a *natureza* [única] faz parte de um mundo separado espacial e funcionalmente do mundo social e urbano.” (OSEKI e PELLEGRINO, 2004:502).

Essa contraposição rígida não pode e não deve permanecer conquanto se considere que o meio ambiente é um só, mesmo que composto por diferentes paisagens e que o homem precisa conviver com a natureza sob pena de se alienar de sua própria condição humana.

“A oposição entre o natural e o construído perde sentido e interesse a partir do momento em que essa possibilidade de unificação do globo terrestre em um único sistema de serviços, informações e comunicações, de potencial ilimitado e expansão finita, elimina a visão do natural como espaço não-organizado, não-delimitado, desprotegido, em contraposição ao construído como espaço precisamente delimitado, controlado protegido.” (LEITE, 1993:139)

A crise, a guerra e a insustentabilidade urbanas acabam por colocar à prova a noção de que o urbano é espaço da segurança para o homem realizar sua vida. A cidade, símbolo da emancipação do homem em relação à natureza revela a deterioração da qualidade de vida: infra-estrutura decadente e precária, congestionamentos, poluição, injustiça, degradação, violência. Os processos de construção do

espaço urbano e o agravamento dos problemas colocam à prova essa forma estanque de compreensão das relações entre a sociedade e a natureza.

Em consequência desse esforço de integração e da necessidade de recriar a identidade da cidade, diante de suas novas e velhas contradições, da ascensão da preocupação ambiental e do novo contexto econômico marcado pelos processos de flexibilização, surgem novos modelos de política urbana.

“A urbanização, ao transformar de maneira tão intensa a relações entre a natureza e a cidade, promove entre ambas uma união completa e uma solidariedade indestrutível que não permite mais a adoção de atitudes isoladas. Pensar soluções parciais, criar métodos de estudo, tratamento e propostas para questões genericamente rotuladas como ecológicas, naturais ou econômicas não têm nenhuma utilidade prática num momento em que o significado dos lugares é explicado pela totalidade das relações entre os elementos físicos, naturais, culturais, políticos e econômicos que o constituem.” (LEITE, 1993:144)

As trajetórias diversas, e muitas vezes opostas, construídas pelos setores ambiental e urbano se refletiram nas construções teóricas sobre a relação da natureza e do urbano (na mídia, na regulamentação, nas políticas públicas, nos movimentos sociais e na academia). Ao mesmo tempo, o fortalecimento da legitimidade das questões ambientais fez com que as “velhas questões urbanas” tivessem seu âmbito de análise redefinido, em busca de uma nova identidade, de forma diferente em países desenvolvidos e em desenvolvimento, de acordo com seus patamares de reivindicações. As dificuldades de integração e relacionamento entre esses campos de estudo e o novo campo legitimado, relegaram o segundo plano às questões do espaço urbano. HARVEY (1996) “[...] identifica um ponto cego (*blindspot*) de enormes proporções causado pela hostilidade de longa data do movimento ambientalista para com a própria existência das cidades.” (apud COSTA, 2000:57).

A hipótese de que o paradigma ambiental teria substituído o do planejamento racional é lançada por TOPALOV (1997) para quem a crítica sobre a eficácia do planejamento, da exigência de participação cidadã e da liberação dos mercados levaram ao declínio do planejamento a partir dos anos 80. Ao mesmo tempo em que surge uma nova linguagem, na qual “várias correntes distintas oriundas de fontes defasadas confluíram para o mesmo rio, tornando seu fluxo irresistível, assim como suas águas misturadas e turbulentas.” (TOPALOV, 1997:25). Confirmando essa tese, OSEKI e PELLEGRINO (2004:487) defendem que houve uma mudança de paradigma do planejamento territorial, da tecnocracia, para a eco-cracia, de forma que foi incorporada certa consciência ecológica na ciência da ordenação territorial.

TOPALOV (1997: 29-34) demonstra, em breve histórico sobre o surgimento e desenvolvimento da ciência da cidade, que a preocupação com a reconstrução da cidade, com o resgate do sentido de comunidade, como forma de organização da vida social que está presente nas preocupações ambientalistas, já existia a partir dos estudos urbanos, fossem eles de origem nos planos (vindos de cima) ou na organização das comunidades (vindos da base). Nesta mesma continuidade, entre o velho (planejamento racional) e o novo (ambiental) estaria a crença no poder racionalizador da ciência (TOPALOV, 1997:41-2).

Como ruptura, aponta que o novo paradigma teria modificado outros aspectos da preocupação social, a escala dos projetos de reforma passa da nação (e suas organizações político-administrativas) para o planeta. Ao focar as relações da sociedade com a natureza, e não mais entre os grupos sociais e suas disputas, como faziam as ciências sociais, o ambientalismo restaura a representação universalista do homem. O Estado-nação se desqualifica como unidade de exercício da cidadania e a máxima passa a ser “*Think globally, act locally*.” A ação como indivíduo e sua relação com o planeta se sobrepõe ao pertencimento à nação. O enfraquecimento da legitimidade do Estado na gestão política denota e coaduna o deslocamento do poder econômico para as multinacionais e entidades supranacionais (TOPALOV, 1997:39-40). E considera que, se o ecologismo não construir instrumentos para sua aplicação, equivalentes aos que existiam no paradigma anterior (garantia dos direitos sociais pelas burocracias nacionais), será “somente a restauração da liberdade dos mercados que, no final das contas, terá sido legitimada.” (TOPALOV, 1997:40).

Na visão de HOGAN (1995), a transformação de problemas urbanos em ambientais é um emblema do modismo, pois antes do ambientalismo se transformar numa bandeira central, essas questões já eram consideradas pelos planejadores urbanos e gestores municipais (apud STEINBERGER, 2001:16).

No Brasil, sequer está presente a regulação urbana universal e já se manifestam os efeitos do neoliberalismo na precarização da vida urbana. Visto desta forma, tratar conjuntamente os dilemas social-urbanos e ambientais soa como uma “roupagem da moda” (COSTA, 2000:59) para designar os antigos problemas sociais.

STEINBERGER (2001) acredita que existe uma sensível diferença de abordagem entre analisar um problema urbano de per si e inseri-lo em uma problemática ambiental urbana. Porque os antigos gestores não tinham se dado conta que as intervenções urbanas impactavam o meio ambiente, mesmo que isso já ocorresse.

A noção de “desenvolvimento urbano sustentável” ou “cidade sustentável” representaria a convergência desses setores COSTA (2000:55), partindo-se do princípio de que é no espaço urbano onde se materializam e transformam as relações sociais. Essa suposta convergência também teria criado um novo campo de investigação, o do meio ambiente urbano (STEINBERGER, 2001:10).

Neste contexto cabe recuperar a discussão sobre cidades sustentáveis, no âmbito dos organismos internacionais, destacada pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II. Trata-se da transferência para a esfera local, da operacionalização da noção de “desenvolvimento sustentável”, concebido como aquele que assegura o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem também às suas (COMISSÃO MUNDIAL, 1988:9 apud COMPANS, 2001:105-6).

Segundo MMA/PNUD (1999:32), a necessidade de ambientalizar as políticas urbanas surgiu em dois nichos distintos. O primeiro considerou uma análise da capacidade de suporte do metabolismo da cidade, foi crítico às cidades doentes e propôs o modelo de metabolismo circular, no qual os fluxos de energia seriam planejados e tecnologicamente programados para evitar busca de energias fora do sistema, o que reduziria as externalidades negativas das cidades.

O segundo, baseado nas discussões entorno da Agenda Habitat I (1976) e II (1996), transformou as preocupações em se evitar o êxodo rural e o inchaço das cidades numa abordagem que incorporou a cidade como o hábitat mais procurado pelos humanos.

Do lado dos gestores urbanos, a origem dessa associação entre a sustentabilidade e o urbano teria ocorrido pela apropriação desse discurso por alguns atores que buscavam dar legitimidade às suas perspectivas na produção do espaço urbano, como forma de compatibilizá-las com os princípios da Agenda 21 e com o crescente interesse do Banco Mundial na carteira de projetos ambientais.

A concepção de cidades sustentáveis segue a lógica daquela noção ampla de “desenvolvimento sustentável”, que permite interpretações muito diversas e, até mesmo extremas. “[...] entre a concepção mais estreita de sustentabilidade física e a mais abrangente que, hipoteticamente, sugere um novo padrão de acumulação, consumo e riqueza” para que as necessidades básicas de todos sejam atendidas “[...] tudo é possível.” (COMPANS, 2001:106).

“[...] se faz uso da noção de sustentabilidade para induzir o que corresponderia a uma restrição ambiental no processo de acumulação, sem com isso enfrentar os processos político-institucionais que regulam a propriedade, o acesso e uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais. Também não são postas em prática ações indispensáveis à mudança dos padrões de consumo dos países industrializados, que determinam a internacionalização do estilo.” (GUIMARÃES, 2001:62)

Existem diversas definições para o que seja sustentabilidade urbana, e cada uma delas contempla modelos e metas específicas. Uma classificação de três campos de representações sobre a sustentabilidade urbana foi realizada por ACSELRAD (1999:82-88). Essas matrizes argumentativas se contrapõem e se associam dependendo do discurso sobre o tema.

A primeira é a representação tecno-material das cidades, fundada em modelos de eficiência energética e de equilíbrio metabólico, aplicados ao urbano. Essa lógica busca a adaptação técnica do urbano através da minimização do consumo de energia, explorando ao máximo os fluxos locais, satisfazendo critérios de estoque e de redução do volume de rejeitos. Nessa perspectiva, a sustentabilidade seria alcançada com a redistribuição das atividades de acordo com a base dos recursos ambientais e urbanos. Sua base social de apoio é constituída pelas vias da educação ambiental, da disseminação da consciência ecológica e de projetos comunitários de reciclagem. Para esse discurso, é o mercado que dirige a promoção das vantagens competitivas que pode dirigir as cidades para a sustentabilidade. Esses processos de reestruturação eco-urbana, funcionariam como mecanismos de “cientificização da política” na construção do urbano, pelos quais *experts* da Ecologia Científica atuam na organização racional e erudita do território, demonstrando a intensificação da atuação de profissionais do ecológico nas instituições públicas. Trata-se de uma visão reducionista, que conduz à perspectiva de que “dirigir as cidades para um futuro sustentável significa promover a produtividade urbana e fortalecer as vantagens competitivas.” (ACSELRAD, 1999:83). Nesse caso, a sustentabilidade é utilizada para tecnificar o debate em torno da construção do espaço urbano, limitando-se a discutir a construção de cidades econômicas em espaço, matéria e energia, sem considerá-las enquanto espaço por excelência do debate público e da construção de mundos diversos e compartilhados. Nesta linha de interpretação, a sustentabilidade urbana tende a se reduzir a um artifício discursivo para atribuir às cidades qualidades que sejam atraentes aos capitais disputados na dinâmica da competição interurbana

(ACSELRAD, 2004:36). Essa linha se aproxima do “cuidadoso planejamento metropolitano contemporâneo”, sem maiores problematizações conceituais (COSTA, 2000:69).

A segunda matriz considera a cidade como espaço da “qualidade de vida”, estruturando-se nas questões sanitárias, na cidadania e no patrimônio. As externalidades negativas das cidades, por essa perspectiva, seriam equacionadas ao longo do tempo, com a construção de direitos (de existência, de identificação e de pertencimento à cidade) e a retomada da cidadania.

A terceira matriz considera a cidade como espaço de legitimação da reprodução das políticas urbanas, em bases de eficiência e equidade. Neste caso, a idéia da sustentabilidade é utilizada como argumento para viabilizar politicamente a construção da base tecno-material das cidades, socialmente construída.

No caso de articulação entre o discurso da eficiência ecoenergética e o da qualidade de vida, o resultado seriam formas urbanas de cidades auto-suficientes (cidade compacta ou policêntrica) que, ao economizar recursos, poderia remeter a uma crítica ao livre mercado e à globalização em suas necessidades de aumentar fluxos e sua capacidade de desperdiçar recursos.

Essa mesma representação de cidade com “qualidade de vida” e “compacta” pode, no entanto, ser utilizada pelo modelo de “cidade global” como forma mais eficiente de se estabelecerem os fluxos de informações e capital, e oferecer melhores condições de vida para seus habitantes, a serviço do mercado. Mesmo que seja “segregadora e excludente.” (COMPANS, 2001:124).

Essas formas de cidades são apropriadas pelo discurso hegemônico da “cidade sustentável”, servindo como forma de construção de uma linguagem unificadora e transformadora do planejamento urbano, para dar um novo significado às questões urbanas e trazer segurança e controle às medidas para seu enfrentamento. A concepção universalista conviria àqueles modelos que dependem da construção de consensos prévios para se concretizarem, que buscam acomodar as diferenças nessa nova realidade.

Em contraposição ao hegemônico, está o discurso das perspectivas político-ecológicas da cidade, que buscam aproximar as noções de natural e urbano, sem desconsiderar os processos sociais envolvidos em sua formulação. Para essas perspectivas (SWYNGEDOUW, 2001:84) “[...] a cidade e o processo urbano são uma rede de processos entrelaçados a um só tempo humanos e naturais, reais e ficcionais, mecânicos e orgânicos.” Para ele, a natureza fornece a matéria-prima para a produção histórica da sociedade e da natureza (SWYNGEDOUW, 2001), formando representações inseparáveis, integradas e simultâneas, cheias de contradições e conflitos. Nesta interpretação, se destaca a necessidade do reconhecimento das experiências e ambições diferentes dos atores envolvidos no processo social, para que sua aproximação e construção dos consensos sejam feitos de forma dialética, tendo como premissa a existência do “[...] conflito inerente à dinâmica contraditória da sociedade e como resultante de processos democráticos.” (LOUREIRO, 2003:41).

Nesses termos, a “sustentabilidade urbana” é um conceito em disputa, que acomoda interpretações antagônicas. E entre as diversas perspectivas sobre a sustentabilidade urbana, estão aquelas que buscam aliar a inserção no mercado global com a sustentabilidade urbana.

Uma delas é a proposta do Banco Mundial (RIVEIRE DÁRC, 1999 apud MARTINS, 2006:7), que considera cidade sustentável aquela que apresenta competitividade (*competitiveness*), mercado de terra eficaz, sistema de circulação eficiente, sistema de comunicações amplo e disponível, qualidade de vida (*livability*), *standard* de vida digno, capacidade de superar degradação urbana e do

meio ambiente, oferta de recursos culturais e amenidades, administração eficiente (*good governance*), com a simplificação e redução de trocas/fluxos de decisão, superação da corrupção, formulação de regras explícitas, confiança junto aos bancos (*bankability*), credibilidade enquanto tomadora de empréstimos.

Essa visão particular de cidade sustentável é corroborada por BORJA & CASTELLS (1998), para quem a sustentabilidade urbana faz parte da estratégia de inserção das cidades no mercado competitivo. Proposta formulada por esses urbanistas a pedido das Nações Unidas, para análise na Conferência Habitat II, realizada em Istambul, 1996.

Entre as exigências da competitividade urbana estaria a criação da “qualidade de vida urbana”, essencial para a produtividade dos trabalhadores e da atração de profissionais altamente qualificados, empresas e investimentos. (COMPANS, 2001:113) Neste sentido, a tutela do meio ambiente vem se apresentando como um dos componentes fundamentais para legitimar o planejamento estratégico, como atributo para atração de investimentos externos (BEZERRA, 2005:96-7).

A recuperação econômica das metrópoles, para essa proposta, também deve ser calcada em estratégias de consenso, “a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico, como econômico, social e cultural.” (BORJA E CASTELLS, 1996:156 apud CARVALHO, 2000:77).

“É curioso constatar que tal “projeto de cidade”, intrinsecamente subordinado às regras e requisitos da valorização do capital, possa, por vezes, ser propagado pelos mesmos atores internacionais que disseminam o discurso ambiental-social-humanitário do desenvolvimento sustentável” (COMPANS, 2001:107)

A formulação das Agendas 21 locais (excetuadas aquelas que conseguem superar o consensualismo e se materializar) faz parte da tática utilizada pelo discurso em defesa da cidade global por reunirem elementos marcantes desse esquema argumentativo, como: crença na boa-fé dos interesses do mercado (LOUREIRO, 2003), a apologia à parceria público-privada, o planejamento fragmentário/pontual, a disseminação de tecnologias de formação de consensos *a priori* construídos à luz do conhecimento científico tido como “neutro” (LOUREIRO, 2003:40), o recurso aos usuais discursos de deslegitimação do nacional pelo local, a utilização de imagens da cidade (baseando-se nos símbolos) e da ‘inexorável’ necessidade de submissão da esfera política à racionalidade do capital a partir da pretensa falência do poder público. Dessa forma, se pretende estabilizar as tensões que possam ameaçar “a legitimidade política das administrações locais, assim como o afluxo de capitais e investimentos às referidas localidades.” (BEZERRA, 2005:101).

Desta forma, conclui-se pela necessidade de ir além da terminologia corrente pois pela sua ambigüidade pouco contribui na compreensão da cidade e do meio ambiente quanto à maneira de enfrentar a degradação socioambiental, essa sim, percebida por todos.

2.4. O enfrentamento da questão ambiental

Na transição da era antiga-feudal para o capitalismo, como descrito por Marx, com o predomínio do econômico, do fetiche, do inumano, ocorre uma dissociação em direção a uma alienação do humano em sua relação consigo mesmo e com a natureza (LEFEBVRE, 1971). A essência humana se distancia de sua atividade criadora ao ser afastado, pelas formas sociais, dos meios de apropriação da natureza. O modo de produção transformou o que era considerado inalienável em objeto de negócios.

“A virtude e a consciência, o amor e a ciência que até aqui se comunicavam, que eram a ocasião de uma generosidade e um dom, são objetos de comércio. A essência social é inumana: não é outra que o dinheiro.” (LEFEBVRE, 1971:172-3).

Para PORTO-GONÇALVES a alienação advém de uma série de mudanças no sistema produtivo: a separação entre aqueles que produzem e aqueles que consomem; o fato de que quem produz não é o proprietário do produto; o fato da produção não se destinar ao consumo direto dos produtores; e, por fim, o fato de que o lugar que produz não é necessariamente o lugar destino da produção. No mais, seria consequência da predominância do caráter abstrato da economia e sua desvinculação da moral ou do ético, de qualquer mudaneidade ou materialidade.

A economia em si não é amoral. Os fisiocratas consideraram a natureza na sua materialidade e a sua importância na criação e produção de riquezas. Mesmo as reflexões sobre a economia de Adam Smith, que era pastor, estavam fundadas em preocupações éticas e morais como preço justo, preço natural, valor (PORTO-GONÇALVES, 2004: 55).

O capitalismo cria tanto riquezas quanto necessidades artificiais, destruindo as anteriores e recolocando-as em novos patamares, ou criando novas. Existe uma necessidade pulsante de criação de produtos que sejam cambiáveis, provocando uma série de desperdícios (de matéria-prima e trabalho humano) que não estão focados na superação das verdadeiras necessidades sociais, condições mínimas de vida digna. Neste sistema ocorre uma relação particular entre a sociedade e a natureza, em que sua separação chega à forma mais extrema, forma de geração de dinheiro e lucro que levam à degradação da natureza e das pessoas (BURKETT, 1999). PORTO-GONÇALVES acredita que a visão neoliberal redefiniu as questões ambientais em suas próprias bases, sintetizadas num certo conceito de “desenvolvimento sustentável”:

“a crença nas virtudes do mercado, com a hipervalorização da dimensão econômica, chega a aproximar-se de um fundamentalismo religioso. [...] O campo ambiental não escapa dessa ilusão, como o demonstram o recente desenvolvimento da economia ecológica, a difusão da noção de desenvolvimento sustentável e, principalmente, a conversão imposta nos anos 1990, sobretudo depois da Rio-92, da mediação econômica da maior parte das políticas setoriais de meio ambiente fomentadas pelos organismos multilaterais (Banco Mundial em destaque). É como se qualquer política ambiental, para ganhar cidadania -, isto é, o direito à existência no debate político -, devesse antes se converter à

lógica econômica, como o demonstram as recentes propostas entorno da água [...].”(PORTO-GONÇALVES, 2004: 53)

HARRIBEY (2001) reforça essa idéia, defendendo que o antagonismo protagonista na teoria marxista, entre capital e trabalho, engendra, em si mesmo, uma contradição entre o capitalismo e a natureza. Pois que o capitalismo negligencia ou computa deficientemente os custos naturais, assim como sociológicos e políticos da produção (O’CONNOR, 1992:33). A crise ecológica e a crise social são conseqüência de uma dupla exploração: da a natureza para que se consiga suporte material para que o trabalho possa se realizar e do trabalho, para que a natureza possa ser explorada de forma extensiva e generalizada (HARRIBEY, 2001: 4-5).

O sistema capitalista, como evidencia BURKETT (1999), funciona por meio de crises programadas cíclicas de produção/acumulação e de circulação, diretamente relacionadas às problemáticas ambientais.

A primeira crise, de produção/acumulação, é provocada por desequilíbrios entre necessidades materiais da acumulação e as condições naturais da produção de matéria-prima, que denotam um descompasso entre as temporalidades e necessidades da produção/ acumulação e da regeneração do meio ambiente.

Pois que o crescimento do maquinário e da divisão do trabalho provocam a redução do tempo de trabalho necessário para a produção, daí o estoque de matéria-prima precisa crescer na mesma proporção para manter a continuidade da produção e da acumulação. No curso do crescimento de produtividade a parte do capital transformada em matéria-prima necessariamente aumenta. Sempre haverá necessidade de maior acumulação de matéria-prima no lugar da produção, maior do que o utilizado diariamente/ semanalmente. É preciso regularidade no abastecimento de matérias-primas. E a parte do capital produtivo prometido como salário se torna menor e menor em relação ao que representa o maquinário e a matéria-prima.

Outro tipo de material cuja demanda aumenta com o aumento da produção é dos materiais auxiliares, que não fazem parte da substância do produto, mas dão condições assessorias à produção (calor, luz, químicos etc.). Aqui Marx demonstra a necessidade crescente por materiais auxiliares usados como fontes de energia para o processo de acumulação. Outra observação do autor é sobre a depreciação moral do capital fixo (máquinas e construções) provocada pela produção de novos e mais produtivos assim como pelo aumento da produtividade do trabalho das indústrias que os produzem.

Em resumo, na busca da expansão do valor e do excedente de valor com o aumento da produtividade e o avanço tecnológico dos instrumentos de trabalho, é aumentada a demanda por forças e objetos naturais. Cada hora de trabalho abstrato é absorvida em quantidade maior e maior de valores de uso, cada vez mais subvalorizado ou superexplorado. A acumulação do capital envolve crescimento quantitativo do desequilíbrio entre acumulação de valor e acumulação como processo material dependente de condições naturais. Quanto maior a utilização de matérias primas, maior a degradação dos recursos naturais e o descarte de resíduos no meio ambiente (BURKETT, 1999:110).

A segunda crise é na qualidade do desenvolvimento humano-social causada pelos distúrbios entre circulação de matéria e forças vitais que são geradas pela divisão industrial do capitalismo da cidade e do campo. Essa é uma decorrência da tendência do capital em acelerar o rendimento de material para além dos limites naturais.

A aglomeração da indústria e da produção nas áreas urbanas e a industrialização da agricultura, baseada na redução da auto-suficiência da produção e a despovoação rural, produziu uma circulação de matéria que é ambientalmente insustentável e nociva para a saúde humana. O aumento do lixo urbano, e forma concentrada e não reaproveitada para a re-alimentação do solo, diminuem a fertilidade do solo e a qualidade das condições naturais de desenvolvimento humano.

O desenvolvimento da divisão do trabalho depende de uma certa densidade populacional, para facilitar a divisão do trabalho e concentrar os meios de produção (força de trabalho, máquinas, energia, água) economizados desta forma (BURKETT, 1999: 122). Essa concentração gera um movimento cíclico de atração de mão-de-obra, apropriação das economias externas e aumento das taxas de lucro.

Existem, entretanto, limites à expansão da indústria na cidade. Primeiro o espacial, já que a indústria e os prédios altos têm limitações práticas. Segundo, a própria indústria destrói as condições naturais locais e provoca a migração do capital para áreas menos industrializadas e urbanizadas, em busca de custos menores, já que nas áreas industrializadas os trabalhadores já estão organizados em sindicatos, passa a ser fiscalizada a emissão de poluentes e os recursos se tornam escassos por seu uso intensivo.

Outras condições reforçam esse caráter centrífugo do capitalismo. O desenvolvimento dos sistemas de transportes e de comunicações e a evolução da divisão do trabalho.

A descentralização do capital tem um caráter anti-ecológico, pois facilita e promove o crescimento de novos centros de acumulação, assim como novos aglomerados urbanos, combinando degradação ambiental e social.

Mesmo sendo de grande importância, a essa interpretação da teoria marxista ainda não teria, de acordo com alguns autores, enfrentado alguns limites teóricos. HARRIBEY (2001) é um dos autores que aponta uma série de questões não respondidas ainda pela teoria marxista: 1) A análise a partir da distinção das diversas formas do processo do trabalho é suficiente para explicar as relações entre os homens e a natureza? 2) Se a produção se preocupasse apenas com valores de uso, toda a contradição entre atividades humanas e os desequilíbrios ecológicos desapareceria? 3) O marxismo sofre de uma insuficiência por ter se limitado à análise entre capitalismo e mercado, sem pensar no binômio liberdade-igualdade e no uso do mundo (tese de BIDEI apresentada por HARRIBEY).

Outra questão importante, frente às modificações da divisão social do trabalho e a modificação do caráter do proletariado, é a identificação de quais forças sociais devem conduzir o projeto de democracia que construa maior justiça social entre as classes sociais atuais e para as futuras gerações. Pois que deve ser considerada a diversidade de discursos sobre a natureza. Neste sentido HARVEY (1996: 172-3) coloca uma visão positiva sobre essa “fragmentação”:

“A heterogeneidade dos discursos sobre ‘natureza’ tem que ser aceita não apenas como uma inevitabilidade, mas também como uma muito construtiva e criativa forma de argumentação ecológica, desde que interpretada não como modos fragmentados e separados de pensamento e ação embutidos em comunidades isoladas, mas como a heterogeneidade internalizada, o jogo da diferença, o qual todos nós com certeza sentimos e

experimentamos na nossa própria interação com os outros, em ambos os mundos, humano e inumano.”

Na verdade, o que se busca é a composição de idéias que contemplem uma teoria de justiça integrando três dimensões: a) teoria crítica da injustiça; b) teoria de uma sociedade justa; c) teoria para ser justo em uma sociedade injusta. Num segundo momento, a definição dos direitos de propriedade coletivos pertencentes à sociedade como um todo (como o ar, a água e todo recurso que condiciona a vida) que permitam a reconstrução de processos de produção comunitários, estabelecidos a partir do respeito da autonomia cultural e no quadro dos movimentos sociais (LEFF, 1999:99-100 apud HARRIBEY, 2001:10-11). Tudo isso para que se possa alcançar a reapropriação coletiva da riqueza e do tempo por meio da partilha dos ganhos produtivos com o objetivo de melhorar a qualidade de vida, com atendimento das necessidades materiais essenciais estejam satisfeitas (HARRIBEY, 2001).

Diante das contradições que o sistema capitalista engendra, provocando crises cíclicas que atingem diretamente a relação entre a sociedade e a natureza de forma negativa, provocando crises sociais e ambiental, basicamente dois caminhos foram sendo desenvolvidos para seu enfrentamento. O primeiro deles propugna a valoração econômica da natureza, de forma que o sistema continue funcionando na mesma lógica, mas, por meio da atribuição de valores monetários à natureza, seriam diminuídos os efeitos negativos e os desperdícios dos “serviços ambientais”. A segunda corrente, a da justiça ambiental, enfrenta a problemática ambiental como uma questão de justiça distributiva e de aceitação dos modos produtivo-culturais dos povos.

2.4.1. Valoração econômica da Natureza

A Teoria econômica neoclássica tenta reincorporar as externalidades negativas do desenvolvimento econômico, custos sociais e ambientais, nos cálculos de economia ambiental, por meio de taxas e licenças de poluir negociáveis, buscando promover a “valorização” dos bens naturais que seriam incorporados nos produtos. HARRIBEY (2001) aponta as contradições insuperáveis dessa linha teórica: 1) Só contabiliza o valor dos recursos ambientais e sociais em atividades produtivas poluentes quando impactam outras atividades; 2) A exploração dos recursos naturais pelo capitalismo se dá numa velocidade superior à reposição realizada pelos ciclos naturais (ALTVATER, 1991 e 1992 apud HARRIBEY, 2001:8) e as penalidades econômicas só incidem quando já foi transposto o limiar da autodepuração dos ecossistemas, o que abaixa esse limiar (PEARCE, 1974 apud HARRIBEY, 2001:8) ao longo do tempo; 3) A natureza não tem valor econômico intrínseco, remete a valores na ordem ética e política (HARRIBEY, 2001:9). As formas de se contabilizar seu valor só são possíveis quando calculado o custo de exploração ou o custo de reparação dos danos causados; 4) Os preços de se poluir não são somente econômicos, “é obrigatoriamente um preço sócio-político que resulta diretamente de uma norma de poluição mantida pela sociedade e que não deve ser transgredida [...]” (HARRIBEY, 2001:9).

Refletindo sobre a mesma temática, HARVEY (1996: 150-175), em seu livro *Justice, Nature & Geography of Difference*, dedica um capítulo para uma ampla reflexão sobre as formas de valoração da natureza, sobre as vantagens da valoração monetária e os problemas dessa valoração e, posteriormente, reflete sobre formas alternativas de se realizar uma “medição” de seu valor, em termos universais. Aponta quatro argumentos a favor das valorações monetárias da natureza: 1) Dinheiro é o meio pelo qual todos nós, na prática diária, nos articulamos numa cadeia transações em que são avaliados

significativos e correntes aspectos do nosso ambiente utilizados na produção, no consumo e nas trocas; 2) Dinheiro é o único padrão de comparação bem compreendido e universal que possuímos atualmente, um denominador comum e objetivo que todos entendem. Serve para comunicar nossas carências, necessidades, desejos assim como escolhas, preferências, e valores; 3) Dinheiro na nossa sociedade é a forma básica de poder social. É a forma de alcançar, liberar e emancipar desejos humanos, já que não possui de forma inerente qualquer julgamento moral ou constrangimento social e 4) Falar em termos monetários é sempre falar na linguagem em que os detentores do poder social apreciam e entendem, facilitando seu convencimento e colocando os temas ambientais na agenda.

A essas vantagens, entretanto, coloca (HARVEY, 1996:152-157) uma série de deficiências desse processo, que se somam àquelas apontadas acima por HARRIBEY: 1) Dinheiro pode ser em si mesmo instável como representação de valores, sua credibilidade depende do crédito e do poder do Estado que o sustenta; 2) Os valores monetários são arbitrados e dependem dos preços e condições alcançados no mercado, da intensa volatilidade das avaliações monetárias, todas essas premissas arbitrárias; 3) Os preços são atribuídos a elementos isolados, sem se considerar o valor da totalidade. Sob essa lógica cartesiana, o valor monetário de um ecossistema é equivalente à soma do valor de suas partes, ignorando-se que sua construção se dá de forma orgânica, sistemática ou dialética; 4) Avaliações monetárias presumem uma certa estrutura de tempo e de espaço. A estrutura temporal é definida por processos de desconto, nos quais o valor presente é calculado em termos do fluxo de desconto em futuros benefícios. Essa lógica desconsidera a múltipla e constante noção não linear de tempo dos diferentes processos ecológicos, noção esta que coloca também uma série de problemas; 5) A variedade de arranjos de propriedade leva à formulação de políticas públicas que buscam persuadir os proprietários privados de que devem usar sua terra de forma ambientalmente correta. Se presume, por esse modelo, que o ambiente tem uma estrutura clara suficiente para a construção de algum tipo de argumento de custo-benefício sobre a relação entre os produtos ambientais sociais e a propriedade privada. Levando os indivíduos-usuários dos recursos a procurar a maximização da utilização desse recurso natural, acabando por destruí-lo (fenômeno conhecido pelos economistas como “Tragédia dos comuns”⁸); 6) Existe algo sobre avaliações monetárias que faz delas inerentemente anti-ecológicas, confinadas no campo do pensamento e da ação do manejo instrumental do meio ambiente; 7) A assimetria entre os que possuem dinheiro e aqueles que não o possuem se reflete nas relações com o meio ambiente, tanto com relação à sua utilização quanto em relação aos impactos gerados pela poluição; 8) Por fim, dinheiro dificilmente satisfaz como um meio apropriado para representar a força ou a multiplicidade complexa de necessidades, desejos, paixões e valores humanos, mesmo que tenha a capacidade de liberar desejos de constrangimentos sociais. O Dinheiro é comparado por diversos autores a algo sujo, sem valor, vil, prostituído, moral e eticamente questionável para ser utilizado como valoração para a vida e para a natureza. Entretanto, ao apontar esses problemas, HARVEY (1996: 157) admite que esses problemas são mitigáveis e passa a discorrer sobre alternativas à valoração monetária.

A partir de então passa a refletir sobre a existência de valores inerentes à natureza. “A vantagem de ver valores residindo na natureza é que isso proporciona um senso imediato de segurança ontológica e permanente.” HARVEY (1996: 157). Entretanto, ao notar uma série de interpretações

⁸ A “Tragédia dos Comuns” foi proposta por Garrett Hardin em 1968, descrevendo o fenômeno que o uso não planejado dos recursos compartilhados acaba impondo, uma lógica destrutiva de consumo que, inevitavelmente, leva ao seu esgotamento completo.

sociais em interpretações científicas sobre fenômenos naturais, conclui pela não existência de valores intrínsecos à natureza:

“E então nós achamos que os valores supostamente inerentes da natureza são propriedades de metáfora, da imaginação humana internalizando e trabalhando sobre os múltiplos efeitos de outros momentos do processo social, mais evidentemente aqueles das práticas sociais materiais.” HARVEY (1996: 164).

Tendo em vista que a valoração da natureza por uma “revelação” neutra, ou como alguns defendem, pela neutralidade científica, foi contraditada por HARVEY, demonstrando que esses valores são sempre mediados pelos homens (e seus valores), permanece a questão a ser trabalhada pela sociologia socioambiental: Qual a inerência que a natureza tem para que se possa valorá-la? Quais os valores ligados a essa inerência?

2.4.2. Justiça ambiental

O Movimento pela Justiça Ambiental surgiu nos movimentos sociais de cidadãos pobres e etnias discriminadas (afro-descendentes, latino-americanos) dos Estados Unidos que estavam sendo expostos a maior vulnerabilidade ambiental por habitarem as vizinhanças de indústrias poluentes, depósitos de lixo químicos e radioativos. Conforme ACSELRAD (2004), sua atuação passou a ser mais contundente e reconhecida a partir da década de 80, a partir do reconhecimento, em alguns casos iniciais, de que a presença dessas populações nesses locais não se tratava de mera coincidência, mas decorrente de uma conjugação de fatores, em especial das práticas do mercado e das agências governamentais. Sob essa perspectiva os conflitos entorno da disputa dos recursos naturais são destacados e analisados em conjunto com as disputas sociais, por isso sua importância na análise dos casos a que se propõe esse trabalho⁹.

Trata-se de um movimento que busca se contrapor ao pensamento dominante que considera a possibilidade de enfrentamento do problema ambiental a partir da redução do consumo e do desperdício de matéria e energia, numa lógica essencialmente econômica, “Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico.” (ACSELRAD, 2004:23). Parte da necessidade de explicitar a articulação entre degradação ambiental e justiça social, pois que as mesmas causas levam a ambas as degradações, do homem e do ambiente.

⁹ É um movimento que luta pelo envolvimento de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem e renda, na elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas e normas ambientais. Seu lema é: “poluição tóxica para ninguém”, sem transferência da poluição para os países onde os movimentos sociais estejam menos organizados.

O uso desta perspectiva vem sendo difundida no Brasil desde a organização do Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, em 2001, quando foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, reunindo representantes de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, ONGs, entidades ambientalistas, organizações de afrodescendentes, organizações indígenas e pesquisadores universitários do Brasil, Estados Unidos, Chile e Uruguai.

HERCULANO (2002:8) aponta três fatores que dificultam a percepção das injustiças ambientais e que contribuem para a reflexão de como o pensamento dominante vem se apropriando da “questão ambiental” sem tratar dos fundamentos sociais desses problemas, obscurecendo e afastando as soluções que contemplem mudanças concretas.

O primeiro fator seria a visão de uma corrente do movimento ambientalista que acredita que os problemas ambientais são “democráticos”, já que todos estamos sujeitos aos riscos dessa sociedade. Sem desmerecer esse ponto de vista, verdadeiro se pensado a longo prazo, também é fato que os riscos atingem espaços específicos, localizados, e mais diretamente a população mais vulneráveis. A teoria da sociedade de risco não considera as dinâmicas da acumulação que levam às escolhas técnicas, nem os distintos modos de encarar o que seja risco (ACSELRAD, 2002). Enquanto esse paradigma perdura, evitando encarar que as lutas sociais existem, esses problemas se tornam cada vez mais insolúveis, invisíveis e crescentes (HERCULANO, 2002).

O segundo fator seria a idéia do produtivismo, ‘do crescimento’, assumido tanto por movimentos de trabalhadores, quanto de produtores, sem questionamento de suas implicações com relação à forma, intensidade e propósitos, como feito pelo movimento ambiental desde suas origens.

O terceiro fator seria o ‘pragmatismo imediatista’, ou seja, a necessidade imediata (e legítima) colocada pelo movimento operário, de serem mantidos os postos de trabalho e as fontes de renda em nome da sobrevivência econômica, mesmo em situações de injustiça, o que leva à perpetuação dessas situações e à aceitação das fatalidades ambientais.

A definição de Justiça Ambiental indica a necessidade de se trabalhar a questão ambiental para além da preservação, em articulação com a dimensão social, em especial a dis

tribuição dos recursos naturais e socialmente construídos. Compreende um conjunto de princípios que buscam assegurar que nenhum grupo de pessoas (étnicos, raciais ou de classe) suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas da execução ou ausência de políticas públicas e operações econômicas (HERCULANO, 2002). Desta forma, se define a Injustiça Ambiental como um mecanismo pelo qual se destina a maior carga dos danos ambientais a populações marginalizadas e mais vulneráveis (grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, etc.). (HERCULANO, 2002). Esse processo é mais comum nas sociedades desiguais, resultando na manutenção de grande parte da população às margens das cidades e da cidadania (ACSELRAD et al. 2004).

No Brasil, a análise sobre a Justiça Ambiental não se confunde com a bandeira norte-americana do movimento, muito ligada às questões étnicas e raciais e à localização de depósitos de resíduos tóxicos. Pois aqui, onde as carências e a desigualdade estão mais difusas e incluem o atendimento de diversas necessidades básicas, “ironicamente, as gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam o fato da exposição desigual à poluição e do ônus desigual dos custos do desenvolvimento.” (HERCULANO, 2002:5).

Neste contexto, as discussões sobre Justiça Ambiental abarcam uma série de questões, ligadas às terras degradadas utilizadas para acolher os assentamentos de reforma agrária, à expulsão das populações tradicionais extrativistas de suas terras etc. Em especial no meio urbano, os moradores das periferias e favelas estão mais expostos aos resíduos industriais, à poluição decorrente da falta de saneamento básico e à vulnerabilidade das habitações e terras que normalmente ocupam. “se naturaliza

a vizinhança entre a poluição e os pobres, sempre enxergados também eles próprios como poluição.” (HERCULANO, 2002:8).

Desta forma, se renova o potencial da crítica marxista, baseada na análise do conflito de classes (HERCULANO, 2002:11), em explicar a realidade, mesmo quando se discute a emergência de uma série de novos movimentos sociais, pois que persistem, em especial em países como o Brasil (numa dinâmica global), a concentração de renda e o aumento da pobreza, “Os grupos sociais de menor renda, em geral, são os que têm menor acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico e à segurança fundiária” (ACSELRAD, et. al. 2004, 14).

“No meio urbano, o argumento da renda da terra e da lógica do mercado imobiliário naturaliza o fato dos pontos da cidade ocupados por indústrias poluidoras, em torno das quais se formaram os bairros operários, serem os mais negligenciados pelo poder público. Mais recentemente, com o desenvolvimento da percepção ambiental, a natureza passou a ser valorizada per se e, assim, as áreas urbanas que ninguém abonado queria ocupar [ou que não podiam ocupar por restrições de ordem legal] e que eram deixadas para a moradia daqueles sem direito à cidade – os mangues, margens de rios e lagoas – passam a ser reivindicadas como áreas de proteção e de conservação ambientais, seja como paisagem, seja como bancos de biodiversidade, fazendo surgir o conflito: o que fazer com a população que ali vive? (HERCULANO, 2000)?” (HERCULANO, 2002:6)

3

A evolução dos princípios, normas e instituições ambientais e urbanas no Brasil

3.1. A área de meio ambiente

A história da proteção ao meio ambiente na legislação brasileira sofre alterações profundas (WAINER, 1999) ao longo de sua evolução, que refletem as diferentes concepções e estratégias do Estado (MONOSOWSKI, 1989:15). A preocupação social crescente com o meio ambiente, cada vez mais influenciada por diferentes pontos de vista (ONGs, comunidades atingidas, bancos financiadores internacionais, Estado, setor produtivo, meios de comunicação) ensejou a criação do arcabouço legal que se têm hoje.

De forma geral, as normas e políticas de meio ambiente são marcadas pela abordagem que assumem. Sua classificação ajudam no entendimento da complexidade que foi tomando o arcabouço legislativo ambiental no Brasil, com a sobreposição e convivência de abordagens da problemática ambiental.

No início estavam voltadas à saúde pública, de origem no sanitarismo e higienismo no século passado, assim como à preservação da paisagem, da fauna e da flora e da administração dos recursos naturais, em especial os florestais.

As primeiras normas ambientais surgem com o Código Civil de 1916, regulando os conflitos entre particulares e, de forma indireta, a qualidade da água para uso ordinário, de poço ou de fonte. Paralelamente, são criadas normas ligadas à saúde pública e saneamento, como o Regulamento de Saúde Pública¹⁰, que criou a inspetoria de Higiene Industrial e Profissional e exigiu o licenciamento de todos os estabelecimentos industriais novos, buscando impedir que as fábricas e oficinas prejudicassem a saúde dos moradores de sua vizinhança.

No período compreendido entre as décadas de 30 e 50 acontece a industrialização brasileira baseada na substituição de importações e nas indústrias de base. O Estado brasileiro centraliza o fornecimento das infra-estruturas e matérias primas e regulamenta a utilização dos recursos ambientais que sustentavam esse processo. A preocupação está na racionalização do uso e da exploração dos recursos naturais e na definição das áreas de preservação permanente (MONOSOWSKI, 1989:16).

No período de 1935 a 1939 são criadas as primeiras Unidades de Conservação Nacionais, os Parques Nacionais do Itatiaia, da Serra dos Órgãos e do Iguaçu, influenciadas pela política norte-americana relacionada à necessidade da existência de espaços naturais institucionalmente protegidos, iniciada com a criação do *Yellowstone National Park* (1872).

E ainda uma série de códigos e normas específicas: o Código Florestal¹¹, caracterizando as florestas e a vegetação como bens de uso comum a todos, submetendo limitações ao direito de propriedade e critérios de identificação das áreas de preservação permanente, de reservas legais e regras para criação de parques e reservas biológicas, para a exploração florestal e desmatamento; o Código de Águas¹², definindo os direitos de propriedade e de uso dos recursos hídricos para abastecimento, irrigação, navegação, usos industriais e proteção de energia em qualidade e quantidade; o Código de

10 Decreto 16.300 de 1923.

11 Decreto 23.793 de 1934, substituído pela Lei 4.771/65, que ainda vigora com algumas alterações recentes.

12 Decreto 24.643 de 1934, em vigor (2006).

Pesca¹³, declarando de domínio público todos os animais e vegetais das águas brasileiras fixando princípios e modalidades para sua exploração e pesca; a regulamentação da caça¹⁴, e o Decreto no 25/37, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional¹⁵, prevendo a preservação de objetos e imóveis de interesse público, por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico, artístico ou natural.

Em 1940, é editado o Código de Minas¹⁶, que tratava das substâncias minerais ou fósseis encontradas na superfície ou no interior da terra, determinando os princípios para exploração de jazidas sob fiscalização do Governo Federal, dissociando o direito de propriedade das terras ao direito de exploração dos recursos seu subsolo. É criado para aplicação da política de recursos minerais o Departamento Nacional de Prospecção Mineral – DNPM.

Seguiram à legislação os institutos para conhecimento, avaliação, gestão das potencialidades e ordenamento do uso dos recursos naturais do país. Para a gestão das águas e a produção de energia elétrica, o Ministério de Minas e Energia – MME e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE. Responsável pela execução da política florestal e proteção/ conservação dos recursos naturais, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, vinculado ao Ministério da Agricultura. Para formulação do Plano Nacional de Pesca e fiscalização das atividades pesqueiras no mar territorial brasileiro, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, no quadro do Ministério da Agricultura em co-responsabilidade com os Ministérios da Marinha e Aeronáutica. Para o controle sobre a transmissão e a conservação dos bens tombados o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, atualmente vinculado ao Ministério da Cultura. As instituições criadas entre 30 e 50 caracterizam-se por exercer suas atividades de forma centralizada por todo o território nacional, entretanto, independentemente umas das outras, com objetivos e estratégias próprias, isoladas, até mesmo conflitantes, que vão se sobrepor e concorrer pelos recursos geralmente escassos das instituições governamentais, em especial aquelas ligadas ao meio ambiente (MONOSOWSKI, 1989:17).

Em meados da década de 60 começam a fervilhar os encontros e estudos internacionais sobre a temática ambiental. Em 1968 é realizada a **Conferência UNESCO** sobre a utilização racional e a conservação dos recursos da biosfera, onde foram definidas as bases para criação de um programa internacional dedicado ao homem e à biosfera (MAB)¹⁷ e iniciam-se os trabalhos do Clube de Roma, criado na Academia de Licei, em Roma, por cientistas de vários países, movimento que se preocupava com as crescentes pressões demográficas exercidas sobre o equilíbrio dos ecossistemas, em seus países e no mundo.

Em 1969, a Suécia suscita, durante a XXIII Assembléia Geral da ONU, a necessidade de uma conferência para debater os problemas ambientais. A gota d'água teria sido o desastre ecológico na

13 Decreto-lei 794 de 1938.

14 Decreto 24.645, de 10 de julho de 1934. A proteção da Fauna só foi regulamentada em 1967, como Código da Caça, Lei 5.197.

15 Em vigor em 2006.

16 Decreto-lei 1.985/1940 foi substituído pelo Decreto-Lei 227/1967, que sofreu diversas alterações.

17 Efetivamente criado em 1970.

Baía de Minamata, no Japão, com a contaminação de pescadores e moradores por mercúrio (HERCULANO, 1992:9). A posição brasileira refletia sua realidade nos anos do “milagre econômico”.

A partir da década de 70, o movimento ambientalista brasileiro começa a se organizar, em especial no Sul¹⁸ e Sudeste, muito influenciada pelas convenções e estudos divulgados internacionalmente, e pela crítica ao plano nacional de desenvolvimento do governo militar voltado à expansão das fronteiras do desenvolvimento, em especial na Amazônia, onde houve redistribuição de terras e estímulos à agropecuária, levando um grande contingente à exploração da madeira e das terras amazônicas de forma destrutiva (MAGALHÃES, 1998).

Seguindo a produção de estudos, no ano de 1971 foi publicado o relatório “*The Limits of Growth*” por D. Meadows e alguns cientistas do MIT (*Massachusetts Institut of Tecnology*), membros do Clube de Roma. O estudo concluía que se o crescimento demográfico e econômico continuassem a longo prazo, inevitáveis efeitos catastróficos iriam ocorrer em meados do próximo século. Para evitar esse caminho seria necessária uma política mundial de “crescimento zero” e o desenvolvimento tecnológico para dissolver qualquer limite físico. Para os países pobres essa previsão os condenava a um contínuo estado de subdesenvolvimento (FRANCO, 2000:157).

Em 1972, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, foi produzida a “Declaração sobre o Ambiente Humano” em que se destacaram os problemas da pobreza e o crescimento da população. O documento afirmou como princípios básicos a conciliação entre desenvolvimento e proteção ambiental e a salvaguarda dos recursos naturais em benefício das gerações atuais e futuras, destacando o papel do planejamento racional como instrumento para a consecução de tais finalidades. Neste encontro foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA¹⁹, com o objetivo de catalisar as atividades de proteção ambiental dentro do sistema das Nações Unidas (FRANCO, 2000:158).

O governo brasileiro resistiu a essa tese, argumentando que a preocupação com a proteção ao meio ambiente fora criada pelos países ricos para colocar obstáculos à industrialização do “terceiro mundo” (SACHS, 1986:203 apud MENEZES, 1996:37). Sua posição condizia com a política econômica externa baseada na atração de indústrias poluentes e incentivo para migração de populações de alta fecundidade para a Amazônia (VIOLA E LEIS, 1992:83 apud MENEZES, 1996:37).

Uma resposta diplomática às pressões da opinião pública internacional foi a criação, em 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA para a execução da política de meio ambiente nacional (MONOSOWSKI, 1989:18), colocando o Brasil numa posição favorável à obtenção de empréstimos e investimentos estrangeiros (MENEZES, 1996:37). Não havia uma definição clara de uma política ambiental, e a SEMA, incumbida de um rol extenso de atribuições, resumia-se a uma secretaria, junto à qual funcionava o Conselho Consultivo do Meio Ambiente – CCMA, integrado por nove membros nomeados pelo Presidente da República com indicação do Ministro do Interior. Gerida por Paulo Nogueira Neto durante todo o regime militar, a secretaria foi responsável pela criação de

¹⁸No ano de 1971, no Rio Grande do Sul, é fundada a primeira associação ambientalista do Brasil e da América Latina, a AGAPAM – Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente.

¹⁹ Assim como o Fundo Voluntário para o Meio Ambiente, o Programa Observação da Terra – Earthwatch, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMAD.

unidades de conservação e pela Política Nacional de Meio Ambiente e de Impactos Ambientais." (Almanaque Brasil Socioambiental, 2005:128).

O II PND²⁰ traçou as diretrizes e prioridades sobre a preservação do meio ambiente destacando três áreas de atuação principais: 1) política para o meio ambiente urbano, para evitar ações poluidoras em decorrência da instalação de indústrias em locais inapropriados, a fim de gerir o tráfego urbano e de garantir a infra-estrutura mínima de esgotos adequados e áreas de recreação; 2) política de preservação de recursos naturais do País, com a exploração adequada dos recursos de valor econômico; e 3) política de defesa e proteção da saúde humana.

O documento assumiu como estratégia o estabelecimento do zoneamento e do planejamento como instrumentos, criando normas para o controle da poluição²¹ e uso e parcelamento de solo²², voltadas principalmente para as áreas críticas, nas regiões metropolitanas.

A falta de efetividade das políticas e ações na década de 70 é atribuída à subordinação das questões ambientais à lógica desenvolvimentista, caracterizada pelo dimensionamento inadequado dos órgãos ambientais diante da gravidade dos problemas (MENEZES, 1996:39).

Ao longo da década de 80, crescem as pressões dos bancos internacionais à regulação e institucionalização da proteção ambiental no Brasil. Essas instituições, pressionadas pelo movimento ambientalista dos países centrais, vinculavam o repasse de recursos (mesmo empréstimos) para grandes obras, ao cumprimento de regulamentos internacionais de proteção ambiental.

A presença constante das pressões das entidades internacionais de fomento sugere que o fortalecimento das instituições e normas ambientais no Brasil se dá sob pressão de interesses externos, de interesses ligados ao capital financeiro internacional, pressionados por grupos ecológicos de países centrais (da Alemanha Ocidental, Itália, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Suécia, Espanha, Suíça, Dinamarca, Bélgica e Áustria), preocupados as implicações "ecocidas e anti-sociais" das políticas do FMI e do BIRD, financiando "megaprojetos ecologicamente defeituosos", que atingiam as florestas tropicais, em especial a Amazônica (Gazeta Mercantil, 7/11/1988). A devastação amazônica havia ganho destaque pela atuação do seringueiro e ativista acreano, Chico Mendes.

A visita ao Brasil da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1985 deixa clara essa posição internacional. Em seu discurso para entrega do relatório "Nosso Futuro Comum"²³, o Secretário Executivo da Comissão falou sobre as maiores preocupações com relação ao Brasil e a outros países do terceiro mundo: o desenvolvimento da Amazônia, a dívida externa, a urbanização das cidades, a explosão demográfica e a questão indígena (O Globo, 30/08/1987).

Em 1981, foi aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente, em que existe uma preocupação com a regulação e gestão integrada dos recursos ambientais. Foi instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que integrou a gestão ambiental nas três esferas de governo

²⁰ Lei 6.151, de 4 de dezembro de 1974.

²¹ Portaria do Ministério do Interior 13, de 1976.

²² Lei 6.766, de 1979.

²³ Esse documento viria a ser apresentado à Assembléia Geral da ONU em outubro daquele ano.

(federal, estadual e municipal), de forma articulada e descentralizada, pelo menos teoricamente. Assim como foram instituídos os instrumentos para consecução da política: I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II – o zoneamento ambiental; III – a avaliação de impactos ambientais; IV – licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V – incentivos à produção e instalação de equipamentos tecnológicos voltados à melhoria da qualidade ambiental; VI – criação de espaços especialmente protegidos; VII – criação de um sistema de informações sobre meio ambiente; VIII – Cadastro das atividades e instrumentos de defesa ambiental; IX – penalidades disciplinares ou compensatórias²⁴.

Os apelos à criação de um Ministério do Meio Ambiente era justificado pelo Ministério da Justiça para o recebimento de recursos externos “[...] sem essa reforma administrativa a verba de US\$ 50 milhões obtida nesta semana junto ao Banco Mundial [...] corre o risco de somente engrossar nossa dívida externa sem maiores benefícios ao País”. (O Estado de São Paulo, 20/02/1987). Entretanto a criação do Ministério só veio a acontecer em 1992 e até então a SEMA passou por diversos ministérios, sob diversas organizações, que não proporcionaram, entretanto, a estrutura necessária para a consecução de suas atribuições.

Em 1982 são divulgados os relatórios do Worldwatch Institute e o Brundtland, intitulado “Nosso futuro comum”. Segundo o último, as causas da deterioração ambiental decorriam de três campos: do uso de tecnologias poluidoras; do aumento demográfico e da intensificação e expansão da miséria (HERCULANO, 1992:26). As soluções propostas estariam na reorientação tecnológica e institucionalização de meios de fiscalização internacionais; no controle populacional no Terceiro Mundo e nas políticas de ajustes e de ajuda financeira dos países ricos aos pobres. O principal mote do relatório era a adequação e integração do desenvolvimento econômico às questões ambientais, em busca do que denominou “desenvolvimento sustentável”. O novo conceito foi definido como “aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Entre outras medidas, propunha que as instituições financeiras deviam incentivar os projetos que previssessem formas de utilização racional dos recursos naturais (Folha de São Paulo, 21/05/1987). O relatório admitiu de forma clara que “[...] a solução dos problemas ambientais poderia ser conseguida através de medidas tecnológicas, financeiras e institucionais, sem questionar o modelo vigente de crescimento econômico” (FRANCO, 2000: 160).

O processo de “esverdeamento” das políticas do BIRD e do FMI ficou claro no Congresso anual das instituições em 1988 (Jornal do Brasil, 27/09/1988). “A situação do meio ambiente ganhou tamanha importância nas discussões do Bird/FMI que o Comitê de Desenvolvimento do banco [...] Exige que a diretoria executiva do Banco Mundial publique um relatório anual sobre as consequências de suas operações no meio ambiente, incluindo aí uma avaliação de impacto que esses projetos poderão causar e suas consequências para o meio ambiente” (Gazeta Mercantil, 27/09/1988).

Num contexto de forte pressão internacional e de crescimento do movimento ambientalista brasileiro, é aprovado o capítulo de meio ambiente na Constituição Federal de 1988. No mesmo ano, o governo Sarney lança um pacote ambiental, o programa “Nossa Natureza” (Correio Brasiliense, 13/10/1988), prevendo medidas para a defesa da Amazônia Legal, estabelecendo condições para utilização e preservação do meio-ambiente e recursos naturais da Amazônia, restringindo a concessão

²⁴ A esses instrumentos foram acrescentados outros pela Lei 7.804/1989.

de incentivos fiscais a projetos que afetassem o meio ambiente, inclusive projetos agropecuários (BRASIL, 1989: 7). E, por fim, é criado o órgão que reuniria quatro agências federais com atuação na área ambiental, unificando sua gestão: o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis²⁵, sob o comando do jornalista Fernando César Mesquita, que tinha muito respaldo político do Presidente da República (BURSZTYN, 2002:87).

Em fins de 1989 o governo brasileiro decide, com apoio da ONU, sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, do que decorre um forte estímulo ao movimento ambientalista (VIOLA, 1992:67). Os grandes temas que viriam a ser discutidos: a biodiversidade, as mudanças climáticas e a preservação das florestas, colocavam a Amazônia no centro dos debates, indicando a não casualidade do Brasil como sede do encontro (ANCONA, 2002:65).

A década de 90 é marcada pela apropriação do discurso ambiental por vários setores da sociedade, e sua transformação em movimento pluriclassista (ANCONA, 2002:63). Em 1990, a CUT cria uma Comissão Nacional de Meio Ambiente e passa a publicar a revista Sindicalismo e Meio Ambiente (SILVA, 1996). O empresariado se articula por conta da exportação de produtos sujeitos a padrões rígidos de controle da poluição nos países desenvolvidos e como estratégia de marketing (ANCONA, 2002:62).

A bandeira ambiental se tornou amplamente reconhecida com a ECO 92, a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992. Do encontro resultou uma ampla visibilidade na mídia às questões ambientais, notável impulso à institucionalização da área ambiental e o fortalecimento das ONG's e do movimento ambientalista (ISA, 2005). Os trabalhos resultaram numa série de Declarações, sem obrigatoriedade de cumprimento pelos Estados, como a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21. Em paralelo à Conferência, realizou-se o Fórum Global das Organizações Não Governamentais, que aprovou um documento próprio, a Carta da Terra, enfatizando a responsabilidade diferenciada dos países do norte e do sul pelos problemas ambientais, iniquidades sociais e necessidades dos grupos mais vulneráveis (ANCONA, 2002). A atmosfera levou à criação do Ministério do Meio Ambiente em novembro de 1992 pelo governo Itamar Franco.

Nessa fase de intensificação do regime neoliberal no Brasil, de privatizações e diminuição da participação do Estado em políticas sociais, a tendência foi a regulação dos recursos ambientais por meio de instrumentos econômicos de valoração que incorporassem seus custos no processo produtivo de forma a viabilizar sua gestão, utilização e preservação. Os defensores dos instrumentos de mercado destacam sua atuação preventiva, que funcionaria como indutor de tecnologias poupadoras de recursos naturais. Por outro lado, a não ser que sejam garantidas cotas mínimas de isenção, muitos ficariam excluídos da utilização dos recursos naturais. A implementação desses instrumentos ainda está em curso e sob novas formas em estudo.

Alguns exemplos desses dispositivos estão na Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), que determina o pagamento pela utilização da água; na Lei de Crimes ambientais que prevê sanções a pessoas jurídicas, como suspensão ou interdição das atividades e prestação pecuniária; no

²⁵ Lei 7.735/89. Formado pela reunião da SEMA, do IBDF, da SUDEPE e da SUDHEVEA.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC²⁶ (2000), que prevê a compensação ambiental obrigatória para empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, obrigando o empreendedor a apoiar a implantação e manutenção de UC do grupo de proteção integral; no Protocolo de Quioto (2005), a remuneração da plantação de florestas por meio dos créditos de carbono²⁷, na Lei de Gestão de florestas públicas (2006) que permite a concessão de áreas florestadas para exploração de seus recursos e na recente Lei da Mata Atlântica (2006), que prevê “aluguel” de áreas com vegetação nativa para regularização de propriedade que tenha desmatado.

Com relação às instituições para implementação das políticas ambientais, seguindo a linha de implantação de agências estatais (petróleo, energia, vigilância sanitária, saúde, transportes) em nome da transparência e da eficiência, foi criada em 2000 a Agência Nacional de Águas – ANA²⁸, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. Sua criação representa um esforço de colocar em prática o princípio do poluidor-pagador (ou usuário-pagador) e a cobrança pela outorga de uso da água, de acordo com a lógica da mercantilização dos recursos naturais.

A fase é marcada também por uma nova crise com relação à gestão Amazônica, com recordes de desmatamentos no biênio 1994/95, possivelmente ligado ao mercado de exportação madeireira para a Ásia²⁹. Fato este que levou ao recrudescimento da legislação de proteção às florestas, diante do fortalecimento do movimento do movimento ambientalista e do apelo ao meio ambiente. O governo alterou o Código Florestal³⁰ por medida provisória, aumentando de 50% para 80% a porcentagem obrigatória de Reserva Legal para todas as propriedades rurais cobertas com floresta da Amazônia Legal, e adotou uma série de medidas protetivas.

Desde então são polêmicas e correntes as discussões sobre as modificações e regulamentações sobre o Código Florestal. Em 1999 a bancada ruralista, representada pelo deputado Moacir Michelletto (PMDB) e pelo deputado Jonas Pinheiro (PFL), propôs modificações com o objetivo de flexibilizar as possibilidades de desmatamento e reduzir as porcentagens de reserva legal de 80% para 50%. A proposta apresentava um tratamento diferenciado para áreas urbanas, nas quais a

²⁶ Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Essa lei estabeleceu os princípios e critérios para criação, implantação e gestão das UC's, dividindo-as em duas categorias: de proteção integral (que visam a manutenção das atribuições dos ecossistemas, livre de alterações causadas por interferência humana) e de uso sustentável (que visam a compatibilização da conservação com o uso sustentável dos recursos naturais).

²⁷ Possível por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL. Previsto no Protocolo de Quioto, tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, criado em 1997 e em vigor a partir de 2005, permite o financiamento de projetos para redução das emissões de Carbono nos países não arrolados no Anexo I (poluidores históricos) como forma de certificados de emissões reduzidas (CER's) resultantes das atividades dos projetos para cumprir os compromissos estabelecidos no Protocolo de Quioto. Desta forma, os países que precisam reduzir suas emissões de carbono investem em países que não precisam (normalmente países considerados em desenvolvimento) para cumprir suas metas.

²⁸ Lei 9.984/2000.

²⁹ Na ocasião foi instalada uma Comissão Externa na Câmara dos Deputados destinada a “averiguar a aquisição de madeireiras, serrarias e extensas porções de terras brasileiras por grupos asiáticos”, cujo coordenador foi o deputado Gilney Viana (PT).

³⁰ Lei federal n 4.771/65.

definição das áreas de preservação permanente – APP's seriam estabelecidas de acordo com planos diretores e leis de uso do solo municipais. Mesmo com o esforço do CONAMA em propor uma alternativa mais conciliadora, diante da força da bancada ruralista e da pressão dos ambientalistas o governo reeditou a MP praticamente na íntegra³¹.

Esse fato exemplifica nitidamente que as discussões sobre a revisão do Código Florestal não levaram em consideração as especificidades do espaço urbano e seu processo de produção. A preocupação central foi polarizada na Amazônia e na garantia do direito de propriedade rural. Interessante que mesmo o PT (O Estado de São Paulo, 17/05/2000) deu apoio aos ambientalistas por influência das comunidades extrativistas que encampavam suas propostas, sem dar-se conta dos interesses da maioria dos pobres urbanos que habitam as favelas nas faixas de preservação permanente e demandam investimentos em infra-estrutura urbana que lhes tragam melhores condições de habitabilidade (ANCONA, 2002:99).

Situação semelhante se repetiu nas discussões que resultaram na Resolução CONAMA 369/2006, que dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente – APP's³². Polarizada pelas visões dos setor produtivo (mineração e indústria) e do movimento ambientalista, a questão urbana ficou em segundo plano. Graças ao empenho de urbanistas e do Ministério das Cidades, que encamparam as propostas do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, conseguiu-se ampliar a visibilidade da questão em relação aos assentamentos de baixa renda em áreas de proteção permanente, cuja regularização ficou prevista como exceção de interesse social. As dificuldades do processo de negociação, entretanto, levaram a uma redação confusa, de difícil interpretação e aplicação.

As novas normas de proteção ao meio ambiente também criaram instrumentos para gestão territorial dos recursos ambientais. Um dos principais são os planos de recursos hídricos por bacia hidrográfica³³. Criado pela Política Nacional de Recursos Hídricos (1997), não se confunde com as divisões administrativo-políticas, nem Municipais, nem Estaduais, se soma às Regiões Metropolitanas (legais, não implementadas, mas existentes de fato), às Unidades de Conservação, entre outras.

Em 2003, a partir da eleição de Lula da Silva, as instituições ambientais passaram a ser geridas por muitos representantes do próprio movimento ambientalista, como a Senadora Marina Silva.

³¹ Ainda em vigor, essa Medida Provisória se tornou Lei por força da Emenda Constitucional 32/2001. Desta forma o Código Florestal ficou alterado definitivamente e delegou ao CONAMA a função de regulamentar os casos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto para intervenção excepcional em APP's.

³² Áreas de Proteção Permanente são aquelas estabelecidas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal, cobertas ou não com vegetação nativa, que tem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. São exemplos: faixas ao longo dos cursos d'água, lagoas, reservatórios artificiais, nascentes, topos de morros, encostas, restingas, dunas, manguezais, etc. inclusive quando inseridas em área urbana.

³³ A Lei da Política Agrícola (8.171/91) já apontava a divisão das bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais.

Mesmo com a instituição de Conferências Nacionais (2003 e 2005) as políticas de meio ambiente não são definidas claramente. Quando expostas, o são de forma fracionada, com destaque em aspectos pontuais e técnicos, sem conexão com outras esferas de governo e, às vezes, do próprio Ministério. O interessante é que existe um esforço em políticas de descentralização da gestão ambiental, com o fortalecimento de órgãos Estaduais e Municipais de meio ambiente e com proposta de regulamentação da repartição de competências entre os entes federativos (artigo 23, da Constituição Federal).

Na prática, são constantes as manifestações que colocam a questão ambiental como obstáculo ao desenvolvimento e à geração de renda para o País. O período vem sendo marcado por um desconforto constante do Ministério do Meio Ambiente em relação ao ímpeto desenvolvimentista do governo. A estabilidade econômica e ampliação do acesso ao crédito, combinada com uma série de programas sociais, sem rompimento com o sistema neoliberal, vem aquecendo a produção nacional e a demanda por recursos naturais e energia. Para atender a essas demandas, o governo vem investindo na produção do agronegócio³⁴ de culturas exportáveis e de bio-combustíveis e em grandes obras de infraestrutura, como estradas, hidrelétricas, e até mesmo de integração de bacias³⁵.

Passadas algumas décadas de evolução das instituições e, principalmente, da legislação ambiental, os desafios que o setor vem enfrentando são fundamentalmente os mesmos: 1) dificuldades de diálogo com o setor produtivo urbano e rural e com os gestores municipais; 2) pouca valorização da temática dentro dos governos, frente a demandas mais imediatas; 3) baixa capacidade de desenvolver normas e políticas que considerem a realidade brasileira; e 4) orçamento seguidamente reduzido e submetido a contingenciamentos, que comprometem a capacidade institucional dos órgãos ambientais, principalmente responsáveis por ações de comando e controle.

3.2. O quadro urbano e habitacional

As mudanças na legislação e na estrutura institucional urbanística brasileira não acompanharam o processo de urbanização. Até a Constituição de 1988, predominaram as normas para regulação de interesses privados. Regras para gerir o espaço urbano com o estabelecimento de padrões construtivos, físicos-territoriais e estéticos, de regulação das relações de vizinhança, e de alienação e

³⁴ A aprovação da Lei de Biossegurança (2005) marcou uma derrota do movimento ambientalista, resultado da combinação de lobbies da bancada ruralista, de interesses de parte da comunidade científica, e de forte apoio da mídia que deu ampla visibilidade à pesquisa com células-tronco. Neste episódio ficou demonstrada a preponderância das questões voltadas ao “desenvolvimento” do agronegócio em detrimento das questões de saúde, direitos do consumidor, acidentes ambientais e proteção da biodiversidade.

³⁵ Sem dúvida, uma das questões mais palpitantes durante todo o governo é o projeto de “transposição do Rio São Francisco”.

registro imobiliário³⁶. A preocupação era com a assepsia das cidades, em conformidade com a cultura higienista e com a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional³⁷.

Até os anos 30, a provisão habitacional havia sido garantida pela iniciativa privada, pelo pequeno promotor, com imóveis para venda e aluguel (FERREIRA, 2005:11). As dificuldades começaram com a Lei do Inquilinato de 1942, que congelou o valor dos aluguéis e instituiu um sistema de controle como medida de “defesa da economia popular”. Ao contrário do efeito desejado, a medida acabou provocando a defasagem dos valores dos aluguéis ao longo dos anos, provocando desinteresse pela atividade.

Os primeiros debates sobre a necessidade de uma política urbana voltada a atender as demandas da crescente imigração e industrialização das cidades brasileiras se dão ainda na década de 50. Nos Congressos organizados pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB em 1953 e 1954, se propôs um ministério especializado em habitação e urbanismo.

No início da década de 60 tem início a militância para organização de um sistema que viabilizasse a compra da casa própria. Mas é em 1962, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de João Goulart, e a formulação das reformas de base (agrária, tributária, administrativa, bancária e educacional) que ganham força as propostas para enfrentar a crise urbana.

Notadamente progressista, o governo criou o Conselho Nacional da Habitação – CNH e elaborou projeto de lei para criar o Conselho de Política Urbana - COPURB, com amplos poderes de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, com objetivo de estudar os problemas urbanos do País e elaborar as diretrizes de uma política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético, sincronizado com a expansão econômica e social (BASSUL, 2005). Em 1963 foi realizado um Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, cujos debates culminaram no primeiro Projeto de Reforma Urbana.

Os temores de que o governo implantasse um modelo socialista no Brasil levou ao golpe militar de 1964. Ficaram restritos os canais de participação popular na vida pública e foi apoiado o rápido desenvolvimento econômico, às custas de endividamento público e do apoio à industrialização já instalada. Nesse contexto o projeto de lei da Reforma Urbana sequer chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional. A partir de então, a política urbana nacional se circunscreve fortemente à questão habitacional.

Com as políticas do Banco Nacional de Habitação (1964 a 1984) a política habitacional foi definida pela forte presença do Estado (MARICATO, 1987:87), que viabilizou, num movimento vigoroso em todo o país, a provisão de habitações para classes médias e altas. Mesmo tendo um volume construtivo significativo, a produção realizada pelo BNH e seus tomadores de empréstimos (companhias habitacionais) contribuíram para consolidar as desigualdades sociais no Brasil.

³⁶ O Decreto-lei 58/37 não permitia que fosse movida demanda sobre loteamento que não houvesse sido registrado. Regrava as relações entre o loteador e os adquirentes dos lotes, sem dispor sobre sanções de ordem civil ou penal. Alterado posteriormente, obrigou os loteadores a submeterem os planos de loteamento à publicação de editais, antes do registro em cartório, além da averbação dos respectivos compromissos de compra e venda.

³⁷ Decreto-lei 25 de 30 de novembro de 1937.

A maioria dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH foram criticados pela baixa qualidade dos projetos arquitetônicos, dos materiais utilizados e, mais ainda, pela falta de infra-estrutura e serviços e sua localização desintegrada do tecido urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

O período foi marcado pelo forte intervencionismo nas esferas estaduais e municipais de governo, com a centralização das decisões, mesmo para as políticas urbanas. Essa postura fica marcada pela criação das Regiões Metropolitanas em 73 e 74³⁸, mesmo que com baixa capacidade institucional e financeira de articulação e gestão das áreas conurbadas.

O intervencionismo se fez presente nas políticas de saneamento adotadas pelo BNH a partir da década de 70, com a vinculação do recebimento de recursos da União à adesão ao Plano Nacional de Saneamento – PLANASA (MARICATO, 1987:39). A União era responsável por fornecer recursos financeiros para os investimentos e atuar como reguladora, aprovando as tarifas praticadas pelas empresas estaduais, definindo suas remunerações máximas. Com essa política quase foram inviabilizadas as empresas municipais de saneamento.

A partir do final da década de 70 o “milagre brasileiro” começa a entrar em colapso e intensificam as lutas pela redemocratização do país. O crescimento econômico começa a estagnar, iniciam os sinais do aumento do desemprego e dos índices de inflação. A partir da crise econômica internacional e da política recessiva adotada pelo governo, os salários perderam cada vez mais seu poder de compra, o que reduziu a capacidade de comprometimento do trabalhador com a poupança inicial e as prestações do lote para construção da casa própria (ROLNIK, 1997).

Para tentar contornar a crise urbana, o governo (Geisel, 1974-9) assume a formulação de uma política oficial de desenvolvimento no âmbito nacional. Desta forma, o II Plano Nacional de Desenvolvimento estimulou a formulação de leis (federais, estaduais e municipais) voltadas ao desenvolvimento urbano, ao controle da poluição e à preservação do meio ambiente. Baseava-se em instrumentos de comando e controle, preconizando, entre outros objetivos: a institucionalização efetiva das nove regiões metropolitanas; a contenção das grandes metrópoles do Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro); a ordenação do crescimento urbano, através de expansão ordenada das metrópoles regionais do Sul; a dinamização de base econômica das metrópoles regionais do Nordeste; estímulos à urbanização nas áreas de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste); e o fortalecimento dos núcleos de médio porte. Desde então o BNH se propõe a financiar planos, estudos para elaboração de legislação e projetos (MARICATO, 1987:35).

Neste contexto, em 1976, é elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU um projeto de lei baseado na constatação de que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e promover a distribuição dos serviços públicos urbanos. A notícia vazou para a imprensa, o que “suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais e semanários da época, um dos quais alertava os leitores para o fato de o governo militar pretender ‘socializar o solo urbano.’” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003:12). O governo recuou e deixou de enviar a proposta ao Congresso Nacional.

Em 1979, seguindo a estratégia de orientar o tratamento da urbanização nos Estados e Municípios, a União regulamenta primeira vez, o uso e parcelamento do solo urbano, com normas

³⁸ Leis Complementares 14/73 e 20/74. A Carta Constitucional de 1967, artigo 157, já permitia a criação de Regiões Metropolitanas, mediante lei complementar da União.

relativas às esferas administrativa, civil, urbanística e penal³⁹. A lei 6.766/79 aumentou e detalhou as exigências para os novos empreendimentos, previu a sanção penal da atividade dos loteadores irregulares e clandestinos e proibiu parcelamentos ou desmembramentos, para finalidades urbanas nas zonas rurais. Uma das conseqüências da Lei, entretanto, foi oposta à sua finalidade de ordenamento do solo, pois que acabou por restringir o acesso das classes de baixa renda ao mercado legal ao aumentar o número de exigências e procedimentos necessários à aprovação dos loteamentos e encarecer os lotes e as construções.

Nos anos 80, a situação macroeconômica brasileira, de inflação galopante, contribuiu para a desorganização das políticas públicas, em especial a de habitação (SANTOS, 1999:17). Ao mesmo tempo é retomada com mais força a mobilização da sociedade civil entorno da reforma urbana. Na 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB foi aprovado documento intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, no qual foi criticada a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O documento final propunha a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à função social (BASSUL, 2005:99).

Em 1983 é encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 775/83, resultado do trabalho dos técnicos do CNDU considerando que “a propriedade imobiliária urbana é condicionada pelo fator social [...] não se pode[ndo] falar em direito de propriedade abstrato de caráter pleno e absoluto” (MARICATO, 1987:76).

O Projeto da “Lei da Reforma Urbana”, como ficou conhecido, ampliava os poderes do Estado com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nas cidades, retomando o conceito da função social da propriedade. Propunha diretrizes para a gestão das cidades: iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; distribuição equitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; correção das distorções de valorização da propriedade urbana; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a devida adequação às normas urbanísticas de direito de construir (MOREIRA, 2002:32).

A idéia era fornecer instrumentos jurídicos e administrativos para a consecução das políticas, como o direito de preempção, o controle do uso e ocupação do solo, a regularização fundiária e o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O que surpreendeu foi o caráter progressista do projeto e a ideologia conservadora do governo que o propôs. Uma hipótese para explicar essa situação seria o fato da situação urbana atingir tal ponto que começava a ameaçar a acumulação do capital (LEITE, 1987).

Mesmo considerando o projeto falho em alguns pontos, arquitetos, urbanistas e representantes de organismos oficiais saíram em sua defesa pois que tratava-se, pela primeira vez, da questão exposta oficialmente. No entanto, no mesmo ano o projeto é retirado “para estudos”, após

³⁹ Até hoje (novembro de 2007) em vigor, com modificações dadas pela lei 9.785/99 (entre outras não urbanísticas, mas aplicáveis ao espaço urbano).

ataques de certos setores empresariais⁴⁰, que o consideraram profundamente socializante, gerando uma reação agressiva em defesa da propriedade privada.

Pressionado, em maio de 1983, o Ministério do Interior reenvia ao Congresso Nacional a proposta de lei que havia sido refeita e profundamente modificada. A nova versão omitia a possibilidade de o Estado cobrar pela valorização da terra resultante de mudança da legislação e não tocava na concessão da posse aos moradores em situação ilegal de ocupação. O PL 775/83 e seu substitutivo foram aprovados na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em junho de 1984, indo para a Comissão do Interior em agosto (Folha de São Paulo, 16/01/1986).

Em 1985 é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU⁴¹. O CNDU é reformulado pelo governo Sarney, passando a contar com 44 membros (ao invés de 18), tendo assento pela primeira vez desde sua criação em 1979, representantes de entidades como a CNBB, a SBPC e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (Correio Braziliense, 16/12/1985)⁴². E ainda no início de 1986 o governo retoma as articulações para a aprovação do PL 775/83, considerando-o fundamental para colocar em execução os dezesseis programas para operar a reforma urbana no Brasil (Folha de São Paulo, 16/01/1986). O projeto estava parado na Comissão do Interior desde agosto de 1984. O Projeto de Lei chegou a ser enviado ao Congresso Nacional, porém, com a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados determinou a redistribuição dos projetos de lei anteriores àquela data. Em 1995, o Projeto de Lei foi retirado pelo Poder Executivo sem deliberação (MOREIRA, 2002:36).

Quanto ao SFH, o quadro que se apresentava era o seguinte: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários (SANTOS, 1999:18). A “solução” encontrada acabou por desarticular o sistema, com a extinção do BNH em 1986. A decisão provocou grande surpresa e chocava-se com as declarações, intenções e encaminhamentos realizados pelo próprio governo.

De 1985 a 2002 a política urbana foi fortemente influenciada por bancos públicos, sem ser assumida com cuidado por qualquer órgão do governo, passou pelas mãos de órgãos que surgiam e desapareciam, trazendo insegurança para poder público e para o mercado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

⁴⁰ Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo - AELOSP, da Federação do Comércio de São Paulo, da Confederação Nacional do Comércio, da Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis do Brasil, do Centro do Comércio do Estado de São Paulo e parte dos empresários da construção civil (MARICATO, 1987:75). Outros setores do capital imobiliário, que solicitavam algum controle sobre o custo e retenção da terra, não saem abertamente a defendê-la (MARICATO, 1987:76).

⁴¹ Decreto 91.145, de 15 de março de 1985.

⁴² E ainda: o IAB, a Associação Brasileira de Municípios, a Associação Nacional de Pós-graduação e Desenvolvimento Urbano – ANPUR, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, o Secretário Especial de Meio Ambiente, e um representante de cada macrorregião, três representantes das regiões metropolitanas, mais sete conselheiros escolhidos entre pessoas de reconhecida atuação no campo do desenvolvimento urbano.

Esse processo de enfraquecimento e pulverização das políticas urbanas acabou levando a um processo de reivindicação de competências que se concretizou na Constituição Federal de 1988, distribuindo uma série de competências aos municípios, fortalecendo seu papel nas instâncias de decisão.

O período da Constituinte (87-88) é marcado pela ascensão da participação popular e de sua luta na inclusão de dispositivos que refletissem as necessidades para promover uma verdadeira reforma urbana. O resultado dessa luta é a inclusão de um capítulo específico sobre a política urbana (artigos 182 e 183, da CF), muito influenciado pelo PL 775/83. Esse capítulo prevê uma série de instrumentos para a defesa da função social da propriedade e da cidade, assim como a democratização da gestão urbana.

Desta forma, somente em 1988 algumas das diretrizes defendidas pela Reforma Urbana se tornaram norma. Até então pouca iniciativa legal (apenas alguns dispositivos da lei 6.766/79) havia se preocupado com processos de regularização fundiária e diminuição da especulação fundiária (com instrumentos administrativos e fiscais), imprescindíveis para a implementação da função social da propriedade.

A grande perda, entretanto, foi a vinculação do cumprimento da função social da propriedade às determinações de um plano diretor, regulamentado por lei federal.

Em 2001 é finalmente aprovada a lei que institui o Estatuto da Cidade, que viabilizaria a implementação dos artigos constitucionais da política urbana (artigos 182 e 183, CF). O primeiro projeto pós-Constituição para regulamentação de uma norma federal geral que contemplasse instrumentos urbanísticos havia sido o PL 2.191/1989 que teve origem na Câmara dos Deputados, sob responsabilidade do deputado Raul Ferraz.

Um segundo PL, 5.788/1990, de autoria do Senador Pompeu de Souza, propunha diretrizes gerais para a política urbana, apresentadas de forma confusa e redundante com relação ao plano diretor, enquanto deixava de regular pontos importantes, como da função social da propriedade (MOREIRA, 2002:37).

Durante onze anos de tramitação, esse conjunto de PLs recebeu inúmeros substitutivos nas Comissões por que passaram. A discussão do PL se deu numa luta de forças entre entidades que construíram os ideais da reforma urbana e cobrava a aprovação do Estatuto da Cidade desde a promulgação da Constituição Federal por um lado e, por outro, de entidades representantes do empresariado urbano, por instituições de defesa da propriedade privada, contra o projeto de lei.

A lei retomava propostas que haviam constado na Emenda apresentada na Constituinte, que, por sua vez, estavam em discussão desde a década de 60. A lei regulamentou instrumentos (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana, usucapião especial, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de preempção, outorga onerosa, entre outros) que possibilitam (caso aplicados pelos municípios) alcançar pelo menos dois objetivos: mitigar a especulação imobiliária e fazer com que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social (DALLARI e FERRAZ, 2002:19).

Para tratar dos assuntos que foram vetados ou que não podiam ser tratados em lei, veio a Medida Provisória 2.220/2001, dispondo sobre a concessão de uso especial (imóveis públicos

ocupados antes de 30 de junho de 2001, de forma individual ou coletiva) e criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU⁴³.

O Estatuto da Cidade, porém, também demanda tempo para implementação. A esfera de lutas pelo cumprimento da função social da propriedade se transferiu para as esferas locais, onde os Planos Diretores foram discutidos e aprovados, restando agora seu cumprimento.

Em paralelo, desde 2000 discute-se uma nova Lei que se refere ao uso e parcelamento do solo, em substituição à 6.766/79. Entre os pontos mais polêmicos em discussão estão a integração entre os licenciamentos ambiental e urbanístico; a criação dos loteamentos fechados e as regras para a regularização fundiária de parcelamentos já implantados.

Um certo retrocesso com relação à função social da propriedade e o cumprimento do Estatuto da Cidade aconteceu com a instituição do novo Código Civil Brasileiro, lei 10.406/2002, que estava sendo discutido desde 1975. Por ter nascido já ultrapassado por tantos anos de debates, o diploma ainda está carregado da ideologia civilista, do legalismo liberal, de regramentos voltados à propriedade imobiliária individual.

Com relação às políticas urbanas nacionais, a partir de 2003 houve um grande avanço em termos de organização institucional e de participação social. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades⁴⁴, reunindo diversos setores que compõem a gestão urbana (habitação, saneamento ambiental, transportes/mobilidade e planejamento territorial).

O Ministério definiu suas prioridades, em especial assumindo a necessidade de coordenação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com envolvimento e participação das três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), dos demais poderes (Legislativo e Judiciário) e da sociedade civil. A formalização do Conselho das Cidades, empossado em 2004, e a realização das Conferências das Cidades (municipais, estaduais e nacional) reabriram e institucionalizaram os canais de participação da sociedade civil. Essa articulação proporcionou a reorganização das políticas urbanas, proporcionando maiores recursos e mais potencial de implementação, em especial para políticas habitacionais, tanto voltadas para classe de baixo poder aquisitivo, quanto para média e alta.

⁴³ Cuja competência é de acompanhar e avaliar implementações da política nacional de desenvolvimento urbano e recomendar providências, além de poder emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257/2001 e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano e, por fim, promover a cooperação entre os Governos da União, dos Estados e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

⁴⁴ Instituído através da Medida Provisória 103, depois convertida na Lei 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto 4.665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades.

4

A inserção dos capítulos de meio ambiente e da política urbana na Constituição Federal Brasileira de 1988

4.1. O contexto político da constituinte e um quadro geral de seu funcionamento

Para entender a dimensão exata de seu significado, se faz necessária uma contextualização do período anterior ao processo constituinte e sobre a forma acordada para seu funcionamento, fatores decisivos para a compreensão dos termos em que foi incluído e de quais forças políticas apoiaram esse processo.

O período anterior à constituinte foi marcado pela abertura política gradual do regime ditatorial, iniciada em 1974, arrastada até 1979. Ao longo desse processo, ocorre o fortalecimento da sociedade civil organizada de volta à arena política. Um marco dessa organização foi a campanha pelas “Diretas Já”, em 1984, que levou multidões às praças públicas exigindo eleições diretas para Presidente da República. Esse movimento crescente acabou desembocando na campanha pró-constituinte.

Pela transição pactuada para um regime democrático, o colégio eleitoral elegeu Tancredo Neves como Presidente da República. Ele, entretanto, faleceu antes da posse, assumindo o vice-presidente, José Sarney. Em 15 de janeiro de 1985, o novo presidente convocava a população para debater o conteúdo do que seria a nova constituição federal. “A credibilidade na sociedade política e a categoria cidadania são centros desse movimento.” (EVANGELISTA, 2004:48).

Enquanto os movimentos sociais se organizaram entorno do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, o governo federal se organizava entorno da aprovação de suas principais propostas: a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte Congressional⁴⁵ e a formação de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais - CPEC incumbida de criar um anteprojeto constitucional.

A forma como se instalaria a Constituinte, congressional ou exclusiva, pautou as discussões da Comissão Mista designada para dar parecer ao Projeto de Emenda Constitucional nº 43. A maioria parlamentar não acolheu o parecer do deputado Flávio Bierrenbach, que propunha a realização de um plebiscito para a decisão entre as duas formas possíveis de Assembléia Constituinte e a coleta de sugestões nas Câmaras Municipais por uma comissão legislativa. A decisão foi pela aprovação do novo substitutivo a cargo do deputado Vilmor Giavarina, definindo que a ANC seria congressional.

Criada em 18 de julho de 1985, a Comissão presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco ficou incumbida de criar um anteprojeto constitucional. Pouco mais de um ano depois, em 24 de setembro de 1986 foi entregue um texto que sofreria muitas críticas. Seu conteúdo, inovador e avançado com relação às questões sociais, provocou reação de todas as correntes, das conservadoras às populares, passando pelo próprio governo. Este último, desagradado com as propostas do parlamentarismo e do mandato presidencial de quatro anos. O temor popular era de que a ANC perdesse sua autonomia, funcionando apenas como um processo de referendo ao anteprojeto

⁴⁵ A Assembléia Constituinte autônoma seria eleita, exclusivamente, para fazer a Constituição, dissolvendo-se em seguida à promulgação desta, sua vantagem seria a de possibilitar uma eleição fundada apenas na discussão de teses, princípios e compromissos ligados ao debate constituinte. A Constituinte congressional seria aquela que resultaria de uma Câmara e de um Senado que se instalariam inicialmente para fazer a Constituição e terminado esse encargo, continuariam como Câmara e Senado, cumprindo os cidadãos eleitos o mandato de deputado ou senador, em seguida ao mandato constituinte.

apresentado pelo governo. O anteprojeto acabou por não ser encaminhado oficialmente à ANC, servindo apenas como subsídio às discussões.

As eleições foram realizadas em 15 de novembro de 1986 juntamente com a escolha de governadores e deputados estaduais, e definiram os parlamentares que seriam responsáveis pela ANC. Segundo EVANGELISTA (2004:51) o destaque dado pela mídia e as eleições de governadores teriam obscurecido a importância da escolha dos Constituintes. Para MICHILES (1989: 117), o sucesso do Plano Cruzado teria influenciado diretamente os resultados das eleições, provocando um apoio eleitoral maciço aos candidatos do PMDB.

A composição das casas parlamentares era de 487 deputados federais e 49 senadores eleitos já sob o regime de transição em 1986, e ainda 23 senadores “biônicos” indicados em 1982, num total de 559 constituintes. A composição da ANC era a seguinte (em número de parlamentares): Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – 303; Partido da Frente Liberal (PFL) – 135; Partido Democrático Social (PDS) – 38; Partido Democrático Trabalhista (PDT) – 26; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – 18; Partido dos Trabalhadores (PT) – 16; Partido Liberal (PL) – 07; Partido Democrático Cristão (PDC) – 06; Partido Comunista Brasileiro (PCB) – 03; Partido Comunista do Brasil (Pc do B) – 03; Partido Socialista Brasileiro (PSB) – 02; Partido Social Cristão (PSC) – 01 e Partido Municipalista Brasileiro (PMB) – 01.

De um modo geral o processo constituinte pode ser separado em dois grandes momentos, em que as votações e decisões seguiram dois regimentos internos muito diferenciados, decisivos nos resultados das votações (GOMES, 2006:196).

O primeiro período tem início com a votação e aprovação do Primeiro Regimento Interno. As preocupações principais desse período estavam entorno da participação de todos os parlamentares (inclusive os biônicos). A participação popular também era reivindicada pelo Plenário Nacional Pró-Participação na Constituinte⁴⁶, e foi viabilizada de duas formas: A partir da realização de audiências públicas das Subcomissões com os movimentos e entidades, e pela apresentação de emendas de iniciativa popular aos trabalhos da Subcomissão, atendida a exigência de conter no mínimo 30.000 assinaturas de eleitores e respaldo de três entidades associativas, legalmente constituídas⁴⁷. Ao longo do processo foram propostas 122 emendas, entretanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas.

Os trabalhos foram estruturados em uma Comissão de Sistematização e oito Comissões Temáticas, subdivididas em 24 Subcomissões Temáticas. Neste formato, as Subcomissões Temáticas realizavam a coleta de contribuições encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil, nas reuniões e audiências públicas⁴⁸ e, com base nelas, cabia ao relator preparar um anteprojeto e dar parecer às emendas. O anteprojeto era votado por maioria simples.

⁴⁶ Movimento de dimensão suprapartidária e centrada na luta por bandeiras de interesse popular. Reivindicava: 1-realização de audiências públicas das subcomissões com os movimentos e entidades; 2 – realização de voto nominal e a descoberto; 3 – manutenção de rede diária de informações; 4 – possibilidade de realização de emendas de iniciativa popular aos trabalhos dos constituintes.

⁴⁷ Cada cidadão só poderia assinar três emendas populares.

⁴⁸ Limitadas de cinco a oito pelo Primeiro Regimento Interno.

Cada Subcomissão realizou seus trabalhos de forma independente das outras, o que redundou no formato descentralizado⁴⁹ da primeira etapa de trabalhos, caracterizando um texto formado “de baixo para cima” (GOMES, 2006:197). “Frequentemente diferentes e, por vezes, antagônicas, essas opiniões e propostas formaram um mosaico da realidade nacional, com evidentes reflexos nos processos de votação ocorridos adiante” (BASSUL, 2005:102).

Agrupados em blocos de três, esses estudos parciais convergiam para oito Comissões Temáticas de onde, após deliberação, eram encaminhadas à Comissão de Sistematização. Nela seriam reunidas e organizadas as contribuições em um único anteprojeto, sem a introdução de novos conteúdos, que só poderiam ser encaminhados pelo plenário. O plenário enviaria as emendas, e com o parecer do relator da Comissão de Sistematização, resultariam na proposição de um Projeto de Constituição (ou Substitutivo) a ser discutido e votado em 1º turno (GOMES, 2006:197).

Ao final dos trabalhos, os relatórios das Comissões Temáticas foram reunidos na Comissão de Sistematização formaram um documento de 501 artigos que depois de discutido, emendado e votado na Comissão de Sistematização, resultou no Primeiro Projeto de Constituição. O Projeto A foi chamado de “Frankstein” (Veja, 15/7/1987 apud GOMES, 2006:198), cheio de incoerências, grande demais, cheio de particularismos. Numa tentativa de conciliação entre as diferentes demandas, o relator da Comissão de Sistematização, senador Bernardo Cabral, após recebidas emendas do Plenário, chegou a formular dois substitutivos (Cabral I e II), com a redução significativa do texto para cerca de 250 artigos. Entretanto, essa proposta não foi aprovada.

Até esse momento a ANC está marcada politicamente pelo retorno do país ao jogo democrático. Para GOMES (2006:202), esse contexto teria favorecido os progressistas no momento da elaboração do regimento, assim como possibilitara a eleição do senador Mário Covas como líder do PMDB na ANC. Este teria realizado uma escolha estratégica dos membros considerados progressistas para compor a Comissão de Sistematização, o que redundou numa sobre-representação das forças progressistas quando comparada ao Plenário.

Insatisfeitas com o Projeto A de Constituição e com as limitações às modificações impostas pelo Primeiro Regimento Interno⁵⁰, as forças parlamentares mais conservadoras, que se autodenominaram Centrão⁵¹, se organizaram em torno da proposta de um novo regimento.

⁴⁹ E simultânea aos trabalhos rotineiros do Congresso Nacional.

⁵⁰ “De acordo com o primeiro Regimento Interno, uma medida que tivesse sido aprovada em uma subcomissão, ou mesmo na Comissão de Sistematização, por um pequeno número de constituintes, necessitaria de 280 votos para modificações em plenário. De fato, os conservadores utilizaram-se desse argumento para invocar a necessidade de alteração do Regimento Interno.” (GOMES, 2006:205).

⁵¹ Coalisão suprapartidária composta por lideranças conservadoras dos principais partidos, entre eles: Partido da Frente Liberal (PFL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Liberal (PL) e Partido Democrata Cristão (PDC). Destacaram-se como articuladores desse grupo suprapartidário, os líderes do PFL, José Lourenço (BA), do PDS, Amaral Neto (RJ), do PTB, Gastone Righi (SP), o líder do governo Carlos Santana (BA), os deputados Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), Daso Coimbra (PMDB-RJ), Ricardo Fiúza (PFL-PE) e Luís Eduardo Magalhães (PFLBA).

Então, em janeiro de 1988 é aprovado um novo Regimento Interno, marcando o início do segundo período das votações. Pelas novas regras, a apresentação de modificações se tornou mais fácil, e a exigência para aprovação de partes tão custosa, que o processo constituinte quase começou do zero (GOMES, 2006:209). Desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes as emendas poderiam ser apresentadas e teriam preferência automática nas votações, por outro lado, a manutenção de qualquer parte do 'Projeto A' exigia maioria absoluta dos votos.

O novo período trouxe à tona o perigo da demora nas votações do texto constitucional, já que agora, as questões muito polêmicas precisariam de maioria para garantir sua manutenção ou exclusão, e essa maioria não existia, mesmo dentro do Centrão. A solução encontrada para agilizar o processo de votações foi a centralização das negociações nas lideranças dos partidos. Reuniões prévias às votações garantiram que no 1º turno fossem definidas a maior parte das mudanças no texto constitucional. O resultado demonstrou que vários pontos introduzidos pela Comissão de Sistematização ficaram sem uma decisão definitiva e entraram no texto constitucional como dependentes de uma regulamentação futura (lei complementar ou ordinária) (GOMES, 2006:215), como se verá, inclusive, parte das competências comuns a serem desempenhadas pelos entes federativos.

Dessa maneira, se o primeiro período foi marcado pela predominância das forças progressistas nas votações e pela inclusão das reivindicações dos diversos grupos sociais, o segundo período foi marcado pela dissolução da Aliança Democrática e pelo surgimento do Centrão, que, pela modificação do Regimento Interno, redimensionou a formatação de direitos na carta constitucional.

4.2. A inclusão do capítulo sobre o meio ambiente

A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi a primeira de nossas constituições a integrar um capítulo a respeito da questão ambiental no Brasil, seguindo uma tendência que já vinha se delineando em outros países. Mesmo que o país já contasse com normas de cunho ambiental desde o início do século e com uma Política Nacional, desde 1981. Na América Latina foi precedida pelas Constituições de Cuba em 1976, do Equador e o Peru de 1979, Chile e Guiana de 1980, Honduras de 1982, Panamá de 1983, Guatemala de 1985, Haiti e Nicarágua de 1987. Na Europa, a Bulgária tem a primazia em 1971, a Ex- União Soviética em 1977, enquanto Portugal e Espanha trataram do tema em suas Constituições de 1976 e 1978, respectivamente (MACHADO, 2003:95). Havia, portanto, uma movimentação internacional acerca da constitucionalização do direito ambiental. Essas constituições mais recentes tratam o direito ambiental como direito fundamental da pessoa humana, não somente como competência dos órgãos públicos como ocorria em Constituições anteriores (SILVA, 2000:43).

É a Constituição Portuguesa, por sua vez, que teria influenciado diretamente a produção do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos e os trabalhos posteriores, relacionando o meio ambiente ao direito à vida, nos seguintes termos: “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.” (artigo 66 da CF Portuguesa de 1976) (FELDMANN, 2007).

As Constituições Brasileiras anteriores a 1988 não trataram especificamente sobre a proteção ambiental. SILVA (2000:46) destaca que desde 1946 existe uma orientação protecionista sobre a proteção à saúde e a competência da União em legislar sobre água, florestas, caça e pesca.

A Constituição Federal de 1988 assume, portanto, um tratamento da matéria em termos mais amplos e integrados, concentrados em um capítulo específico “Do Meio Ambiente” inserido no título da “Ordem Social” (SILVA, 2000:46). É preciso observar, entretanto, que a questão ambiental permeia todo o texto constitucional, como nos: artigos 5º, LXXIII (ação popular); 23, III, VI e VII (competência comum entre os entes federativos); 24, VI, VII e VIII (competência legislativa concorrente entre os entes federativos); 129, III (competências do Ministério Público em promover inquérito e ação civil pública para defesa do meio ambiente); 170, VI (princípios da ordem econômica); 200, VIII (atribuições do sistema único de saúde) e 220, § 3º, II (comunicação social).

A ANC consolida o processo de redemocratização do Brasil. Os movimentos sociais se preocupam em se organizar para participar desse processo, considerado fundamental para esse novo período histórico. Ao final de 1985 o movimento ambientalista do sul e sudeste entra em consenso quanto à necessidade de intervir no processo da Constituinte (VIOLA, 2003).

No Rio de Janeiro, os preparativos tiveram início em novembro de 1985, com a fundação da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte – CIEC, organizando as campanhas eleitorais de candidatos que se comprometessem em contribuir na inclusão da causa ecológica no texto constitucional. Ao longo do tempo, entretanto, o grupo se enfraqueceu diante da heterogeneidade dos candidatos e partidos envolvidos na causa (VIOLA, 2003). As divergências não são atribuídas a diferenças de cunho político, mas a algumas discordâncias quanto ao tratamento de certos temas (Folha de São Paulo, 15/03/1987).

Num contexto de falta de coordenação e de rivalidades internas, dentre aproximadamente 20 ecologistas candidatos, apenas Fábio Feldmann (PMDB-SP) consegue eleger-se deputado federal e participa da constituinte.

Em fevereiro de 1987 Worldwatch Institute, de Washington, divulgou relatório sobre as pressões do crescimento populacional e da expansão das atividades econômicas sobre o meio ambiente. O destaque foi dado aos Estados Unidos, à União Soviética e à China, “nações que têm capacidade para enfrentar essas ameaças [e] já estão começando a compreender suas responsabilidades” (JB, 17/02/1987). O documento influenciou a opinião pública, colocando a idéia de que o cuidado com o meio ambiente seria uma necessidade para o desenvolvimento alinhado aos países de “primeiro mundo”.

Assim que se instala a ANC, com a não aceitação do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o movimento ambientalista passa a se preocupar com a estratégia de aprovação e em onde encaixaria a questão ambiental, que por ser multidisciplinar, poderia ser incluída sob diversos temas (entrevista FELDMANN, 2007). Ainda que existissem dúvidas sobre se a Constituição deveria ser analítica ou sintética, a proposta da Comissão Afonso Arinos havia aberto uma “brecha” ao tema ambiental, prevendo dispositivo para a matéria, à semelhança da Constituição Portuguesa que lhe teria servido de inspiração.

Em abril de 1987 tem início a nova fase dos trabalhos com a instalação das 24 Subcomissões Temáticas, entre elas a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, composta da seguinte

forma: presidente José Elias Murad (PTB/MG), 1º vice-presidente Fábio Feldmann (PMDB/SP), 2º vice-presidente Maria de Lourdes Abadia (PFL/DF), o relator Carlos Mosconi (PMDB/MG)⁵².

As primeiras reuniões foram dedicadas ao plano de trabalho a ser seguido pela Subcomissão, ao número de audiências públicas que seriam realizadas e aos critérios de escolha das entidades a serem ouvidas (DANC, 16/07/1987: 118-121). A principal preocupação era com a escassa quantidade de audiências públicas permitidas pelo regulamento interno (de cinco a oito) e o pouco tempo para sua realização com relação à enormidade de entidades da sociedade civil, públicas e paraestatais que deveriam ser ouvidas para a formulação da proposta de anteprojeto.

Logo de início, são propostas audiências públicas “in loco”, ou seja, em visitas aos locais onde havia problemas ambientais, que se realizariam durante os finais de semana. Júlio Campos sugere uma viagem ao Pantanal mato-grossense e Fábio Feldman sugere à Cubatão, insistindo na importância da participação da imprensa acompanhando as atividades da Subcomissão como forma de viabilizar a participação da população no processo constituinte.

O calendário das atividades da Subcomissão prevê então duas reuniões ordinárias diárias (de segunda a quinta-feira), uma pela manhã e outra à noite, e a possibilidade de reuniões e atividades extraordinárias de sexta à domingo. Ficou consensuada a divisão informal da Subcomissão em três grupos de trabalho: saúde, seguridade e meio ambiente. Cabia a cada grupo de trabalho catalogar sugestões e propostas de normas constitucionais, em seu tema, enviando uma listagem aos demais membros da Subcomissão. O prazo inicialmente designado para os debates dessa Subcomissão era de 07 de abril a 08 de maio (30 dias/22 úteis) e para votação, de 09 de maio a 24 de maio (15 dias/10 úteis). As oito audiências públicas oficiais ficaram divididas entre quatro para Saúde, duas para Seguridade e duas para o Meio Ambiente. Como solicitado, as verificações “in loco” foram agendadas para o Pantanal, Angra dos Reis e Cubatão.

Surge então uma avalanche de propostas para discussões “in loco”. O constituinte Eduardo Moreira sugere uma visita à região carvoeira do sul de Santa Catarina, Júlio Campos uma visita à Amazônia; Joaquim Lucena às áreas periféricas e de favelas; José Elias Murad à região metalúrgica de Minas Gerais. A realização dessas outras visitas fica condicionada à disponibilidade posterior de tempo e viabilização pelos próprios deputados que as sugeriram.

Na reunião seguinte, sob a presidência de Fábio Feldmann se discute quais entidades deveriam ser convidadas para audiência na Subcomissão. Ele destaca que no plano de visitação à Cubatão havia incluído a Região Metropolitana de São Paulo e a região estuarina do lago de Cananéia e Paranaguá e que gostaria de mudar o cronograma para que a visita à Cubatão e Angra dos Reis coincidissem com o dia 26 de abril, quando faria um ano do acidente nuclear ocorrido em Chernobyl, na União Soviética.

⁵² Ainda faziam parte desta Subcomissão: Adylson Mota (PDS/RS), Alarico Abib, Eduardo Jorge (PT/SP), Eduardo Moreira (PMDB/SC), Floriceno Paixão (PDT/RS), Francisco Rollemberg, Geraldo Alckmin (PMDB/SP), Joaquim Sucena, Jorge Uequed (PMDB/RS), Júlio Campos (PFL/MT), Oswaldo Almeida (PL/RJ), Raimundo Bezerra, Roberto Vital e Almir Gabriel.

A preocupação das discussões passa a ser a credibilidade dos trabalhos da Subcomissão. Raimundo Bezerra defende a visita das periferias de uma Capital do Nordeste, Recife ou Fortaleza, uma região que precise de atuação mais intensa do Poder Público “talvez, a nossa simples presença já fosse motivo de credibilidade para nossos trabalhos.” (DANC, 16/07/1987: 130).

Mesmo previstas duas audiências públicas voltadas para a questão ambiental, apenas na 14ª reunião ordinária, em 6 de maio de 1987, se discutiu propriamente o tema⁵³. Abaixo estão relacionadas as instituições participantes das audiências públicas no Congresso Nacional, seus principais argumentos e suas propostas.

1) Dr. Roberto Messias Franco, presidente da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (governo federal) : Expõe alguns pressupostos sobre os quais se baseava a defesa do meio ambiente realizada pela Sema (DANC, 20/07/1987: 164-5): a) O uso dos recursos naturais privilegiando as necessidades das populações locais, pois que a exploração de energia e materiais para simples exportação significaria espoliação e também um atentado ao patrimônio ecológico do país; b) Organização da participação por estruturas horizontais de decisão, até o nível municipal, para viabilizar a participação nas novas decisões econômicas com repercussões ambientais e sócio-econômicas; c) Necessidade de valorização de técnicas de aproveitamento de recursos que estejam em simbiose com o lugar (“ecotécnica”), respeitadores dos valores da população de cada lugar; d) Necessidade de legar às gerações futuras o patrimônio e as condições de qualidade de vida do meio ambiente.

Num segundo momento, passa a enumerar problemas ambientais brasileiros mais candentes e o abismo que existe a ser transposto. A expansão urbana decorrente da inversão da relação entre população urbana e população rural que trouxe problemas sanitários e de poluição, custos cada vez maiores de captação de água e destruição da fauna e da flora com as conseqüências para a alimentação. O segundo ponto, também relativo ao meio ambiente urbano, é a abertura especulativa de enormes áreas que decorre dos transportes urbanos e da indústria, enormes áreas que, depois, são deixadas sem utilização social, com conseqüência mais grave sobre as populações de mais baixa renda, mais sujeitas a esse tipo de degradação. Em terceiro lugar aponta a necessidade de regularização e implementação das Unidades de Conservação, com a regularização fundiária e estruturação dos órgãos ambientais. O último ponto é com relação à agricultura, ao uso indevido dos solos e do uso abusivo dos agrotóxicos que acabam por contaminar os rios e colocam em risco os agricultores.

Sua principal reivindicação é pela estruturação dos órgãos de meio ambiente, cuja concepção participativa acredita estar correta. Mesmo destacando o papel do governo federal, espera que a nova Constituinte possibilite a distribuição de competências entre as estruturas Estaduais e Municipais.

2) Carlos Alberto Ribeiro Xavier do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA: entrega documento realizado pela Câmara Técnica de acompanhamento da constituinte, realizado por seis conselheiros que reuniram as propostas da sociedade civil, que propôs princípios norteadores para a questão no texto constitucional. O único ponto dessa proposta, que explicita após um histórico sobre a exploração dos recursos naturais no Brasil desde a colonização, é defendendo o conhecimento e estudo da natureza antes das ações e intervenções econômicas.

⁵³ Em ocasião posterior, na 17ª reunião ordinária houve discussão específica sobre a questão ambiental na indústria siderúrgica.

“Economia quer dizer, antes de tudo, ordem, arranjo e organização da natureza, que é o primeiro e básico fator de produção. Entretanto, os fatores capital e trabalho e suas relações são privilegiados na análise para a formulação de projeto, enquanto o capital natural é tomado como um bem infinito, ou simples fonte de matéria prima.” (DANC, 20/07/1987: 166).

Destaca, nesse processo de proteção da natureza, a necessidade de valorização dos processos culturais tradicionais que se relacionam de maneira não predatória com o meio ambiente, em contraposição à crescente dependência externa à economia internacional e à invasão cultural estrangeira que estimulam comportamentos de desperdício dos recursos naturais e aumentam as desigualdades sociais.

3) Fernanda Colagrossi, do CONAMA: Sua exposição se concentra na questão da crueldade com os animais (bovinos, eqüinos e caninos), colocando-se contra a farra do boi, no que é apoiada pelos constituintes presentes.

4) Ângelo Barbosa Machado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC: apresenta e discute uma proposta de um capítulo ambiental para a nova constituição, elaborada pela Comissão de Estudos de Problemas ambientais da SBPC, constituída por zoólogos, ecólogos, geógrafos e uma pessoa especializada em Direito Ambiental, o Professor Paulo Afonso Leme Machado. O trabalho se baseara em estudo comparativo de 15 Constituições. O representante da SBPC destaca a importância de se ter um capítulo específico sobre o tema, já que o Brasil estaria atrasado em relação a outros países que já haviam constitucionalizado o tema. A proposta se resume a seis artigos. “art. 1º - Todos têm direito a um ambiente sadio, ecologicamente equilibrado e adequado para o desenvolvimento da vida, com o dever de o defender.”.

No art. 2º são arroladas estratégias que obrigatoriamente o Poder Público deveria usar para proteger o meio ambiente: assegurar a diversidade de espécies e dos ecossistemas, da biodiversidade; criação de parques e áreas de reserva ambiental; ordenação do espaço territorial de forma a construir paisagens equilibradas.

O terceiro seria relacionado ao aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos, garantindo-se sua reserva e estocagem para as gerações futuras, através da utilização racional desses recursos. “Nós definimos: promover com base em princípios ecológicos, ou seja, a ciência que vai definir a utilização racional é a ecologia.” (DANC, 20/07/1987: 170).

O quarto seria um artigo sobre a obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental, para que sejam realizados de modo a definir prioridades e alternativas “e não simplesmente enfeitar um pedido de empréstimo no exterior ao Banco Mundial.”

O quinto seria pela obrigatoriedade da instituição da educação ambiental e o sexto seria pela defesa aos direitos lesados ao meio ambiente sadio, por meio da criminalização do dano ao meio ambiente.

4) Fernando Salinos Cortês, do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas- Apande: Consideram a inclusão da avaliação de impacto ambiental no texto constitucional como a mais importante, ressaltando a necessidade de que os estudos fossem realizados por empresa especializada desvinculada daquela que a contrata, propõe que seja feito por firma contratada pelo órgão estadual do

meio ambiente competente. Propõe artigos incluindo as seguintes questões: necessidade de estudo de impacto ambiental nos assentamentos de reforma agrária; a necessidade de formulação de planos por zona para planejamento da produção de energia; incentivos à agricultura orgânica e projetos de utilização de energia renovável; criminalização das contravenções relacionadas ao direito ambiental; descentralização da gestão do meio ambiente através da divisão das competências legislativas entre União, Estados e Municípios, de forma supletiva; criação de tribunal de justiça ambiental, pela complexidade dos casos ambientais; manutenção das áreas de reserva legal independentemente de desdobramentos das propriedades; vedação da pesquisa sobre método de agressão ao meio ambiente ou à saúde humana com fins militares; dotação orçamentária mínima separada para a área de saneamento básico e ambiental e medicina sanitária; obrigatoriedade de intervenção do governo federal em medidas tratadas em convenções internacionais que possam causar danos ambientais ao País; obrigatoriedade das empresas de capital estrangeiro causadoras de poluição de aplicar sua remessa de lucro no Brasil.

5) Carlos Alberto de Oliveira Roxo, Instituto Brasileiro de Siderurgia: critica a formulação da legislação ambiental centrada no CONAMA (Poder Executivo) com participação desproporcional da indústria, sem mecanismo de consulta dos projetos de lei e com discussões que considera nem sempre técnicas e adequadas. Defende a necessidade de um planejamento ambiental no País e nesse sentido elogia a obrigatoriedade do licenciamento, os estudos de impacto ambiental e o zoneamento industrial. Propõe que sejam discutidos incentivos fiscais à semelhança do que fazem os países desenvolvidos. Conclui afirmando que a indústria é vista de duas formas antagônicas: boa enquanto geradora de produtos, e má por também gerar poluição. Mas afirma que os poluentes estão sendo controlados pelas novas tecnologias. Por fim, pede cautela na criminalização dos danos ambientais.

As audiências deixaram os constituintes sensibilizados com relação à crueldade com os animais, com a necessidade de criminalização dos danos ao meio ambiente e de instituição da educação ambiental obrigatória em todos os níveis de ensino. Um novo tema levantado, que seria discutido mais estreitamente na audiência sobre a saúde, foi a saúde do trabalhador, no ambiente de trabalho. Um momento mais polêmico ocorreu na audiência com o representante da indústria siderúrgica, inquirido por diversos constituintes. Fábio Feldmann coloca que muitas das normas de proteção ambiental não estavam sendo aplicadas por lobby dos grandes grupos perante as agências ambientais e usa Cubatão como exemplo:

“Gostaria de lembrar ao nosso depoente que em 1981, quando da tramitação do projeto de lei que gerou a atual lei no 6.938, que definiu a política de meio ambiente, havia um dispositivo que pretendia punir penalmente o poluidor, e este dispositivo foi retirado do Congresso (...) por uma ingerência da Confederação das Indústrias do Brasil no então Partido do Governo, que fez com que fosse simplesmente retirado.”
(DANC, 21/07/1987:167)

Pode-se perceber, pelas audiências públicas, a novidade da questão ambiental enquanto tema de discussões do parlamento, influenciada pela participação de maior peso das entidades ambientalistas. Os representantes de entidades estatais de meio ambiente falam sobre as dificuldades de ação diante da escassez de recursos e destacam a dualidade entre a busca do desenvolvimento e da preservação. Nesse ponto convergem as opiniões desses representantes e das entidades ambientalistas

que acreditam na necessidade de revisão do modelo de desenvolvimento brasileiro, por meio da apropriação da cultura e das riquezas naturais locais para o próprio País. O destaque aos problemas ambientais urbanos também é notável numa época em que já se acumulavam os efeitos da industrialização e urbanização.

As propostas e colocações da comunidade científica parecem ter influenciado muito o anteprojeto da Subcomissão. A visão da SBPC, baseada em estudos técnicos da área das ciências naturais e em estudo jurídico comparativo com constituições internacionais prepondera no texto apresentado na Subcomissão. A idéia essencial é da confiança na ciência como detentora da razão que deve orientar o “desenvolvimento sustentável”. A confiança na tecnologia também está nítida na posição do representante da indústria siderúrgica. Já os representantes de ONGs ambientalistas, propõe medidas mais diversas, relacionadas à fiscalização das atividades potencialmente degradadoras, ao desenvolvimento e incentivo fiscal de tecnologias limpas, à defesa dos animais, entre outras. Segundo FELDMANN (2007) a comunidade científica foi uma aliada nos trabalhos de inclusão do capítulo de meio ambiente, mas o texto sofreu outras influências.

As votações na Subcomissão se deram sem grandes polêmicas. Apenas o constituinte Gastoni Righi faz algumas críticas, considerando um exagero e uma inadequação a utilização da palavra genocídio para o agravamento da pena do crime ambiental, como defendia Feldmann. Outra proposta era de retirar a dispensa de comprovação de culpa para a configuração do crime ambiental, que, por ser um dispositivo já existente na legislação infra-constitucional, (Política Nacional de Meio Ambiente), acabou sendo mantido.

Em declaração desse período, Feldmann coloca que a aprovação da inclusão de questões ambientais na Constituinte nas próximas etapas “De um lado os grupos e entidades ecologistas, e do outro as indústrias poluidoras, fabricantes de ‘defensivos agrícolas’, empresários da madeira e até mesmo as Forças Armadas, uma vez que a Subcomissão discutirá a questão nuclear” (O GLOBO, 10/05/1987).

Terminados os trabalhos na Subcomissão De saúde, seguridade e meio ambiente, o anteprojeto foi encaminhado à Comissão da Ordem Social e compatibilizado com o trabalho das outras duas Subcomissões (Dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos e Dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias). Esse período foi marcado pelo acirramento das discussões e perda de algumas das conquistas realizadas nas Subcomissões, já que agora os sub temas teriam que disputar espaços com outros, ainda que a maioria e a tendência permaneçam com as forças progressistas (GOMES, 2006).

Durante as discussões na Comissão da Ordem Social, foi realizada uma série de eventos em comemoração ao dia do meio ambiente, 6 de junho de 1987. Fábio Feldmann, junto ao movimento conservacionista, à Sema e ao CNPq, organizou evento para analisar o anteprojeto da Subcomissão que tratou das questões ambientais na Constituinte (O Estado de São Paulo, 6/06/1987). Na ocasião, Ulysses Guimarães, presidente do PMDB e da ANC, Mário Covas, líder do mesmo partido e Bernardo Cabral, presidente da Comissão de Sistematização garantiram que estariam empenhados em defender as principais propostas apresentadas pelas entidades ligadas ao meio ambiente (Jornal da Tarde, 6/06/1987). Covas se comprometeu a defender pessoalmente a questão e Guimarães afirmou que não mediria esforços para que isso se concretizasse, observando que uma solução mais definitiva para essas questões só ocorreria com a municipalização da vida pública. Para Feldmann esse foi o marco que

iniciou a mobilização dos ecologistas em defesa do meio ambiente e demonstrou que estavam “preparados para enfrentar os lobbies antiecológicos” (Correio Brasiliense, 6/06/1987).

Na ocasião se destacou que a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente havia incluído em seu relatório dois artigos relativos à energia nuclear (Folha de São Paulo, 7/06/1987). No primeiro, estabelecia que a “instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional”, prevendo que as demais atividades nucleares seriam exercidas mediante controle do poder público. No segundo artigo, proibia “a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade”. Esses dispositivos provocaram insatisfação do setor militar e do Ministério de Minas e Energia, que desejava a regulação da matéria por normas específicas, infra-constitucionais, mais flexíveis (O Estado de São Paulo, 6/06/1987). No evento, Feldmann aproveitou para comunicar que as propostas contidas no anteprojeto haviam sido reduzidas a sete artigos, pelo relator da Comissão da Ordem Social, Almir Gabriel (PMDB-PA).

Jornais como O Estado de São Paulo (07/06/1987) e o Jornal de Brasília (22/02/1987) publicaram editoriais de apoio à inclusão do tema ambiental na Constituição Federal, considerando-a uma causa suprapartidária, sem cor ideológica.

“[é] ponto pacífico entre as nações avançadas – e civilizadas – do mundo contemporâneo, [...] a adoção de uma política em favor da defesa do meio ambiente, ao invés de ser obstáculo, é condição para o desenvolvimento econômico” (O Estado de São Paulo, 07/06/1987)

Ainda no dia do meio ambiente, em mensagem sobre o dia Mundial do Meio Ambiente, o presidente José Sarney destacou que “os dois fenômenos – pobreza e devastação ambiental – são de tal forma vinculados que se torna inócua qualquer tentativa de proteger a natureza sem atender às necessidades básicas do homem” (O Estado de São Paulo, 6/06/1987). Falou ainda que fora comunicado, pelo diretor executivo do Programa das Nações Unidas, Mostafá Tolba, que o seringueiro Francisco Mendes Filho (Chico Mendes) fora escolhido membro do “Global 500”, prêmio que incluía os 500 nomes de destaque na causa do meio ambiente.

Na Comissão Temática da Ordem Social foram realizadas nove reuniões, incluindo a discussão e debate dos anteprojetos das três Subcomissões que a compuseram e a votação do anteprojeto que seria encaminhado à Comissão de Sistematização. A conjuntura política sofre uma mudança significativa, com o início do enfraquecimento da Aliança democrática e a aproximação do governo com setores de centro e direita. A presença da sociedade civil já não era direta, funcionando principalmente os grupos de pressão (EVANGELISTA, 2004). É nesse momento que a proposta de anteprojeto para o capítulo de meio ambiente sofre as maiores modificações e cortes. Foram excluídos, nesse processo, cerca de 10 dispositivos constitucionais propostos pela Subcomissão, referindo-se aos seguintes temas:

- Proibição das atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;
- Regime tributário especial para estímulo à preservação ambiental e isenção tributária a quaisquer propriedades (florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas) reconhecidas como de interesse municipal, estadual, e/ou internacional. Também estava prevista a criação de tributo “de conservação e reposição do meio ambiente, cobrado a toda pessoa física ou

jurídica que utilize ou explore recursos naturais de qualquer natureza, com finalidade de lucro” (artigo 45, anteprojeto Subcomissão VII- b). Foi mantida apenas a isenção às entidades sem fins lucrativos dedicadas à defesa do meio ambiente (artigo 117, Comissão da Ordem Social)⁵⁴.

- Promoção pelo Poder Público do desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e à proteção do meio ambiente. Esse tema não foi contemplado nem mesmo no artigo 218 (CF, 1988) referente à ciência e tecnologia.

- Exigência de Estudo de Impacto ambiental prévio à instalação de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de poluição ambiental⁵⁵.

- A exploração de recursos minerais deixou de depender de autorização do órgão ambiental municipal e passou a depender da autorização do órgão Estadual, ouvido o órgão municipal.

- A tipificação como crime inafiançável que alcançava as práticas e condutas contra o meio ambiente, à saúde pública, em especial dos trabalhadores, passou a abranger apenas o meio ambiente, sendo consideradas apenas crime comum. E o agravamento da pena previsto para quando o crime atingisse grupos de pessoas, deixou de ser equiparado ao do genocídio para ser ao do homicídio doloso.

- As bacias hidrográficas deixaram de constar como patrimônio nacional.

- Foi excluída a criação, pelo Poder Público, de reservas extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir as atividades econômicas tradicionais associadas à preservação do meio ambiente.

- Foi excluída a vinculação de receita anual dos Estados e Municípios em 1% (um por cento) para a preservação e/ou recuperação do meio ambiente.

- Participação, em pelo menos um terço dos votos, das Associações ambientais de ordem nacional nos colegiados formadores da direção dos órgãos ambientais.

Outros temas ali tratados foram transferidos para outros trechos do texto constitucional, como podemos verificar a partir do texto constitucional vigente a partir de 1988:

- Referências à saúde pública e ao controle epidemiológico foram separados das questões do meio ambiente e transferidas para a Seção específica da Saúde.

- Competência legislativa e administrativa concorrente e comum entre os entes federativos foi transferida para o título da organização do Estado, organização político-administrativa (artigo 23, CF de 1988).

⁵⁴ Em 2003 foi incluído o inciso VI no artigo 170 da CF de 1988 dispondo, entre os princípios gerais a serem seguidos pela ordem econômica, a defesa do meio ambiente “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Esse dispositivo, entretanto, não se referiu à qualquer imunidade ou isenção tributária para favorecer processos produtivos menos poluentes ou voltados à preservação ambiental.

⁵⁵ A regra de que os estudos fossem prévios acabou sendo mantida tendo em vista o que determina a Resolução CONAMA 01/86).

- Competência do Ministério Público, ou qualquer pessoa, de requerer a tutela para tornar efetivo o direito ao meio ambiente foi transferido para os artigos 5º, inciso LXXIII e 129, inciso III da CF de 1988.

- Subordinação do exercício do direito de propriedade à proteção do meio ambiente foi transferida para o capítulo da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, artigo 186, inciso II da CF de 1988.

Em relação ao texto da Subcomissão, a Comissão Temática acresceu os seguintes dispositivos/direitos:

- Amplia a competência do Poder Público à proteção não só da fauna, como também da flora.
- Institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esse dispositivo foi retirado na etapa seguinte das votações e o SNRH só foi criado em 1997, pela lei 9.433.
- Necessidade de autorização do Congresso Nacional para a instalação ou ampliação de usinas hidroelétricas de grande porte, de indústrias de alto potencial poluidor, e de depósitos de objetos nucleares. Assim como foi proibida a instalação e funcionamento de reatores nucleares para geração de energia elétrica, excetuando-se os com fins científicos.
- Determinação de criação, por lei, de um fundo de conservação e recuperação do meio ambiente.

Essa primeira etapa das discussões, sob as regras do 1º regimento interno se deu de forma rápida e sem maiores polêmicas. As ameaças ao texto do meio ambiente surgiram com a formação do Centrão e sua tentativa de desqualificação dos trabalhos até então realizados. Esse grupo chegou a propor um texto substitutivo referente à matéria ambiental.

Nesse período, diante da ameaça ao processo decisório e aos ganhos conseguidos, o movimento ambientalista na Frente Nacional de Ação Ecológica e os parlamentares reunidos na Frente Verde pela Constituinte redobram seus esforços de mobilização (FELDMANN, 2007). Esse grupo de parlamentares foi reunido e conscientizado sobre a causa ao longo do processo constituinte, em especial quando das visitas pelo Brasil para conhecimento da realidade ambiental.

A realização de audiências “in loco” acaba por reunir parlamentares de diversas correntes políticas e a criar um clima de cumplicidade entre os parlamentares e os militantes ambientalistas (FELDMANN, 2007) indignados com “um quadro inaceitável de dilapidação do patrimônio ambiental, marcado pela omissão” (Jornal do Brasil, 24/07/1987). O apoio também veio do setor ambiental do governo federal, representado pelo geógrafo Roberto Messias, responsável pela SEMA:

“[...] o programa da Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte, liderada pela Fundação Brasileira de Conservação da Natureza, SOS Mata Atlântica e Oikos, tem o compromisso de apoio total por parte da Sema, numa contrapartida do Cz\$ 1,5 milhão para contratação temporária de mão-de-obra de secretaria e infra-estrutura”. (Jornal da Tarde, 29/09/1987) [...] “Uma das esperanças da Sema é a nova Constituição com um capítulo totalmente novo falando da proteção do

meio ambiente, enquanto também divide a competência pela preservação da flora, fauna e florestas e combate à poluição, entre União, estados e municípios” (O Estado de São Paulo, 18/10/1987).

Para FELDMANN (2007) a jovialidade do movimento ambientalista e sua própria condição de “outsider” do jogo político lhe permitiram um trânsito razoável entre os diversos grupos políticos na constituinte (evangélicos, Centrão, fisiológicos, etc.), inclusive funcionando como um fator de convencimento, já que mostravam que não se tratava de um golpe corporativo ou empresarial por trás da causa ecológica⁵⁶.

A proposta que resultou da Comissão de Sistematização é resultado do enxugamento da proposta aprovada na Comissão da Ordem Social, e é praticamente a mesma que vige atualmente. Na transição entre a Comissão da Ordem Social e da Sistematização foram excluídas as seguintes referências:

- Competência do Poder Público em promover a ordenação ecológica do solo.
- Competência do Poder Público em instituir o gerenciamento costeiro.
- Competência do Poder Público em estabelecer a monitorização da qualidade ambiental, com prioridade para as áreas críticas de poluição, mediante redes de vigilância ecotoxicológica. Esse controle ficou contemplado de uma forma mais genérica no artigo 225, inciso V: “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente.”
- Competência do Poder Público em garantir o acesso livre, pleno e gratuito às informações sobre qualidade do meio ambiente. Esse artigo pode ser considerado contemplado pelo artigo 5º, inciso XIV (CF, 1988) que assegura, de forma genérica, o acesso à informação.
- Competência do Poder Público em instituir o sistema nacional de recursos hídricos, tendo como unidade básica a bacia hidrográfica e integrando sistemas específicos de cada unidade da Federação.
- Agravamento da pena de crime ambiental equiparando-o ao homicídio doloso, quando produzirem efeitos letais ou danos irreversíveis à saúde de agrupamentos humanos.
- Proibição das usinas movidas a reatores nucleares, controle e responsabilidades decorrentes dessas atividades. A única referência atual às usinas que operam com reatores nucleares está no artigo 225, parágrafo 6º, determinando que sua localização seja definida em lei federal e foi resgatada no texto do Projeto B de Constituição.
- Convocação das Forças Armadas, pelo Congresso Nacional, na defesa dos recursos naturais e do meio ambiente em caso de manifesta necessidade.
- Determinação de criação, por lei, de um fundo de conservação e recuperação do meio ambiente. O Fundo Nacional de Meio Ambiente foi criado em 1989, mesmo sem determinação constitucional, pela lei 7.797.

⁵⁶ Relata entre os deputados que teriam apoiado a causa em diversos momentos, os constituintes Carlos Mosconi, Ricardo Izar (Centrão), Cunha Bueno (Monarquista) e Bernardo Cabral.

A atuação do movimento ambientalista e a comunidade científica acompanharam todas as etapas do processo constituinte, muito mais por meio de atividades fora do Congresso Nacional, destacadas pela mídia, que pela defesa direta do tema nas votações constituintes.

“Durante as deliberações do Congresso Constituinte, em 1987-88, os ambientalistas realizaram pela primeira vez um exercício sistemático de lobby diante dos parlamentares. O deputado Fábio Feldmann coordenou com astúcia e tenacidade toda a atividade ambientalista na Constituinte, e a ele cabe pessoalmente uma parte importante dos méritos pelo resultado final, um texto constitucional bastante avançado no que se refere ao meio ambiente. Uma tarefa similar de lobby foi realizada pelo movimento ambientalista em 1988-89 diante das constituintes estaduais (...) embora com mais intensidade no Sul-Sudeste.” (VIOLA, 2003: s/p)

A mobilização, entretanto, não chegou a emplacar uma emenda popular por não atingir as subscrições necessárias (30 mil). De caráter eminentemente político, as emendas não tinham qualquer preferência com relação àquelas apresentadas pelos parlamentares, mas legitimavam e significavam o apoio que a questão recebia da sociedade civil. Para FELDMANN (2007), uma possível explicação para esse fato seria a natureza difusa do direito ambiental que, ao contrário das questões corporativas, teria menos força de mobilização.

Na avaliação realizada logo após a promulgação da nova Carta, Feldmann coloca que a maior contribuição da Constituinte foi [...] “dar densidade política a um assunto que irá mudar a fisionomia do planeta, quer em termos físico-territoriais quer em mudanças comportamentais, que se farão presentes em um novo modo de pensar e, especialmente, de conceber o processo econômico e o desenvolvimento” (O Globo, 22/12/1988).

Em avaliação recente (maio de 2007) pontua uma série de imperfeições semânticas e de redundâncias que poderiam ter sido evitadas e corrigidas, não fossem as negociações inerentes ao próprio processo político. Acredita que a estratégia adotada na época, de uma mobilização “nem de esquerda, nem de direita, mas à frente”, como propugnava o Partido Verde Alemão, foi adotada intuitivamente e acabou possibilitando a inclusão de dispositivos muito importantes, cujo alcance ainda está se descobrindo. Para ele, hoje a inclusão desse artigo constitucional não seria possível pela própria conformação e dimensão que a questão ambiental tomou nos últimos vinte anos, mais fortalecida e influente.

A Constituição de 1988 é chamada de constituição cidadã, um texto que incorporou reivindicações de vários setores da sociedade, dotando o país de instituições mais democráticas e com forças mais equilibradas entres os poderes.

O texto constitucional reproduz, em sua grande parte, a estrutura do texto da Política Nacional de Meio Ambiente criada ainda sob a égide do Regime Militar, pela lei 6.938/81. Por outro lado, traz algumas novidades. Uma delas está na referência direta ao desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações, surgido a partir das conclusões da Comissão Brundtland (1987).

A preservação da “diversidade e a integridade do patrimônio genético” é outro dispositivo que se pode considerar inovador e que ensejou as atividades de fiscalização das atividades científicas

relacionadas aos conhecimentos tradicionais sobre o patrimônio genético brasileiro a partir de meados da década de 90.

Uma crítica usual ao texto foi a escolha de alguns biomas brasileiros como “patrimônio nacional”⁵⁷ (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira) em detrimento de outros. Como se pode perceber, um só bioma, o da Mata Atlântica, foi protegido por três formas, enquanto outros biomas nacionais, como o Cerrado e a Caatinga não foram sequer contemplados.

Outro aspecto a observar é a ausência no texto de referência específica à proteção dos recursos hídricos, tratados no título ‘Da organização do Estado’, em competências da União (artigo 21, inciso XX, CF) onde se prevê a instituição de um sistema nacional de recursos hídricos e de critérios de outorga (Lei aprovada somente em 1997) (MARTINS, 2006).

Os estudos de impacto ambiental foram recepcionados pela nova Constituição, que, inclusive ampliou sua aplicação. A submissão ao EIA/RIMA para realização do licenciamento ambiental deixou de ser obrigatória apenas para “atividades modificadoras do meio ambiente”, de acordo com a Resolução CONAMA nº 01/86, para ser obrigatória a toda “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. Ou seja, o poder público ficou obrigado a exigir EIA quando houver a potencialidade de significativo impacto ambiental.

Por fim, numa avaliação mais ampla do tratamento da questão ambiental é necessário observar os vários dispositivos ao longo do texto constitucional que tratam da gestão dos recursos naturais (energia, solo, mineração, propriedade fundiária). Em destaque está a inclusão dos critérios da utilização adequada dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente na avaliação do cumprimento da função social da propriedade rural para fins de desapropriação.

Como se pode observar, o capítulo de meio ambiente foi incluído na Constituição de 1988 graças ao empenho de alguns constituintes ligados à causa e da credibilidade que a mesma foi ganhando ao longo do processo junto à mídia e à parlamentares que perceberam não poder se posicionar contra uma causa tão unificadora. A influência do movimento ambientalista do sul e sudeste, em aliança com o setor acadêmico e científico, em especial ligado a cientistas das áreas biológicas, deu as diretrizes ao texto constitucional. A influência de outras constituições, em especial a Portuguesa, e das Convenções Internacionais, impôs ao texto um padrão de exigência que, de certa forma, consideraram um patamar ideal de preservação e relação com o meio ambiente, em muitos pontos desconectados com a realidade brasileira.

A forma de produção do anteprojeto, fragmentada em diversas subcomissões temáticas, por mais que houvesse uma mudança radical de regimento interno ao longo do processo, acabou por caracterizar a Constituição como uma colcha de retalhos, fragmentada, atendendo a demandas dos diversos grupos sociais, mas sem preocupação com a integração desses dispositivos ou com sua compatibilização, relegada às normas infraconstitucionais, aos casos concretos e ao próprio Poder Judiciário.

Os dispositivos mais polêmicos, sobre a proibição da produção de energia nuclear (a não ser para fins científicos), transformação das contravenções ambientais em crimes, a especificação das

⁵⁷ Artigo 225, §4º, da Constituição Federal.

competências de cada nível de governo para legislar, fiscalizar e licenciar atividades ambientais foram postergadas para momento posterior à constituinte. O apoio político de setores mais de centro-direita acabou por tornar o texto mais principiológico, com menos preocupações com as formas de aplicação prática de seus dispositivos.

Como se vê, em todo o debate sobre o capítulo de meio ambiente e a forma como foi constitucionalizado absolutamente ignora a questão urbana. Se no princípio do processo, na Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente, cogitou-se a possibilidade de serem feitas visitas a áreas periféricas e favelas, o que acabou não acontecendo, ao longo do processo a preocupação se perdeu. Os temas discutidos estavam mais relacionados a questões do desenvolvimento do que em relação aos assentamentos humanos: indústria, agropecuária, produção de energia. As questões relacionadas ao saneamento, à gestão da água, aos padrões urbanísticos não são sequer abordados.

4.3. A inclusão do capítulo sobre a política urbana⁵⁸

Pela primeira vez uma Constituição brasileira define a função social da propriedade privada urbana, prevendo a existência de instrumentos urbanísticos que, interferindo no direito de propriedade (que a partir de agora não mais seria considerado inviolável), teriam por objetivo romper com a lógica da especulação imobiliária. A definição e regulamentação de tais instrumentos, porém, deu-se apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001.

A questão urbana na Constituinte ficou sob a responsabilidade da Subcomissão de Política Urbana e Transportes que era integrante da Comissão da Ordem Econômica. Ainda Integravam essa Comissão as Subcomissões de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica e a Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

A composição da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes foi definida na primeira reunião em abril de 1987: presidente Dirceu Carneiro, 1º vice-presidente Joaquim Francisco, 2º vice-presidente Luiz Roberto Ponte, o relator José Ulisses de Oliveira⁵⁹.

Assim como as outras Subcomissões, o calendário dos trabalhos estava restrito a 45 dias. As primeiras reuniões foram dedicadas ao plano de trabalho a ser seguido pela Subcomissão, ao número de audiências públicas e como seriam selecionadas as entidades que seriam ouvidas (DANC, 01/05/1987: 165-66).

Já na primeira reunião o relator, José Ulisses de Oliveira, defende a necessidade de que os trabalhos da Subcomissão sejam realizados em conjunto com outras, que trataram de temas correlatos. Aponta a Subcomissão de Municípios, de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas e, ainda a de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente (DANC, 01/05/1987:166).

⁵⁸ Enquanto as discussões sobre meio ambiente utilizam sempre a mesma terminologia “meio ambiente”, aquelas voltadas à “política urbana” abrangem os direitos à moradia, que é condição para o direito à cidade.

⁵⁹ Ainda participaram desta Subcomissão: Expedito Júnior, Nyder Barbosa, Paulo Zarzur, Sérgio Naya, Manoel Castro, Myrian Portela, Álvaro Antônio, Antônio Perosa, Dalton Canabrava, Denisar Arneiro, Mauro Miranda Raul Belém, Sérgio Werneck, Ricardo Izar.

Na segunda reunião se discute qual seria o material de apoio dos constituintes. O constituinte Joaquim Francisco sugere que se tenha à mão o Projeto de Lei 775/83, a Lei Complementar 14 (regiões metropolitanas), Leis 6.766/79 e 6830, além das Constituições de Portugal, Espanha, México, Itália, França, Argentina, Bélgica e Nicarágua. Sugere ainda que pegassem os anteprojetos realizados por Dalmo Dalari, o anteprojeto do Partido Comunista, o anteprojeto Pinto Ferreira, e as Constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967 (DANC, 16/07/1987: 43).

A constituinte Myrian Portela insiste que a necessidade era discutir o fulcro da questão, que balizaria todos os outros: um conceito social de propriedade, para restrição da especulação imobiliária e da concentração da terra urbana nas mãos de poucos. Defende que esse tema seja levado na reunião da Comissão da Ordem Econômica como forma de unir à noção da propriedade rural da terra (DANC, 16/07/1987: 44).

Na terceira reunião foi discutido quais instituições seriam chamadas para as audiências públicas. A idéia era que estivessem presentes representantes do governo, de entidades de profissionais liberais, de moradores das associações comunitárias, de empresários, municípios e prefeitos. E, ainda, com relação à questão ambiental, foi apontada a SBPC como a entidade que estava liderando as discussões (DANC, 16/07/1987:43-54).

A Subcomissão acabou realizando treze audiências públicas, em onze delas tratou de política urbana. Foram ouvidos sobre a questão urbana, além dos assessores da Subcomissão, os representantes das seguintes entidades: Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB; a Federação Nacional dos Arquitetos – FNA; a Associação Brasileira de Ensino em Arquitetura – ABEA; Associação Brasileira de Prefeitos de Capitais, na figura do então Prefeito de Curitiba Roberto Requião; Associação dos Prefeitos da Bahia – APB; Confederação Nacional dos Municípios; Associação dos Municípios da Grande São Paulo; Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – MDU; Prefeitura de Porto Velho-RO; Prefeitura de Divinópolis- MG; Sindicato dos Engenheiros de São Paulo; Sindicato das Indústrias de Transporte do Distrito Federal; Caixa Econômica Federal; Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano - CNDU; Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU; Câmara Municipal de São José dos Campos – SP; Câmara Brasileira da Indústria da Construção e seu Conselho Diretor; Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC (Milton Santos); Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro; Federação das Associações Comunitárias e Amigos de Bairro; Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro-FAMERJ; Associação dos Trabalhadores da Zona Norte de São Paulo; Articulação Nacional pelo Solo Urbano; Associação dos Mutuários do Ceará; Movimento Unificado das Favelas, Cortiços e Promorar (Miguel Borges Leal); Federação de Mutuários de São Paulo; Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de São Paulo; Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo; Associação dos Inquilinos do Rio de Janeiro; Associação dos Inquilinos da Ceilândia e Confederação Nacional das Associações de Moradores do Estado do Piauí – FAMEPI. Os aspectos essenciais das audiências foram observados logo abaixo.

Representando o IAB foi ouvido seu presidente Fábio Goldman: entregou em documento à Subcomissão, as preocupações da entidade sobre a gestão democrática da cidade, para participação da comunidade nas decisões sobre a política urbana e de transportes; o uso social da propriedade; o direito à habitação integrada com os aspectos do urbano; e participação maior dos Municípios na política de desenvolvimento urbano.

“Ao longo desses anos, temos percebido, e cada vez mais, que em função dessa questão do custo da terra a população de mais baixa renda está sendo cada vez mais isolada dos aspectos da modernidade das cidades e habitam as zonas periféricas sem praticamente condições de infraestrutura e de transportes. Hoje estamos percebendo que mais grave ainda não é só esse isolamento dos centros mais bem equipados, e que nem isso mais está sendo levado em conta. [...] ocasionando invasões e uma reação, hoje a nível policial, acontecendo [...] com brutalidade policial, tentando desalojar de áreas municipais populações que estavam procurando lugar para se abrigar. Consideramos, evidentemente, que a questão urbana e a questão da habitação não são questões policiais e nunca serão resolvidas dessa forma.[...] se não houver uma política efetiva de desenvolvimento urbano e habitacional essas questões serão cada vez mais a nível da violência.” (DANC, 16/07/1987:27)

Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, representada por Orlando Cariello, denunciou a quase ausência de políticas públicas voltadas para a nova situação do Brasil urbano, principalmente depois da extinção do BNH. O mais importante se resume na garantia do direito à cidade e à cidadania, integrada a garantia de condições de vida à população que imigra do campo.

“Não vai ser criando grandes núcleos habitacionais, construindo habitações, construindo ambientes urbanos mais adequados, que iremos solucionar o problema de uma população que precisa, antes de mais nada, comer, se vestir, ter emprego e renda suficiente. [...] Não temos nenhuma ilusão de que o trabalhador, na hora que tiver de optar entre alimentar sua família e vender, passar adiante uma casa ou ceder seu direito legal ou ilegalmente, casa financiada pelo Sistema Financeiro de Habitação, ele vai optar pelo risco e vai reproduzir o problema mais à frente.” (DANC, 16/07/1987:29)

Também foi destacada a necessidade de vinculação do custo da habitação com o custo do terreno e de infra-estrutura urbana, pois é esse conjunto de coisas que faz parte da política urbana:

“Nós verificamos nas grandes metrópoles, que têm enormes vazios urbanos bem localizados, que não se ‘prestam’ à habitação popular na medida que o custo da terra é muito alto. Então essas coisas estão inteiramente ligadas.” (DANC, 16/07/1987:32)

Nesse debate, o Constituinte Luís Roberto Ponte acredita que o principal empecilho seja a falta de recursos para a construção de habitação e infra-estrutura, mas não o valor da propriedade:

“[...] o problema do solo nu, da terra nua, talvez não represente 5% ou 7% de todos os recursos envolvidos para resolver um problema de habitar. Portanto, a terra nua, em si, que quase sempre tem sido apontada como a grande causa desse quadro de iniquidade social, eu diria que hoje quase não existe [...]” (DANC, 16/07/1987:34)

Na 5ª reunião ficou clara a preocupação com a criação de regiões metropolitanas, consideradas indispensáveis para a solução de problemas das cidades médias e grandes. O constituinte Everaldo Oliveira destacou que a Comissão Afonso Arinos criara a quarta instância de governo, inclusive com uma câmara de vereadores comum e com um prefeito (DANC, 17/07/1987:111). O Constituinte Manoel Castro pondera sobre a existência dessas áreas quando criadas pelo governo militar, representando instâncias que concorriam com os municípios ao invés de coordená-los (DANC, 17/07/1987:111).

Roberto Requião fala sobre transporte coletivo, usando como exemplo Curitiba, em que implantara um sistema misto de gestão pública e privada. Em seguida, defende a criação das regiões metropolitanas com prefeitos e câmaras próprios. Defende a aprovação da lei de regulamentação do uso e parcelamento do solo pois que:

“Se ela consegue viabilizar o solo criado e direito de superfície e principalmente aquele problema sobre a desapropriação calculada sobre os benefícios posteriormente introduzidos pelas melhorias, ela viabilizará as administrações municipais. Porque , hoje, muito mais do que a falta de recursos orçamentários para pagar o pessoal, o que inviabiliza o planejamento das grandes cidades e das cidades médias é a absoluta incapacidade do município de intervenção no uso do solo.”(DANC, 18/07/1987:75)

Representando a Associação dos Prefeitos da Bahia e a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Jorge Cury:

“A qualidade de vida urbana está cada vez mais deteriorada pela degradação do ar poluído, pela ação industrial descontrolada, dependendo do agente fiscalizador longínquo.

O problema do meio ambiente é municipal. A comunidade local não pode ficar à mercê de decisões à nível nacional, quando a solução não pode ser uma só, porque cada caso é um caso diferente.”(DANC, 18/07/1987:69)

“[...] não temos em nossas mãos instrumentos capazes de atender a essa ansiedade que se transforma em pressão sobre as administrações municipais, desde quando ficam longínquos do cidadão o Estado e a União.” (DANC, 18/07/1987:70)

Silas de Oliveira, Presidente da Associação de Municípios do Estado de São Paulo, fala sobre as regiões metropolitanas, defendendo uma compensação para Municípios que fornecem água, alimentos e são “dormitório” para as cidades centrais, que acabam ficando com a produção, enquanto as cidades fornecedoras ficam apenas com os encargos.

Ponte defende a criação do IPTU proporcional, crescente com o valor do imóvel para evitar retenção de terras para especulação imobiliária.

A 6ª reunião discute muito as regiões metropolitanas.

As discussões da 7ª reunião são voltadas para tentar definir o conceito de cidade, com vistas em elaborar uma idéia da “cidade ideal”, que seria objetivada na Constituição (Constituinte José Rezende). Buscam na definição da Carta de Atenas, de 1937, as funções das cidades: habitar, trabalhar, recrear e circular. Concluem pela necessidade de garantia de participação popular na política urbana, para que os processos de aprovação de projetos sejam mais claros, eficientes e evitem corrupção.

Na 9ª reunião foi recebido o Ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – MDU, Deni Schwartz. Os assuntos mais debatidos foram a atuação do BNH, as dificuldades de aprovação de projetos sob a nova norma de parcelamento do solo (Lei 6.766/79), as invasões urbanas e formação de favelas e as regiões metropolitanas. A princípio o Ministro criticou a criação das regiões metropolitanas, definidas autoritariamente, sem força alguma. A discussão sobre esse tema, para ele, demonstrava que a Constituinte e os partidos políticos não estavam levando em conta o grave problema do meio urbano (DANC, 21/07/1987:114). Acredita que o problema seja de gerência e não da falta de recursos (DANC, 21/07/1987:125).

“Há necessidade de um novo regime da propriedade urbana, com novos instrumentos jurídicos para maior controle do poder público sobre a propriedade privada”

“Não podemos continuar tendo vazios urbanos que no Brasil chegam a 60%.”

“Por isso partindo do princípio de que o acesso à moradia é um direito do cidadão, e que não é apenas habitação, há que se ter uma articulação com o saneamento básico, com o transporte, com saúde, com educação, recreação e lazer, e também o trabalho, chegamos à conclusão que nossa Constituição vai ter, como normas gerais, que estabelecer mecanismos ágeis para que as ações do Judiciário, para que as desapropriações sejam possíveis dentro daquilo que a nova estrutura urbana deste país está a necessitar.”

O cidadão tem direito a ter um habitat digno “porque nada adianta dizermos que vivem em palafitas, que moram em cima de charcos, nas regiões inundáveis da cidade, realmente estejam habitando. Há que haver uma convivência inclusive com o meio ambiente, e daí algumas sugestões que fazemos [...]” (DANC, 21/07/1987:115)

O Ministro fala na necessidade de urbanização de favelas como forma de atender o direito à moradia. Sua abordagem é um tanto estigmatizada, considerando o direito à moradia de forma limitada:

“A situação é tão precária que acho que o direito à moradia não devia ser direito à moradia, devia ser direito à terra. Todo brasileiro deveria ter um pedacinho de terra, porque o pobre já nos ensinou o caminho. Quando o cidadão sai do interior e invade uma área, sabendo os riscos dos deslizamentos, e lá o Sr. Tinha o seguinte problema: quando ele invade, ele

sabe que pode ser despejado no dia seguinte, e se deixá-lo por 20 dias, se ele faz uma casa, imaginemos se urbanizássemos – puséssemos água, que é essencial, puséssemos a energia e vendéssemos – eles não querem de graça – a esses cidadãos em condições que eles pudessem pagar. Eles fariam sua favelinha, mas com muito cuidado porque saberiam que era seu. [...] Parece-me que isso é mais importante que a própria casa, porque o favelado já mostrou que ele tem capacidade, tendo a terra ele dá um jeito, com lata mesmo e vai melhorando.”(DANC, 21/07/1987:121).

E, por fim, o Ministro argumenta que as instituições voltadas à implementação da política urbana são ainda muito recentes e não se consolidaram: “Não conseguimos ainda nos consolidar, nós sofremos e também não consolidamos ainda a percepção de todas as autoridades da necessidade de um órgão, só um órgão que trate dos problemas urbanos.” (DANC, 21/07/1987:127).

O Constituinte Ronan Tito defende a descentralização de recursos para as Prefeituras que têm mais competência para construir moradias a preços mais acessíveis e permitem a fiscalização da população (DANC, 21/07/1987:122).

O Constituinte Luiz Roberto Ponte defende que o problema está em gastar bem os recursos destinados à moradia. Para ele primeiramente é preciso um plano diretor de desenvolvimento urbano que seja feito pela comunidade, que decida onde devem ser aplicados os recursos para a moradia, através de seus representantes, a Câmara de Vereadores.

“Um plano diretor de desenvolvimento urbano que permita às pessoas fazerem, com liberdade, em zonas previamente escolhidas pela própria sociedade, loteamentos despojados, no primeiro momento – por que não? – para que, num segundo tempo, possam ser complementados; mas com saneamento básico para acabar com essa iniquidade, que é a invasão de favelas, onde pululam as doenças por falta de uma mínima condição de saneamento de esgotos e de água. Se o Estado não tem recursos, pelo menos que não proíba o setor privado de fazer esses loteamentos, para o colocarem à venda a preços compatíveis, sim, com a capacidade aquisitiva.”(DANC, 21/07/1987: 123)

O Constituinte Gerson Marcondes, referindo-se à Grande São Paulo, relata que alguns proprietários agradecem pela invasão de suas terras, diante das dificuldades de aprovação dos loteamentos, e defende a criação de leis cuja aplicação seja mais viável.

“[...] temos uma verdadeira gincana; o sujeito quase que precisa ir buscar o carimbo do Papa para conseguir a aprovação de um empreendimento. Como é que nós podemos segurar um indivíduo que não tem como pagar o seu aluguel, que não tem, muitas vezes, nem um emprego? [...] Nem com a polícia podemos impedir essas invasões que estão ocorrendo, hoje, lá na região de Guarulhos, lá na Zona Leste da Grande São Paulo. É humanamente impossível. Não vamos conseguir. Tivemos a oportunidade de conhecer o proprietário de uma das glebas invadidas, por ser da região, nos procurou, nos agradeceu até, essa invasão,

porque essa área será objeto de uma desapropriação do Poder Público, precisamente o Governo do Estado de São Paulo que, possivelmente vai lhe pagar o valor justo. Nesse terreno, nessa gleba, era inviável aprovar um loteamento, mesmo porque era uma área muito grande, em torno de 800 mil metros quadrados, dentro do território do município de São Paulo, mas que a legislação colocava uma série de impedimentos. [...] Não podemos, nunca, permitir que essa tragédia continue. Temos que fazer, sempre, leis boas e viáveis, sob o ponto de vista do atendimento, sob pena de nós transformarmos nosso Brasil numa praça de guerra. E não é a Polícia que vai segurar.” (DANC, 21/07/1987:126)

Aristides Salgado, Prefeito de Divinópolis, também defende a descentralização dos recursos, pois que o desenvolvimento urbano pode ser melhor equacionado a partir da administração municipal.

Marcos Freire, da Caixa Econômica Federal, fala sobre a reforma urbana

“Será que terrenos desocupados, não utilizados, que ali estão, através muitas vezes de gerações sucessivas, na expectativa de valorização indevida, de uma especulação, será que não caberia aí também a previsão de que esse prédio, esse imóvel urbano também não está exercendo a sua função social e, consequentemente, sendo anti-social, caberia a previsão de instrumentos para dar função social ao imóvel urbano não devidamente utilizado?” (DANC, 22/07/1987:30)

E coloca os obstáculos à produção de habitação: plano de produção industrial a partir de um Banco de Poupança; precisa avançar na tecnologia da construção; e o ponto mais importante é o ambiente econômico, jurídico e administrativo hostil à iniciativa espontânea de indivíduos e comunidades (DANC, 22/07/1987:42).

Antônio Rabelo, representante da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU: “Importante que a Constituinte permita o desenvolvimento de mecanismos que viabilizem a racionalização dos organismos e dos instrumentos públicos que permitam uma maior descentralização da administração dos diversos setores que compõem a problemática urbana.” (DANC, 22/07/1987:31). Enumera alguns pontos que devem ser levados à ANC sobre transporte urbano: o preço das tarifas e o desenvolvimento tecnológico. No primeiro caso, mesmo que a tarifa brasileira seja baixa com relação ao resto do mundo, seu valor é muito elevado em relação ao salário dos usuários, restringindo seu direito de ir e vir. O que leva à necessidade de se repensar o modelo operacional do sistema.

No segundo caso, coloca a defasagem tecnológica a que os sistemas estavam sujeitos diante da falta de investimentos e de implantação de estruturas com maior capacidade. Acredita que a solução esteja no compartilhamento da responsabilidade entre iniciativa privada e Estado. Defende como perspectiva basilar sobre o transporte coletivo “O transporte é um direito do cidadão e um dever do Estado.” (DANC, 22/07/1987:31-2), assim como a descentralização eficiente dos recursos e das competências das questões urbanas e de transporte.

“Um dos temas mais importantes para o tratamento da questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte é a organização nacional,

principalmente no que diz respeito à definição de competências dos três níveis político-administrativos: os aspectos de organização do espaço e distribuição dos tributos e recursos. O necessário aperfeiçoamento da atuação do Poder Público passa pelo estabelecimento, a nível da Lei Maior do País, de bases, sobre as quais se organizará a estrutura institucional, distribuindo-se competências entre as esferas local, estadual e federal, ou seja, os fundamentos de realização de uma política integrada de desenvolvimento urbano e regional a longo prazo. O processo de descentralização é um instrumento para se alcançar não apenas maior eficiência administrativa mas também mais justiça social.” (DANC, 22/07/1987:32).

Gervásio Cardoso levou as contribuições do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano – CNDU. A primeira proposta era incluir no texto constitucional disposições sobre o regime da propriedade imobiliária urbana juntamente com novos instrumentos jurídicos que permitam maior controle do Poder Público sobre a propriedade privada. Fundamenta a proposta no enfraquecimento do direito de propriedade pleno e absoluto. Então sugere três artigos:

“Art. 1º A propriedade e a utilização do solo urbano obedecerão às exigências fundamentais da ordenação urbana e ambiental expressas nos planos urbanísticos, bem como às relativas à habitação, transportes, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana.

Parag. 1º Cumpre às autoridades municipais e às das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas elaborar e executar, observadas as regras gerais da União e do Estado, os planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano necessários à construção das exigências mencionadas no caput desse artigo.

Parag. 2º Nas disposições dos planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano, e respeitado o direito individual, o Poder Público poderá desapropriar imóveis mediante o pagamento de indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública até o montante do valor venal do imóvel para fins tributários.

Art. 2º A lei definirá as condições nas quais o titular da propriedade imobiliária urbana deverá ser compelido, em prazo determinado, a sua utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social ou de incidência de medidas de caráter tributário.

Art. 3º Não poderá ser apropriado pelo titular do imóvel o valor acrescido comprovadamente resultante de investimentos públicos em área urbana ou rural. Em lei complementar serão definidos os critérios segundo os quais a entidade pública que houver feito investimentos recuperará a

mais valia imobiliária, destinando-a a finalidade de caráter social.” (DANC, 22/07/1987:33)

A segunda proposta é com relação à desvinculação do direito de construir ao direito de propriedade, fundamentada na idéia de que o direito de construir pertence à coletividade, pois nunca está desvinculada dos serviços e equipamentos públicos que definem seu uso. O desenvolvimento urbano pressupõe uma nova visão de propriedade, estabelecido de acordo com o interesse comum. Ao contrário do solo rural, o solo urbano tem uma elasticidade maior, pode obter-se dezenas de vezes sua superfície natural sem agregar-se outros espaços naturais.

A terceira e última proposta se relaciona à habitação, que deve ser um direito do cidadão na seguinte forma:

“A questão da habitação deverá ser tratada dentro do contexto do desenvolvimento urbano, em conjunto com os demais aspectos urbanos, saneamento, transporte, sistema viário, uso do solo, propriedade imobiliária e urbana, saúde, educação, recreação e lazer e outros, como um conjunto de medidas articuladas em si.” (DANC, 22/07/1987:33)

Em outras Subcomissões o CNDU propôs a competência dos três níveis de governo para a área do planejamento urbano, assim como entre as competências comuns da União, Estados e Municípios de promover e planejar o desenvolvimento urbano e regional.

O Constituinte Joaquim Beviláqua fala da experiência de gestão democrática no Rio Grande do Sul, que é a criação de Leis Orgânicas para os Municípios e a experiência de São José dos Campos, do orçamento participativo e as coloca como propostas (DANC, 22/07/1987:43).

O Vereador Luiz Paulo Costa fala em nome do II Encontro Interestadual de Vereadores. Propõe a adoção da Declaração de Vancouver, de 1976, para a fixação de diretrizes e princípios na Constituição.

”Esta declaração está para a questão urbana, assim como a Declaração Universal dos Direitos do Homem está para a pessoa humana [...] [a declaração propõem] uma nova ordem econômica internacional, reconhecendo que os problemas dos assentamentos humanos não são isolados do desenvolvimento econômico e social dos países e nem podem desvincular-se das relações econômicas e injustiças que existem atualmente, denunciando uma deterioração social, econômica, ecológica e ambiental [...] Anuncia ainda que o aperfeiçoamento da qualidade de vida dos seres humanos é o primeiro e mais importante dos objetivos de toda política de assentamentos humanos e apregoa que a moradia e os serviços adequados constituem um direito humano básico [...]”(DANC, 22/07/1987:44)

Na 13ª Reunião foram ouvidos os representantes do setor da Construção Civil. O Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e

Pavimentação - SINICON, representado por seu Presidente Tibério César Gadelha que falou basicamente de transporte rodoviário.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção foi representada por seu vice-presidente Hugo Rosa. Em sua exposição relata que para ele, a deterioração das cidades brasileiras se dá por dois motivos: pela urbanização descontrolada e pela grande concentração dos recursos na mão do Governo Federal. Acredita que a fixação do homem no campo é um fator importante para a melhoria das condições de vida nas cidades.

Outra questão importante que aponta é a das regiões metropolitanas. Grande parte dos Estados têm as secretarias metropolitanas porém sem instrumental jurídico que lhes permita ter uma ação mais efetiva de planejamento integrado dos assuntos metropolitanos. A proposta é que não seja criado um novo nível de governo, mas que o próprio Estado possa desempenhar esse papel. A última preocupação colocada é com relação às grandes obras públicas. A proposta é de que fossem submetidas ao Legislativo para sua autorização e paralisação, por uma lei especial, para que evitem obras não prioritárias e a paralisação de obras com a mudança de administração.

O Diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação e Administração dos Imóveis de São Paulo – SECOVI, Paulo André Jorge Germanos, inicia com uma crítica severa à Lei do Inquilinato e segue com a seguinte argumentação:

“[...] nós sobrevivemos com a coexistência de dois países, um país formal, e um país informal [...] sobreposto a este país formal, existe toda uma população que está à margem da lei, está à margem do sistema judiciário, que está à margem da lei, está à margem do sistema de proteção ao consumidor, que está à margem do sistema tributário, mas que sofre, de maneira até perversa, os efeitos da oferta e procura, de leis naturais de mercado, que são irrevogáveis e que, por serem leis naturais aplicam-se também naquele segmento informal da economia.

Como os senhores no melhor de seus esforços procuram dotar o Brasil de uma Constituição para todos os brasileiros, é obrigação nossa encontrarmos a solução que traga para dentro do país formal, protegendo e amparando aquela população carente, toda uma população brasileira.

Não adianta fazermos mais uma lei, mais uma Constituição que vai ser aplicada para um segmento apenas do país.”(DANC 22/07/1987:47)

Para tanto propõe mecanismos que estimulem a oferta de imóveis para locação: a primeira seria a garantia da propriedade em seu sentido mais amplo; a segunda a eliminação da interferência nociva do Estado nas relações entre as partes no mercado da locação; e a última um tratamento fiscal diferenciado para estimular o investimento em imóveis para locação.

Por fim, expuseram representantes do Conselho Diretor da Câmara Brasileira de Indústria da Construção, Lúcio Assumpção, Moacir Gomes de Almeida e Dagoberto Godoy.

“Senhores, o diagnóstico preliminar da questão urbana no Brasil tem sido sempre derivado da especulação urbana. E, em virtude desse diagnóstico, derivam as soluções apresentadas. Essas soluções, que decorrem desses diagnósticos são, sobretudo, restritivas à iniciativa privada e à propriedade privada, porque decorrem de um diagnóstico errado.” (DANC, 22/07/1987:48).

De início, Lúcio Assumpção argumenta a habitação não é prioridade, porque não existe verba orçamentária para própria como existe para saúde e educação. Contrapõem-se à informação propalada pelos órgãos governamentais de que existem muitos terrenos vagos nas cidades. Para ele essa é uma meia verdade, porque se tratam de terrenos sem condição de habitabilidade, sem nenhuma infraestrutura. Não acredita que o IPTU progressivo seja uma alternativa pois “[...] ele agrava a situação e penaliza o comprador, o consumidor e não o proprietário. Este simplesmente repassa.” (DANC, 22/07/1987:48) Sua proposta se resume em três pontos: presença do governo fazendo planos diretores, códigos de obras; soluções sociais para os que estão fora do mercado por meio de loteamentos populares, conjuntos populares e verbas orçamentárias para habitação; e, por fim, soluções de mercado que estimulem a oferta e desestimulem a procura especulativa.

Moacir Gomes de Almeida então mostra um longo trabalho em que expõe toda a história recente das políticas e normas voltadas à política urbana no Brasil sob a visão da Câmara Brasileira de Indústria da Construção. Fornece diretrizes e estratégias para uma política urbana no Brasil. As propostas à Constituinte se dão com base na Constituição anterior, apontado as seguintes sugestões:

“a) fixar a competência federal para legislar sobre diretrizes da ocupação do território nacional e estabelecer normas gerais sobre o uso da propriedade urbana, ressalvada:

- a competência dos Estados para legislar sobre zoneamento ou distribuição territorial de instalações industriais; e

- a competência dos Municípios sobre a organização das cidades, o uso e ocupação do solo urbano;

b) modificar o dispositivo sobre contribuição de melhoria, para torná-la exequível, ressaltando tratamento especial de contribuição de melhoria urbana;

c) criar a contribuição de melhoria urbana, incidente sobre a valorização de imóveis independentemente [sic] da demonstração de que é efeito de determinada obra pública;

d) transferir para os municípios o Imposto (hoje estadual) de Transmissão da Propriedade do Imóvel (IT);

e) aumento na porcentagem de receitas federais destinadas ao Fundo de Participação dos Estados, para compensá-los da perda de receita do Imposto da Propriedade Imóvel;

f) prever que lei complementar possa fixar limite para alíquota Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

g) redistribuir, com base no número de habitantes, 2/3 da receita do ICM atribuída ao conjunto de municípios de cada região metropolitana, a fim de melhorar as condições de vida nos municípios-dormitórios;

h) atribuir aos estados competência para instituir imposto sobre “localização inadequada” de indústrias ou serviços, como instrumento para descongestionar os grandes centros urbanos e orientar o processo de urbanização da população.” (DANC, 22/07/1987:54)

Dagoberto Godoy defende uma reforma constitucional e não uma mudança radical como avalia ser o novo paradigma da “Reforma urbana”.

Na 15ª audiência pública foram ouvidos os representantes da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro-FAMERJ; Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro; Sindicato dos Arquitetos de São Paulo.

O representante da SBPC, Prof. Milton Santos, primeiramente fez uma tomada teórica sobre as relações entre cidadania e território, sobre o valor do homem em relação ao lugar, e a relação entre direitos culturais e direitos territoriais. Defende ainda que quando o Poder Público participar da construção de moradias (com recursos financeiros) deve poder estabelecer os preços desses imóveis.

“O caminho certo é partirmos primeiro de um pacto social, do qual um pacto territorial deliberadamente formulado seja um aspecto essencial. [...] O lugar passou a ser um elemento de desigualdade e é preciso que ele passe a ser um elemento de igualdade entre todos.[...] Se a Constituição que nós desejamos formular par ao país, deseja ser uma Constituição democrática. Isto é, uma Constituição que estabeleça a igualdade não apenas formal ou discursiva, mas real e concreta, temos de pensar numa reorganização territorial profunda que atribua a cada indivíduo, seja o lugar onde estiver, o direito integral de ser um cidadão completo.” (DANC, 23/07/1987:89).

Pelo Movimento Nacional Pela Reforma Urbana – MNRU, Mário Madureira passou a palavra para prof. Nabil Bonduki, do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, que apresentou o movimento e as entidades participantes⁶⁰. Falaram alguns membros do MNRU: Franklin Coelho, Luis Paulo Ferreira, Flora Eujace Maranhão (Articulação Nacional do Solo Urbano), Inocêncio Uchoa (Associação dos Mutuários do Ceará), Miguel Borges Leal (Movimento Unificado de Favelas de São Paulo), Agenor Dionísio da Silva (Federação dos Mutuários do Estado de São Paulo), Mário Madureira (Associação dos Moradores do Estado do Rio Grande do Sul), Eloy Pietá e Nazareno

⁶⁰ Compunham o MNRU uma série de entidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, entre outros, tanto de profissionais de planejamento urbano, como de movimentos populares(DANC, 23/07/1987:90-91).

Afonso (Movimento de Melhoria dos Transportes Coletivos Urbanos), Juscelino Silva Neto, Sérgio Andréa (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ).

Foram apresentados e fundamentadas as propostas que haviam sido reunidas numa emenda de iniciativa popular, formulada pelo MNRU, que defendia a reforma urbana. O capítulo “Da Reforma Urbana” deveria ser capaz de “criar uma nova relação entre aqueles que produzem e aqueles que consomem a cidade.”(DANC, 23/07/1987:91). Os quatro pontos básicos apresentados foram: 1) Garantia de Direitos Urbanos; 2) Limite ao direito de propriedade e controle do direito de construir; 3) Produção da cidade (moradia, transportes e serviços) como responsabilidade do Estado e não objeto de lucro; e, 4) gestão democrática da cidade (controle da impunidade, acesso à informação, audiências populares). O direito à habitação teria que ter tratamento social e não puramente financeiro ou especulativo, eliminando a possibilidade de que com recursos públicos ou do público fossem destinados ao subsídio de atividade de ordem mercantil privada (DANC, 23/07/1987:95). Recursos orçamentários deveriam ser destinados ao subsídio da habitação e infra-estrutura para famílias de baixa renda.

Franklin Coelho, acrescentou “O Estado deve garantir o igual acesso a nível de infraestrutura, transporte e garantir também que o uso do solo urbano prevaleça sobre o direito de propriedade.”(DANC, 23/07/1987:91). O texto proposto estava dividido em quatro sessões: direitos urbanos; propriedade; condições de vida urbana e gestão democrática da cidade.

Foram destacados os instrumentos que teriam que ser “melhorados” para submeter o direito de propriedade à sua função social: desapropriação, usucapião especial urbano (imóveis de até 300 m2, com posse mansa e pacífica de 3 anos), imposto progressivo no tempo sobre imóveis ociosos, imposto sobre valorização de imóveis, o direito de preferência na aquisição de imóveis pelo Poder Público, parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação por interesse social ou utilidade pública, a discriminação de terras públicas, o tombamento de imóveis, o regime especial de proteção urbanística, a preservação ambiental e o direito real de concessão de uso.

Miguel Borges Leal faz uma dura crítica às políticas de construção dos conjuntos habitacionais pelo BNH, defendendo a descentralização da política de habitação e participação da comunidade.

“Para quem mora em conjuntos habitacionais o conceito de moradia é esse: o cidadão deveria morar na fábrica. Como o patrão não permite que ele leve a família para descansar, dormir e viver conjuntamente na fábrica, eles criam núcleos-dormitórios, onde o cidadão vai apenas dormir. Então, ele vai dormir, não precisa de escolas, transportes, de creches, de segurança, de iluminação pública, de saúde e de lazer. Ao se criar um núcleo residencial, essas coisas vêm posteriormente. Por que vêm posteriormente? [...] Porque isso dá voto.”(DANC, 23/07/1987:94”

Com relação aos transportes coletivos criticaram a capacidade técnico-administrativa dos empresários de ônibus na prestação dos serviços, assim como o poder público. Propõem então: 1) Monopólio público do sistema de transporte, com controle social; 2) Vetar qualquer subsídio ao setor privado que preste esse serviço público e 3) Limitação do valor das tarifas a 6% do salário mínimo (DANC, 23/07/1987:97).

Na segunda etapa da audiência pública o assunto foi habitação para locação, com a participação da Associação dos Inquilinos do Rio de Janeiro. As propostas do grupo são de modificar as relações de inquilinato, inclusive com a democratização do condomínio coletivo, garantindo a possibilidade de que o inquilino possa ser síndico do prédio, presidente do conselho fiscal ou deliberativo, para controlar as despesas dos condomínios e introduzir reformas e melhorias nesses espaços.

A Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM mandou carta com suas propostas:

“1) Descentralizar os recursos arrecadados a nível federal e estadual objetivando seu retorno ao município para que possa investir na implantação e no melhoramento dos serviços de habitação e na condição de vida do cidadão. [...]

2) Acesso à moradia deverá ser garantido pelo Poder Público prioritariamente a todos os trabalhadores assalariados.

3) A dimensão da unidade em termos de área a ser construída deverá corresponder às necessidades do tamanho da família, e no mínimo 60 m² de área construída, conforme resolução das Nações Unidas.[...]

4) Garantir que o FGTS se transforme em pecúlio do trabalhador para ser prioritariamente investido na solução de sua moradia.

5) Garantir que o comprometimento do salário do trabalhador não ultrapasse a 20 % na prestação da aquisição da casa e no aluguel. [...]

6) Criar um Fundo Municipal de Habitação Popular que coordene a captação e aplicação dos recursos a serem investidos da infraestrutura para uma vida digna (saneamento, educação, saúde, transporte, lazer, etc.).

7) Criar um Conselho Municipal de Habitação com representação de entidades sindicais e de moradores no sentido de estabelecer as diretrizes dos planos e a aplicação dos recursos, priorizando as necessidades e o atendimento da demanda de habitação e dos serviços públicos, bem como fiscalizar todo o processo de produção e destinação dos serviços e das moradias.[...]

8) Garantir que a produção das unidades habitacionais venha contribuir para reestruturação dos espaços já construídos, priorizando o adensamento na implantação dos conjuntos habitacionais para minimizar os custos da infra-estrutura e dos serviços urbanos.

9) Separar uma quantidade de unidades habitacionais a serem construídas para o aluguel, com a finalidade do poder público municipal vir a ser o regulador do mercado imobiliário de locação.[...]

10) Garantir que o problema da habitação seja entendido não apenas como a casa, mas também com toda a infra-estrutura para uma vida digna (saneamento, educação, saúde, transporte, lazer, etc.).

11) Destinar recursos específicos no orçamento-programa da União, dos Estados e Municípios para habitação popular, no caso da União, garantir 15% do orçamento.[...]

12) Utilizar a tecnologia nacional nos programas de construção de moradia popular, destinando recursos específicos para pesquisa no sentido de reduzir os custos da produção, melhorar o conforto ambiental e garantir condições mínimas de insalubridade [sic], e prover a formação de mão-de-obra, favorecendo a elevação do nível de emprego no setor. [...]

13) Garantir que o Poder Público possa desapropriar terras urbanas ociosas, com destinação específica habitacional, pagas a prazo, com título da dívida pública, no prazo do retorno das prestações dos adquirentes.[...]

14) Garantir mecanismos de taxação progressiva a terrenos não ocupados ou prédios e casas em estado de deterioração a fim de permitir que o poder público possa determinar a destinação social do uso do solo e da ocupação dos imóveis urbanos.

15) Urbanização de favelas dotando-as das condições infra-estruturais mínimas de água, luz elétrica e outros equipamentos de infra-estrutura. Suspensão dos despejos e remanejamentos forçados. No caso de despejos por causa de construções de obras públicas (estradas, ruas, avenidas, etc.) que seja garantida uma justa indenização aos favelados.

16) O solo urbano destinar-se-á prioritariamente às construções de interesse social, à formação de áreas de lazer e de proteção do meio ambiente.

17) Serão legalizadas as posses urbanas construídas e ocupadas há mais de dois anos, desde que o usuário não disponha de outra propriedade.

18) Será garantida a participação popular na definição e aplicação da política de desenvolvimento urbano e habitacional, a nível federal, estadual e municipal. [...]

19) Os impostos e a propriedade de casas ou edifícios de aluguel, bem como as despesas de conservação e administração de imóveis não poderão ser repassados aos inquilinos. [...]

20) Transportes coletivos estatizados [sic], condizentes com o nível de exigência dos habitantes dos centros urbanos.[...]

21) Participação da população na definição dos reajustes, tendo direito a voz e voto nos órgãos deliberativos.

22) Subsídio do Governo ao usuário do transporte coletivo urbano. [...]

23) Meia passagem para operários.

24) Passe livre para aposentados, desempregados e estudantes.[...]” (DANC, 23/07/1987:102-3)

A Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí – FAMEPI propõe os seguintes princípios: 1) reconhecimento da habitação como direito universal, 2) priorizar o adensamento nas áreas urbanas já dotadas de infra-estrutura, 3) proibir construção de conjuntos habitacionais com distância de 15, 20 km do centro, se houver disponibilidade em áreas mais próximas, 4) desapropriação a qualquer tempo pelo poder público de terrenos desocupados; 5) mudança do cálculo da prestação da casa própria para seu custo real, 6) orçamento de 15% das verbas da União para construção de casas populares, 7) taxação forte e progressiva de áreas não utilizadas socialmente, 8) participação das entidades populares nos programas de habitação, 9) estatização dos transportes coletivos, 10) criação de mecanismos que assegurem a participação popular na definição dos reajustes tarifários e todas as questões de transportes, 11) subsídio do governo ao usuário do transporte coletivo urbano.

O movimento popular e de entidades de classe de urbanistas se mostraram muito mobilizadas e articuladas, com propostas muito próximas, consensuadas, o que impressionou os Constituintes. O maior reconhecimento foi da Constituinte Myriam Portela do PDS do Piauí.

O relatório foi apresentado no dia 12/05/1987. O relator, constituinte José Ulisses Oliveira tinha 25 artigos, tratava da função social da propriedade, da desapropriação, do usucapião e uma série de dispositivos sobre as regiões metropolitanas (DANC, 24/07/1987:125). O texto recebeu mais de 200 emendas. Nas votações, ficou marcado que alguns temas polêmicos, como a desapropriação de imóveis subutilizados e a forma de indenização, foram deixadas para ser discutidos na Comissão temática.

Entre as várias propostas dos constituintes, apenas uma delas fazia uma vinculação entre o plano diretor⁶¹ e a função social da propriedade, que fora proposto por parlamentares de diferentes linhas, para emendar o anteprojeto da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG), mas não foi acatada no relatório final da Subcomissão:

⁶¹ ou plano de desenvolvimento municipal, plano de controle do uso do solo urbano, plano de ordenamento territorial, plano ordenador do espaço urbano, planos urbanísticos.

“Art. 1 É assegurado a todos, na forma da lei, o direito à propriedade imobiliária urbana, condicionada pela sua função social.

Parágrafo 1. A propriedade e a utilização do solo urbano se submeterão às exigências de ordenação urbana, expressas em plano urbanístico e de desenvolvimento urbano, bem como em outras exigências específicas, tais como: habitação, transporte, saúde, lazer, trabalho e cultura da população urbana. [...]”

Essa redação havia sido apresentada pelo deputado como emenda ao primeiro Projeto de Constituição, emenda 19063, de 13/8/1987, de autoria do deputado Lúcio Alcântara, do PFL do Ceará. Pertencente à ARENA, elegera-se para seu primeiro mandato de deputado federal pelo PDS, mas, “contrariando as expectativas, evoluiu, passando a adotar posições favoráveis às teses progressistas”(Coelho e Oliveira, 1989, p.164), citando avaliação do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – Inesc (BASSUL, 2005:117).

Terminados os trabalhos na Subcomissão Da questão urbana e Transporte, o anteprojeto foi encaminhado à Comissão da Ordem Econômica e compatibilizado com o trabalho das outras duas Subcomissões (Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; e Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária).

Nessa Comissão Temática, da Ordem Econômica, reaparece a proposta, agora do CNDU, retomando a vinculação entre função social da propriedade e plano diretor. “Conquanto já houvesse a vinculação proposta nesses termos, não havia ainda a elevação do plano urbanístico à condição expressa de paradigma do cumprimento da função social da propriedade.” (BASSUL, 2005:106). A principal defensora da reforma urbana nessa fase foi a constituinte Irma Passoni.

No texto aprovado na Comissão da Ordem Econômica foram excluídos diversos dispositivos, entre eles, os detalhamentos do funcionamento do usucapião, das regiões metropolitanas e sobre o transporte coletivo. O papel da região metropolitana perde a força de administrativa e financeira que havia sido atribuída na Subcomissão. Assim, foram excluídos os dispositivos sobre:

- os detalhamentos sobre o usucapião/ doação da moradia do poder público como bem de família, isento de execução por dívidas, cuja destinação não pode ser modificada, etc.
- a manutenção pela União de Sistema Financeiro de Habitação para financiamento de habitação e implantação de infra-estrutura e a exclusividade desse sistema em captar e aplicar os recursos do FGTS e poupança, com percentual mínimo de 40% para cidades de pequeno porte.
- a enumeração de serviços considerados de interesse metropolitano: saneamento, ocupação e uso do solo, transportes, sistema viário, eletrificação e limpeza urbana, recursos hídricos, proteção do meio ambiente e controle da poluição, educação, cultura e saúde pública, lazer, desporto e turismo, entre outros serviços.
- orçamento específico para região metropolitana vindo dos Estados, Municípios e União, para planejamento, execução e continuidade das funções públicas de interesse comum.
- possibilidade de autonomia da região metropolitana, para expedir normas em matéria de interesse da região, criar conselho Metropolitano.

- atribuição à região metropolitana do imposto de transmissão intervivos referentes a imóveis localizados nessa região.

- artigo que busca a preservação da memória urbana.

- artigo para preservação do Plano Piloto em sua concepção original.

- competência da União em priorizar o transporte coletivo em relação ao individual.

- competência da União para legislar criando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de desenvolvimento urbano e regional. Essa competência acabou sendo atribuída aos Estados pelo artigo 25, parágrafo 3º da CF.

- competência da União em legislar sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente natural e urbano e aos bens e direitos de valor artístico, histórico, arquitetônico, urbanístico artístico e paisagístico. Em substituição foi adotado em artigo semelhante, artigo 21, XX, CF, entre as competências da União: “Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”

- transporte público de passageiros como essencial, direito do cidadão, atribuído ao poder público o planejamento e gerenciamento do sistema diretamente ou mediante concessão, autorização, permissão ou contrato.

- necessidade de compatibilização do transporte público com o zoneamento e uso do solo, a integração tarifária das diversas modalidades e a participação do usuário na gestão desses serviços.

- implantação de Sistema Nacional de Vale Transporte.

- iniciativa popular para projeto de lei sobre cidade ou região a que pertençam (voltou a ser previsto a partir da Comissão de Sistematização).

Por outro lado, foram incluídos artigos referentes a:

- Competência exclusiva do Município ou do Distrito Federal para o parcelamento do solo urbano (esse dispositivo foi aperfeiçoado e se tornou o artigo 182 da versão final, já presente no projeto “B” da Comissão de Sistematização).

- Imposto progressivo no tempo e sem caráter expropriatório, para incidir sobre áreas urbanas não edificadas e não utilizadas para o cumprimento da função social da propriedade.

A partir da redação do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização foi incluída pela primeira vez a vinculação da função social da propriedade urbana à ordenação da cidade, expressa no “plano urbanístico” para os municípios com mais de 50 mil habitantes. Também aí é acrescentada a desapropriação sanção⁶² e retorna a previsão da iniciativa popular a projeto de lei do interesse específico da cidade ou de bairros, pela manifestação de cinco por cento do seu eleitorado. Esse dispositivo se manteve na Constituição Federal de 1988, no capítulo do Município, artigo 29, III.

A previsão mais importante que é retirada e acaba ficando fora das previsões da Constituição Federal é a previsão orçamentária de verba destinada à compra de terrenos urbanos para população de baixa renda. Além, é claro, da garantia do acesso à moradia digna, com infra-estrutura digna a todos.

⁶² Desapropriação Sanção é aquela que decorre do não cumprimento da função social da propriedade, de pena pela não cumprimento desse ônus.

Somente na Revisão da Constituição, em 2000, foi incluído o direito à moradia como um dos direitos sociais, pela Emenda Constitucional 26⁶³. Internacionalmente, o direito à moradia fora proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948⁶⁴.

A proposta do usucapião urbano foi defendida no Plenário da Comissão de Sistematização durante a defesa das Emendas Populares sobre os direitos dos trabalhadores, pelo representante da arquidiocese do Rio de Janeiro, Carlos Roberto Siqueira Castro (Gazeta Mercantil, 28/08/1987). Aprovada a medida, os moradores das favelas teriam o direito à posse “da parcela do solo que ocupam”.

As forças reformistas também conseguiram articular o apoio a uma Emenda Popular pela Reforma Urbana. Mesmo tendo que ser submetidas às mesmas regras que as emendas apresentadas pelos parlamentares, as Emendas populares se tornavam um símbolo da legitimidade daquelas demandas, já que necessitavam de muitas assinaturas para serem aceitas. A Emenda 63, da Reforma Urbana, obteve 131 mil assinaturas. Disposta em vinte e três artigos sobre:

1. O direito universal a condições dignas de vida urbana e serviços públicos;
2. A gestão democrática das cidades, amplo acesso às informações;
3. A função social da propriedade urbana subordinada ao princípio do estado de necessidade;
4. A possibilidade de desapropriação de imóveis urbanos por interesse social mediante pagamento em títulos da dívida pública, à exceção da casa própria, mediante plena, integral e prévia indenização em dinheiro;
5. A definição de interesse social como “a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e transporte coletivos”;
6. A captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
7. A iniciativa e o veto popular de leis urbanas;
8. A possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional ou de sua regulamentação pelo poder legislativo, mediante decisão judicial;
9. A responsabilização penal e civil da autoridade que descumprisse os preceitos constitucionais;
10. A defesa da prevalência dos direitos urbanos, por meio dos seguintes instrumentos: imposto progressivo sobre imóveis, imposto sobre a valorização imobiliária,

⁶³ Foi retirada a gratuidade do transporte público a passageiros maiores de 65 anos. Mas foi prevista no artigo 230, parágrafo 2º, no capítulo VII - da família, da criança, do adolescente e do idoso.

⁶⁴ “Artigo XXV – 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (BERÉ, 2005:87).

direito de preferência, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;

11. O usucapião individual e coletivo a partir de três anos para propriedades públicas ou privadas de até 300m² utilizadas para moradia;

12. A obrigação do poder público em formular políticas públicas que assegurassem o direito à moradia com base em: regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, regulação do mercado imobiliário urbano e proteção do inquilinato com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social, para implantação de habitação de interesse social;

13. A previsão de lei federal que deveria criar agência para coordenação das políticas gerais de habitação;

14. A proteção da construção e compra da casa própria popular da incidência de encargos financeiros, colocado o teto de 20% para comprometimento da renda familiar em seu financiamento;

15. A determinação de que a prestação de serviços públicos seria monopólio do poder público e fosse realizada através da administração direta e indireta;

16. A criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário mínimo mensal;

17. A participação popular na elaboração e na implementação do “plano de uso e ocupação do solo”, através de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

A Emenda continha uma série de propostas que já eram objeto da lei da Reforma Urbana , PL Projeto de Lei 775/83. Esse projeto de lei já vinha sendo construído desde a década de 60 por setores que apoiavam a reforma urbana: a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, movimentos populares e entidades de classe envolvidos na gestão urbana, engenheiros, arquitetos, urbanistas.

O PL 775/83 propunha as seguintes diretrizes para a gestão das cidades: iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; distribuição eqüitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; correção das distorções de valorização da propriedade urbana; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a devida adequação às normas urbanísticas de direito de construir (MOREIRA, 2002:32)⁶⁵.

⁶⁵ No mesmo ano de 1983 o projeto foi retirado para “estudos” após críticas de setores do empresariado representado pela Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo - AELOSP, Federação do Comércio de São Paulo, da Confederação Nacional do Comércio, Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis do Brasil, do Centro do Comércio do Estado de São Paulo e parte dos empresários da construção civil (MARICATO, 1987:75).

Erminia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, à época diretora do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, defendeu a Emenda perante o Plenário da Assembléia Nacional Constituinte. Mesmo com apenas três constituintes presentes no Plenário, destacou em seu discurso que o Brasil não era mais um país agrário como muitos ainda poderiam estar convencidos e afirmou que “a maior parte da população brasileira está nas favelas, nos mocambos e na periferia desurbanizada”. E ainda que:

“A questão urbana é séria e veio para ficar. [...] Acreditamos que a especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro, assim como o empreguismo, a ineficácia administrativa, a corrupção e o latifúndio agrário. O que queremos é um País do século XX. Queremos eliminar o que é arcaico desse País”. (DANC, 22/07/1987: 402-3)

No dia seguinte, em artigo publicado na Folha de São Paulo (20/08/87) o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte, do PMDB do Rio Grande do Sul, presidente da Câmara Brasileira da Construção – CBIC, criticou a Emenda considerando que a terra não seria problema importante, como colocado na proposta de reforma urbana, já que representaria apenas 5% dos custos para construção de uma moradia digna. Defendeu que a solução para moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, cabendo ao poder público aportar recursos e subsídios, além de desapropriar as áreas necessárias.

Em resposta, a própria MARICATO relativizou aqueles argumentos, colocando que o preço baixo do solo era aquele em conjuntos habitacionais fora do tecido urbano:

“É verdade que em diversos orçamentos de conjuntos habitacionais, de promoção pública, a terra teve esse peso no orçamento (referindo-se aos 5%). É um dos fracassos da política do ex-BNH: construir conjuntos habitacionais praticamente ‘fora’ das cidades, na busca de terras mais baratas. E ali, onde a terra é desurbanizada, o custo de construção é em compensação, muito mais alto, pois deve-se implantar toda a infraestrutura necessária [...]”

Foi devido, em parte, aos problemas que o BNH teve com a localização de seus conjuntos, que o então Ministro do Interior Mário Andreazza enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 775/83 (do desenvolvimento urbano), contendo uma série de instrumentos de regulamentação do uso do solo, que hoje constam na emenda popular da Reforma Urbana.[...]

Apenas em 1983 a proposta é reenviada ao Congresso Nacional, com profundas alterações, e é aprovada em junho de 1984 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. As articulações para sua aprovação foram retomadas apenas em 1986. Mas com a promulgação da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados determinou a redistribuição dos projetos de lei anteriores àquela data e em 1995, o Projeto de Lei foi retirado pelo Poder Executivo sem deliberação (MOREIRA, 2002:36).

O estocamento de terras contribui, não apenas para aumentar seu preço no mercado [...] mas é a causa principal da grande extensão das viagens moradia/trabalho". (Folha de São Paulo, 27/08/1987)

Com relação ao argumento de que deveriam ser oferecidos mais recursos e subsídios à produção de moradias, MARICATO colocou que a verdadeira preocupação era "saber precisamente a quem eles irão beneficiar e como se dará sua aplicação". Ao final esclareceu sobre as principais propostas da Emenda Popular: a desapropriação de terras ociosas e a regularização fundiária. E se lamentou pela falta de aprofundamento da discussão: "É pena que questões tão fundamentais à sociedade brasileira sejam tratadas de forma tão superficial. A opinião pública merece, pelo menos, argumentação mais consistente".

O texto definitivo aparece a partir do Projeto "B", na Comissão de Sistematização, em se adota a expressão "plano diretor", a partir de emenda apresentada pelo Centrão. Com transformações acordadas entre lideranças de muitos partidos, resultou no texto final aprovado nesse turno de votações, tornando-se menos distante daquele proposto pela reforma urbana, assim como coloca BASSUL:

"1. a lei federal de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano deixou de ser complementar; 2. a população das cidades para as quais o plano diretor tornava-se obrigatório foi reduzida 50 mil para 20 mil habitantes; 3. o conceito de solo urbano ocioso, limitado antes somente ao 'não edificado' ou 'não utilizado', foi estendido ao 'subutilizado'; 4. o 'reconhecimento de domínio alheio' foi removido da condição de impedimento para as ações de usucapião especial para fins de moradia (dispositivo que, acaso mantido, teria tornado completamente inútil o instrumento); 5. o transporte coletivo urbano passou a ser considerado serviço público essencial 'de responsabilidade do Município', mesmo nos casos de regiões metropolitanas". (BASSUL, 2005: 107)

Ainda na mesma sessão foi incorporada a emenda de autoria da Deputada Myrian Portella, com a seguinte redação: "o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil" proposta que assumiu importância para o que viria a ser a concessão especial de uso para fins de moradia (BASSUL, 2005: 107).

"Dentre os relatórios das Comissões (destaca-se) [...] o da Ordem Econômica, por ser um substitutivo conservador, aprovado por meio de manobra regimental encetada por José Lins (PFL-CE), que permitiu votar emendas e destaques antes mesmo do relatório original, do senador Severo Gomes (PMDB – SP), contra os protestos dos constituintes de esquerda e dos manifestantes da CONTAG, que dividiam o espaço das galerias com os rivais da UDR"(BARROSO, 2003: 102)

O parecer do relator, o deputado Bernardo Cabral, do PMDB do Amazonas foi no sentido de que a Emenda apresentava dispositivos inovadores e aperfeiçoadores do Projeto de Constituição, nos campos da função social da propriedade, da participação popular, da desapropriação, das normas

gerais de direito urbano, do usucapião urbano e da ordenação do espaço urbano. Já com relação aos dispositivos referentes a avaliação de imóveis, locação e venda de habitações, considerou que seu conteúdo era infra-constitucional. Com algumas mudanças na redação e supressão de algumas particularidades, o parecer foi pela aprovação parcial da Emenda, nos termos do Substitutivo.

No final de agosto de 1988, ocorreram as duas últimas modificações aprovadas do texto. A primeira proposta pelo deputado José Maurício, do PDT do Rio de Janeiro, voltada para o detalhamento do imposto progressivo no tempo, que passou a ser “imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo”.

A segunda proposta do deputado Francisco Carneiro, do PMDB-DF, propunha a exclusão dos imóveis públicos da possibilidade de usucapião especial. Seu argumento era de que

“Permitindo-se o usucapião urbano ou rural sem excluir do instituto as áreas de domínio público, significa (*sic*) o comprometimento irreparável de todos os planos urbanos e de expansão urbana e, para Brasília, o total desvirtuamento do Plano Piloto, pois uma ocupação irregular junto a qualquer local, como a Praça dos Três Poderes e a Esplanada dos Ministérios, poderá ser objeto de usucapião urbano”(DANC, 30/8/1988).

O período da Constituinte (87-88) foi marcado pela ascensão da participação popular e de sua luta na inclusão de dispositivos que refletissem as necessidades para promover uma verdadeira reforma urbana. O resultado dessa luta é a inclusão de um capítulo específico sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183, da CF). Esse capítulo prevê uma série de instrumentos para a garantia do direito à cidade, da defesa da função social da propriedade e da cidade, assim como a democratização da gestão urbana.

“[...] pela primeira vez na história constitucional brasileira, tratou da problemática urbana. Apesar da crescente importância econômica e social das cidades no Brasil, as constituições anteriores sequer continham o vocábulo ‘urbano’, salvo para reger, nos capítulos referentes à tributação, a aplicação do Imposto Predial Urbano, o IPTU” (BASSUL, 2005:101)

A Constituição de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (artigos. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (artigos 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (art. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana. As competências para legislar em matéria de direito urbanístico ficaram a cargo da União⁶⁶, dos Estados⁶⁷ e dos Municípios⁶⁸. Restou a

⁶⁶ Artigo 21, CF: Compete à União: XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

⁶⁷ Artigo 24, CF: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – (...) direito urbanístico.

⁶⁸ Artigo 30, CF: Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local.

dificuldade em se determinar, na prática, os limites dessas regulamentações, sem que houvesse conflito entre os entes federativos.

ROLNIK avalia com reservas as mudanças no texto constitucional, que, para ela, representou apenas “[...] uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes” (ROLNIK, 1997: 357). Assim como para FERNANDES, o ordenamento urbanístico, mesmo com as mudanças da Constituição de 1988, não refletem a ordem urbana existente no Brasil, sendo necessárias mudanças para se chegar a um quadro jurídico-político que efetivamente expresse a dinâmica e a natureza do processo de urbanização brasileiro (FERNANDES, 2001:22).

SAULE JÚNIOR pontua alguns ganhos e perdas em relação à Emenda da Reforma Urbana:

“E, em que pesem as modificações feitas à emenda apresentada, a idéia basilar foi mantida. A partir da sugestão apresentada, o legislador constituinte aumentou de três para cinco anos o tempo de posse necessário à aquisição do direito, diminuiu o tamanho máximo do lote de 300 m² para 250 m², restringiu sua aplicação a terras particulares e omitiu-se sobre a possibilidade de serem propostas ações coletivas para dois ou mais lotes contíguos de diferentes moradores, para as quais seria observado o rito sumário.” (SAULE JR.,1999: 217)

Por outro lado, muitos dos aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passaram a depender, com a promulgação da Constituição, de uma lei federal que regulasse a aplicação das normas constitucionais (BASSUL, 2005: 108). No mesmo sentido MARTINS (2003:169): “[...] o quadro de forças presente na ocasião implicou, no entanto, que a maioria dos aspectos mais inovadores tivessem sua aplicabilidade postergada ou diluída.” O exemplo mais nítido é da vinculação da aprovação do Plano Diretor Municipal para a definição da função social da propriedade e da cidade, além da vinculação à existência de uma lei para sua regulamentação. Até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, os institutos constitucionais ficaram sem poder ser aplicados.

O desagrado com o texto constitucional também veio do setor da Construção civil, nas palavras de Lair Alberto Krahenbuhl, demonstrando a frustração do setor:

“[...] a Carta, além de não induzir ao progresso, criou mecanismos ainda mais estatizantes. Os custos foram onerados. [...] O autoritarismo, combatido no discurso, está presente no capítulo 2 da Política Urbana [...] O parcelamento e edificação compulsória poderão servir às mais diferentes formas de coação e são uma afronta ao direito de propriedade, o que não se aplica a países democráticos. O setor imobiliário é favorável ao imposto progressivo, mas não concorda com a existência de estoques especulativos, pois não há estímulo para a iniciativa privada realizar empreendimentos.[...] O poder municipal tem exclusividade para executar a política de desenvolvimento urbano. O fato urbano adquire perigosas proporções quando a malha viária se estende pelo território de mais de um município, formando aglomerações contínuas [...] Por que será

facultativo ao poder público o beneplácito do pagamento dos imóveis urbanos em títulos da dívida pública?” (O Globo, 19/11/1988).

A Constituição Federal de 1988 traçou novas regras para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, dando competência ao Estado-membro para instituí-las mediante lei complementar, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. MUKAI (2002:195) observa que, apesar da mudança constitucional, “A grande maioria das antigas regiões metropolitanas [...] não fizeram adaptar suas organizações, estruturas e competências, ao atual texto constitucional, como é o caso, por exemplo, da R.M. da Grande São Paulo”.

O capítulo da Política Urbana contou com mais participação de entidades, foi mais debatido que o capítulo do Meio Ambiente. Na época, a discussão da questão ambiental ainda estava restrita às entidades ambientalistas, à comunidade científica e alguns segmentos do setor produtivo, que foram os que opinaram de fato das discussões.

Acabou tendo sua aplicação postergada para futura regulamentação (que viria a ser o Estatuto da Cidade, aprovado apenas em 2001). Ao contrário, a aplicação das normas ambientais já estava aprovada antes mesmo da Constituição e, recepcionada por esta, contribuiu para reforçar a legalidade e a exigibilidade dos instrumentos constantes da Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981. Daí pode vir uma hipótese para a ampliação do campo de atuação das questões envolvendo o meio ambiente em relação às voltadas à política urbana.

O capítulo da Política Urbana propõe diretrizes e instrumentos que viabilizem sua concretização, em especial da função social da propriedade, enquanto o capítulo proposto para o meio ambiente volta-se a inclusão de princípios e ao reforço (pela constitucionalização) de alguns instrumentos que já existiam na legislação infra-constitucional, como o Estudo de Impacto Ambiental. Inovações, como a criminalização de contravenções penais, ou a proibição da construção de usinas nucleares, acabaram se perdendo nas negociações políticas com setores mais conservadores.

Algumas das propostas iniciais levam em conta a questão ambiental mas acabam não fazendo parte do cumprimento da função social da propriedade. O que se percebe é que as discussões são muito disputadas entre os apoiadores da reforma urbana e o setor empresarial da construção civil, refratárias ao controle do uso do solo e às intervenções na gestão do uso do solo urbano pela população.

5

A judicialização dos conflitos socioambientais urbanos

5.1. O direito plural na modernidade

O momento atual é de transição. Estamos convivendo com fundamentações do paradigma moderno, em declínio, e uma nova ordem sócio-econômica e cultural, que se reflete em todos os setores do conhecimento. No direito, o paradigma do positivismo é posto à prova, na medida em que existe uma inconformidade entre uma ordem ideal e uma desordem real, na qual a ordem jurídica é contrariada por acontecimentos para os quais ela não sabe dar respostas eficazes (FARIA, 1988 apud WOLKMER, 2001:72). Neste mesmo processo surgem e se legitimam novos direitos, que se articulam, se sobrepõem e modificam os antigos, já implementados ou apenas reivindicados.

O pluralismo jurídico uma das correntes da sociologia do direito⁶⁹, dentro da teoria crítica do direito, estuda as formas e os focos da crise do modelo de direito vigente, buscando alternativas mais efetivas para a concretização do direito diante das novas realidades sociais. Trata-se de uma ferramenta importante na análise dos conflitos socioambientais que surgem como resultado da constitucionalização de direito difuso (meio ambiente) e coletivo (habitação), esse último também construído e conquistado pelos movimentos sociais através de lutas.

Mesmo buscando estudar e reconhecer as formas não estatais de produção de direitos, não nega a importância do Estado, principalmente nas realidades latino-americanas, onde as carências são amplas e atingem a maioria da população, que convive secularmente com o intervencionismo, o autoritarismo e a dependência (WOLKMER, 2001:181). Na verdade, se busca refletir sobre a adequação do Estado e suas instituições aos processos políticos controlados pela própria sociedade civil, criando mecanismos democráticos de participação, de ação comunitária e construção do consenso.

O paradigma da modernidade, da produção econômico-social da burguesia capitalista, prevaleceu durante os séculos XVIII e XIX. A expansão do tecno-cientificismo que se seguiu à Revolução Industrial e ao Iluminismo, se refletiu no positivismo, cujos valores essenciais da competição, da materialidade, da ordem, da segurança, do progresso, da liberdade e do pragmatismo utilitário, fundamentaram os estudos nas ciências humanas.

“A ciência e a técnica modernas, tal como concebidas pelo Ocidente europeu e como se expandiu pelo mundo, foram instituídas como critério de verdade, como se essa verdade tivesse uma bondade moral naturalmente nela inscrita. Com isso, a verdade científica deslocou outras formas de construção de conhecimento [...] o Estado e os gestores passaram a evocar a verdade científica como se fosse *A Verdade*.” (PORTO-GOLÇALVES, 2004: 42)

No direito, prevaleceu uma cultura jurídica unitária, com racionalidade formal e legalidade estatal, cuja expressão se deu na dogmática jurídica e nos processos de codificação e consolidação de proposições abstratas, impessoais e coercitivas, formuladas, interpretadas e aplicadas pelo Estado (WOLKMER, 2001:67-9).

⁶⁹ Que também possui nuances mais “conservadoras” e mais “progressista”.

Neste sentido, Habermas criticou o direito como tecno-ciência por ser uma “ideologia que tenta por em prática, sob qualquer preço, o conhecimento técnico e a ilusão objetivista das ciências.” (apud WOLKMER, 2001:67). Boaventura de Sousa Santos critica a redução realizada pelo “senso comum”, dos espaços do direito, da política e do conhecimento:

“A segunda característica estrutural das sociedades capitalistas é que a existência dessas constelações de poder, de direito e de conhecimento é ignorada, ocultada ou suprimida por toda uma série de estratégias hegemônicas que convertem a redução da política ao espaço da cidadania em senso comum político, a redução do direito ao estatal em senso comum jurídico e a redução do conhecimento científico em senso comum epistemológico.” (SOUSA SANTOS, 2002:326)

Ao mesmo tempo, pode-se avaliar que os avanços científicos e técnicos conquistados foram (e são), mesmo que avanços, muitas vezes utilizados para a alienação, repressão e desumanização dos homens e não foram suficientes para realizar a justiça plena, a emancipação e a libertação do homem, inclusive nas relações com a natureza (WOLKMER, 2001:68). Pelo modelo tecno-jurídico-clássico, refletido no princípio do devido processo legal, as pessoas são consideradas iguais perante a lei, mesmo que estejam em condições desiguais sócio-economicamente:

“A atividade julgadora, na qualidade de tarefa técnica, reduz-se à mera subsunção dos fatos à normas, pouco importando os aspectos sociais, políticos e econômicos que envolvem litígios. Como geralmente os tipos de casos se repetem, as decisões técnico-jurídicas sobre os mesmos transformam-se em rotina e passam a ser padronizadas, não se levando em conta as peculiaridades dos litígios e principalmente seus aspectos extrajurídicos.” (SANTOS, 1990:72)

O modelo do tipo de legalidade voltada ao passado, no qual sujeitos individuais são castigados por terem praticado dano, não acompanha as mudanças ocorridas no Estado Social, sob o qual a administração dos conflitos significa a prevenção ao seu acontecimento, por meio de regras e programas de incentivo a comportamentos dirigidos à coletividade (SANTOS, 1990). Imagine-se ainda que, quando uma demanda atinge o Judiciário, significa que as políticas preventivas de conflitos não foram capazes de resolvê-los e, presume-se que o Judiciário teria essa capacidade, muitas vezes, através da imposição de condutas à Administração Pública, que funciona sob outras regras e contingências.

“O Estado, por sua vez, trata-se de uma estrutura complexa e contraditória, inserida no sistema global da sociedade, congregando e representando relações entre indivíduos, classes e grupos sociais com interesses em conflito. [...] A legislação, por exemplo, surge de semelhantes conflitos. O Judiciário decide sobre tais conflitos. [...] Tais conflitos, seja no âmbito do Legislativo, do Executivo, do Judiciário ou das diversas agências administrativas do Estado, são filtrados pelo sistema jurídico, que lhes fornece uma resposta específica, sob a forma de decisão legislativa,

administrativa ou judicial. O sistema jurídico parte, assim, dos conflitos sociais e aos mesmos retorna.” (SANTOS, 1990: 8-9)

O processo de globalização econômica, que vem desde a década de 70, está impondo uma nova ordem política, social e jurídica, ainda desconhecida em todas as suas dimensões. A racionalidade jurídica que funcionou para organização das instituições no modelo liberal-burguês, passa por um colapso, por não mais atender a realidade complexa dos sistemas organizacionais e dos novos sujeitos sociais surgidos no processo financeirização⁷⁰ do capitalismo.

As sociedades capitalistas passam por modificações no sistema de produção, que se descentraliza e se flexibiliza em busca de matéria prima e mão-de-obra baratos, marcando a nova divisão do trabalho, informalizada e precária. A concentração do capital se amplia e se reproduz nos próprios mercados financeiros (CHESNAIS, 2005:35), ligados entre si fora do âmbito das nações (ARNAUD, 1999:12-3).

As modificações no sistema de produção estão gerando e intensificando, tanto em países centrais quanto em periféricos, contradições sociais e instabilidades que se refletem no agravamento da exploração, da exclusão e da miséria nos países periféricos (WOLKMER, 2001:355 e CHENNAIS, 2005:67), na legitimidade do Estado, assim como na produção e aplicação da justiça (WOLKMER, 2001:70).

Essa é a nossa sociedade, a sociedade de risco (BECK, 1995). Segundo o autor, em sua obra *Ecological Politics in a Age of Risk*, nas sociedades de risco existe uma incompatibilidade entre os riscos e perigos produzidos pela industrialização e as relações de definição (base epistemológica e cultural das políticas ambientais: leis, instituições e capacidades), que estão ultrapassadas qualitativamente.

“Por outras palavras, as sociedades de risco são atormentadas pelo paradoxo de quanto maior for a degradação ambiental, observada e possível, maior é o peso das leis e normas ambientais. Contudo, simultaneamente, nenhum indivíduo nem instituição parecem ser responsabilizados especificamente por alguma coisa.” (BECK apud GOLDBLATT, 1996:241)

Nos países periféricos pode-se dizer que os riscos são maiores, tendo em vista a base social empobrecida e fragmentada e a desorganização institucional sobre a qual se manifestam esses fenômenos. A questão se torna mais complexa tendo em vista que o ordenamento jurídico e suas instituições funcionam a partir da lógica privatista, que não conseguiu atingir soluções adequadas no caso das tensões coletivas estruturais da sociedade brasileira, como a concentração da riqueza, as desigualdades sociais e a exclusão de milhões de pessoas ao acesso a terra, tanto em áreas rurais quanto urbanas (WOLKMER, 2001:105-6).

Os conflitos coletivos no Brasil nascem e se transformam, por assim dizer, das reivindicações pela implementação dos direitos fundamentais, que refletem carências materiais pelo não atendimento às necessidades essenciais que atinge a grande maioria da população (WOLKMER, 2001:105).

⁷⁰ Processo tratado por CHESNAIS, FRANÇOIS (org.); tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Boitempo, 2005.

O caráter excludente das instituições oficiais que aplicam o direito oficial abre espaço para que os movimentos sociais de marginalizados e despossuídos procurem com suas próprias forças e condições, práticas jurídico-sociais alternativas para ter suas expectativas minimamente atingidas. Dessas práticas cotidianas surgem novas relações, “emergem direitos igualmente reconhecidos que acabam não só legitimando a ‘ilegalidade’, mas edificando ‘outro Direito’ sob novas formas de legitimação.” (WOLKMER, 2001:107).

A reformulação dos papéis institucionais, em especial o Estado-nação, é outra face do processo de globalização. Ocorre a expansão dos sistemas regionais (mercados comuns) de países em busca de fortalecimento econômico e da construção de uma identidade específica e, em nível local, com o reaparecimento das culturas locais e a sociedade civil, representada por ONGs e Associações. As disputas passam a acontecer inclusive entre os níveis institucionais, o global entra em disputa com o nacional, num contexto que se desenvolve o local, representando o fenômeno de fragmentação das soberanias nacionais (ARNAUD, 1999:24).

O Estado-nação passa por um ajuste estrutural, com seu papel sendo reduzido e transferido para a iniciativa privada. Apesar de cada vez mais problemático, continua como um ponto de referência obrigatório, principalmente com relação à gestão de setores não “rentáveis”, como a proteção social e os serviços públicos (ARNAUD, 1999:15 e 25), assim como garantidor do respeito à democracia e dos direitos humanos (ARNAUD, 1999:12-3). Esse é o caso da defesa e aplicação dos direitos sociais e difusos, como o ambiental. Como assinala BENJAMIM:

“[...] embora vários sejam os atores da proteção ambiental na América Latina, o Estado (ele mesmo grande poluidor!) é, de longe, apesar de toda sua fragilidade, o mais forte e, em alguns países, surpreendentemente o mais atuante”. (BENJAMIN, 1994:99 apud BORGES, 1998:26-7)

Entre as instituições que vêm sendo repensadas está o sistema Judiciário oficial-estatal. A Justiça brasileira vem sendo criticada sob ponto de vista econômico, por sua morosidade, inépcia, baixa eficiência gerencial, insensibilidade ao equilíbrio das finanças públicas, suas crescentes despesas de custeio e por suas próprias sentenças, que comprometeriam o ajuste fiscal, poriam em risco a estabilidade monetária e travariam as reformas previdenciária, tributária e federativa (FARIA, 2003:2).

Outras críticas apontam a indiferenciação entre os sistemas (político, social e judiciário) é considerada outro elemento que se converte, na prática, em sinônimo de denegação de justiça, já que os tribunais ficam sobrecarregados com funções que não lhe são próprias e em conflitos com os outros poderes (FARIA, 2003:19), denotando uma verdadeira crise de identidade e de legitimidade.

Para SOUSA JR. (2003:8) o problema está na seletividade e na pouca transparência da Justiça, principalmente quando está em jogo o enquadramento jurídico dos conflitos sociais. Nesses casos falta a percepção de que os conflitos são necessários à mudança social gora interferências, inclusive judiciais, que criminalizam os próprios conflitos e cristalizam o domínio de grupos e práticas anacrônicas.

A crise de identidade do Poder Judiciário condiz com as contradições da cultura jurídica nacional refletida nas ações de seus agentes (advogados, promotores e juízes) construída sobre uma racionalidade formalista, técnico-dogmática, incapaz de acompanhar o ritmo das transformações

sociais e a especificidade cotidiana dos novos conflitos coletivos. (WOLKMER, 2001:99 - 105). Sua legitimidade enquanto Poder Estatal imbuído de prerrogativas é questionada por sua ineficácia na representação dos interesses coletivos, já que o acesso à justiça é dificultado pelos custos com serviços advocatícios e despesas judiciais, deixando de fora grande parte das camadas populares marginalizadas (WOLKMER, 2001:98- 101). E, quando existe a prestação jurisdicional, em alguns casos, “deixa de decidir para não agravar os conflitos” (WOLKMER, 2001:102).

Diante desse quadro, OLIVEIRA e PEREIRA (1988:26-31 apud WOLKMER, 2001:102 - 104) apontam para duas alternativas: a) a ampliação e a melhoria da qualidade dos canais institucionais de acesso à justiça, aproximando os serviços dos cidadãos e aumentando o controle social sobre a atuação das instituições; b) o reconhecimento e apoio às instancias informais de resolução e negociação, institucionalizados ou não-oficiais. Essas são algumas das “bandeiras” levantadas e justificadas pela corrente teórica da sociologia que redescobre o pluralismo jurídico, avaliando não ser possível “[...] uma democratização plena da sociedade se uma de suas instituições essenciais [Justiça] se conserva como modelo instrumental resistente, porque ele se tornará obstáculo à própria mudança.” (SOUSA Jr., 2003:2).

“O pluralismo jurídico não se confunde pois com a defesa do direito não-estatal. Seu principal esforço teórico é explicar a convivência contraditória, por vezes consensual e por vezes conflitante, entre vários direitos observáveis numa mesma sociedade.” (FALCÃO, 1984:83)

A crise do modelo moderno, no qual o Estado e suas instituições compõem a hegemonia na aplicação do direito, combinado com as novas problemáticas sócio-econômicas, ambientais e culturais geradas no processo de globalização, deram espaço ao surgimento de manifestações não-estatais de produção e aplicação do direito, não necessariamente contra o regime, mas toleradas por ele para viabilizar sua posição hegemônica (FALCÃO, 1984).

“A dogmática jurídica concebida enquanto saber começa a vivenciar uma profunda crise, por permanecer rigorosamente presa à legalidade formal escrita, ao tecnicismo de um conhecimento abstrato e estático e ao monopólio da produção normativa estatal, afastando-se das práticas sociais cotidianas, desconsiderando a pluralidade de novos conflitos coletivos de massas, desprezando as emergentes manifestações extralegislativas, revelando-se desajustada às novas e flexíveis formas do sistema produtivo representado pelo Capitalismo globalizado, dando pouca atenção às contradições das sociedades liberal-burguesas (principalmente aquelas provenientes de necessidades materiais dos pólos periféricos) e, finalmente, sendo omissa e descompromissada com as mais recentes investigações interdisciplinares. [...] suas regras vigentes não só deixam de resolver os problemas, como ainda ‘não conseguem mais fornecer orientações, diretrizes e normas capazes de nortear’ a convivência social. Ora, não tendo mais condições de oferecer soluções funcionais, o modelo técnico de positivismo jurídico dominante revela-se a própria fonte privilegiada da crise, das incongruências e das incertezas.” (WOLKMER, 2001:75)

Passa-se, então, a discutir a possibilidade de um novo paradigma que fundamente uma nova hegemonia capaz de sustentar o equilíbrio entre predomínio da vontade geral, da maioria, sem negação das particularidades das minorias, em respeito às diferenças, à autonomia e em nome da tolerância.

“Uma teoria crítica que pretende ser socialmente eficaz não pode contentar-se com o facto de identificar apenas o mapa estrutural das sociedades capitalistas, nem pôr a descoberto a natureza mistificadora do senso comum que, ao mesmo tempo, lubrifica e oculta (e lubrifica porque oculta) as complexas constelações de poder, de direito e de conhecimento: tem que se transformar num senso comum novo e emancipatório. [...] O seu contributo [...] para os sentidos comuns novos e emancipatórios, reside, antes de mais, na identificação e caracterização das constelações de regulação, isto é, dos múltiplos lugares de opressão nas sociedades capitalistas e das interligações entre eles. Reside também na identificação e caracterização da pluralidade de agentes sociais, dos instrumentos sociais e dos conhecimentos sociais susceptíveis de serem mobilizados em constelações de relações emancipatórias.” (SOUSA SANTOS, 2002:327)

Esse novo partido deve atender à compreensão da realidade, estruturada na proliferação de espaços políticos locais, na diversidade intra-social, na emancipação e libertação potencial das experiências plurais e na construção do conhecimento “menos pretensioso”, contextualizado, aproximado e provisório, a partir da práxis (WOLKMER, 2001; SOUSA SANTOS, 1989).

A partir da década de 80, juristas preocupados com as questões sociais desenvolveram trabalhos empíricos de acompanhamento dos movimentos populares, buscando conhecer essas práticas, uma vez que a superação do paradigma positivista nas formas alternativas “[...] assumem uma perspectiva que transcende os limites normativos da dogmática, procurando captar antagonismos sociais e conferindo dinamismo e flexibilidade aos mecanismos jurídicos legais e extralegis, estatais e extra-estatais.” (CAMPILONGO, 1987: 14 apud WOLKMER, 2001:76).

Dos estudiosos brasileiros se destacam FALCÃO (1984) e SOUSA Jr.(1984), entre outros trabalhos latino-americanos ILSA (1989), ROJAS (1982), PALÁCIO (1985), ARDILA (1991) e ARDILA e CLARK (1992). Tendo sempre como referência os trabalhos do Professor português Boaventura Sousa Santos, em especial aquele que realizou a partir de estudos das relações entre os moradores da favela que denominou “Pasárgada” (SOUSA SANTOS, 1987).

SOUSA SANTOS coloca que o carácter jurídico das relações sociais na sociedade pós-moderna se dá sob diversas “constelações” de juridicidade que se dividem em seis conjuntos estruturais básicos: ao direito doméstico (relações do espaço familiar), da produção (relações de trabalho assalariado), da troca (relações do mercado, *lex mercatoria*), da comunidade (relações entre grupos sociais), territorial ou estatal (do espaço da cidadania, especialmente na modernidade), sistêmico (relações entre os Estados-nação no sistema mundial).

O autor aponta que esses conjuntos estruturais de direito se combinam de diferentes formas em cada campo social, variando em especial de acordo com os limites das instituições do espaço estrutural que normatizam. Nessas combinações de direitos, o direito Estatal é preponderante na maioria das vezes, já que está disseminado em diferentes espaços estruturais e campos sociais. O direito

estatal, pode tomar as combinações de uma forma integrada “mesmo que se trate de uma totalidade ilusória” em que sobreestime as suas capacidades regulatórias, prometendo mais do que aquilo que pode oferecer (SOUSA SANTOS, 2002:300). A magnitude do direito estatal engloba diversos subcampos que se combinam de diversas maneiras com as outras formas do direito e acabam colocando numa situação mais frágil aquele que já está na parte mais fraca na relação de poder (SOUSA SANTOS, 2002:303).

Mais um dos aspectos contraditórios desse momento da pós-modernidade é a expansão dos direitos (em qualidade e quantidade), a despeito das possibilidades, cada vez mais complexas, de sua efetivação, tanto com relação às limitações institucionais, financeiras, quanto em relação à compatibilização da pluralidade de direitos intra (incongruência de direitos) e extra (sistemas diferentes atuando simultaneamente) sistema jurídico estatal. Essa contradição observada por PALÁCIO para o caso colombiano, encaixa-se perfeitamente ao brasileiro:

“En el caso colombiano vemos, de un lado, la ampliación los derechos a la reclamación judicial, al tiempo que vivimos unas políticas económicas que reducen, recortan o reestructuran las instituciones públicas y, en particular, aquellos sectores que parecieran el legado de las conquistas de la fase capitalista fordista: el SENA, la Universidad Nacional, el sistema de seguridad social, etc. Igualmente es paradójico, la reforma del régimen laboral a través de reformas como la Ley 50 de 1990 y, simultáneamente, la consagración constitucional de nuevos derechos.” (PALÁCIO, 1993:129)

A eclosão dos direitos sociais contemporâneos se fundamenta, em parte, pela permanente insatisfação social, pelas necessidades materiais e culturais geradas pela sociedade industrial de massa e pelo paradigma individualista de cultura, que incentivam o consumo como forma de valorização do ser humano (WOLKMER, 2001:96 e 163).

Esse processo permanente de reinvenção e criação de direitos (individuais, políticos, sociais, difusos) também está diretamente relacionado ao grau de eficácia das respostas às situações de privação, negação ou ausência de atendimento às necessidades fundamentais para a satisfação da vida humana, em especial nos países da periferia, como o Brasil, onde muitos desses direitos já foram admitidos oficialmente, mas não concretamente (WOLKMER, 2001:91 e 164).

Num cenário marcado pelos antagonismos econômicos e de interesses entre os extratos sociais, o quadro é de permanente pluralidade de conflitos, contradições e demandas, aprofundadas pelas modificações trazidas pela globalização, em oposição aos países pós-industrializados, nos quais seus efeitos sociais são de outra monta já que, mesmo com o encolhimento do Estado-nação, houve a implementação do Estado de bem-estar para todos, com a garantia dos direitos civis, políticos e sociais básicos. A plataforma de reivindicações de direitos nesses países parte, desta forma, de uma base social de conquistas mais igualitária, permitindo que avancem para a materialização dos direitos de quarta e quinta gerações, relativos à segurança, ao consumo e ao meio ambiente (WOLKMER, 2001:164). Desta forma, a ‘importação’ desses direitos para as realidades periféricas não pode se dar sem adaptações à realidade social, política, econômica e, logicamente, ambiental.

É a partir da compreensão dessa realidade e da pluralidade de direitos que nela incidem que devemos refletir sobre a emergência da questão ambiental e a implementação do direito ambiental no

espaço urbano. Ao considerarmos a diversidade de relações entre os grupos sociais e a natureza, muitas construídas à margem do sistema capitalista (e de suas normas), não podemos desconsiderar ou ignorar os povos tradicionais, como índios, quilombolas e caiçaras que fazem parte dessa mesma realidade.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a emergência da problemática ambiental recoloca a crise dos paradigmas científicos da modernidade no que se refere à fragmentação do conhecimento e ao antagonismo entre o homem e a natureza. A ciência moderna, por meio do método cartesiano, levou ao pensamento mecanicista, voltado à quantificação e medição dos fenômenos, em que a natureza foi reduzida à matéria-prima. O conhecimento sobre o “mundo social” e do “mundo natural” se fragmentou entre as ciências naturais e sociais.

Neste sentido, o novo paradigma para compreensão e enfrentamento das questões ambientais deve buscar romper com a visão fragmentada e reduzida da realidade, como forma de compreender as múltiplas realidades que formam um conjunto de sistemas atuantes ao mesmo tempo e no mesmo espaço. Existe a necessidade, para tanto, da convergência das formas de conhecimento científicas e não-científicas, numa interdisciplinaridade esclarecedora. Nesse sentido, a adequação do marco teórico do pluralismo jurídico ao reconhecer “[...] que a vida humana é constituída por seres, objetos, valores, verdades, interesses e aspirações marcadas pela essência da diversidade, fragmentação, circunstancialidade, temporalidade, fluidez e conflituosidade.” (WOLKMER, 2001:172).

Em segundo lugar, cabe refletir sobre a relação entre a questão ambiental e o direito, a partir das origens do direito ambiental e sua relação com a ordem normativa e institucional oficial. No Brasil, pode-se dizer que a origem do direito ambiental esteve ligada à forma sistêmica de direito, ao direito internacional, assim como da própria *lex mercatoria*, já que as agências internacionais de financiamento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) foram as que primeiro impuseram as normas ambientais como condição dos negócios, pressionados por reivindicações de movimentos ambientalistas, principalmente nos países pós-industriais. Posteriormente, esse direito foi incorporado pelo próprio Estado. São colocações tomadas a partir das observações de BENJAMIN analisando o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira:

“O surgimento da proteção legal ao meio ambiente no Brasil e nos países menos desenvolvidos é [...] resposta às pressões externas, feitas por outros países e por organismos internacionais. Segundo ele [Benjamin], a inserção da proteção legal do meio ambiente nos sistemas jurídicos latino-americanos obedeceu ao seguinte percurso: ‘Primeiro, como imposição das nações industrializadas ou modismo de uns poucos setores da sociedade; depois, como uma das vertentes da crítica mais geral ao chamado ‘Direito tradicional’; e, finalmente, como necessidade real, reconhecida por importantes segmentos sociais e acadêmicos locais, ou seja, como instrumento vital para alcançar certos objetivos sociais não albergados na ordem jurídica até então vigente.’”(BENJAMIN 1994:94 apud BORGES, 1998:12)

Alguns autores acreditam que a partir daí surge um novo paradigma, incluído numa mudança maior pela qual estão passando as ciências modernas, “[...] principalmente as naturais, sofre[m] esta mudança paradigmática do pensamento positivista, cartesiano, mecanicista, para um

pensamento holista [...] orgânico.” (BORGES, 1998:15). Esse caráter teria ampliado a cidadania ao serem integrados aos direitos liberais e sociais, ampliando o conteúdo dos direitos fundamentais, por representar mais que a tutela de um novo bem, meio ambiente, a revalorização da pessoa em suas relações com o meio ambiente.

A emergência da questão ambiental num contexto de revisão do próprio direito como concebido no paradigma da modernidade, leva à adoção de um novo marco teórico adequado para a compreensão da realidade e encaminhamento de alternativas que superem as dificuldades atuais.

Neste sentido, a teoria jurídica deve compreender a questão ambiental dentro de um processo mais amplo de questionamento da racionalidade capitalista e dos modos de produção hegemônicos no mundo contemporâneo. Outra preocupação deve estar na ampliação do conceito de meio ambiente, superando a dicotomia entre sociedade e natureza, considerando-o em suas dimensões sociais, econômicas, urbanas e naturais e as respectivas disputas político-sociais que nela se engendram (BORGES, 1998:22).

Mesmo de caráter difuso, o direito ao meio ambiente se materializa em conflitos entre pessoas, físicas ou jurídicas, que infringem o direito da coletividade em nome de direitos ou interesses individuais ou coletivos. Essa dimensão não pode ser esquecida e acrescida numa análise de quais são os interesses que incorporaram a questão ambiental ou foram incorporados por ela, e na busca efetiva da implementação desse direito.

Nos estudos sobre a avaliação da efetivação do direito ambiental (oficial), em especial nos países de terceiro mundo, como o Brasil, deve-se levar em conta a pluralidade dos direitos coletivos reivindicados ou já conquistados, formais ou informais, compatibilizando-os com a manutenção e ampliação dos direitos sociais. Caso contrário, se aplicado de forma descolada da realidade, pode se tornar um instrumento de injustiça social e do aumento dos problemas ambientais.

Neste sentido, deve-se reconhecer a diversidade dos obstáculos à implementação do direito ambiental, como a defasagem entre os direitos e a estrutura do sistema judiciário, a expansão de formas não estatais de direitos e ainda o fato de que a implementação do direito ambiental não prescinde da implementação de direitos anteriores, como os sociais, que lhe dão suporte e viabilidade. A teoria do pluralismo jurídico é uma ferramenta adequada para avaliar a discrepância entre o reconhecimento oficial dos direitos difusos e seu real funcionamento, por tornar possível a avaliação dos arranjos entre os direitos oficiais e não oficiais, implementados ou não.

5.2. Funcionamento do Poder Judiciário

A República Federativa do Brasil está dividida em três poderes: Legislativo, que cria as leis; Executivo, que as executa e administra o país; e Judiciário, com a função de julgar os conflitos de interesses que surgem na sociedade, fazendo a aplicação da lei aos casos concretos.

A atividade jurisdicional do Poder Judiciário é exclusiva e inafastável, ou seja, seus membros são obrigados a analisar todas as questões que lhe forem apresentadas em juízo, sem poder escusar-se de julgar por qualquer motivo, nem mesmo com alegação de lacuna ou imprevisão legal. De acordo com o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Outra característica importante é que a prestação jurisdicional só acontece com a provocação por parte dos interessados, ou seja, mantém-se inerte até que provocado,

além de pronunciar-se somente sobre o que foi questionado. Desta forma, sua competência essencial é a resolução dos conflitos sociais jurisdicionados, decidindo em cada caso quem está certo, quem está errado, amparando-se nos institutos jurídicos e no direito aplicável ao caso em litígio.

A estrutura do Poder Judiciário é definida na Constituição Federal. Sendo assim, a criação de um juízo não previsto o torna ilegítimo e de exceção (segundo o direito posto positivado).

O Sistema Judiciário possui organização própria, baseada nos órgãos e na hierarquia que os organiza. Os órgãos ou juízos do Poder Judiciário são os seguintes (artigo 92, CF): O Supremo Tribunal Federal – STF, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, o Tribunal e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

As funções judiciais podem ser desempenhadas por magistrados monocráticos ou singulares, ou por colegiados, quando as deliberações são por maioria ou por unanimidade.

Na Federação brasileira vigora o princípio do dualismo judiciário, ou seja, coexistem órgãos da Justiça Estadual (gerida pelo Estado) e da Federal⁷¹ (gerida pela União), ambas consideradas da Justiça Comum ou ordinária; e as Justiças Especiais ou especializadas (geridas pela União). A Justiça Comum Estadual, tem competência residual, ou seja, sob sua jurisdição estão os casos que não são da competência das Justiças Especializadas e da Justiça Federal.

O órgão máximo do sistema é o STF, superior aos juízos comuns (estaduais e federais) e especiais. São 11 ministros escolhidos pelo Presidente da República após aprovação por maioria absoluta dos membros do Senado Federal, atendidas algumas regras, entre as quais de que possua notável saber jurídico e reputação ilibada. A principal competência do STF é a de julgar causas de violação da Constituição Federal.

O CNJ é o órgão com atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (criado por Emenda Constitucional em 2004) e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. É um órgão que representa a abertura do Judiciário para o acompanhamento externo, controle social, com possibilidade de responsabilização por má prestação jurisdicional, por exemplo.

O STJ é o tribunal superior da Justiça Comum, cuja função precípua é guardar a autoridade do ordenamento jurídico federal comum infra-constitucional (WAGNER JR. et. al. 2007:81), cuidando da guarda da uniformidade da interpretação das leis federais, harmonizando as decisões dos tribunais regionais federais e dos tribunais estaduais de segunda instância. Também aprecia recursos especiais cabíveis quando contrariadas leis federais. Possui, no mínimo, 33 ministros, também nomeados pelo Presidente da República, após aprovação no Senado, mas deve prover das carreiras da Advocacia, do Ministério Público ou da Magistratura. As Justiças Especiais (do Trabalho, Eleitoral e Militar) contam com Juízes e Tribunais Superiores específicos.

O Sistema Judiciário está estruturado em graus de jurisdição e submetido ao princípio do duplo grau de jurisdição. Desta forma, qualquer causa que entre no sistema está sujeita a duplo exame, por órgãos diversos: um primeiro (julgamento ordinário) de primeira instância e um reexame (julgamento revisional ou recursal) de segunda instância.

⁷¹ Existe divergência doutrinária a respeito da Justiça Federal integrar a justiça comum, discussão a que não cabe aprofundamento neste trabalho.

Como regra geral, podemos dizer que o primeiro grau de jurisdição (1ª instância) é exercido por um juízo monocrático, e o segundo é exercido por um juízo colegiado. Mas podem ocorrer casos, de assuntos específicos, apresentados diretamente a instâncias superiores. Os juízos de primeira instância são distribuídos em unidades territoriais, Comarcas, que dividem a administração da Justiça Estadual.

O Juiz profere decisões interlocutórias e definitivas. As interlocutórias (ao longo do processo) sobre pedidos liminares dos processos ou decisões processuais (providenciar citação, produção de provas, depósito de honorários de perito, pronunciamento das partes, etc.) cujos despachos também podem ser submetidos a recursos (um deles o Agravo de Instrumento). As definitivas, colocadas na sentença (com ou sem análise do mérito). Após o veredicto alguma das partes do processo pode pedir um reexame e a ação poderá ser submetida a uma instância superior, e ser novamente apreciada pelo órgão colegiado.

Esses órgãos colegiados são as Câmaras dos Tribunais de Justiça, divididas tematicamente, que deliberam por maioria ou por unanimidade. A reunião de Câmaras que trabalham sobre uma mesma temática ou especialidade é chamada de Seção. Em São Paulo, existem as Seções Criminais e Cíveis, de Direito Público e de Direito Privado. O Tribunal também pode se reunir Pleno para julgamento de determinados temas e deliberações administrativas.

O Ministério Público é instituição integrante do Sistema Judiciário cuja função é essencial à Justiça (artigo 127, CF). Responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. A Constituição Federal de 1988 reservou todo um capítulo às atribuições do Ministério Público, considerando-a permanente e essencial à Justiça. Também existe uma divisão do Ministério Público de acordo com a Jurisdição em que atua, ou seja, existe o Estadual e os da União (Federal, Militar, do Trabalho e do Distrito Federal). Para maior eficiência dos trabalhos do MP em matéria de interesses difusos e coletivos, foram formadas Promotorias especializadas (cidadania, meio ambiente, habitação e urbanismo, idoso, pessoas portadoras de deficiência, consumidor e infância e juventude). Na esfera civil

“[...] o Ministério Público atua, como órgão agente, quando propõe ações (cíveis públicas ou outras menos comuns, como nulidade de casamento, interdição, mandado de segurança, mandado de injunção, medidas cautelares, etc.), ora como órgão interveniente, quando oficia em processos que o legislador considerou relevantes, nos quais haja interesse público evidente.

No âmbito extraprocessual, o Ministério Público tem, ainda, várias outras atribuições, por exemplo, exercer o controle externo da atividade policial, conforme determina o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, bem como é obrigado a atender ao público, fiscalizar as fundações, asilos, creches, etc.” (WAGNER JR. et. al., 2007: 124).

Por fim, a Defensoria Pública também é outra instituição essencial ao exercício da função jurisdicional pelo Estado (artigo 134, CF), incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º, LXXIV, CF. No Estado de São Paulo, a

instituição foi criada apenas em 2006 e ainda está sendo organizada. Até então a função era exercida pela Procuradoria Geral do Estado e por advogados conveniados pela Ordem dos Advogados.

Esclarecidos os pontos básicos sobre o funcionamento e funções essenciais do Sistema Judiciário Brasileiro, cabem alguns esclarecimentos sobre o enfoque desse trabalho. Foram selecionados para análise acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (segunda instância, justiça comum). São decisões sobre recursos interpostos para questionar decisões interlocutórias (Agravos de Instrumento) e para revisão das sentenças sobre o mérito dos casos (Sentenças)⁷².

5.3. A Ação Civil Pública

As Ações Cíveis Públicas representam a maioria dos casos levantados nesse estudo, sendo a principal ferramenta judicial utilizada para defesa de interesses e direitos coletivos e difusos⁷³. Desta forma, será realizado um breve esclarecimento sobre as principais características da lei e a inovação que ela representa no sistema processual.

“Salta à vista o aspecto político da tutela dos interesses difusos, na medida em que é evidente que os procedimentos normais de mediação do sistema político mostraram sua insuficiência, daí resultando o conflito de massa.

O problema fundamental da proteção desses novos interesses reside, assim, na correta colocação institucional dos procedimentos de mediação que têm por objeto a solução de conflitos metaindividuais.

Reconhecer a existência dos interesses difusos, pretender sua tutelabilidade e, ainda, criar instrumental necessário à sua efetivação significa, evidentemente, acolher novas formas de participação, como instrumento de racionalização do poder.” (GRINOVER, 1984 apud MIRRA, 2004:143)

Primeiramente cabe um primeiro adendo sobre as dimensões do dano ambiental. Pois que o dano ambiental pode atingir ao mesmo tempo o meio natural, cultural e artificial (transformado pelo homem), como bens coletivos da sociedade. Porém, ao mesmo tempo, uma mesma atividade que lese o meio ambiente atinge a esfera privada, interesses e direitos individuais. Essa distinção se torna

⁷² Por este trabalho tratar da leitura realizada por magistrados (juristas) sobre os conflitos entre direitos e realidade urbano-ambientais, uma leitura com caráter interdisciplinar, foi organizado um **Glossário** de vocábulos que pudesse ajudar na compreensão mútua desses universos distintos e ao mesmo tempo muito imbricados na gestão do espaço urbano.

⁷³ Importante destacar, entretanto, que não se trata do único instrumento processual para a proteção do meio ambiente. Entre outros, está a Ação Direta de Inconstitucionalidade (de leis e atos normativos contrários aos princípios constitucionais de preservação ambiental, como no GRUPO 5); a Ação Popular (para anulação de atos administrativos efetiva ou potencialmente lesivos ao meio ambiente) e o Mandado de Segurança Coletivo (também para anulação de atos administrativos lesivos ao meio ambiente).

importante quando analisamos os tipos de lesão ambiental que estão sendo suscitadas no Judiciário. “A distinção ora apresentada mostra-se importante, pois não é raro que sob a denominação de ‘dano ecológico’ encontremos confundidas essas duas idéias.” (MIRRA, 2004:67).

A partir do reconhecimento da necessidade de proteção do direito ambiental em seus inúmeros diplomas normativos, faltavam instrumentos jurídicos processuais para torná-los efetivos, diante da inadequação do sistema processual tradicional para a tutela de interesses coletivos e difusos (MIRRA, 2004). A criação da Ação Civil Pública representa um dos esforços na superação das limitações das regras clássicas, voltadas apenas à reparação de danos sofridos individualmente. É uma ação desenvolvida para a defesa de direitos difusos e coletivos, que incluem a qualidade de vida, a saúde, a qualidade do ar, o consumidor (coletivamente), bens de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico.

“[...] a simples titularidade de direitos pelo cidadão comum não tem sentido verdadeiro se não vier acompanhado de instrumentos adequados que permitam a sua reivindicação e a sua proteção integral, de nada servindo, com efeito, o reconhecimento e a proclamação de direitos no plano formal se não forem ao mesmo tempo assegurados e implementados mecanismos para a sua efetivação.” (MIRRA, 2004:123)

SANTOS (1990:23) comenta como se deu esse processo de ‘lutas não revolucionárias’ de reformulação da legislação processual, a partir da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo, quando no início dos anos 80, passou a exercer novas funções para reparação e prevenção de danos causados ao meio ambiente.

“[...] as insuficiências do sistema mostravam-se [...] de difícil reparação e tornavam ainda assim incerta a abertura plena da via judicial à proteção desses novos direitos. Formou-se, a partir daí, progressivamente, entre os estudiosos da matéria, um consenso quanto à imperiosidade de intervenção legislativa para regular integralmente a disciplina processual da matéria, por intermédio de um instrumento específico.”(MIRRA, 2004:136)

A formulação da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985 referente à ACP, foi inspirada em alguns dispositivos da ação popular e da Política Nacional de Meio Ambiente. Posteriormente sofreu algumas alterações introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor. A Lei proporciona a tutela preventiva, para evitar o acontecimento do dano, por meio de ações cautelares e de pedidos de medida liminar antecipadas em ações de conhecimento. E a tutela reparatória, para reparação dos danos já acontecidos, por meio de pedidos de fazer e de não fazer, com ou sem imposição de reparação pecuniária. As indenizações, multas e condenações em dinheiro devem ser encaminhadas a um fundo que tem como objetivo a reconstituição dos bens lesados (geridos por um Conselho Federal e ao nível dos Estados por Conselhos Estaduais).

A legitimidade para propor a ação é do Ministério Público, da Defensoria Pública⁷⁴, da União, dos Estados, dos Municípios, das autarquias e entidades paraestatais, assim como das associações civis⁷⁵. É uma competência de caráter concorrente e autônomo, ou seja, todos têm a possibilidade de propor a ação simultaneamente, de forma autônoma um do outro, podendo atuar em conjunto ou separadamente.

No pólo passivo podem ser apontados como réus pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou direito público (entidades da administração direta e indireta, além de fundações). A identificação do legitimado passivo é através da identificação do responsável pelo dano. Nos casos analisados, quando se trata de lesão ao direito ambiental, a responsabilidade pelos danos pode ser atribuída a todos aqueles que contribuíram, de forma direta ou indireta para a consecução do dano, com atos comissivos ou omissivos (responsabilidade objetiva).

Desta forma, podem figurar como réus (dependendo das circunstâncias da ação) os órgãos responsáveis pelas aprovações dos projetos, fiscalizadores da implantação dos projetos, responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas ambientais, os próprios empreendedores, os proprietários das áreas atingidas pela poluição, os ocupantes etc. Todos podem ser responsabilizados e solidariamente⁷⁶, o que é um indicativo da complexidade e dificuldade em se determinar os “culpados” pelas situações que estão causando lesão à ordem ambiental e urbanística.

A ação civil pública é ajuizada no local onde aconteceu o dano a ser reparado ou indenizado. Caso a União (ou um de seus órgãos) esteja envolvido, a competência para julgar é da Justiça Federal, caso contrário da Justiça Estadual comum.

A ação pode ser iniciada com a denúncia das notícias por qualquer pessoa do povo às partes legitimadas a propor a ação. Alguns procedimentos administrativos e de conhecimento de funcionários públicos, por força legal, precisam necessariamente ser encaminhados ao Ministério Público para investigação (BURIN, 1986).

Essas informações poderão ensejar a necessidade de aprofundamento das investigações, e, desta forma, a formação de um inquérito civil preparatório (processo administrativo, pré-judicial). No inquérito serão reunidas informações, laudos, perícias, documentos, certidões que provem a existência do dano. Caso não se fundamente a notícia do dano ambiental ou à ordem urbanística, o inquérito será arquivado pelo Promotor de Justiça. Esse arquivamento é submetido ao Conselho Superior do Ministério Público que, discordando de tal decisão, pode encaminhar o inquérito para que outro Promotor ofereça a peça inicial (dê entrada na ação civil pública perante o judiciário).

⁷⁴ Competência prevista na Lei Complementar Estadual 988/2006 que organiza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado, e pela Lei Complementar 80/1994 que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. A questão, entretanto, vem sendo objeto de litígio entre a Defensoria Pública e o Ministério Público.

⁷⁵ Constituída nos termos da lei civil e há pelo menos um ano quando da proposição da ACP, além de ter como finalidade institucional, definida em seus estatutos, a proteção do meio ambiente.

⁷⁶ Ver no GLOSSÁRIO responsabilidade solidária.

A decisão pode impor uma obrigação de fazer ou uma obrigação de não fazer. O não cumprimento das determinações judiciais poderá ser submetido, na própria sentença, ao pagamento de multa diária. A sentença que decide a ação civil pública faz coisa julgada (tem efeito) contra todos, *erga omnes*, a não ser que sua improcedência seja em decorrência da falta de provas. Nesses casos, juntadas novas provas somadas às anteriores, poder-se-á propor nova ação, com o mesmo fundamento.

As partes estarão isentas de adiantamentos de despesas processuais no curso do processo, assim como as associações que propuserem a ação são isentas do pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios na hipótese de improcedência do pedido, salvo ocorrência de má-fé processual.

A lei também prevê a possibilidade de que seja firmado compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, para evitar-se o prolongamento do processo. Esse documento permite a conciliação em ações envolvendo interesses coletivos e difusos, logrando a compatibilização entre a possibilidade de acordo e a indisponibilidade dos direitos transindividuais⁷⁷.

5.4. O Federalismo e a gestão do espaço

Para melhor compreensão dos argumentos e discussões levantados nos casos em estudo, será feito um breve esclarecimento sobre a divisão de competências em matéria urbanística e ambiental.

O Brasil é um Estado Federativo, composto por diversas instâncias que têm soberania sobre assuntos, territórios e receitas específicos, cujo funcionamento deve ser coordenado entre si, de acordo com a Constituição Federal. Essa cooperação resulta sempre de um processo de negociação cuja base de sustentação é o federalismo fiscal, ou seja, a distribuição dos recursos entre as instâncias de governo (MARTINS, 2006:25).

“O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal. [...]”

A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal.” (MACHADO, 2003:98-99)

⁷⁷ Direitos transindividuais incluem os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (ver GLOSSÁRIO).

As competências materiais⁷⁸ de cada esfera podem ser exclusivas e comuns, cumulativas ou paralelas. Em relação à competência legislativa, esta pode ser exclusiva (indelegável), privativa (delegável), concorrente e suplementar (SILVA, 2000:479-485).

A União tem competência exclusiva para: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e b) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, IX e XX, CF).

O Município tem competência exclusiva para: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; c) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I, II, VIII, CF).

Aos Estados Federados cabe, em regra, a competência residual ou remanescente, ou seja, aquilo que não tenha sido designado como competência da União ou dos Municípios. Essa assertiva não é absoluta pois, em algumas matérias, a competência está expressa na Constituição Federal.

A competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ambiental (art. 24, VI, VII e VIII, CF). No caso da legislação concorrente, à União cabe estabelecer normas gerais e aos Estados e Distrito Federal suplementá-las.

Por fim, a competência material (de natureza executiva, administrativa) comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas a fauna e a flora e c) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art.23, VI, VII, IX, CF). A divisão dessas competências do artigo 23 da Constituição Federal deve ser regulamentada por lei complementar que fixará normas de cooperação entre os entes federados.

Até hoje não houve essa regulamentação (art. 23, parágrafo único, CF). Esse lapso legislativo, apesar da utilização de normas infra-legais para fornecer parâmetros (Resolução CONAMA 237/97 no que se refere ao licenciamento ambiental), é um dos fatores a que se pode atribuir a sobreposição de competências em alguns momentos e a ausência em outros.

Como se observa, em termos simplificados, todos os entes federativos têm competência tanto para legislar quanto para executar políticas em matéria urbano-ambiental. O critério que vêm orientando a divisão das competências é o da preponderância do interesse:

“[segundo esse princípio] [...] à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...]” (SILVA, 2000a: 480)

⁷⁸ Classificação de acordo com a matéria que é disciplinada.

É recorrente a utilização desse princípio para sanar dúvidas, já que a divisão de competências é confusa, complexa, e ainda não regulamentada em matéria ambiental. Entretanto, por também ser um princípio vago, nem sempre leva a caminhos esclarecedores.

“Acontece que, no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. Muitas vezes, certos problemas não são em todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles. [...] [assim como os problemas municipais]” (SILVA, 2000a: 480).

Bem sabemos que os problemas urbanos (em especial em áreas conurbadas) e ambientais são de difícil delimitação, não respeitam os limites politicamente estabelecidos. Ainda mais complexa a situação se suscitarmos o fato de que o direito ambiental é difuso, ou seja, é de interesse de todos, até mesmo das futuras gerações.

“Assim, um quadro complexo e com sobreposições, onde os três níveis de poder são independentes e o federalismo cooperativo ainda é um enunciado e não a prática, não é de se estranhar a dimensão das dificuldades. Além de insuficiente capacidade de investimento do Estado, somam-se, na formação da irregularidade, decorrências da estrutura institucional e jurídica que torna as responsabilidades objetivas pouco visíveis, até mesmo embaralhadas, tanto no que diz respeito ao fazer, quanto ao regular e fiscalizar.” (MARTINS, 2006:70).

Desta forma, não estando clara a divisão de competências, a responsabilização dos entes federativos acontece caso a caso, de acordo com as circunstâncias e fatos específicos, o que leva a aumentar a liberdade de julgamento dos magistrados. A variedade de decisões demonstrará o tamanho da confusão entorno no tema.

5.5. Análise da jurisprudência

A seleção dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem como objetivo a identificação e análise das decisões de casos julgados pelo Poder Judiciário (em sua segunda instância estadual), que expressam o conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente. Especial atenção será dada aos casos que tratam de ocupações irregulares de interesse social em áreas com restrições ambientais.

A análise das informações parte de dois pressupostos. Em primeiro lugar, trata-se de uma abordagem em que se pretende observar e analisar os fenômenos jurídicos para além da sua dimensão normativa e formal, considerando sua contextualização perante a realidade social. Busca-se analisar o direito como um fenômeno social e histórico-cultural e pode ajudar ao apontar alguns dos limites do direito posto pelo Estado para fazer frente a conflitos socioambientais.

Em segundo lugar, parte-se do pressuposto de que os argumentos adotados pelos atores dos processos esclarecem quais são seus comportamentos e posições diante dos fatos. Deve-se considerar que a verdade não é única, é construída pelo processo de interações e lutas entre os atores sociais. Por

mais que a análise se limite às posições consubstanciadas nos acórdãos, o que determina uma visão filtrada pela ótica do Poder Judiciário, são esses os argumentos levados e destacados pelos atores na construção da verdade que vai servir de base para a tomada de decisão.

Desta forma, a partir de uma seleção de julgados que envolvem os direitos ao meio ambiente e à moradia, se pretende atingir os seguintes objetivos: 1. Descrever as principais situações que são levadas aos tribunais e se referem a conflitos entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente em áreas urbanas; 2. Verificar quais são os atores e instituições envolvidos nesse conflito e quais são suas estratégias de convencimento e argumentação e 3. Verificar como vem decidindo o TJSP.

5.5.1. Procedimentos metodológicos

Para a definição do universo a ser pesquisado foram realizadas buscas no banco de dados do sítio do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, www.tj.sp.com.br, utilizando as seguintes palavras chave: “moradia ambiente”, “habitação ambiente”, “parcelamento do solo lei 6.938”, “moradia lei 6.938”, “6.938 meio ambiente urbano”, “6.766 meio ambiente”, “florestal cidade”, e “favela meio ambiente”. Na busca nas revistas de jurisprudência foram utilizadas as seguintes palavras-chave⁷⁹: “ação civil pública”, “parcelamento do solo”, “ocupação irregular”, “meio ambiente”, “habitação”, “loteamento clandestino”, “direito ambiental”, “direito de habitação”, “planejamento urbano”, “moradia”, “área de preservação”.

Foram levantadas e analisadas decisões interlocutórias (provisórias) e de mérito (definitivas). As decisões de primeira instância (liminares e de mérito) puderam ser avaliadas indiretamente quando referidas nos relatórios dos Acórdãos. Foram excluídas as decisões relacionadas a questões condominiais, fiscais e desapropriações indiretas e sem relação com questões habitacionais e aquelas que se referem a moradias construídas em zona rural. Também foram excluídas aquelas em segredo de Justiça e cujos debates se restringiram a questões processuais⁸⁰ e de competência interna do Tribunal de Justiça⁸¹. No total foram selecionados 150 acórdãos.

O período escolhido tem início em 1985 por ser o ano de aprovação da Lei da Ação Civil Pública que criou instrumentos processuais adequados para a demanda judicial dos direitos difusos e coletivos.

A maioria dos acórdãos é de datas posteriores a 1998, fato que não se tornou um empecilho à avaliação dos dados, tendo em vista a evolução legislativa do setor ambiental, do setor urbanístico, das regras processuais para proposição de ações em defesa dos interesses coletivos e difusos, e do tempo que essas demandas demoram a alcançar a 2ª Instância (Tribunal de Justiça), onde foram julgadas em conformidade com a nova legislação.

A seleção completa dos acórdãos selecionados foi organizada em grupos de análise, como se mostra adiante. A seleção inclui julgamentos de decisões interlocutórias e definitivas. Os acórdãos que se referem ao mesmo processo foram avaliados em conjunto.

⁷⁹ As palavras-chave foram escolhidas de acordo com a divisão temática da RT.

⁸⁰ Como, por exemplo, competência para propor ACP.

⁸¹ Como o não conhecimento dos recursos para redistribuição do processo para outra Câmara.

Conforme descrito nos procedimentos metodológicos, a análise dos acórdãos selecionados segue a divisão em cinco grupos, de forma que se possa ter uma noção geral dos tipos de casos que envolvem os direitos ao meio ambiente e à moradia. O objetivo é justamente esclarecer de que formas esses direitos estão sendo postos em embate.

Grupo 1) Casos de áreas de moradia/habitação contaminadas com resíduos tóxicos, antes das construções, provenientes de aterros industriais irregulares (danos ao meio ambiente causados por outra atividade que não a habitacional).

Grupo 2) Casos de empreendimentos de Habitação de Interesse Social⁸² (HIS) de iniciativa do Poder Público (Companhias de Habitação, Prefeituras) ou promovido por Mutirões, que precisam se adequar urbanística e ambientalmente para poderem ser regularizados.

Grupo 3) Invasões, ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares⁸³ para moradia identificada como de interesse social:

a. Em áreas com restrição ambiental⁸⁴.

b. Fora de áreas com restrição ambiental, mas em situações consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

Grupo 4) Casos em que os empreendimentos loteamento/habitação receberam autorizações/licenças e até mesmo registro, que são questionados posteriormente por razões ambientais ou que são requeridos para se readequarem à legislação atual de parcelamento do solo e ambiental.

a. Em áreas com restrição ambiental.

b. Fora de áreas com restrição ambiental, mas em situações consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

Grupo 5) Discussões em tese⁸⁵, questionando a futura aplicação de leis que se referem ao conflito entre parcelamento do solo e meio ambiente.

⁸² De acordo com a interpretação possível que se pode depreender dos acórdãos, já que nem todos entram nesse nível de detalhamento. Habitação de Interesse Social é aquela produzida pelo poder público ou por empresas, cooperativas, associações etc. conveniadas com o Poder Público, voltada para famílias com renda igual ou inferior a 6 salários mínimos, compreendendo a unidade habitacional considerada minimamente necessária (1 banheiro, no máximo 1 garagem, área útil de até 50 m²) (LABHAB, 2006:13).

⁸³ Os acórdãos não distinguem loteamentos/moradias clandestinos (sem qualquer autorização do poder público) daqueles irregulares (que tiveram algum tipo de autorização, não cumprida integralmente ou não respeitada no processo de implantação das moradias).

⁸⁴ Áreas que receberam algum tipo de proteção especial pela legislação ambiental, configurando-se em Áreas de Proteção Ambiental – APPs; UCs – Unidades de Conservação, etc.; e aquelas que não são apropriadas para edificação em decorrência de características geológicas e morfológicas naturais, representando áreas de risco, como em terrenos argilosos, encostas etc. mesmo que não protegidos pela legislação ambiental.

5.5.2. Características dos Acórdãos

A exposição e análise da diversidade de julgados que lidam com os conflitos entre os direitos de moradia e de meio ambiente é uma forma de mostrar a variedade de demandas que chegam ao Poder Judiciário confrontando esses direitos. Fica claro aqui que os direitos à moradia e ao meio ambiente são colocados ora como antagônicos ora como compatíveis, na prática e em tese, em situações muito diversas.

5.5.2.1. Áreas contaminadas

TABELA 4.1. – Acórdãos GRUPO 1

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1998	Apelação Cível 38.348-4/5	Cubatão	Ruy Camilo
2	1998	Apelação Cível 055.331-4/2-00	Cubatão	Oswaldo Breviglieri
3	2000	Apelação Cível 063.343-5/4-00	Cubatão	Teresa Ramos Marques
4	2000	Apelação Cível 095.615-4/1-00	Cubatão	Zélia Maria Antunes Alves
5	2000	Apelação Cível 074.830-5/2-00	Cubatão	Viana Santos
6	2001	Apelação Cível 170.660-4/2-00	Cubatão	Cezar Peluso
7	2002	Apelação Cível 121.549-4/2-00	Cubatão	Zélia Maria Antunes Alves
8	2002	Agravo de Instrumento 295.087-5/2-00	Mauá	José Habice
9	2002	Agravo de Instrumento 260.176-5/8-00	Mauá	José Habice
10	2003	Apelação Cível 130.941-4/2-00	Cubatão	Sebastião Carlos Garcia
11	2003	Agravo de Instrumento 315.714-5/9-00	Bauru	Antonio Rulli
12	2005	Apelação Cível 218.375-4/0-00	Cubatão	Silvério Ribeiro
13	2005	Apelação 215.021-4/3-00	Cubatão	Hamid Charaf Bdine Junior
14	2005	Apelação Cível com revisão 202.383-4/4-00	Cubatão	Márcio Antônio Boscaro
15	2005	Embargos de Declaração 403.866-4/6-01	Santo André	Dimas Carneiro
16	2006	Apelação Cível com revisão 439.181-4/6-00	Cubatão	Silvério Ribeiro
17	2006	Apelação Cível 204.493.4/0	Cubatão	Galdino Toledo Júnior
18	2006	Apelação Cível com revisão 268.456-4/0-00	Cubatão	Ana Luiza Liarte

⁸⁵ Discussão que se refere a normas que ainda não foram colocadas em prática, questionadas por sua existência e não pela aplicação.

O Grupo 1, áreas de moradia/habitação contaminadas com resíduos tóxicos provenientes de aterros irregulares têm no total 18 acórdãos, sendo 14 Apelações Cíveis, 3 Agravos de Instrumento e um Embargo de Declaração.

Esse grupo faz parte do universo das decisões que suscita os direitos à moradia e ao meio ambiente, entretanto, com um enfoque diferente. Nesses casos, tanto a habitação e a saúde de seus moradores, quanto a qualidade ambiental, foram colocadas em risco por uma terceira atividade, a industrial. Aqui a habitação não é considerada uma forma de “poluição”, mas apenas mais uma de suas vítimas.

A maioria dos acórdãos (14) é da Comarca de Cubatão, e se tratam de uma mesma área contaminada pela Rodhia S/A⁸⁶, um “bota-fora” de resíduos tóxicos industriais, onde se instalaram muitas famílias. Individualmente, cada representante de família entra com uma ação pedindo indenização por perdas e danos decorrentes de contaminação por produtos químicos (substâncias cancerígenas e mutagênicas) despejados pela Ré em terreno público próximo ao local onde residiam os autores das ações, situação que colocou em risco sua saúde, sua vida e acarretou a perda de suas habitações. Requerem indenizações pelos danos materiais (perda de suas moradias) e morais (terem que conviver com o risco de contrair doenças provocadas pela contaminação). Essas famílias tiveram que ser removidas de suas moradias (barracos) para moradia providenciada pela Prefeitura em Conjunto Habitacional, pela qual estão pagando.

As decisões não são unânimes. Apesar da maioria (7) reconhecer a necessidade de indenização por danos morais decorrentes da possibilidade de contrair doenças decorrentes da contaminação e da necessidade de acompanhamento médico por toda a vida, concordando que as pessoas ali moravam por falta de melhor opção, não são reconhecidos os danos materiais sofridos pela perda dos barracos e das melhorias realizadas, como plantação de hortas. Neste sentido os casos 1, 6, 10, 12, 13, 14 e 16.

Apenas um acórdão reconhece os danos materiais decorrentes da perda da habitação, mas não os danos morais, porque não comprovada a lesão à saúde do autor, caso 3.

Cinco Decisões não acolhem os pedidos de indenização ou por falta de provas da contaminação dos autores por resíduos, e/ou porque não reconhecem o direito sobre as benfeitorias, por terem sido realizadas em terreno ocupado, insalubre, de propriedade do Estado, assumindo os riscos de contaminação. Em outras análises não haveria o direito à indenização porque os removidos já estavam alocados em habitação em melhores condições de saúde, e/ou porque suas habitações não configurariam melhorias econômicas. Neste sentido, os casos 2, 4, 5, 7, 18.

Esses casos demonstram a falta de opção habitacional para a população de baixa renda, que busca as áreas de menor interesse, tanto do mercado, quanto do Estado. São áreas impróprias para habitação, mas que acabam sendo utilizadas por falta de alternativa, acarretando o agravamento da situação de vulnerabilidade dessas populações, sem habitação adequada e ainda expostas à poluição. Demonstram ainda que o TJ/SP tem dificuldades em reconhecer aquelas melhorias que não têm valor

⁸⁶ Para saber mais sobre esses casos, decorrentes das atividades industriais da Rodhia na Baixada Santista, veja: GOMES, João Carlos. “A maior contaminação por POPs no Brasil: o caso da Rhodia na Baixada Santista. In: ACSELRAD, Henri et. alli (org.). *Justiça ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004.

econômico relevante (para um padrão de vida médio), mas que podem ter um peso decisivo para a sobrevivência dessas pessoas. Não reconhece o esforço dessas pessoas em atender as condições mínimas e que a remoção para os conjuntos habitacionais promovidos pela Prefeitura teriam que ser pagos, e sem recebem indenização por aquilo que haviam perdido, já começariam a nova vida endividados.

Nas Comarcas de Barão de Mauá e Bauru também ocorrem casos de suspeita de contaminação por resíduos tóxicos em área habitada, mas em loteamentos regulares, casos 8, 9 e 11. A ACP do Conjunto Habitacional Barão de Mauá foi interposta pelo Ministério Público em decorrência da construção de um conjunto habitacional sobre uma área contaminada por lixo e resíduos tóxicos, expondo os moradores à emissão dos gases poluentes. O empreendimento, surpreendentemente, fora autorizado pelas entidades públicas responsáveis pela gestão urbana (Prefeitura Municipal) e controle ambiental (Estado) em seus diversos órgãos. Aqui também a ação visa a responsabilização por danos ao meio ambiente e aos moradores, mas, como se tratam de decisões de Agravos de Instrumento, não se têm uma decisão final sobre as indenizações. As decisões são a favor de que se mantenha a construtora como ré e se tomem as medidas liminares para garantir a reserva de bens que dêem conta do pagamento das indenizações ao final do processo. O caso de Bauru é também um pedido liminar para reserva de bens que atendam à indenização decorrente de contaminação da área residencial dos autores. A decisão, entretanto, nega a liminar já que não comprovada a contaminação dos autores e da área residencial, pois ainda pendente a produção de provas.

Os casos de Barão de Mauá e de Bauru mesmo que não decididos definitivamente, apontam para as dificuldades em se determinar quais são os culpados pelas atividades poluidoras e pela fiscalização no espaço urbano, onde se sobrepõem e se ofuscam as competências das agências e departamentos estatais de fiscalização do uso do solo e do meio ambiente. Os casos exemplificam o tipo de resposta que o Poder Judiciário, com base no direito vigente, consegue dar a esse tipo de conflito: indenizações em dinheiro, quando comprovados os danos causados. Ou seja, a resposta é pós concretização do dano, demonstrando que, quando chegam ao Poder Judiciário, os conflitos só podem ser encaminhados de forma a reparar os danos ocorridos, dificilmente (ou nunca) de forma a trazer a situação ao *status quo ante*. E mesmo na reparação do dano, a exigência de produção de provas num sistema burocrático acaba deixando sem assistência adequada aqueles que estão expostos aos riscos, que podem se concretizar em danos num tempo diferente daquele do processo (na próxima geração, por exemplo).

Neste grupo, os danos foram causados “por intermédio” do meio ambiente, ou seja, foram danos ao meio ambiente que ensejaram lesões aos particulares (MIRRA, 2004). Esses casos evidenciam o duplo caráter do direito ambiental: ao mesmo que tempo difuso, por ser de interesse de todos a manutenção de sua qualidade, atinge sempre interesses de particulares, envolvidos mais diretamente pelas circunstâncias do caso.

Na busca realizada no sítio do TJ/SP não foram localizados os casos “principais”, que demandaram a reparação dos danos ambientais e que teriam sido a base para as ações indenizatórias. É possível que, pela complexidade dos casos e concordância entre Ministério Público, agências

ambientais e poluidores, os processos tenham sido suspensos para a formulação de Termos de Ajustamento de Conduta⁸⁷.

5.5.2.2. Habitação promovida pelo Estado

TABELA 4.2. – Acórdãos GRUPO 2

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1998	Apelação Cível 11.677-5/2	Jaú	Demóstenes Braga
2	1998	Apelação Cível 277.868-2/4	São Paulo	Prado Pereira
3	s/d	Embargos Infringentes 1.192-5/4-02	São Vicente	Ribeiro Machado
4	1998	Apelação Cível 025.905-5/1	São Paulo – Parada de Taipas, Jardim Donária	Luiz Elias Tâmbara
5	1998	Apelação Cível 262.665-1/0	São Vicente	Pires de Araújo
6	1999	Embargos Infringentes 262.665- 1/1-01	São Vicente	Viseu Júnior
7	1999	Apelação Cível 69.678-5/6	São Paulo	Luis Ganzerla
8	1999	Apelação Cível 71.540-5/7	São Paulo	Lineu Peinado
9	1999	Apelação Cível 46.882-5/9	São Paulo – São Miguel Paulista	Luiz Tâmbara
10	1999	Apelação Cível 035.832-5/6	Jundiaí	Teresa Ramos Maques
11	2000	Apelação Cível 55.167-5/7	São Paulo – Conjunto Habitacional Santos Dumont	José Raul Gavião de Almeida
12	2000	Apelação Cível 145.030-5/3-00	Itatiba	Toledo Silva
13	2000	Apelação Cível 122.108-5/1-00	São Paulo	Laerte Sampaio
14	2000	Agravo de Instrumento 150.482-5/7	São Paulo	Toledo Silva
15	2001	Apelação Cível 161.272.5/4-00	São Paulo	José Santana
16	2001	Agravo de Instrumento 202.706- 5/3-00	São Vicente	Gonzaga Franceschini
17	2002	Apelação Cível 185.110-5/1-00	São Paulo	Coutinho de Arruda
18	2002	Agravo de Instrumento 227.108.4/3	Mogi das Cruzes	Rutter Oliva
19	2002	Apelação Cível 194.969-5/1	São Paulo	Caetano Lagrasta
20	2002	Agravo de Instrumento 242.953- 5/2-00	São Paulo	José Raul Gavião de Almeida
21	2003	Apelação Cível 205. 145-5/4-00	Mauá	Yoshiaki Ichihara
22	2005	Apelação Cível com revisão 316.847-5/2-00	Presidente Venceslau	Renato Nalini
23	2005	Apelação Cível com revisão 307.907-5/6-00	Presidente Venceslau	Renato Nalini
24	2005	Apelação Cível 355.755-5/8-00	Teodoro Sampaio	Renato Nalini
25	2006	Apelação Cível com revisão 310.400-5/0-00	Presidente Venceslau	Prado Pereira
26	2006	Apelação Cível com revisão	Presidente Venceslau	Prado Pereira

⁸⁷ A suspensão dos processos por meio de TAC é uma previsão da Lei da Ação Civil Pública, pelo qual o poluidor admite sua responsabilidade e assume uma série de compromissos para a reparação dos danos ambientais.

		319.551-5/3-00		
27	2006	Apelação Cível com revisão 339.763-5/7-00	Presidente Venceslau	Alberto Gentil
28	2006	Apelação Cível com revisão 336.886-5/6-00	Adamantina	Renato Nalini
29	2006	Apelação Cível 073.893.5/1	São Paulo	Demóstenes Braga

O Grupo 2 trata de empreendimentos habitacionais de interesse social (HIS) de iniciativa do Poder Público (Companhias de Habitação, Prefeituras) ou promovido por mutirões, que precisam se adequar urbanística e ambientalmente para poderem ser regularizados física e juridicamente. São no total 29 acórdãos, 23 Apelações Cíveis, 4 Agravos de Instrumento, 2 Embargos Infringentes.

Das 29 decisões, 27 são ACPs de iniciativa do MP, com pedido de regularização ambiental, urbanística e registrária dos empreendimentos que se desenvolvem por iniciativa de agentes públicos (ou com seu apoio técnico e financeiro) e buscam atender a demanda de habitação de interesse social. O pedido é para que sejam submetidos ao processo de aprovação no GRAPROHAB - Grupo de Análise de Projetos Habitacionais e Registro de Imóveis. Até que se realizem as regularizações, considera-se necessária a suspensão da realização de obras, compromissos de compra e venda, sorteios e das transferências de propriedade.

A principal linha argumentativa das Prefeituras Municipais, normalmente rés por sua responsabilidade na fiscalização do uso e parcelamento do solo, é de que a Municipalidade tem a faculdade e não o dever de realizar as regularizações, e que os conjuntos habitacionais de interesse social não precisam ser submetidos às regras relativas a loteamento e desmembramento de glebas para urbanização e ao registro imobiliário.

“[...] quanto ao aspecto de registro imobiliário, a E. Corregedoria Geral de Justiça, deste E. Tribunal, já bem decidiu estarem excluídas as habitações de interesse social das exigências da Lei 6.766/79, pois essa legislação apenas prevê regras genéricas sobre parcelamento do solo urbano, sem proibir, no entanto, providências pelo Poder Público com estabelecimento de regras específicas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social.” (p.5, caso 7, relato Luis Ganzerla)

As decisões não são unânimes quanto à necessidade de cumprimento integral da legislação urbanística federal (lei 6.766/79) para empreendimentos habitacionais de interesse social. A favor do cumprimento estão os casos 8, 10, 11, 24, e contra, dando destaque ao interesse social desses empreendimentos, os casos 4, 7, 13, 18 e 29.

“Apesar da obrigatoriedade do Município de zelar pela regularidade dos loteamentos implantados sobre sua base territorial, inexistindo lei vedatória da construção de moradias populares para abrigar habitantes sem teto, sem qualquer compromisso de alienação, atua utilizando o chamado poder discricionário relativo à assistência social, prevalecendo na espécie o chamado interesse local previsto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Não foi por motivo diferente que, como destacado no venerando acórdão da lavra do Des. PINHEIRO FRANCO, proferido nos autos da Apelação no 274.146-2/6, juntado às fls. 499/509, após destacar que a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça, em despacho publicado no Diário Oficial da Justiça, de 26.09.80, concluiu pela inaplicação da Lei no 6.766/79 às habitações de interesse social (fls. 507/508), asseverou com propriedade que ‘mostrando-se o empreendimento na seara política governamental em face do agudo e gravíssimo problema habitacional, fato notório porque presente, em forma permanente, nos meios de difusão de notícias, incabível a incursão judiciária para dizer ao Poder Administrador que tome essa ou aquela providência sob pena de multa.’ (p. 5-6, caso 29, Demóstenes Braga)

Mesmo não se tratando de empreendimentos localizados em APP, o argumento de que houve lesão ao meio ambiente foi incorporado às preocupações com a ordem urbanística (com exceção de dois casos). O que reforça o argumento de que o paradigma ambiental fortalece alguns aspectos dos antigos paradigmas (relativos à gestão espacial) e os recoloca em novas bases.

Deste grande Grupo 2 se diferenciam três tipos de casos:

O primeiro subgrupo é o padrão: empreendimentos que necessitam de reformas/ melhorias nas instalações realizadas (instalar e dar manutenção aos sistemas de tratamento de esgotos, reformar calçadas mal instaladas, trocar materiais de baixa qualidade, implantar as galerias de águas pluviais, realizar pavimentação asfáltica, etc.). São os casos: 2, 4, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 21, 24, 28, 29, casos 3, 5, 6 e 13, referentes ao Conjunto Residencial Tancredo Neves em São Vicente e casos 22, 23, 25, 26 e 27, referentes ao Loteamento Watanabe em Presidente Venceslau.

Os casos do Município de Presidente Venceslau mostram o embrólio que é gerado pelo pedido de embargos de obras e de empreendimentos solicitados pelo MP. São ações que solicitam indenização ao Município, por este ter se comprometido a vender unidades habitacionais em conjunto de interesse social. A interferência do MP na esfera da administração pública acaba gerando mais demandas à própria administração pública, já reconhecidamente carente de recursos organizacionais.

O Segundo subgrupo é de casos (12, 15 e 19) em que o objetivo é a regularização de favelas (Projeto Cingapura) e o pedido do MP é pela submissão dos projetos ao GRAPROHAB. Aqui interessa o argumento utilizado pela Municipalidade, para defender a preponderância da sua competência e para a intervenção nas áreas de favela:

“[...] a desconstituição de favelas constitui interesse local e peculiar, não sujeito a anuência estatal. Além disso, que não houve requisito legal, civil, registrário, urbanístico ou de proteção ao ambiente violado, sendo que nas favelas a agressão ao ambiente era maior e não havia equilíbrio ecológico.” (p. 3-4, caso 19, relator Caetano Lagrasta)

As decisões apontam tanto para a necessidade de cumprimento das normas de aprovação e registro dos empreendimentos, nos casos 15 e 19 e quanto pela desnecessidade, como no caso 12, fundamentando-se na autonomia municipal, como se observa pelas argumentações:

“Acolher-se [o argumento de que] a pretensão da Municipalidade representaria, sob o cunho popular-assistencial aos mais humildes, condicioná-los a permanecer, indefinidamente, em situação de moradia irregular, sendo que o descumprimento das normas que regulam a ocupação do solo ‘não atinge somente aquelas pessoas que, diretamente, estão inseridas no contexto, como moradores e ocupantes locais, mas de certa forma, toda a comunidade’ [...]”(p.6, caso 19, desembargador Caetano Lagrasta)

“[...] a pretensão do autor [MP] fere a autonomia do Município e o princípio da separação dos Poderes. Na execução de programas habitacionais, de cunho social, a Municipalidade não está sujeita ao cumprimento das obrigações mencionadas na petição inicial.”(p.4, caso 12, presidente e relator Toledo Silva)

As exigências arroladas pelo MP para a urbanização de favelas, fundamentadas nas leis de uso e parcelamento do solo são as mesmas requeridas nos empreendimentos novos. Não se cogita a necessidade de que as regras sejam diferenciadas em projetos habitacionais “reparatórios”, de mitigação de precariedades, e emergenciais, como a regularização de favelas. Nem se considera que essas exigências podem inviabilizar as melhorias em situações que já estão consolidadas.

Ao exigir a aplicação da lei *ipsis literis* quando a própria lei não prevê procedimentos para se chegar à regularização, é o mesmo que condenar à irregularidade permanente esses assentamentos. Essa estratégia, mesmo que bem intencionada, por objetivar a aplicação dos padrões mínimos legais (teoricamente mínimos) para os assentamentos, acaba representando a inviabilização dessas políticas.

O terceiro subgrupo se refere a empreendimentos realizados em área com restrições ambientais, casos 1 e 20. Em ambos, o argumento da preservação ambiental prevalece para determinar a demolição e a recuperação do ambiente construído. Aqui ficam literalmente polarizados os interesses de atendimento à demanda habitacional e o de preservação do meio ambiente. Esses casos demonstram que o conjunto habitacional, por sua localização, mesmo tendo sido autorizado pelo Poder Público, é considerado degradador do meio ambiente, preponderando o interesse em preservá-lo: “Em apertada síntese, o autor [MP] sustenta que o conjunto habitacional erigido pela CDHU, em área do DAEE e com autorização formalizada em decreto estadual, acarreta dano ao Parque Ecológico do Tietê.” (p. 2, caso 20, relator José Raul Gavião de Almeida).

Por outro lado, existe uma preocupação ao atendimento à demanda habitacional, já que o acórdão do caso 20 retoma o indeferimento de liminar da primeira instância, não embargando a obra, sob o seguinte argumento:

“Consoante reconhece o agravante, o problema habitacional, assim como o atinente ao meio ambiente, é gravíssimo. Por isso, em princípio choca a idéia de que prédios prontos fiquem fechados à vista dos desabrigados de moradia e, ainda que cessem as obras tendentes a minorar a deficiência habitacional de São Paulo. Consoante se observa na inicial, a

providência impediria a entrega de quase 1.200 unidades habitacionais, o que ensejaria a acomodação de milhares de pessoas. Assim e mesmo sem negar que o descuido ambiental pode prejudicar milhões de pessoas, não se identifica, na decisão agravada, qualquer teratologia, a exigir imediata reforma.” (p.6, caso 20, relator José Raul Gavião de Almeida)

O caso 1 refere-se a um empreendimento habitacional que foi erigida em área de proteção permanente, margem do Rio Jaú, onde, pasme-se, se localiza um lixão. A argumentação do MP se fundamenta na degradação do meio ambiente, enquanto a Prefeitura e a CDHU na melhoria da qualidade ambiental trazida pelo empreendimento. Em nenhum momento se questiona a escolha do local, antes utilizado para despejo de esgotos e depósito de lixo, para construção de habitação de interesse social e sua qualidade. A preocupação do MP é com a recomposição da área de preservação ambiental e é esse foco do acórdão. A decisão não é pela demolição do conjunto habitacional, mas pela “recomposição possível” da área ambiental protegida.

“Pouco importa que a área fosse anteriormente degradada e de ter sido o lixo removido pela Municipalidade, antes ou depois de sua aquisição sobre a qual foi implantado o conjunto habitacional erigido pela empresa estatal, o certo é, como acentuado na sentença recorrida, precisamente a fls. 299, se ‘a remoção do lixo anterior foi positivo, a terraplenagem posterior em área de preservação foi prejudicial ao meio ambiente, e mesmo que não existissem árvores e a vegetação fosse capoeira (fls. 10) ela é passível de regeneração. [...]”

A revisão da sentença para julgar improcedente a demanda não merece acolhida, pois, a realização de empreendimento habitacional nas proximidades de área considerada de preservação permanente, não pode ignorar a legislação aplicável à matéria, respondendo o responsável [CDHU] pela recuperação possível, pois o meio ambiente é considerado bem jurídico indisponível que não comporta desrespeito sem consequências para quem o faz.” (p. 5-6, caso 1, relator Demóstenes Braga)

Desta forma, o grupo 2 exemplifica algumas deficiências e contradições das ações que visam a melhoria de qualidade ambiental e urbanística de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Em primeiro lugar, mostram que os argumentos de lesão ao meio ambiente se acrescem aos tradicionais de lesão à ordem urbanística, para designar os mesmos tipos de problema, como a ausência de saneamento básico e de infra-estrutura adequada.

Em segundo lugar, os casos demonstram a falta de qualidade e de preocupações ambientais dos projetos de habitação de interesse social, incluindo aqui a escolha locacional desses empreendimentos, em áreas alagáveis, próximas a corpos d’água e a antigos depósitos de lixo.

Em terceiro lugar, demonstram que existe uma linha argumentativa que defende a flexibilização das regras para aprovação e registro desses empreendimentos, sob o argumento do interesse social, defendido preponderantemente pelas Prefeituras Municipais e Companhias de Habitação. Essa linha é amplamente questionada pelo MP, sob o argumento de que se consolidem situações de precariedade ambiental, urbana e registraria.

E, por fim, de um modo geral, o grupo 2 mostra a desarticulação e a fragmentação das competências dos entes públicos na gestão do espaço urbano, o que gera dificuldades tanto no momento da implantação completa do empreendimento quanto no momento de se apontarem as responsabilidades por possíveis omissões e danos sofridos. Essa situação leva ao “jogo de empurra”, no qual os entes públicos e suas agências buscam passar para os outros a responsabilidade pelas deficiências dos empreendimentos e seus decorrentes danos. Como bem observa o desembargador Renato Nalini, no caso de Teodoro Sampaio, em que condenou a Companhia Habitacional, a Empreiteira e a Prefeitura Municipal à realização das melhorias:

“Estes autos guardam um flagrante modelo de ineficiência e incapacidade de estrita observância dos imperativos éticos direcionados à consecução do bem comum. Justamente por tratar-se de área nevrálgica – a insuficiência de moradias dos hiposuficientes – mais acurada a lisura dos agentes públicos e daqueles prestadores de serviço em atuação pelo Estado.

Não fora a ação civil pública e restariam os incautos e indefesos adquirentes nos prejuízos e sem qualquer perspectiva de sanção [sic] das irregularidades, convertidas em vícios permanentes do conjunto habitacional. [...]” (p.16, caso 24, relator Renato Nalini)

Desta forma, os casos apontam para a necessidade de se repensar as formalidades para aprovação dos projetos com o esclarecimento das competências, de acordo com as especificidades de cada situação, como na regularização de favelas, buscando mais eficiência e transparência nos procedimentos de aprovação.

5.5.2.3. Assentamentos informais

O Grupo 3 reúne decisões sobre invasões, ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares para moradia de interesse social, tanto em áreas com restrição ambiental como fora delas. Do total dos 79 acórdãos, o Grupo 3A (68 acórdãos) trata de áreas com restrições ambientais e o Grupo 3B (9 acórdãos) trata de ocupações fora das áreas com restrição ambiental, mas nos quais a defesa do meio ambiente é levantada.

TABELA 4.3. – Acórdãos GRUPO 3A - Ações Civis Públicas

n	Ano	Tipo de ocupação	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1995	Invasão/favela	Apelação Cível 261.800-2/3 1995	São Paulo, Vila Prudente.	Ribeiro Machado
2	1996	loteamento	Agravo de Instrumento 272.129-1/2 1996	São Bernardo do Campo	Cauduro Padin
3	1998	loteamento	Agravos de Instrumento 066.519-4/6-00, 068.157-4/8-00, 068.159-4/7-00 e 068.160-4/1-00 1998	São Carlos	Cezar Peluso
4	1998	loteamento	Apelação Cível 86.775.4/0 1998	São Paulo.	Ruiter Oliva
5	1998	Invasão/favela	Apelação Cível 21.564-5/5 1998	Itanhaém	Paulo Franco

6	1999	Moradia individual	Apelação Cível 74.582-5/0 1999	São Sebastião	Coimbra Schimdt
7	1999	Invasão/favela	Apelação Cível 99.563-5/6 1999	São Paulo, área originada pelo formação dos loteamentos 'Jardim Lydia' e 'Parque Maria Helena'.	Menezes Gomes
8	1999	loteamento	Apelação Cível 35.647.5/1-00 1999 Processo 1081/93	São Paulo, Jardim Novo Parelheiro.	José Santana
9	1999	Invasão/favela	Apelação Cível 37.663-5/9 1999	Santos	Menezes Gomes
10	1999	loteamento	Apelação Cível 99.560-5/2 1999	Jundiaí	Pires de Araújo
11	2000	Moradia individual	Agravo de Instrumento 161.976-5/7-00 2000	Mogi das Cruzes.	Paulo Shintate
12	2000	loteamento	Agravo de Instrumento 118.747.5/2 2000	São Paulo	Walter Swensson
13	2000	Invasão/favela	Apelação Cível 145.407-5/4-00 2000	São Vicente	Rui Stoco
14	2000	Invasão/favela	Apelação Cível 118.881.5/3-00 2000	São Paulo	Prado Pereira
15	2000	loteamento	Apelação Cível 125.584.5/4-00 2000	São Paulo	José Cardinale
16	2000	loteamento	Apelação Cível 066.800-5/2-00 2000	São Bernardo do Campo	Sidnei Beneti
17	2000	loteamento	Apelação Cível 54.120-5/6 2000	São Bernardo do Campo	Sidnei Beneti
18	2000	loteamento	Embargos de Declaração 54.120-5/6 2000	São Bernardo do Campo	Sidnei Beneti
19	2000	loteamento	Apelação Cível 131.891-5/4-00 2000	Jundiaí	Magalhães Coelho
20	2001	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 203.439-5/1-00 Cubatão, 2001.	Cubatão	Paulo Dimas Mascaretti
21	2001	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 201.822-5/5-00 Cubatão, 2001.	Cubatão	Paulo Dimas Mascaretti
22	2001	loteamento	Agravo de Instrumento 229.468-5/3-00 2001	Cubatão	Paulo Travain
23	2001	loteamento	Agravo de Instrumento 231.446.5/3-00 2001	Mogi das Cruzes/ Biritiba Mirim	José Cardinale
24	2001	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 242.869.5/9 2001 Processo 19.488/01	Santos	José Santana
25	2001	Invasão/favela	Agravo Regimental 77.977.0/8-01 2001	Comarca de São Paulo, referente a Cubatão	Márcio Bonilha
26	2001	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 159.992.5/0 2001	São Paulo	Sérgio Pitombo
27	2001	loteamento	Agravo de Instrumento 199.934-5/9-00 2001	Sorocaba	Brenno Marcondes
28	2001	loteamento	Agravo de Instrumento 163.729-5/5-00 2001	Sorocaba	Rui Stoco

29	2001	Moradia individual	Embargos Infringentes 163.975-5/7 2001	São Paulo	Emmanuel França
30	2001	Invasão/favela	Apelação Cível 104.200 -5/0-00 2001	São Paulo	Luiz Tâmbara
31	2001	loteamento	Apelação Cível 123.996-5/0-00 2001	Guarulhos	Gonzaga Franceschini
32	2001	Moradia individual	Apelação Cível 163.975-5/7 2001	São Paulo	Paulo Franco
33	2002	Invasão/favela	Apelação Cível 185.832- 5/6-00 2002	São Paulo	Roberto Bedaque
34	2003	loteamento	Agravo de Instrumento 315.668.5/8 2003	Diadema	Celso Bonilha
35	2003	loteamento	Agravo de Instrumento 323.358-5/7-00 2003	São Bernardo do Campo	Demóstenes Braga
36	2003	Moradia individual	Apelação Cível 214.445-5/4-00 São José dos Campos 2003	São José dos Campos	Wanderley José Federighi
37	2003	loteamento	Apelação Cível 212.157-5/5-00 2003	São Bernardo do Campo	Oswaldo Magalhães
38	2005	Invasão/favela	Apelação Cível 263.144.5/4-00 2005	Santos	José Santana
39	2005	Moradia individual	Apelação Cível 328.660-5/1-00 2005	São Sebastião	Oliveira Santos
40	2005	Invasão/favela	Apelação Cível 249.316-5/7-00 2005	São Paulo	Barreto Fonseca
41	2005	loteamento	Apelação Cível 266.157-5/5-00 2005	Osasco	Alves Bevilacqua
42	2006	loteamento	Agravo de Instrumento 521.941-5/1-00 Cabreúva/Itú, 2006.	Cabreúva/Itú	Regina Capistrano
43	2006	loteamento	Agravo de Instrumento 521.839-5/6-00 Cabreúva/Itu, 2006.	Cabreúva/Itú	Regina Capistrano
44	2006	Invasão/favela	Embargos de Declaração 263.144.5/4-00 2006	Santos	José Santana
45	2006	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 569.379-5/7-00 2006 Processo 1905/03	São Paulo	Luis Ganzerla
46	2006	Invasão/favela	Agravo de Instrumento 540.906-5/1-00 2006	São Paulo subprefeitura de Guaianazes	Regina Capistrano
47	2006	Moradia individual	Agravo de Instrumento 546.046-5/0-00 2006	São Sebastião	Regina Capistrano
48	2006	Moradia individual	Agravo Regimental 546.046-5/0-00 2006	São Sebastião	Regina Capistrano
49	2006	Moradia individual	Agravo de Instrumento 436.208-5/2-00 2006	Ubatuba	Guerrieri Rezende
50	2006	Moradia individual	Apelação Cível 410.633-5/1-00 2006	Ubatuba	Renato Nalini
51	2006	loteamento	Apelação Cível 467.527-5/0-00 2006 Processo 29.588/03	São Paulo	Torres de Carvalho
52	2006	loteamento	Apelação Cível 212.227-5/5-00 2006 Processo 462/1995	Ubatuba	Torres de Carvalho
53	2006	loteamento	Apelação Cível 289.820-5/0-00 2006 Processo 863/1996	Ubatuba	Samuel Júnior

54	2006	Moradia individual	Agravo de Instrumento 439.639-5/0-00 2006 Processo 850/1996	Ubatuba	Demóstenes Braga
55	2006	Invasão/favela	Apelação Cível 365.532-5/9-00 2006 Processo 430/1996	São Sebastião	Regina Capistrano
56	2002	loteamento	Agravo de Instrumento 464.462-5/0-00 2006 Processo 3.587/2002	Diadema	Samuel Júnior
57	2006	Invasão/favela	Apelação Cível 442.342-5/2-00 2006 Processo 1.868/2003	São Paulo subprefeitura casa Verde – Cachoeirinha	Aguilar Cortez
58	2006	Invasão/favela	Embargos de Declaração 442.342-5/2-00 2006 Processo 1.868/2003	São Paulo subprefeitura casa Verde – Cachoeirinha	Aguilar Cortez
59	2006	Moradia individual	Apelação Cível 408.981-5/9-00 2006 Processo 1074/2004	Ubatuba	Samuel Junior

Dos 59 recursos referentes a ACPs em áreas com restrições ambientais, 31 são Apelações Cíveis, 22 são Agravos de Instrumento, 2 Agravos Regimentais, 3 Embargos de Declaração e um Embargos Infringentes.

A maioria das ACPs referidas nos acórdãos é proposta pelo Ministério Público (55 acórdãos). As exceções são os casos 12, 15, 30 de iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo e o caso 35 de iniciativa da Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Essa preponderância do MP como autor pode indicar uma falta de articulação e de meios (recursos humanos e financeiros) das organizações não-governamentais e dos outros legitimados a propor a ACP.

Com relação ao **PÓLO PASSIVO**, naqueles casos em que foram identificados os loteadores, os proprietários ou possuidores irregulares, esses foram acusados, muitas vezes junto com a Prefeitura Municipal, esta por omissão na defesa do ordenamento urbano e do meio ambiente. Em raras vezes, a Fazenda Estadual é acusada, também por omissão.

Nos casos de favelas/invasões são réus: Prefeitura Municipal (casos 5, 9, 7, 13, 14, 25, 30, 33, 40, 45, 46, 57, 58, 24/38/44), Prefeitura Municipal e Fazenda Pública do Estado (caso 20, 21, 26), invasores (caso 55).

Nos casos de loteamentos são réus: pessoas físicas/ proprietárias e loteadoras (casos 52 e 53); loteadores (caso 35); Associação/Cooperativa (casos 15, 41); Imobiliária, loteadores e proprietários (casos 3, 31, 42); Associação/Cooperativa e proprietários (casos 17/18, 27, 28); loteadores e Prefeitura Municipal (caso 56); moradores e Prefeitura Municipal (caso 34); Prefeitura Municipal (caso 12); proprietário e Prefeitura Municipal (casos 2, 10 e 19); Associação, proprietários e Prefeitura Municipal (caso 16); Associação, Fazenda Pública do Estado e Prefeitura Municipal (casos 23 e 37); proprietário, Estado e Prefeitura (casos 4 e 8); Prefeitura e Fazenda Estadual (caso 22); Estado e Companhias Habitacionais (caso 51).

Nos casos das moradias individuais são réus: proprietário e Prefeitura Municipal (caso 36); proprietário e Fazenda do Estado (caso 29/32); proprietário/posseiro/ocupante (casos 6, 11, 39, 47/48, 49, 50, 54, 59).

Prefeitura é ré em quase todas as ações, com exceção dos casos de moradias individuais e daqueles em que promove as ações. Disso se conclui que, em matéria de loteamentos irregulares é a Prefeitura Municipal que é chamada a se responsabilizar tanto pelos danos urbanísticos quanto ambientais. Em matéria de interesse local, mesmo nos casos localizados no Parque Estadual da Serra do Mar (casos 6, 39, 52, 53, 54, 55), ou são os proprietários/posseiros chamados à responsabilidade ou a Prefeitura Municipal, em nenhum dos casos o Estado. Desta forma, se é o ente local que é chamado a tomar providências, existe a necessidade de dar-lhe esse poder (em regulamentação, recursos humanos e financeiros) para ter condições de responder às demandas.

Com relação aos **TIPOS DE OCUPAÇÃO**, percebe-se que na descrição da situação fática dos casos não existe uma linguagem que consiga diferenciar com clareza os tipos de ocupação, como, por exemplo, loteamento irregular (que recebeu algum tipo de aprovação pelos órgãos competentes), loteamento clandestino (que foi implantado totalmente sem ser dado o conhecimento aos poderes públicos), favelas (ocupações clandestinas, sem qualquer organização de arruamentos e espaços livres) e moradias individuais. Ao que se observa, foi utilizado o termo loteamento irregular como sinônimo de clandestino, ocupação, parcelamentos e uso do solo. Para favela utilizou-se ocupação subnormal, invasão por famílias, invasão por barracos, ocupação indiscriminada por favelados (caso 40). As moradias foram caracterizadas como rústicas, precárias, barracos, familiares, de pequeno porte. A falta de descrição precisa das situações fáticas demonstra o pouco que se conhece de cada situação e dificulta a determinação mais adequada das providências para regularização ou remoção, que, dependendo do caso, requerem procedimentos muito diversos. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a complexidade dessas situações, que podem, no início ser apenas um barraco e, em poucos dias, constituir uma favela, por exemplo.

Com relação aos **PEDIDOS**, dos 21 casos identificados como de favelas/ invasões (casos 1, 5, 7, 9, 13, 14, 20, 21, 24, 25, 26, 30, 33, 38, 40, 44, 45, 46, 55, 57 e 58), grande parte, ou seja, 17 casos, solicitam a remoção das famílias (casos 1, 5, 7, 20, 21, 24, 25, 26, 33, 38, 44, 45, 46, 55, 57, 58). Em alguns por motivo de risco à vida e à saúde dos ocupantes (casos 24, 26, 33, 38, 44, 45, 46, 57 e 58), outros com foco maior na lesão ao meio ambiente e à ordem urbanística (casos 1, 5, 7, 20, 21, 25, 30, 55). Nos casos em que o foco é no risco de vida das pessoas, o pedido complementar é para afastamento dos riscos, com remoção provisória das famílias até que sejam feitas as obras. Isso com exceção dos casos 24, 38, 44 que envolvem habitação em área de lixão (no mangue), para os quais a solicitação é para que se interrompa o depósito de lixo no local ou sejam realocadas as famílias definitivamente.

Os casos focados na lesão urbano-ambiental solicitam a remoção definitiva das famílias e a recomposição dos atributos ecológicos das áreas evitando-se novas invasões e desmatamentos. Nesses pedidos, demonstra-se a preocupação em se remover as favelas, mas sem ser dada uma solução definitiva para a habitação dos removidos, no máximo se considera o abrigo por alguns meses. O foco do que deve ser definitivo é a recomposição da área degradada e a fiscalização contra novas ocupações. Não se leva em conta que sem ter para onde ir essas pessoas ocuparão outras áreas, apenas sendo transferido o problema de lugar. Esse é um dos reflexos de uma legislação que pretende proteger um interesse difuso, mas é aplicada de acordo com um sistema que protege direitos individuais, em casos pontuais, sem tratar do problema de uma forma mais abrangente. Além disso, se trata de buscar um encaminhamento que dê fim à demanda, sem que sejam consideradas as consequências extra-judiciais dessa decisão, que acaba por realimentar a lógica predatória de ocupações em áreas precárias.

No caso 5 chama a atenção o pedido subsidiário do MP, reconhecendo a possibilidade de que o cumprimento da demanda se torne impossível, solicitando a conversão dos danos em pecúnia, destinada ao Fundo de Direitos Difusos Lesados. O pedido indenizatório, mesmo que subsidiário, não leva a qualquer providência prática que mude a situação fática, mantendo a favela e a degradação ambiental.

“[...] 1) **promover a remoção dos ocupantes da área e dar-lhes guarida, ainda que de forma emergencial [abrigos temporários, por alguns meses] para demolir todas as construções erguidas;** 2) promover a contratação de equipe técnica multidisciplinar para **elaboração de processo de recuperação ambiental de toda a área degradada visando sua reconstituição ao status quo ante**, sob os pontos de vista físico, geológico, geomorfológico, hidrográfico, hidrológico e biológico (em suas diversidades florísticas e faunísticas), respeitada sempre a biodiversidade local, projeto esse que deverá conter cronograma completo com início e término de obras e serviços; 3) submeter referido projeto à apreciação de profissionais especializados da Comissão de Estudos de Problemas Ambientais - Cepa da USP, tão logo concluído; 4) dar início às obras tão logo aprovado pelos órgãos competentes; 5) manter as obras e serviços sob rigorosa supervisão técnica; 6) custear todos os gastos oriundos dos serviços de avaliação, supervisão e vistorias à área feitas pelos membros indicados pelos órgãos especializados; 7) preservar o local através de efetivo policiamento e vigilância para impedir novas invasões e conseqüentes degradações; 8) obrigação de não desmatar, não permitir qualquer benfeitoria no local que incentive o surgimento de novas comunidades; 9) **caso impossível cumprir obrigação de fazer deverá indenizar ao Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados;** 10) pagamento de juros moratórios desde a citação.” (RT p.165, caso 5, relator Paulo Franco, grifos nossos)

As **DECISÕES** nos casos de favelas e invasões em áreas de risco são unânimes em determinar a desocupação dessas áreas, e adoção de medidas para eliminar os riscos, como solicita o MP.

Os casos 57 e 58 se referem à mesma área, em que foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta para remoção gradual das pessoas nas áreas de risco. O MP protesta que as medidas não estão sendo tomadas na urgência necessária, mas a Prefeitura Municipal expõe suas limitações orçamentárias que são reconhecidas tanto na sentença quanto nos acórdãos, já que reconhecida a divisão de competências entre os poderes:

“Fico dito explicitamente que, conquanto não seja atribuição do Poder Judiciário formular políticas públicas e determinar quando e como a Administração há de fazer o que, tendo em vista o princípio da separação de poderes, não se pode perder de vista que no presente caso é sabido o que deve ser feito, por imposição legal. E que a própria Prefeitura, conforme acima mencionado, admite essa responsabilidade e diz estar

cuidando dela, de acordo com as possibilidades orçamentárias e no exercício de sua discricionariedade. Posto isto, o Poder Judiciário não pode se eximir de impor o cumprimento da lei sob inspiração constitucional. Não pode, mesmo, impor prazo para a execução de obras nem especificar os meios dessa execução, mas a razoabilidade de tempo e de ações deve ser objeto de definição pela Administração Pública, possível de controle jurisdicional.”(p. 3, caso 58, relator Antonio Celso Aguilar Cortez).

Nos casos 24, 38 e 44, que se referem à mesma área, a decisão determinou a realocação definitiva das famílias, já que estavam ocupando uma área de depósito de lixo.

“Sentença julga procedente para condenar a Prefeitura: 1) Obrigação de não fazer, não aprovar, licenciar, autorizar ou permitir qualquer atividade que importe na ampliação da degradação ambiental descrita na inicial ou na perenização da ocupação, quer seja na instalação de novas residências, quer seja na instalação de equipamentos ou quaisquer atividades de comércio, indústria ou serviço, inclusive públicos, que possam vir a comprometer ainda mais a situação do local; 2) Na obrigação de fazer: a) extinguir fisicamente todos os núcleos habitacionais que tenham sido formados, bem como recolocar todos os invasores em habitações adequadas em áreas não sujeitas a restrições de ordem ambiental ou urbanística, no prazo de noventa dias; b) fiscalizar, manter e proteger a área do local, a fim de evitar novas invasões, construções e obras no local, para evitar a ampliação da Vila dos Criadores; c) apresentar projeto de congelamento da ocupação da área, bem como desenvolvimento de projeto de construção de habitações populares para os moradores removidos, submentendo-o ao licenciamento dos órgãos competentes, no prazo de 6 meses; d) apresentar aos órgãos ambientais competentes, um projeto de recuperação ambiental; e) aprovado o projeto de recuperação e emitidas as licenças necessárias, compromete-se a cumprir o cronograma aprovado, após a realização da remoção da população para as habitações populares; f) informar mensalmente sobre as ocupações do local para detectar eventual ampliação da área degradada ou das famílias ocupantes; g) adotar providências para demolir novas ocupações que não integrem o cadastro, sob pena de perder incentivos e benefícios fiscais e suportar a suspensão de sua participação em linhas de financiamento em estabelecimento oficiais de crédito.” (p. 2, caso 38, relator José Santana)

Nos casos 26, 45, 46⁸⁸ que determinam a remoção das famílias para realização de obras para eliminação dos riscos e determinam expressamente que fiquem alojadas, mesmo que provisoriamente.

⁸⁸ Na decisão do caso 33, por falta de informação sobre a sentença, não fica clara a preocupação com o local de alojamento dessas famílias.

O MP e os desembargadores utilizam uma ampla gama de argumentos e recorrem a uma série de regulamentos para fundamentar a responsabilização dos entes executivos para encaminhar as situações:

“Com a devida licença dos argumentos, trazidos em minuta de agravo, surge de responsabilidade do Município de São Paulo, a prestação de assistência social aos munícipes; em especial, às famílias removidas das áreas de risco. Aliás, vejam-se as informações da própria recorrente, para situações, como a presente: ‘d) À Secretária Municipal da Família e Bem Estar Social – FABES, compete cadastrar e, quando houver remoção, dar assistência às famílias envolvidas, e) A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB deve providenciar a alternativa habitacional aos moradores em áreas de risco,’ (fls. 47/8). Exsurge desnecessária, pois, maior digressão sobre o tema.” (p. 6-7, caso 26, relator Sérgio Pitombo).

As decisões sobre favelas e invasões focadas em argumentos de lesão urbano-ambiental, determinam a necessidade de remoção e recuperação das áreas invadidas (áreas públicas ou ambientalmente frágeis). Nos casos 20 e 21 em sede de medida liminar, foram determinadas providências para “controle” das ocupações até que houvesse decisão definitiva. Medidas que seriam muito simples se funcionassem o registro de imóveis e o controle do uso do solo, mas muito difíceis na sistemática precariedade e rotatividade dessas ocupações.

“[...] a) determinar que a ré Prefeitura Municipal de Cubatão elabore um **cadastro físico** das localidades ‘Iha Bela’ e ‘Sítio Novo’, delimitando a exata extensão da invasão, com fotos, plantas e memoriais descritivos, de modo que se possa documentar, no momento atual, quais as áreas invadidas e as áreas preservadas. Também deverá ser feito um **cadastro pessoal** para se aferir o número de habitantes e moradias existentes. Fica concedido o prazo de 30 dias para apresentação em juízo dos aludidos cadastramentos. Descumprido o prazo, incidirá multa diária de R\$5.000,000. Observo que esta parte da liminar destina-se exclusivamente à Prefeitura em razão do art. 30, VIII, da CF: ‘compete ao município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. ’ **b) determinar a lacração e interdição de estabelecimentos localizados nas mencionadas áreas que tenham como atividade principal a venda de material de construção, de modo a dificultar a ação dos invasores.** [...] c) determinar que, após a apresentação do cadastro, as rés em conjunto e solidariamente delimitem a área com cercas ou marcos e mantenham fiscalização permanente de modo a não permitir novos desmatamentos, e quaisquer alterações no meio ambiente local. [...]” (p. 3-4, caso 20, relator Paulo Dimas Mascaretti).

A determinação do fechamento das lojas de material de construção é nitidamente ilegal, fere o direito da livre iniciativa, mesmo que necessária para dificultar a construção das casas.

No **caso 25** não foi deferido o pedido liminar para demolição das casas antes do julgamento final do processo, tendo em vista que considerou maior o perigo de dano à ordem e à segurança pública do que o risco de lesão ao meio ambiente.

"É que, apesar de ser ressalvado que recente a invasão, a permitir a demolição de construções efetuadas em áreas ditas de preservação permanente, **várias são as famílias que lá agora se encontram, cujo desalojamento, em esfera liminar, pode bem representar perigo maior de dano à ordem e segurança públicas.** [...] Melhor, então, com o acolhimento da pretensão, aguardar-se o julgamento meritório, em que maiores condições haverá para ponderação dos direitos a priori em conflito, por exemplo aquele ao meio ambiente saudável, à sua preservação, de um lado, e o direito à moradia, de outro. [...] a rigor, a decisão suspensiva cuidou de ponderar interesses em conflito de igual dignidade, sopesando o risco de dano a uns e outros, optando, afinal, por resguardar a integridade, moradia e segurança das pessoas que se encontram no local, frise-se, tão só até a decisão da ação, mercê de cognição exauriente, e não esta sumária da liminar." (p.3, caso 25, relator Marcio Bonilha).

Os casos 1, 7, 30 e 55 determinam a remoção da invasão com a recuperação das áreas degradadas. Com exceção do caso 30, em que a medida para regeneração foi dispensada porque a perícia verificou que estava acontecendo espontaneamente. Nestes três casos não há preocupação sobre o destino dos moradores.

No caso 1, se destacam os argumentos de que houve inércia da Prefeitura Municipal em permitir a consolidação da invasão em áreas públicas de loteamento. E que não se justifica o argumento da Prefeitura de que as invasões decorrem de grave problema social, pois alguns dos moradores possuem pequenos estabelecimentos comerciais e locais para estacionamento de carros:

"A respeito das características das construções implantadas nos terrenos, é oportuno transcrever o que constatou o sr. perito oficial: 'As fotos provam a qualidade de alguns moradores, que não apenas moram no local, mas possuem condições econômicas para seguramente morar em outro local. Alguns tem até ramo de negócio instalado (Oficina do Osvaldinho, Papelaria), ver fotos 17, 18 e 19, desmentindo a postura de cidadão de 2ª categoria ou desempregados, sem condições econômicas.

Algumas das casas utilizam a laje frente a sua para guardar automóveis, o que comprova condições econômicas de certos moradores.

Existem pessoas (fotos 5, 6 e 7) que são realmente necessitadas nesse meio, mas a maioria vê na oportunidade, receber um terreno 'dado', sem nenhum custo, para logo mais vender ou 'ceder' seus direitos sobre o lote ou construção para outrem. [...] considerando as características dos invasores em sua grande maioria não se pode apelar para a problemática

social como motivo para se omitir quanto a necessária preservação do bem público o que implica em reflexos diretos no meio ambiente que está sendo gravemente comprometido.” (RT 726, p. 237, caso 1, relator Ribeiro Machado).

No caso 55, as dificuldades de andamento do processo são atribuídas aos próprios réus, moradores da área objeto da remoção, sendo destacado o esforço dos poderes públicos e órgãos de fiscalização para impedimento da ampliação da ocupação, sendo notável a dificuldade em se empreender esse controle:

“Com efeito, o feito arrasta-se desde 30 de abril de 1996, não por desídia do poder Judiciário ou do Ministério Público do Estado de São Paulo, mas em vista das **dificuldades trazidas pelos próprios invasores da área de proteção permanente**, encravada no Parque Estadual da Serra do Mar, uma das últimas existentes neste Estado a abrigar Mata Atlântica em estado natural, que se permitiram continuar as invasões e beneficiamento do local, com implantação de moradias, desmatamento dos locais invadidos, poluição do rio local com o lançamento de esgoto ‘in natura’ em seu leito, abertura de picadas, vielas e ruas, e permitindo a comunidade inicial, apesar do embargo pronto e imediato de toda a área, que outras famílias também invadissem o local e ali se estabelecessem.” (p.6, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

“[...] não ocorreu, em nenhum momento, desídia dos poderes locais constituídos, seja em esfera do poder executivo, seja em âmbito do poder judiciário, em tentar por todas as formas a desocupação da área invadida, obstar novas ocupações e invasões, porquanto a área esteve embargada já desde o início, delimitada que foi, noticiando o fato aos invasores, lacrados os imóveis desocupados na tentativa de coibir fossem habitados por outros invasores que lograssem encontrar o local vazio, etc. [...] não cabe ao administrador permanecer de plantão em todos os locais imagináveis, na tentativa vã de evitar que alguma pessoa venha invadir o local, devastando o meio ambiente, **cabendo, isto sim, às pessoas que fazem parte da coletividade o reconhecimento de que o meio ambiente deve ser preservado, porquanto garante a qualidade de vida a esta e às futuras gerações, e especificamente no caso vertente, garante a sobrevivência de um ecossistema combalido pela devastação desde os primórdios da colonização, do qual restam pouquíssimas áreas intocadas, como é o Parque Estadual da Serra do Mar**, que abriga um dos últimos redutos de Mata Atlântica existentes no país.” (p.11-12, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

O acórdão destaca que a culpa pela ocupação é dos ocupantes, que não reconhecem a importância da preservação do meio ambiente. Essa visão reforça o argumento de que é a ignorância, a falta de educação (ambiental) que leva as pessoas a ocuparem essas áreas, quando o problema está muito mais em questões de fundo, estruturais.

“Também **não se acolhe a assertiva de que haverá problema social com a desocupação da área.** Embora a afirmação seja impactante à primeira vista, a verdade é que o autor da ação, aqui apelado, desde 1996 vem tentando a desocupação da área, sendo que, naquela oportunidade, eram poucas as famílias, pela dificuldade na retirada dos invasores, pela movimentação de entrada e saída de pessoas com a extrema rotatividade que este tipo de comunidade apresenta, proporcionou o aumento da população que agora será afetada; tivesse o embargo da área sido respeitado desde o princípio, embargo este prontamente deferido pelo digno Juízo de primeiro grau, o problema social tão alardeado nesta sede estaria, em muito minimizado.” (p.13, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

A possibilidade de existência de moradias anteriores à criação do Parque, como de populações caiçaras, fato que poderia fundamentar o direito adquirido dos proprietários/posseiros em se manterem no local, também foi rechaçada pelo acórdão, em nome da proteção integral do meio ambiente. A visão é de que a presença humana é incompatível com a preservação do Parque (ao contrário do que se verá para os casos do GRUPO 4):

“Com efeito, nada importa a oitiva de testemunhas para auferir a data do início das invasões, os títulos de comodato da área, de posse precária ou qualquer que seja, como pretendem alguns apelantes, nem tampouco a descrição, através de perícia, do estado das moradias lá erigidas de forma quase criminosa, como querem outros apelantes, já que **se cuida de proteger o meio ambiente, proteção esta que só pode ocorrer mediante a retirada das pessoas do Parque Estadual da Serra do Mar,** com obstrução de novas construções, demolição e retirada das antigas construções, recomposição da vegetação nativa devastada.” (p.14, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

Por fim, o caso 13 é uma exceção aos demais, tanto pelo seu pedido, “impedimento da execução de aterro hidráulico” na favela de palafitas, México 70, em São Vicente, o que é uma das obras que viabiliza a melhoria de suas condições urbano-ambientais. A decisão foi pela improcedência da ação, ou seja, confirmando a necessidade de serem realizadas as obras, tendo em vista que não fazê-lo seria ainda pior, tanto ao meio ambiente quanto à população moradora.

Das **decisões sobre moradias individuais**, os casos 11, 47, 48, 49 e 54 questionam decisões interlocutórias e os casos 6, 29, 32, 36, 39, 50 discutem sentenças. A análise será feita separadamente para facilitar sua compreensão.

No caso 11, o pedido é de embargo liminar para lacração da moradia. A liminar, não deferida, foi reformada pelo acórdão para proibir o morador de realizar no local quaisquer empreendimentos, obras, serviços ou atividades que pudessem provocar danos ao meio ambiente.

Os casos 47 e 48 se referem à mesma ACP, em que o réu é beneficiário da justiça gratuita. O réu alega que “[...] é pessoa pobre e que está sendo demandado pela construção de sua moradia em suposta área de preservação ambiental e que o Sr. Perito recusa-se a fazer as necessárias diligências

suplementares.[...]” (p. 2, caso 48, relatora Regina Zaquía Capistrano da Silva). O réu/ agravante alega que o perito não respondera com precisão a seus quesitos, por não ter condições financeiras de suportar as despesas. Tratam-se de um Agravo de Instrumento e um Agravo Regimental para tentar modificar a decisão que impedira o prosseguimento do primeiro recurso por falta de preparo⁸⁹. Ambos os recursos sequer foram conhecidos. Mesmo sendo casos de não conhecimento de recursos foram mantidos para mostrar mais uma dificuldade que possivelmente compromete o acesso à Justiça em questões ambientais: a perícia. Pois, de que adianta determinar justiça gratuita sem que a perícia possa ser realizada para produção de provas?

O caso 49 o pedido da liminar é para cessar a atividade degradadora do meio ambiente proibindo-se qualquer intervenção, continuação da construção da edificação e corte de vegetação, com a desocupação imediata do imóvel. A ré alega que sofre problemas de saúde e que a casa lhe serve de residência. A liminar foi deferida e o acórdão confirmou-a, fundamentando-se na “dificuldade de reparação das APPs”, não justificada:

“A tutela antecipada conferida liminarmente deve ser vista, em questões ambientais, com uma certa particularidade. **Deve-se considerar a irreversibilidade ou a difícil reparabilidade do estado fático das áreas de preservação ambiental.** Neste exame de cognição sumária dos documentos acostados aos autos e diante da possibilidade de ofensa a bem jurídico indisponível – artigo 225 da Constituição da República – legal e idônea a tutela de urgência deferida.[...] **A reserva florestal legal é protegida e essencial ao conceito de meio ambiente saudável. Não pode sofrer depredações.** O Estado através de seus órgãos e leis limita a propriedade privada em prol do interesse coletivo para um ecossistema equilibrado [...]” (p. 2-3, caso 49, relator Guerrieri Rezende).

No caso 54 o réu argumenta que é morador do local há mais de 15 anos e paga imposto à Municipalidade. A decisão do acórdão confirmou a decisão interlocutória de primeira instância, determinando a desocupação.

“Pouco importa tenha o interessado exibido título dominial cuja origem sofre restrições, porquanto constatada a irregularidade da construção em área de interesse ambiental, a medida de liminar que determinou a desocupação, interrompendo uma situação de ilegalidade permanente, merece subsistir, não se vislumbrando na espécie ofensa ao direito de propriedade.” (p.3, caso 54, relator Demóstenes Braga)

No caso 6, a sentença, assim como o acórdão, julgaram procedente a ação, determinando a demolição das construções (chiqueiro e casas), a derrubada de culturas não nativas (bananeira e pés de café) e a restauração da vegetação na área de preservação permanente, além da indenização pelos danos ambientais.

Os casos 29 e 32 se referem à mesma ACP, interposta com o intuito de demolir moradia situada em área de 1ª categoria onde, de acordo com a lei paulista de proteção aos mananciais, é

⁸⁹ Recolhimento de taxa judiciária.

proibido qualquer tipo de edificação. O objetivo é também a composição dos prejuízos caudados ao meio ambiente e a devolução da área ao *status quo ante*. Não se define o que é “status anterior”, o que pode simbolizar um grande impasse na execução da sentença, tendo em vista que as áreas entorno de Represas surgem da própria construção da represa, da intervenção humana e, portanto, não necessariamente eram vegetadas, muito menos com espécies nativas (como determina que seja o Código Florestal). Em ambos a decisão é pela reforma da sentença, determinando a manutenção da construção, sob o argumento de que: 1) após o ajuizamento da ACP surgira lei 9.866/1997, com o objetivo de “compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico.”; 2) se tratava de moradia de pequeno porte existente desde 1974, identificada em exame de estereoscopia, portanto, anterior às leis de proteção aos mananciais, e, por fim, reconhece limitada a providência de remoção dessa construção:

“[...] o autor [MP] corre o risco de conseguir efeito contrário àquele que visa obter com o provimento jurisdicional perseguindo nesta demanda, pois **a demolição da residência apenas abrirá espaço para a invasão da área por terceiros**, que certamente dela não cuidarão de modo a preservar o meio ambiente.

É que **o Poder Judiciário não tem logrado impedir, ao longo desses anos, a ocupação indiscriminada das áreas de preservação do manancial de que ora se trata, dado que, conforme se apurou pericialmente, às margens da represa de Guarapiranga existem inúmeras residências, clube de campo, loteamento, imóveis de toda espécie e até uma grande favela** (fls. 361 a 450).” (p. 4, caso 32, relator designado Paulo Franco)

O **caso 36**, assim como em muitos outros, os pedidos sucessivos e subsidiários levaram a uma ampla gama de possibilidades de resolução das demandas, demonstrando a dificuldade em se determinar qual é a providência mais adequada nesses casos complexos. A demanda foi julgada procedente em primeira instância com relação ao proprietário do local e à Prefeitura Municipal de São José dos Campos. E o acórdão confirmou a sentença em sua integralidade.

“Desta forma, salta aos olhos não apenas a irregularidade da construção em questão, erguida sem as cautelas necessárias, como também a constatar-se assistir razão ao autor, na medida em que imputa à Prefeitura Municipal de São José dos Campos a pecha de conivente com tais irregularidades, na medida em que funcionário seu teve conhecimento prévio da existência da referida construção, quedando-se inerte, contudo, na sua obrigatória atividade de fiscalização. [...] Também se constata a existência de danos ao meio ambiente, na medida em que ocorreu desmatamento irregular [...] **Se existe legislação que impede o erguimento [sic] de semelhantes construções, em símiles situações, é pura e simples consequência disso a possibilidade da demolição da**

construção erguida de forma ilegal e irregular.”(p.7, caso 36, relator Wanderley José Federighi)

No caso 39 o pedido é pela retirada da área das construções e a recuperação da área, com o custeio de projetos de recuperação ambiental da área, aprovados pelos órgãos competentes. Tanto a Prefeitura quanto a Polícia Florestal anteriormente haviam investigado o desmatamento e a construção de um barraco na área. O réu argumenta que no local onde edificou sua moradia se formou uma pequena vila de moradores e a sua “falta de condições financeiras e sociais” impedem de promover a demolição. O acórdão confirma a sentença, mandando demolir, sob o argumento de que:

“É bem de ver que as ocupações clandestinas devem ser reprimidas, sob pena de perda da função ecológica dos espaços protegidos, cuja preservação do ecossistema é imprescindível para a sobrevivência da flora e da fauna nativas.

Finalmente, como ponderou a d. Procuradoria de Justiça: *‘as considerações de cunho social e econômico que fez, embora sensíveis, não podem legitimar ocupações irregulares, sob pena de se legitimar toda e qualquer ocupação em detrimento do meio ambiente. E a alegação de que o ‘barraco’ atende o direito à moradia, fundamento invocado no recurso pelo recorrente (fls.140), não tem consistência porque, na contestação, o requerido informou ter vendido o barraco para Adson Teodoro Santos.’ (fls. 154)”*(grifos do autor, p.3-4, caso 39, relator Oliveira Santos)

A fundamentação está na defesa da fauna e da flora, refutando-se o direito de moradia sob o argumento de que o “barraco” havia sido vendido a outra pessoa, o que não atenderia ao direito à moradia. Não se observou que o direito à moradia neste caso seria não daquele que construiu, mas daquele que comprou o barraco.

No caso 50, o pedido é também para demolir edificações, retirar cultura de subsistência e entulho para restauração integral das condições (em 120 dias). A sentença julgou procedente a ação e o acórdão ratificou a decisão por unanimidade, baseada na preponderância do direito ao meio ambiente. Essa decisão também credita a invasão da área à omissão do poder público na fiscalização.

“Ocorre que não existe argumento acolhível para quem invade área de preservação permanente e a devasta, seja qual for o motivo de fato passível de invocação. O meio ambiente no Brasil, pese embora a rapidez com que é destruído, na insensatez que as futuras gerações lamentarão, goza de proteção retórica bastante explícita. O artigo 225 da Constituição da República torna o meio ambiente um bem da vida de uso comum do povo, essencial à preservação da sadia qualidade de vida. E incumbe o Poder Público e toda a sociedade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A leniência e omissão do Poder Público permitem a proliferação de invasões verdadeiramente delitivas em relação à natureza e a invocação do fato consumado é uma nefasta constatação nos

indefensáveis argumentos oferecidos por aqueles poucos que se vêm obrigados a comparecer perante o Estado-juiz, acusados de degeneração [sic] da natureza. [...]

Provada a destruição ambiental, a construção irregular, a derrubada da mata, impõe-se a restauração, pois o ambiente precisa regenerar-se. Disso depende, em estrita ou larga escala, a própria possibilidade de vida no planeta."(p.3-4, caso 50, relator Renato Nalini).

Por fim, o caso 59 se assemelha muito ao 50, também de Ubatuba, com a sentença determinando a demolição da edificação, a paralisação dos desmatamentos, a proibição de qualquer ocupação. O réu apela argumentando que está ocorrendo violação ao direito de moradia; que lá estava residindo porque não havia outro lugar, e que o Município não se preocupava em encontrar uma solução à questão social (p.1-2, caso 59, relator Samuel Júnior). O acórdão manteve a sentença:

"As provas existentes nos autos estão a demonstrar, de forma segura, que ele, efetivamente, sem qualquer licença dos órgãos Ambientais ou do Poder Público Municipal, ocupou indevidamente área de preservação permanente, à margem de um curso d'água e mangue devastando-o, tendo, inclusive, impermeabilizado o solo com uma edificação feita no local. [...]

Sustenta [apelante], ainda, que tem o direito de permanecer ali porque seria sua moradia e de sua família e que a causa maior da devastação do meio ambiente, em situações como a sua, seria a miséria.

Não há, porém, como se dar guarida a seu apelo.

Se por um lado há um problema social, que atinge o apelante e sua família, que compete a outras esferas do Poder resolver, em especial frente ao caso concreto, por outro existe o interesse maior da coletividade de ter o meio ambiente preservado."
(p.2, caso 59, relator Samuel Júnior).

Esses casos são os que evidenciam mais a preponderância do direito ao meio ambiente em relação ao de moradia, sob o argumento de que a questão ambiental é de interesse da coletividade, enquanto o habitacional (pelo menos nas moradias individuais) é um problema de interesse particular. De certo seria apenas um problema de uma pessoa se não soubéssemos que a habitação regular por muito esteve inacessível à população de baixa renda. A decisão considera o problema como pontual, tanto que nesses casos, ao contrário dos casos em áreas de risco, não há pedido para relocação ou inserção das pessoas em programas habitacionais. Entretanto, enquanto essas pessoas não puderem ter um espaço para viver, as invasões tendem a continuar.

Nos 27 casos identificados como loteamentos clandestinos ou irregulares (casos 2, 3, 4, 8, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 27, 28, 31, 34, 35, 37, 38, 41, 42, 43, 51, 52, 53, 56), os pedidos liminares⁹⁰

⁹⁰ Os pedidos liminares são extraídos da leitura dos Agravos de Instrumento.

são para suspensão das obras, da comercialização dos lotes, da realização de publicidade, e do recebimento de prestações (caso 3 e 23); indisponibilidade dos imóveis (caso 42 e 43); demolição e desocupação das moradias (caso 27) em área de risco (12 e 34).

As **DECISÕES liminares**, assim como nos casos de favelas, são em unanimidade a favor da desocupação e demolição das moradias em áreas de risco (caso 12 e 34) e mesmo fora de área de risco (caso 27), mas sem se tratar de um local para abrigar essas pessoas removidas. Também decidem a favor da suspensão das obras, da comercialização dos lotes, da realização de publicidade, e do recebimento de prestações (caso 3). E, mais radical, pela imediata desocupação da área ambientalmente restrita, proibindo-se a interferência na área (caso 28).

“A liminar foi concedida para que os moradores desocupassem a área descrita na inicial, atingindo a decisão a todos aqueles que nela residem, de boa-fé ou não, tendo em vista o bem maior que deve ser tutelado, qual seja, o meio ambiente.” (p.2, caso 27, relator Brenno Marcondes).

Os pedidos definitivos⁹¹ são, em sua maioria, para recuperação das áreas degradadas, normalmente com pedido de demolição, ou então de regularização do loteamento, o que, em termos práticos, significa a remoção da maioria das casas. Os pedidos nem sempre são claros, e às vezes se tornam conflitantes diante dos interesses envolvidos, e deixam em aberto ao Judiciário a diversidade de encaminhamentos para os casos.

Os pedidos são da seguinte variedade: a) suspensão das obras, da comercialização dos lotes, da realização de publicidade e do recebimento de prestações (casos 8, 17/18); b) restauração da área degradada e demolição das edificações (casos 2, 4, 8, 16, 22, 27), com tombamento da área a ser preservada (caso 51); c) restauração da área degradada e demolição das edificações somada à indenização por perdas e danos sofridos pelos compradores dos lotes (caso 8, 12, 15, 56) e/ou pelos prejuízos urbano-ambientais (caso 8, 31, 52 e 53); d) regularização dos loteamentos (caso 35), indenização aos adquirentes (caso 41), recuperação ambiental e realização das obras de infra-estrutura e realização de registro do parcelamento (caso 10 e 19); e) regularização do loteamento com remoção parcial (áreas de risco e de primeira categoria, de acordo com a Lei Estadual de Proteção aos Mananciais) com o criação de área verde nas áreas nos vazios não loteados (caso 37); f) indenização para a recomposição do complexo ecológico, abstendo-se de interferir nos lotes restantes (caso 17/18).

Sobre as DECISÕES definitivas, os casos 10 e 19 confirmam as sentenças, determinando que seja realizada a regularização física e fundiária dos loteamentos. No caso 10, apenas os loteadores foram condenados, excluindo-se a Prefeitura Municipal de Cajamar do pólo passivo. A condenação considerou possível a regularização da infra-estrutura do loteamento e a recuperação ambiental.

“A prova realizada nos autos demonstra a existência de irregularidades no loteamento, irregularidades na realização do loteamento, irregularidades que causaram danos aos adquirentes dos lotes, que suportam a inexistência de saneamento básico, e por toda a coletividade ‘que sofre com os efeitos da desestruturação urbanística

⁹¹ Os pedidos definitivos são identificados nos Agravos de Instrumento e nas Apelações Cíveis.

causada pela implantação de parcelamentos desta natureza, sem o respeito aos requisitos mínimos exigidos pela legislação.’(fl.596). Ocorreu, ainda, dano ambiental, mas que pode ser recuperável.” (p. 6, caso 10, relator Pires de Araújo).

No caso 19, muito semelhante ao 10, a decisão condenou os loteadores em implantar as melhorias de infra-estrutura e realizar a recuperação ambiental, enquanto o Município foi responsabilizado solidariamente pelas remoções nas áreas de risco e pelas indenizações aos moradores proprietários de moradias com insanáveis riscos de segurança (p.7, caso 19, relator Magalhães Coelho).

No caso 16, a sentença que dava pela improcedência da ação relativamente a todos os réus foi reformada completamente no acórdão para determinar a condenação de todos (Prefeitura, Associação de Moradores, Proprietário, empresa que realiza terraplenagem) sob os seguintes argumentos:

“Caso se concluísse em sentido contrário, ficaria aberto largo campo à atividade loteadora ilegal, mediante atuação de intermediários, fictícios ou não, mas dedicados à aquisição de bens preservados, para, sem lastro de responsabilidades, aliená-los a pessoas geralmente simples e incautas, expediente, com o que os alienantes ficariam sempre, com a possibilidade de, por via indireta, comercializar para loteamento, área em que tal exploração fosse vedada, a qual, aliás, dificilmente se imaginaria comercializada a adquirentes de razoável esclarecimento social. **O julgamento em sentido contrário seria precedente de potencialidade transgressora considerável, à força da propagação do sucesso da esquiva atividade fraudadora.** [...] A responsabilidade do Município resulta da irrecusável omissão que permitiu chegasse a infração ambiental ao ponto de vir a ser brandida como argumento de impossibilidade de recomposição.

Postas de lado as questões relevantes, de natureza política e social que o caso sem dúvida encerra, a verdade é que não se pode dar por imune de responsabilidade o Poder Público municipal que se omite em coibir a indevida devastação ambiental, em matéria de construções irregulares, como no caso se verifica. O contrário será abdicar do objetivo de implantação de cidades verdadeiramente adequadas à população, e de preservação do ambiente na atualidade e para as gerações futuras.”(p.8-9, caso 16, relator Sidnei Beneti).

Nos casos 52 e 53, que se tratam de Praias de Ubatuba, inseridos em no Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Picinguaba e Praia de Cambury) as sentenças e acórdãos foram pela condenação à cessação das atividades degradadoras, com demolição das casas, e indenização dos danos irrecuperáveis ao meio ambiente. No caso 52 o Estado foi aceito a compor o pólo ativo da ação, como assistente do MP. O interessante desse caso é que alguns réus já tinham tido seu direito de permanecer ali em outra ação e puderam opor o direito da coisa julgada a seu favor, porque suas residências foram erigidas antes do tombamento do Parque. Com a nota de que as ampliações, alterações, reformas ficaram sujeitas à autorização do CONDEPHAAT e da Prefeitura Municipal. Aqueles que não

comprovaram a propriedade anterior ao tombamento, mesmo que proprietários, foram obrigados a demolir suas casas:

“Os réus adquiriram a propriedade quando as restrições ambientais e legais já estavam em vigor a procedência a ação decorre da ocupação da edificação sem prévia autorização dos órgãos ambientais e do Município, afastando, ao menos em tese, eventual pretensão indenizatória ou óbice à execução da sentença. Desrespeitar uma liminar, inclusive valendo-se da criatividade (mas que aumenta a criatividade da infração) técnica de erigir a construção sob tendas de lona, forma de ocultar a infração até que as fundações e paredes estejam em estágio mais avançado.

A solução é aquela alvitrada na sentença (fls. 563, vol. 3): a demolição das construções e acréscimos erigidos no imóvel, a recuperação da área degradada conforme plano de recuperação a ser apresentado ao DEPRN, a abstenção de qualquer atividade, exploração, construção, desmatamento ou outra forma de intervenção que cause dano à área, incidindo nesta e na obrigação de recuperar a multa diária de 25 salários mínimos em caso de inadimplemento, e no pagamento de indenização a ser apurada em liquidação.

As construções feitas em loteamento clandestino em área de preservação permanente sem licença das autoridades ambientais devem ser demolidas, única forma de reposição da área em sua forma original, eventuais direitos dos ocupantes devem ser dirimidos em ação própria. Aplica-se o princípio da preservação e da prevenção.”(p.12-13, caso 52, relator Torres de Carvalho).

No caso 53, assim como no 52, apenas aqueles que comprovam pertencer à Comunidade de Picinguaba são deixados a permanecer em suas casas. A dificuldade aqui está em produzir essas provas já que na maioria são ocupantes, sem títulos de propriedade, que, segundo seus argumentos:

“[...] manteriam suas posses entre 30 e 100 anos, com dezenas de casas e ranchos de canoas e que, inclusive, na praia, existira escola pública e posto de saúde funcionando há vários anos [...] **Alegam ainda que a ocupação da Praia seria basicamente por antigas famílias de caiçaras, negros descendentes dos quilombos, muitos anos antes da criação do parque; que em face da grande distância do centro os moradores seriam obrigados a retirar seu sustento da terra e do mar e nos finais de semana dos poucos turistas que se aventuram a ir até lá.** Pretendem, assim, a reforma da sentença para restabelecer, inclusive, a dignidade e cidadania de um povo antigo, que está lá há quase 200 anos, com sua cultura de subsistência, sua pesca, seus ranchos e canoas e barracos simples, sem nada receber do Estado. [...] Acrescentam, ainda que em face da abertura de uma estrada, o local passou a ser freqüentado por alguns turistas, razão pela qual os ranchos foram transformados em

pequenos bares, de onde tiram o complemento para que possam sobreviver [...]”(p.3, caso 53, relator Samuel Júnior).

A decisão do acórdão reconhece as dificuldades da ação, primeiramente porque está composta por vários réus, em diferentes situações, o que seria uma irregularidade no próprio processo. Em segundo lugar, pela identificação de quais pessoas compõe a comunidade tradicional e quais pessoas se deslocaram para o local em decorrência das atividades turísticas:

“A questão não é fácil, exatamente porque as situações dos apelantes não são idênticas. [...]

Foi e deve ser ressaltado, um passo muito importante, no sentido de se preservar o que ainda resta da Serra do Mar, a criação do referido Parque, mas, à toda evidência, a proibição de qualquer utilização da área, que deve ter basicamente efeito a partir do Decreto de criação para frente, somente pode ser oposta àqueles que lá já viviam se houver uma prévia e justa indenização de suas posses longevas.

Não é o simples fato de estarem dentro do Parque, que, por si, implica na conclusão de que sejam condenados, como o foram na presente ação [sentença primeira instância].

São, na maioria, pelo que se depreende, pessoas humildes, que lá se instalaram há muito para criar suas famílias e encontrar, procurando preservar sua cultura, meios de subsistência. No entanto, outros, efetivamente, se aventuraram naquelas paragens em época mais recente e degradaram o meio ambiente.[...]

Não se desconhece a existência de diversos estudos que se referem ao Núcleo Picinguaba, como sendo uma vila de pescadores artesanais cujo nome significa refúgio de peixes em tupi-guarani. E ainda, que tal área foi tombada pelo CONDEPHAAT em 1983 como área de preservação permanente, sendo uma das poucas vilas existentes no litoral paulista que mantém algumas das tradições e costumes caiçaras como casas típicas, formas de organização de atividades ligadas à pesca artesanal, valores regionais, entre outros. [...]

Aqueles que estavam no local antes da criação do Parque, não podem ser obrigados por vias transversas a deixar suas origens e tradições, como é o caso do mencionado Altino.

O mesmo não se aplica aos que lá construíram casas ou barracões para lazer e aos caiçaras, que construíram bares na praia e nas encostas da montanha. Estes, sim, causadores de danos ao meio ambiente que devem ser obrigados e repará-los.” (p.4, 5, 7 e 11, caso 53, relator Samuel Júnior).

Esses casos que tratam do conflito entre o Parque Estadual da Serra do Mar e os antigos moradores (em especial casos 52 e 53), são um exemplo do conflito que é gerado pelas políticas de criação de áreas de conservação de proteção integral⁹², visando a preservação de fauna e flora, sem a possibilidade de convivência com atividades humanas. Essa tipo política de preservação foi largamente criticada por DIEGUES (2004) no seu “O mito da Natureza Intocada” por não considerar a diversidade de relações que se pode estabelecer com o mundo natural, inclusive participando de forma rica na diversidade biológica e conservação dos recursos naturais, como fazem populações tradicionais, como as caiçaras.

Aqui cabe destaque aos casos em que foram apontadas **SOLUÇÕES ALTERNATIVAS** à completa remoção, com objetivo de mitigar os danos ambientais e realizar a regularização calcada na realidade (casos 17/18, 31, 37, 41 e 51).

Nos casos 17 e 18, que se referem à mesma ACP, do Jardim Canaã em São Bernardo do Campo, apesar da condenação dos loteadores que promoveram a ocupação em APPs, por meio de Associação inidônea, a ACP não busca a demolição das edificações, considerando que seriam prejudicadas as pessoas que compraram esses lotes:

“Como se vê da simples leitura do dispositivo da sentença em cotejo com a do dispositivo do Acórdão transcrito pelas razões de apelação (fls.833), não julgou, a sentença, no sentido demolitório. Apenas responsabilizou as apelantes e outros participantes dos atos de que resultaram os danos, pelas consequências, estabelecendo multa que nada tem de inadequada, [...]”

7- O caso chega, sem dúvida, ao resultado de responsabilização jurídica de agentes que possuem a responsabilidade social e patrimonial pelos atos lesivos ao meio ambiente, em vez de quedar-se na tentativa de responsabilização dos menores e hipossuficientes desse agir vítimas, em verdade, também, de atividades como as que a sentença veio a responsabilizar.”(p.13-14, caso 17, relator Sidnei Beneti)

No caso 31, o acórdão reconhece que as pessoas que ocuparam o loteamento foram vítimas de um loteador clandestino, que tinha intenções eleitorais, propondo medidas mitigadoras para enfrentar o caso. Mais um caso em que se reconhece uma das lógicas que está por trás da irregularidade urbana:

“Apesar da área do loteamento apresentar condições topográficas desfavoráveis à ocupação para fins residenciais, os dois primeiros réus, em meados de 1988, promoveram o subloteamento nas quadras 9 e 10 do antigo loteamento, sem obediência às restrições da Lei no 6.766/79, então já em vigor, e sem dotar a área de condições mínimas de infra-estrutura, causando intensa ocupação da mesma e danos ao meio ambiente.

⁹² O Decreto-lei 10.251/77 criou o Parque Estadual da Serra do Mar.

WALTER [dono da imobiliária promotora do loteamento]
era, na ocasião, candidato à Prefeitura de Guarulhos (fls. 162) e, possivelmente com intuitos eleitoreiros, incentivou várias famílias a se instalarem no local, com a promessa de que a situação seria regularizada e de que a aquisição de pequenos lotes seria oportunamente facilitada, mediante pagamento das prestações. A ocupação da área deu-se através de promessas informais de venda de lotes, de cadastramento de interessados na sua aquisição e de abertura de vias de circulação.

Assim, a área foi sendo parcelada irregularmente, mediante a construção desordenada de pequenas moradias, o que causou considerável degradação ambiental.

Ao que consta, a restauração da área não é mais possível, restando, apenas, a adoção de medidas mitigadoras dos seus efeitos.
[...]

Todos os apelantes [loteador e proprietário da área] foram responsáveis pela degradação ambiental e devem ser considerados poluidores. Têm a obrigação de restaurar a área, na medida do possível, e indenizar os danos causados ao meio e à coletividade.” (grifos nossos, p. 2, 3 e 4, caso 31, relator Gonzaga Franceschini)

No mesmo sentido do caso 31, o caso 41 condena os loteadores clandestinos, tanto na sentença quanto no acórdão, sem falar em demolição, mesmo porque, pelo que se extrai da leitura do documento, o pedido é para regularização do loteamento e indenização aos lesados na compra dos lotes:

“Infringiram, inegavelmente, os loteadores clandestinos a legislação constitucional e infra cujos dispositivos foram enumerados, à exaustão na inicial, donde o acerto em se lhes apontar o julgado as distintas responsabilidades, como prudentemente, manter os prejudicados onde se encontravam.”(p.3, caso 41, relator Alves Bevilaqua).

O caso 37 também prevê uma solução intermediária. Tanto sentença quanto acórdão foram a favor do pedido de remoção das moradias, mas apenas daquelas localizadas em áreas de primeira categoria (LPM) e em áreas de risco, com a elaboração de projeto para que os lotes vagos se tornassem áreas verdes e fosse implantada coleta e tratamento de esgotos. Mesmo que os prazos impostos sejam exíguos, tendo em vista os prazos mínimos impostos para licitação (Lei 8.666/93) de qualquer obra ou serviço público, de 60 e 90 dias, a determinação pode ser considerada mitigadora.

O último caso em que se discutem medidas mitigadoras se volta para a proteção do meio ambiente. O pedido inicial além de prever a remoção do loteamento, pedia o tombamento da área de preservação. Tanto sentença quanto acórdão foram contra o tombamento, alegando que a estratégia correta seria a criação de um Parque. O Parque Urbano de Conservação Ambiental e Lazer foi criado na área (imóvel atrás do ‘Cadeião de Osasco’) pelo Estado, Lei 50.597 de 27.3.2006. Em apoio à criação

do Parque é o voto do relator sorteado Renato Nalini. Em seu voto, acredita que o tombamento da área traria mais segurança à permanência do Parque:

“O tombamento é instrumento administrativo que não restringe ao Governo. A preservação ambiental é dever de toda sociedade. Se esta se convenceu de que se mostra conveniente utilizar-se dessa medida para melhor proteger o patrimônio ecológico, acionou o Ministério Público e este se valeu de providência contida no ordenamento, defeso ao Judiciário deixar de acolher a pretensão, sob argumento de que o tema reside na discricionariedade da Administração. [...]”

Hoje existe o decreto estadual a reservar a área à preservação e ao lazer. Nada garante que futuras gerações não possam rever tais atos, em nome de pretenso *progresso* ou noção equivocada de *desenvolvimento*.

Já o tombamento imporá obrigatória tutela da área e representará restrição maior para um espaço vulnerável. [...]” (p.16, caso 51, relator sorteado Renato Nalini).

Aqui se observa que o Magistrado considera a possibilidade de que haja uma forma de preservação que una lazer e preservação com a criação de um Parque, e apóia a decisão do Estado que o criou.

Um grande empecilho que se impõe aqui é o fato de que, muitas dessas áreas são absolutamente restritas à utilização e ocupação, de acordo com a legislação existente, como as APPs e as Unidades de Conservação de Proteção Integral⁹³. A ausência de uma lei que permita sua utilização compatibilizando usos (como lazer e preservação) ou sua regularização (com habitação e mitigação ambiental) nos espaços urbanos, se não impede, é um entrave à obtenção de financiamento público para implantação das melhorias e viabilização de sua utilização com usos desejados, compatibilizando atividades.

Por fim, algumas discussões foram corriqueiras na leitura dos acórdãos, e podem ser apontadas como **QUESTÕES GERAIS**. A primeira é sobre a necessidade de citação dos invasores/posseiros/compradores dos lotes para compor as ações, já que as consequências diretas das remoções ou processos de regularização os atingiria.

A citação é considerada desnecessária por diversos motivos. Há casos que acolhem a tese do Ministério Público, considerando que essas pessoas também são vítimas de loteadores ilegais e não podem configurar como rés nas ações, ou porque serão beneficiárias do resultado da ação (com novas moradias, com eliminação dos riscos, com indenização pelas benfeitorias realizadas), casos 24, 38 e 44. No caso 22, a tese é de que é o Poder Público deveria realizar as obras de extinção do núcleo habitacional e recuperação ambiental da área, por isso a desnecessidade de citação dos moradores como litisconsortes passivos. Em outros casos a citação é considerada necessária para que conheçam a ação que lhes trará consequências, mas não para comporem o pólo passivo da ação (caso 2, 17/18 e

⁹³ Nem todas classificadas na lei do SNUC.

23), por não ter sido a atitude dos adquirentes de boa-fé que teria lesado a ordem ambiental e urbanística.

Citação apenas para ciência dos fatos:

“De fato, dois são os níveis de irradiações jurídicas; primeiro, da empresa, do empreendimento, objetivado, pensado e implementado, visando o loteamento irregular, ou então a idéia, planejamento e organização; o segundo, da pluralidade das microatitudes [sic], em cada lote, cujos adquirentes de boa-fé, inclusive passaram a integrar como membro a sociedade [...]

A demolição das edificações decorre mais do efeito erga omnes da sentença; cuja prevenção é atendida pela notificação dos interessados na inicial.

Não se pode confundir solidariedade e chamamento ao processo, com litisconsórcio e necessidade de integração ou não do pólo passivo, com sentença uniforme ou não. [...] [os] ‘[...]’ proprietários ou ocupantes devem ser necessariamente citados.”(p. 274-275, RT 731/1996), caso 2, relator Cauduro Padin)

Outro argumento levantado pelo Ministério Público é de que não há necessidade de citação de todos os moradores porque eventual decisão teria efeitos *erga omnes*, pleito deferido em despacho do caso 55. Ou então que a necessidade de citação seria uma medida para procrastinar o processo, como alegam os votos vencidos dos casos 12 e 15.

Desnecessidade de citação:

“É que a questão ‘sub judice’ adquire contornos peculiares, eis que algumas pessoas residentes no local quando da propositura da ação ali não mais se encontram, tendo outras famílias fixado residência na área embargada, mesmo sabedoras de que o acesso e fixação de moradias no local eram terminantemente vedados. **Tanto a realidade do embargo da obra e da questão litigiosa então estabelecida era do conhecimento de todos, formalmente citados ou não, que muitos invasores daquele pedaço do Parque Estadual da Serra do Mar apresentam contestação mesmo sem terem sido formalmente citados, e outros tantos afirmaram em abaixo assinado entregue à digna Representante do Parquet local que estavam cientes do embargo da obra (conferir às fls. 908/913), tudo demonstrando que aqueles que ali ingressavam, tornavam-se cientes de que sua permanência seria em breve questionada em vista da ação existente e da liminar concedida ‘initio litis’ e que perdura até essa data.**” (p.11, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva, grifos nossos)

“Afigura-se desnecessária a citação obrigatória de todos os ocupantes da área tendo em conta que a eventual sentença de procedência da ação civil pública fará mesmo coisa julgada ‘erga omnes’ nos termos do art. 16 da Lei 7.347/85. [...]”

Vale recordar que não se pode, através de dificuldades impostas na instrumentação processualística comum, pactuar com eventual impunidade de implantação irregular de loteamentos em região de proteção de mananciais hídricos, com comercialização de lotes e prédios inclusive sob risco de desmoronamento.”(p.2, caso 12, voto vencido do relator Jovino de Sylos, grifos nossos)

Esse mesmo caso 55, em voto vencido do revisor Celso Aguilar Cortez, levanta a temeridade de não serem realizadas as citações regulares dos ocupantes da área, mandando ser realizada, mesmo que por edital.

“[...] a sentença não pode atingir ocupantes que não são sucessores de réus indicados na inicial e que não foram citados nem ao menos por edital. Não se ignora o problema da impossibilidade de citação de todos os ocupantes de áreas invadidas, tendo em vista a rotatividade e o aumento do número de invasores, mas isto não autoriza a dispensar um mínimo de garantia ao devido processo legal. Cabe ao autor, nestas circunstâncias, requerer citação por edital de réus incertos, não identificados [...]” (p.2, caso 55, voto vencido do revisor Antonio Celso Aguilar Cortez).

Em sentido oposto, nos casos 4, 5, 8, 9, 12, 15 e 55 os moradores são considerados réus, devendo ser citados como litisconsortes passivos necessários, para terem assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório (caso 9). Os casos 5, 15 e 55 chegam a determinar a anulação do processo desde seu início por falta de citação dos moradores.

Citação como litisconsórcio passivo necessário

“Ocorre, porém, que, para o pedido possa ser decidido, nos termos em que foi formulado, é necessário que integrem a lide todos os ocupantes da área tida como degradada, já que, se acolhida a pretensão, deverão eles ser removidos e serão eles também ser demolidos os imóveis em que habitam, o que significa que incide, na espécie, o art. 47 do CPC.” (caso 5, RT 757, p.166, relator Paulo Franco)

“A área ocupada é, segundo a inicial, de 18.000 metros quadrados (fls.20). Supondo-se (e apenas supondo-se) que tivesse sido ela parcelada em lotes de 5 metros de frente, por 15 metros da frente aos fundos, sem descontar-se as áreas das ruas teríamos, no máximo, 240 lotes

ou 240 compradores, ou 240 litisconsortes, e não milhares como exagera a Municipalidade. Seriam, na realidade, bem menos lotes, compradores e litisconsortes.

Imagine-se que o pedido seja acolhido, dispensada a citação dos litisconsortes e negada a liminar, fosse a ação tida por procedente (o que se admite apenas para argumentar).

Seriam essas centenas de famílias surpreendidas por uma ordem judicial determinando a imediata desocupação dos lotes ocupados e demolição das respectivas edificações, assegurando o direito a ressarcimentos dos danos sofridos, danos esses a serem apurados quando da execução.

Uma outra questão: sem a identificação dos compradores dos lotes, como poderá a sentença final indicar quais as pessoas a serem indenizadas?

A determinação judicial acautelando os interesses dos compradores dos lotes, que são **litisconsortes passivos necessários**, não inviabiliza o prosseguimento do feito.”(p. 6-7, caso 12, relator designado Walter Swensson, grifos nossos)

“Desta forma, é indubitável que a sentença afetará a situação jurídica dos apelantes pessoas físicas adquirentes dos lotes, que, por isso mesmo, deveriam ter integrando o pólo passivo da relação processual. [...]

Inadmissível, na realidade, que os compromissários compradores, que edificaram suas casas nos lotes, viessem a ser deles desapossados sem que lhes fosse propiciada oportunidade para se defenderem no processo instaurado.[...]

Na medida, porém que a ação visa [...] ao desfazimento do loteamento, a pretensão se volta também contra estes, que serão desalojados dos imóveis adquiridos, no caso de procedência da ação.

Daí o provimento dos recursos para anular o processo, afim de que os adquirentes dos lotes venham a integrar a relação processual como litisconsortes passivos.”(p. 3, caso 15, relator designado José Cardinale, grifos nossos)

“Naturalmente que além de estar contida no pedido, e não está, para se atender uma ordem com essa extensão há a necessidade da audiência desses adquirentes, ou em outros termos, **que esses adquirentes participem da relação jurídica processual, no pólo passivo da demanda, como litisconsortes necessários. São eles titulares de direitos e interesses que serão atingidos com o atendimento de uma pretensão de desfazimento do loteamento.**

Não se pode aceitar que esses adquirentes sejam qualificados simplesmente de terceiros submetidos aos efeitos da sentença, sem nenhum direito de defesa, como insinuado pelo autor em suas razões de apelação. Expulsá-los da área, e demolir as edificações que fizeram, sem a garantia do devido processo legal, que envolve a prévia audiência e o contraditório, afigura-se uma violência jurídica flagrante.”(p. 9, caso 4, relator Ruyter Oliva, grifos nossos)

A segunda questão comum é sobre a **Legitimidade Passiva do Poder Público** nas demandas. No caso 3, considera-se que não há necessidade de que a Prefeitura componha o pólo passivo porque “esta em nada participou dos graves fatos descritos na inicial” (p.4, caso3, relator Cezar Peluso). Em sentido oposto, as decisões dos casos 23, 34 e 37. No caso 34 por ser o Município o responsável pela regularidade do uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como pela preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural: “[...] a determinação da liminar não foge às atribuições constitucionais do Município, com vistas à preservação da segurança e saúde dos moradores de casas situadas próximas aos problemas de inundação.” (p.4, caso 34, relator Celso Bonilha). No caso 37 não só a Prefeitura, como também o Estado, são chamados ao pólo passivo por omissão, como se depreende do acórdão:

“[...] evidente designação passiva o Município, tanto que este, na contestação de fls. 315/329, admite, textualmente: ‘Essa ocupação vem sendo feita pela população carente desde a fundação da ré, Associação Comunitária Nosso Lar, em progressão geométrica e de controle impossível, com a condescendência, inclusive, do Estado de São Paulo. É reflexo das disparidades sócio-econômicas existentes há séculos neste País.’

Entretanto, abstraindo-se o discurso político por impertinente: se no Direito Provado o poder de agir é uma faculdade, no âmbito do Direito Público trata-se de imposição ou dever, que não permite escusas do administrador diante de situações que embora complexas exigem suas atuação, de sorte que, no caso, a referida alegação de impossibilidade de controle do loteamento somente configura, na verdade, a confissão da própria culpa pela **Administração municipal**. [...]

Ocorre que, a propósito, consoante reconhecido em primeiro grau de jurisdição, também a **Administração estadual** nada realizou por seus órgãos específicos, como a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria

de Áreas Metropolitanas, no sentido de evitar o loteamento ou sua progressão, principalmente, nas áreas consideradas de ‘primeira categoria’, persistindo a inação estatal, aliás, mesmo após a ‘CETESB’ ter constatado, em 1996, a irregularidade do empreendimento em área de proteção de mananciais, obrigada a assim proceder, somente para atender ofício do próprio autor desta demanda (fls. 251/256).” (p. 10-11, caso 37, relator Oswaldo Magalhães, grifos nossos).

No caso 51, apenas o Estado é chamado como réu, em decorrência de um dos pedidos da ação (pelo tombamento da área de proteção), mas não por conta do dever de fiscalização do meio ambiente, a fundamentação é a seguinte:

“[...] O Estado não se torna parte passiva nas ações ambientais como decorrência do dever genérico de proteger o meio ambiente. É área pertencente a uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica e patrimônio próprio; apenas a CDHU e a CODASP, proprietária e cessionária da posse, devem responder à ação na questão ambiental: limpeza, conservação, proteção, impedimento de invasões, etc. A argumentação posta no voto do relator sorteado transforma o Estado em réu em todas as ações do tipo, mesmo naquelas em que é autor, dada o dever genérico de fiscalização e preservação do meio ambiente; implica na legitimação ‘por salto’ que a jurisprudência sempre repeliu.

No entanto, a inicial traz pedido de decretação do tombamento da área e tal pedido apenas contra o Estado e contra o Município pode voltar-se; a legitimidade em relação a este pedido justifica a permanência do Estado no pólo passivo.” (p. 5, caso 51, relator Torres de Carvalho, grifos nossos).

A terceira questão comum é sobre a **Faculdade ou dever da Prefeitura em realizar a regularização fundiária**. Discute-se a possibilidade do Judiciário intervir em questões de competência do Executivo Municipal, como a regularização de loteamento ou remoção de ocupação clandestina e a disponibilização de alojamento para a população desalojada.

Alguns acórdãos são no sentido de que o Município não tem o dever de regularizar decorrente do artigo 40 da Lei 6.766/79, mas tem a faculdade, submetida a critérios de conveniência e oportunidade. O dever surgiria somente quando a Municipalidade fosse a empreendedora do loteamento. Outras decisões, fundamentadas no direito indisponível e difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, acreditam que havendo lesão decorrente de ato omissivo do Poder Público Municipal, esse deve responder e ser obrigado a mitigá-lo ou cessá-lo. Mesmo que a Municipalidade ou o Estado tenham cumprido seu dever de fiscalização e denúncia dessas irregularidades, são colocados no pólo passivo da demanda, do qual são liberadas em alguns casos.

Nos casos 8 e 10 os acórdãos decidem pela faculdade da Prefeitura Municipal promover a regularização, que fica a critério da administração, avaliação da oportunidade e conveniência.

“[à administração não] [...] cabe suportar responsabilidade pela ação clandestina pela simples razão de manter aparato de fiscalização que, aliás, no caso, foi executada, tanto que a presente ação resultou exatamente dessa fiscalização, cujo resultado foi comunicado ao Ministério Público que, em consequência, instaurou inquérito civil (fls.53/72) [...] Assim, **não cabe ‘afirmar-se responsabilidade civil da Administração por ato praticado por particular pela simples razão de caber àquela, a fiscalização e repressão e tal ato, pena de embaralhar o confundir o conceito de responsabilidade.**[...]”(p. 16, caso 8, relator José Santana, grifos nossos)

Em sentido oposto, a responsabilização da Prefeitura Municipal aparece justificada por sua omissão, no caso 16:

“A responsabilidade do Município resulta da irrecusável omissão que permitiu chegasse a infração ambiental ao ponto de vir a ser brandida como argumento de impossibilidade de recomposição.

Postas de lado as questões relevantes, de natureza política e social que o caso sem dúvida encerra, a verdade é que não se pode dar por imune de responsabilidade o Poder Público municipal que se omite em coibir a indevida devastação ambiental, em matéria de construções irregulares, como no caso se verifica. O contrário será abdicar do objetivo de implantação de cidades verdadeiramente adequadas à população, e de preservação do ambiente na atualidade para as gerações futuras.”(p. 9, caso 16, relator Sidnei Beneti)

O caso 19 admitir a faculdade do Poder Municipal em regularizar quando ele mesmo é parcelador. A obrigação surgiria quando verificada sua omissão em fiscalizar o particular:

“O Poder Público só se assujeita às imposições da Lei no 6.766/79 quando ele mesmo é o parcelador. Daí o porquê a norma que possibilita a regularização do loteamento pelo próprio Município conduz uma mera faculdade e não uma obrigação. [...]”

Conquanto não se aceite solidariedade entre o Município e o Loteador, pena de exigir a reparação dos próprios prejudicados, uma vez que, em última análise, recursos públicos seriam utilizados para cumprimento da obrigação do particular, o Poder Público não pode se furtar a sua responsabilidade em face da sua omissão ao permitir que naquele local se erguessem diversas edificações, com potencial e iminente risco a seus moradores.

Se o Município omitiu-se no dever de fiscalizar e permitiu a construção de moradias em encosta de morro, com evidente risco de desmoronamento, sua responsabilidade é manifesta.

Daí o porquê, nesse aspecto, devem responder solidariamente pela indenizações aos moradores de edificações com riscos insanáveis de segurança, assim como procederem a retirada daqueles munícipes do local e, ainda, realizar de modo premente todas as obras visando afastamento do risco iminente.” (p. 6-7, caso 19, relator Magalhães Coelho).

A quarta questão se refere à **competência para o julgamento das ações**, entre a Justiça Estadual e Federal, tendo em vista que a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. E, quando a União está em um dos pólos da demanda⁹⁴, quando, por exemplo, se trata se Unidade de conservação federal, a competência para julgar é da Justiça Federal.

No caso 55 foi considerada pacífica a competência do Juízo Estadual para o conhecimento e julgamento da ação ambiental, fundamentando-se no seguinte argumento:

“[...] a competência para o conhecimento e julgamento é da Justiça Comum Estadual, eis que esta reina concomitantemente à União na proteção do meio ambiente, da flora e fauna em todos os sentidos e na sua maior abrangência, única forma de se permitir o exato e correto atendimento do comando constitucional, até porque não se cuida, ‘in casu’, de legislar sobre o meio ambiente, mas a proteção local de um bem cujo interesse toca à toda a população.” (p.17, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

No caso 38, o fato da favela ter se instalado em área de mangue (APP), possivelmente área de terreno de marinha e, portanto, pertencente à União, gerou a dúvida a respeito de qual jurisdição deveria julgar o caso. A Prefeitura alegava ser a Justiça Federal, enquanto a decisão foi pelo julgamento na Justiça Estadual, sem, contudo, esclarecer o porquê dessa decisão. Os argumentos utilizados poderiam justificar qualquer uma das posições.

“Assim, para deslocar o trâmite para a área federal seria necessário comprovar não só que os terrenos efetivamente pertencem à União, como também demonstrar que interesse ela poderia ter na demanda.

Nesse sentido, são inúmeros os julgados [quais?]. Dessa forma, de início, já não é cabível a pretensão da recorrente em ver a União no pólo passivo da ação e com isso obter a remessa dos autos a Justiça Federal, com base nos arts. 23, inciso VI e 109, inciso I, da Constituição da República.

Mais que isso, a preservação do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (art. 23, VI e VII, CF), de forma que, como os entes federados se encontram em igualdade de

⁹⁴ Deve correr na Justiça Federal (não criminal) os processos sempre que a União, uma de suas autarquias ou empresas públicas, forem autoras, rés, ou tiverem interesse jurídico, como assistentes ou oponentes, em qualquer processo, salvo as que envolverem matéria de competência das Justiças Eleitoral e do Trabalho, de falência ou acidentes de trabalho.

condições da aludida competência comum, a defesa judicial nessa área pode ser feita a Justiça Federal ou Estadual.

E mais ainda, compete privativamente ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano de forma desordenada, de onde se origina verdadeira limitação administrativa ao direito de propriedade que, em contrapartida, consagra à municipalidade uma das mais importantes atividades na defesa ambiental.

Tem o Município a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF).

Ao poder público municipal também incumbe assegurar efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, par. 1º, CF), de tal forma que a sua omissão em exercer a fiscalização, o poder de polícia e demais conseqüências administrativas lhe gera a possibilidade de ser judicialmente responsabilizado.

O local do dano também fixa a competência da Justiça Estadual para a tramitação da ação civil pública ambiental (art. 2º, da lei n. 7.347/85), não só pela facilidade na obtenção de provas, como também para melhor viabilizar a recuperação do dano.

Tudo, portanto, aponta na competência da Justiça Estadual para julgar o presente.” (pp. 10-12, caso 38, relator José Santana)

Algumas situações inusitadas encontradas nos julgados.

No caso 27 as próprias pessoas que realizaram as denúncias sobre a ocupação da área de preservação permanente são arroladas como réis e liminarmente submetidas a ordem de desocupação da área.

“Sustentam os agravantes (fls. 02/08) que são partes ilegítimas na ação civil pública, uma vez que foram eles próprios que informaram ao Ministério Público acerca da invasão e degradação da área em questão por pessoas estranhas à Cooperativa (agravante) e que, inclusive, ingressaram com ação de reintegração de posse contra elas, cuja liminar foi deferida para que desocupassem a área.” (p. 1, caso 27, relator Brenno Marcondes).

Apenas o caso 31 mencionou o fato de um dos réus da ACP ter sido processado na esfera criminal, como prevê a Lei 6.766/79, entretanto, não foi

“As testemunhas ouvidas atribuíram a WALTER LUONGO a autorização para a ocupação de lotes por pessoas que não tinham

condições de comprá-los, ‘mais ou menos mil e setecentas famílias’ (fls. 333/335).

Aliás, quando interrogado na esfera criminal, o próprio réu admitiu haver incentivado a ocupação na área em questão (fls. 391). Pouco importa se foram muitas ou poucas as pessoas beneficiadas. A realidade é que com base nas provas colhidas naqueles autos o apelante acabou sendo condenado pelos fatos descritos na inicial e somente não foi punido em decorrência do reconhecimento da prescrição (fls. 407/418).

Assim, indubitavelmente o subloteamento irregular, a ocupação desordenada através de pequenas moradias – com o passar do tempo foi aumentando consideravelmente o número de invasores e sem-teto, com agravamento da devastação – e os danos ambientais causados na área estão diretamente ligados à forma de administração da IMOBILIÁRIA CONTINENTAL, comandada pelo sócio WALTER LUONGO.”(p. 3, caso 31, relator Gonzaga Franceschini, grifos nossos).

Por fim, uma crítica que foi feita em dois acórdãos, casos 4 e 14, mantidos mesmo que tendo julgado a inicial inepta⁹⁵, por mostrarem a imprecisão e contradição dos próprios pedidos da ação, decorrente da complexidade das situações, e as consequências que essa imprecisão poderia trazer com o julgamento das ações.

O interessante é observar que esses são casos semelhantes a muitos outros, seguem o pedido padrão do MP, com pedidos principais (para remoção das pessoas e recuperação da área) e subsidiários (caso não seja possível o primeiro, sejam feitas adaptações ou seja recolhida indenização para o fundo de direitos difusos lesados).

Realmente, para que fosse julgado o mérito dessa demanda, teriam que ser “flexibilizados” ou ignorados os rigores legais (delimitação da área, identificação dos infratores), o que este Desembargador não concordou em fazer:

“Ora, no caso dos autos, o demandante não conseguiu a identificação e a individualização da área. Vale dizer: seus limites e confrontações. Não logrou definir as áreas, que afirma públicas, e as que diz serem particulares. À evidência, a petição inicial não afluou instruída com documentos indispensáveis à propositura da ação [...] A inépcia técnica da inicial mais avulta, tanto que se verifique emergir impossível à Municipalidade proceder a desocupação de áreas particulares, supostamente, invadidas [...]

Além disso, se existem áreas particulares, onde sucederam pretensas invasões, com dano ao meio ambiente e desatenção aos preceitos urbanísticos, irrompe litisconsórcio passivo necessário, com os imaginados

⁹⁵Foram mantidos por mostrarem a imprecisão dos pedidos.

fatores [sic] dos atos ilícitos, que a petição inicial ignorou [...] Em resumo, impossível proferir sentença de mérito, com vistas à petição inicial, como veio lançada.”(p.7, caso 14, desembargador Sérgio Pitombo, relator designado).

A crítica à forma de realização dos pedidos foi destrinchada nesse acórdão, que considerou, como poucos, a dificuldade do julgamento desse tipo de caso, quando se busca proteger tanto os direitos difusos, quanto da coletividade lesada na compra de imóveis irregulares:

“Com efeito, assentou o juízo que ‘... ao cumular em uma mesma ação e defesa dos interesses difusos, que impõe o desfazimento do loteamento, com a remoção dos adquirentes de lotes (ou menos de alguns deles), mesmo mediante indenização, com a defesa dos interesses individuais, com a defesa dos interesses individuais homogêneos dessa coletividade de adquirentes, está o Ministério Público, em flagrante contradição, atuando como defensor de interesses conflitantes’.

Prosseguindo diz que ‘o interesse difuso de proteção da zona de mananciais impõe a necessidade de desfazimento do loteamento e restituição da gleba ao estado anterior, estando os adquirentes dos lotes, juntamente com os loteadores, colocados no pólo passivo de eventual relação processual, já que, guardadas as proporções devidas no que se refere ao dolo ou recriminação moral da conduta de cada um, loteador e consumidor, são, ambos agressores de zona legalmente protegida. Já o interesse individual homogêneo dos consumidores, adquirentes dos lotes, é tão só, de regularização do loteamento, viabilizando a continuidade da moradia no lote que edificaram sua residência, dotando-o de saneamento e melhoramentos urbanos básicos. Nenhum interesse têm essas pessoas, ao menos de forma presumida, em serem removidas de suas moradias, indenizadas ou não.’ E mais à frente observou que ‘inexiste, portanto, enquanto colocados os consumidores adquirentes dos lotes, no pólo ativo da ação, interesse de agir do autor para o pedido de desfazimento do loteamento e restituição da gleba ao estado anterior. Os adquirentes dos lotes, agressores do meio ambiente que são, o que é inegável, somente poderiam atuar no pólo passivo desta relação processual, e não no pólo ativo, no qual se encontram, inviável, neste processo, determinação que os exclua da posição de autores, passível de recurso de agravo, e de sua inclusão no pólo passivo, na qualidade de litisconsortes necessários dos réus, dada a necessidade de que a sentença seja executada frente a todos de forma uniforme. Por fim arremata o tópico: ‘é pressuposto da defesa coletiva dos interesses dos consumidores a prévia e perfeita definição de quais possibilidades de regularização do empreendimento e quais consumidores que seriam obrigados a deixar suas moradias, com eventual direito à indenização e regular remoção e assentamento. **Esse encadeamento lógico e temporal de ações judiciais, ao contrário de**

procrastinar a efetivação de um provimento jurisdicional, tem por objetivo viabilizar a atuação do Judiciário, cujas decisões devem ser claras e exeqüíveis, não sendo possível a prolação de sentença que contenha um verdadeiro plano de atuação administrativa,[...]

[...] não só defesas conflitantes do Ministério Público de interesses difusos no desfazimento de loteamento clandestino (que não seria o interesse dos adquirentes dos lotes), e de direitos ou interesses coletivos homogêneos (mediante pleito de indenização aos adquirentes dos lotes), mas, também, a impossibilidade de se projetar, a partir da inicial, uma sentença exeqüível, contendo um comando ou ordem claros a serem observados, não sujeitos, à uma decisão de mérito da Administração acerca de opção sobre a qual a meta seguinte da execução.

[...] Não se pode pretender a emissão pela jurisdição de uma ordem judicial dúbia e imprecisa, e nem que ela, na sua execução, afete a esfera de direitos ou interesses de pessoas que não participaram da relação jurídica processual. [...]

Na espécie, o autor formula pedidos sucessivos. [...] Cada um dos três pedidos corresponde, indiscutivelmente, uma ação.[...]

Está criada, então, uma situação inusitada: o Ministério Público, a um só tempo, defendendo interesses individuais homogêneos dos adquirentes dos lotes, no que diz com o pleito indenizatório formulado em benefício deles, e defendendo outros interesses que se contrapõem aos interesses dos adquirentes dos lotes estejam na mesma relação jurídica processual, como litisconsortes passivos, propugnando pela defesa da posse e do direito de fixar no local a moradia que lá tem, atuando, portanto, contra uma pretensão deduzida pelo Ministério Público, e, ao mesmo tempo, defendidos por este autor da ação na formulação de um pedido de indenização para o caso de ser desfeito ou regularizado o loteamento. Há, aí, uma incompatibilidade de pedidos, situação que acarreta a inépcia da inicial [...] pois o Ministério Público atua a favor e contra os adquirentes dos lotes.” (p.4-5, 12, caso 4, relator Ruyter Oliva, grifos nossos).”

Grupo 3A outras ações

TABELA 4.4. – Acórdãos GRUPO 3A - Outras Ações

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	2000	Apelação Cível 077.226-5/8-00	São Paulo	Laerte Sampaio
2	2003	Agravo de Instrumento 334.449-5/8-00	Santo André	José Habice
3	2003	Agravo de Instrumento 326.104-5/0-00	São Paulo	José Habice

4	2004	Agravo de Instrumento 357.941-5/1-00	Santo André	Sergio Godoy
5	2005	Apelação Cível 226.130-5/0-00	São Bernardo do Campo	Leme de Campos
6	2006	Apelação Cível 552.700-5/4-00	São Bernardo do Campo	Aguilar Cortez
7	2006	Embargos de Declaração 552.700-5/6-01	São Bernardo do Campo	Aguilar Cortez
8	2006	Agravo de Instrumento 560.748-5/6-00	Santo André	Torres de Carvalho
9	2006	Agravo de Instrumento 521.858-5/2-00	São José dos Campos	Torres de Carvalho

O GRUPO 3A outras ações reúne os mesmos tipos de assunto dos acórdãos que se referem a invasões, ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares para moradia de interesse social, que se localizam em áreas com restrição ambiental, entretanto, de casos que a via processual utilizada não foi a Ação Civil Pública.

Essa distinção, a princípio com fins apenas sistemáticos, acabou demonstrando que a Ação Civil Pública, sem dúvida, é o meio processual mais escolhido nas demandas estudadas quando se trata do conflito entre direito à moradia e do direito ao meio ambiente, especificamente quando se tratam de ocupações extensas, loteamentos ou empreendimentos, enquanto as ações demolitórias decorrem das ações de fiscalização dos Municípios, mais pontuais e voltadas a moradias individualizadas (com exceção do caso 9).

Dos 09 acórdãos deste grupo, quatro se referem a ações demolitórias (casos 2, 4, 8 e 9), uma ação cautelar inominada (caso 1), uma ação de reintegração de posse de bem público (caso 3) e três ações de reparação de danos (casos 5, 6 e 7).

As ações demolitórias são todas propostas pelas Prefeituras Municipais (ou órgão da Prefeitura) em face de pessoas físicas e os recursos interpostos são todos Agravos de Instrumento, ou seja, contra decisão provisória dada em primeira instância. No caso 2 foi antecipada a tutela para demolição da casa, confirmada no acórdão. A alegação da ré era de que

“[...] adquiriu terreno localizado no Bairro Parque da Represa Billings, em Riberão Pires, onde reside desde 1979 e que, como pessoa idosa e de saúde frágil, vive à margem da sociedade, se viu obrigada a ocupar loteamento irregular, numa área de mananciais, desmatá-la e construir sua moradia (fls. 02/08)” (p.1, caso 2, relator José Habice)

A decisão se baseou no seguinte argumento:

“Na hipótese, pretende a Municipalidade-agravante, através de ação demolitória, a demolição de imóvel construído irregular e ilegalmente em área de mananciais [...] bem como a reconstituição da mata nativa ali existente.

À evidência, ficaram demonstrados os requisitos legais, notadamente, a lesão grave ou de difícil reparação, que se identifica com o evidente prejuízo ao meio ambiente.”(p.2, caso 2, relator José Habice)

No caso 4, em oposição ao caso 2, o acórdão decidiu pela cassação da antecipação de tutela (da demolição), constando que a ré era proprietária do terreno e que

“[...] não ficou demonstrado nos autos que houve remoção de vegetação e muito menos de terras no local da construção. [...] a demolição de construção destinada a fins residenciais, por força de determinação judicial decorrente de antecipação de tutela, é medida de caráter irreversível e de difícil reparação, caso seja tida por improcedente a ação demolitória.”(p. 1, caso 4, relator Sérgio Godoy).

Caso 8 não foi antecipada a tutela em primeira instância, mas o acórdão a deferiu sob o seguinte argumento:

“[...] A ré reside em área de manancial e foi diversas vezes advertida e autuada pela construção irregular que iniciou, ignorou as advertências e prosseguiu a obra, já concluída ou em vias de conclusão. [...] **O perigo de dano grave ou de difícil reparação decorre da infração em si, permanente e recorrente, que a conduta da ré traz na área de proteção ambiental, e decorre da conhecida dificuldade de demolição depois de consolidada a obra pela moradia e pelo passar do tempo. Decorre também do perigo de disseminação da conduta infracional, pelo mau exemplo dado, tudo a ensejar a proteção judicial pedida pela Município.**”(p.2-3, caso 8, relator Torres de Carvalho, grifos nossos).

No caso 9 houve uma invasão de área particular por grupo de pessoas ligadas ao Movimento dos “Sem Teto”. A decisão liminar foi a favor da Prefeitura, para que não fosse realizado o loteamento. O pedido foi reiterado porque não estava sendo cumprido e o juiz revigorou a determinação. A situação se agravou e a Prefeitura pediu autorização para demolição dos barracos. O recurso de Agravo de Instrumento é para suspender tal decisão. O relator sorteado suspendeu os efeitos da decisão, mas a Prefeitura pediu nova apreciação. O relatório reconhece que

“[...] **os barracos foram construídos em estado de necessidade, a ocupação não pode ser tida como ilícita, é caso de defesa do direito à moradia e da dignidade humana**, a situação de fato deve ser preservada, o processo deve ser anulado desde a audiência feita sem prévia intimação dos réus.” (p.2, caso 9, relator designado Torres de Carvalho, grifos nossos).

A decisão do acórdão, entretanto, é pela manutenção da ordem de demolição sob os seguintes argumentos:

“Os ocupantes acintosamente se recusaram, desde o início da ocupação, a cumprir a lei, a receber o oficial de justiça, atender as

decisões judiciais. [...] Permitir tal estado de coisa [...] é ensinar aos invasores a nenhuma valia, a total inoperância e inutilidade, das ordens judiciais. [...] São construções clandestinas feitas em desacordo com as posturas municipais e com a lei de zoneamento, que não comportam regularização; a situação implica em ônus para toda a coletividade e a lei obriga a Prefeitura a evitar como essa, sob pena de omissão. [...] Aqui [...] ao invés da ocupação gradativa, de boa fé, decorrente de loteamento clandestino feito por terceiros, a ocupação é planejada, incentivada, mantida por organismos que não são pobres com a clara intenção de afrontar a lei. Não é possível manter tal situação.” (p.3-4, caso 9, relator designado Torres de Carvalho).

Esse processo acabou tomando dimensão maior, que ensejou a participação da então Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, Professora Raquel Rolnik, conhecidamente ligada aos movimentos pró-moradia. Sua argumentação contribuiu na fundamentação do voto vencido que foi a favor de suspensão de liminar para evitar ordem de demolição de ocupação de área particular:

“E não se pode ter como ilícita, do ponto de vista administrativo, a implantação de moradia sem prova cabal de que não ocorreu por estado de necessidade, fato excludente da infração e sanção (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Direito Administrativo*, 18ª Ed. Malheiros, p.779). **Os meios de coerção para atendimento da legislação municipal ‘hão de ser compatíveis com a necessidade e urgência da medida e com a dignidade humana.** A interdição de atividade, a destruição de coisas, a demolição de obras, o emprego da força física, a detenção pessoal, só se justificam como providências extremas do Poder Público, objetivando um bem maior para a coletividade” (Hely, op. cit., p.84). E, se é possível a adaptação da obra clandestina às normas urbanísticas, não deve haver demolição (Hely, op. cit., 175). [...]

Diante do fato da ocupação de imóvel particular objeto de ação específica, não cabe à Prefeitura exigir a desocupação; cabe-lhe, sim, informar os ocupantes, que não são, na grande maioria, grileiros ou aventureiros em busca de vantagem ou lucro fácil, sobre as diretrizes existentes para a preservação de vida digna no local. **Todo o aparato que a Prefeitura se dispõe a mobilizar para tirá-los dali e pulverizar o problema pode ser utilizado para melhorar sua condição de vida e impedir o agravamento da situação.** A desocupação não é problema seu. [...] Assim, a antecipação de tutela concedida só pode prevalecer com relação à obrigação de não fazer, não no tocante a autorização de demolição das construções e barracos já existentes, sem prejuízo de medidas administrativas e/ou judiciais tendentes a adequação da ocupação consumada às normas públicas pertinentes e ao impedimento de

agravamento da situação.” (p. 4-7, caso 9, relator sorteado, vencido Antonio Celso Aguilar Cortez, grifos nossos).

Na ação cautelar, caso 1, o pedido é para suspensão da comercialização dos lotes do “loteamento clandestino”. Essa cautelar foi seguida de uma ação principal, cujo pedido foi de desfazimento total do empreendimento por infringência das Leis Federal 6.766/79, Estaduais 898/75 e 1.172/76, e Municipal 9.412/81 (São Paulo). A sentença julgou procedente a ação. Os vencidos (loteadores), na apelação, pedem a improcedência da ação para que possam regularizar o loteamento. Aqui é interessante a posição do Ministério Público levantando a possibilidade de não aplicação da legislação, em nome da questão social, como dito no acórdão:

“Suscita o Ministério Público a divergência entre o interesse público e a questão social da moradia, advogando a não aplicação da lei, ainda que de ordem pública, quando isso revelar inocuidade para resolver a questão social.” (p.7, caso 1, relator Laerte Sampaio).

A decisão do acórdão foi a favor da discricionariedade Municipal para avaliar se deveria levar adiante as demolições ou deveria optar pela regularização fundiária, o Magistrado observa, entretanto, uma série de questões gerais sobre a regularização fundiária, que mostram qual seria a opção que adotaria:

“Cumpre ressaltar, ainda neste campo, que **se arraigou no espírito popular o princípio da violação consciente das normas de limitação administrativa da propriedade, dentre as quais se inserem as do parcelamento do solo urbano, no aguardo do perdão como apanágio de um comportamento esperto, ético e lucrativo.** Decorre do conceito de que as normas foram feitas e editadas para serem violadas e somente os menos dotados de inteligência e espírito atilado a respeitam. Retrata o estado de espírito do cidadão envergonhar-se de ser honesto, respeitador das leis e comportar-se eticamente. É a institucionalização da teoria o fato consumado pois se espera do Judiciário, também, a manutenção das situações constituídas ilegalmente como preço a ser pago para a tranquilidade e paz social. **Trata-se, em verdade, de defeito na formação e desenvolvimento cultural de um povo, que não pode ser tolerado por um Estado assentado no objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, banida qualquer forma de discriminação e garantia à dignidade da pessoa humana** (arts. 1º, III, 2º, I e IV, da CF/88). Cabe, pois, ao Poder Judiciário repelir toda e qualquer tentativa de prevailecimento do comportamento afrontoso ao ordenamento jurídico quando se percebe o prévio intuito de violentarem-se as normas limitadoras do direito de construir no aguardo do afago amplo e irrestrito do direito à moradia. [...] No caso presente [...] inexistia qualquer questão social quando a ação cautelar foi proposta. Se ela veio a se constituir no decorrer do processo, isso foi resultado da impunidade da ação dos apelantes [réus] [...] Tal comportamento se

constitui em um atentado à dignidade da Justiça e não pode ser tolerado.”
(p. 7-8, caso 1, relator Laerte Sampaio, grifos nossos)

Na ação de reintegração de posse, caso 3, o pedido é reintegração de posse de bem público em região de proteção de Mananciais da Represa Billings feito pela Prefeitura Municipal. O juízo de primeira instância, entretanto, indeferiu a liminar determinando que havia necessidade de serem tomadas algumas precauções, como o levantamento das áreas realmente públicas e identificação dos ocupantes de cada moradia. O Agravo de Instrumento requer a reforma dessa decisão sob o argumento de que a tarefa é impraticável e desnecessária considerada a extensão da área, a ocupação por favelas, as dificuldades de acesso, o constante rodízio das ocupações, e de que não existem construções que possam ser definidas como ‘benfeitorias’. A decisão do acórdão foi pela manutenção da decisão já que

“[...] trata-se de ação que visa a desocupação de área de mananciais, ocupadas por inúmeras pessoas. Não deve ser tratada de forma singela e superficial. A Administração Pública, intervindo em assunto de tal ordem, deve estar plenamente consciente da complexidade da questão. [...] a prova pericial deverá ser o mais completa possível.[...]” (p. 3, caso 3, relator José Habice)

Neste caso, o rigor exigido para a reintegração do bem pode certamente inviabilizar a sua retomada. Entretanto, a cautela é apropriada (além de legalmente prevista) tendo em vista a extensão da área (56 mil metros quadrados) e o número de famílias atingidas.

Nas ações de reparação de danos, o caso 5 e 6 são apelações enquanto o 7 é um embargo de declaração referente ao acórdão do caso 6, portanto serão avaliados em conjunto. O caso 5 há pedido de particular à Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo para que sejam indenizados danos materiais e morais por terem comprado lotes de terreno no Jardim Falcão, local onde edificaram suas residências com ligação de água, esgoto e telefone mas, dois anos depois, foram compelidos a deixar suas casas para demolição em consequência de ACP movida pelo MP contra a Associação de Moradores do Jardim Falcão.

Aqui novamente a questão sobre a necessidade de citação dos moradores é levantada, tendo em vista que os mesmos sequer foram citados para integrar a ACP e alegam terem sido cerceados em sua defesa. Alegam que acreditavam na lisura do empreendimento porque a Prefeitura havia realizado a urbanização do loteamento e vários implementos sociais, criando escolas, creches, postos de saúde, permitindo ligação de água e esgoto. A Prefeitura seria a culpada por não ter fiscalizado as edificações levantadas e por ter estimulado-as. O acórdão não acolhe as alegações.

“Em suma, entendendo que os implementos sinalizados pelo Município, notadamente as sete ordens de serviço para ligação de água, não caracterizam de forma irretorquível que estivessem propulsionando e instigando a continuidade do loteamento irregular em local proibido, a ação realmente não poderia prosperar mormente porque ao longo da documentação juntada nos autos, sempre houve notificação dos ocupantes por parte da Municipalidade, informando se cuida de loteamento irregular.” (p.9, caso 5, relator Leme de Campos).

Esse caso demonstra como a ausência da citação dos moradores irregulares em ação pode acabar gerando brechas para o pleito de direitos indenizatórios sob o argumento de ‘desconhecimento’ da irregularidade. Ao mesmo tempo mostra os vários lados e interesses envolvidos nas demandas de remoção de loteamentos/ocupações/favelas etc. E como é contraditória a ação do Poder Público que, ao mesmo tempo em que notifica a irregularidade, passa a investir em melhorias, incentivando a permanência das pessoas nos assentamentos, ou, pelo menos, indicando que o assentamento estaria se consolidando.

Os casos 6 e 7 se tratam do mesmo loteamento, do Jardim Falcão, com mesmo pedido e mesma argumentação, mas aqui a Fazenda do Estado de São Paulo também é apontada como ré. Interessante novamente observar que não há um critério claro para responsabilização da Prefeitura ou da Fazenda Pública, ou ambas. Uma questão que se torna mais complexa com a indefinição e sobreposição de competências.

Comentários Gerais. Nesses casos também é trazida à discussão a possibilidade de se tornarem inócuos os atos do processo pela ausência de citação dos adquirentes dos lotes, como nos casos do Grupo 3A (ACPs). A decisão é pela não nulidade do processo, sob pena de descrédito do Poder Judiciário e da própria estrutura do Estado de Direito.

Entre as ações demolitórias se destaca o papel da Prefeitura em mover as ações. O que seria de se estranhar é a precaução de entrar com as ações ao invés de agir diretamente, como poderia por lei, exercendo seu poder de polícia.

As ações de reparação de danos mostram um novo capítulo dessa “novela”, que pode surgir quando os moradores estão mais organizados e têm acesso à justiça: o pleito indenizatório por terem suas moradias demolidas, porque o poder público ali havia implantado melhorias, demonstrando a possibilidade de regularização do empreendimento. Também mostram como o mercado “paralelo” funciona: primeiro se constrói, depois reivindica-se ao poder público a implantação de melhorias até que o loteamento se consolide com atendimento dos serviços básicos. Não se sabe quais são aqueles que sabem que estão em situação irregular e quais são aquelas pessoas que não estão cientes e procuram apenas viabilizar a necessidade da casa própria. Esse é, portanto, o outro lado da moeda do não atendimento à demanda habitacional: o funcionamento de um mercado paralelo que gera uma série de ônus ao poder público, mais fragilidade para as famílias honestas que buscam suas casas, ocupações de áreas ambientalmente restritas e mais demandas ao Judiciário que, nem sempre, consegue encontrar soluções praticáveis.

GRUPO 3B. Fora das áreas com restrição ambiental, mas em situações consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano

TABELA 4.5. – GRUPO 3B

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1999	Apelação Cível 29.399-5/0	São Paulo	William Marinho
2	2000	Embargos de Declaração 119.803-5/8-01	São Paulo	Demóstenes Braga
3	2002	Agravo de Instrumento 299.903-5/7-00	Itapecerica da Serra	Gonzaga Franceschini

4	2002	Apelação Cível 110.694-5/1-00	Guarulhos	Carlos de Carvalho
5	2002	Agravo de Instrumento 282.416-5/5	São José do Rio Preto	Caetano Lagrasta
6	2003	Agravo de Instrumento 283.646-5/1-00	São José do Rio Preto	Afonso Faro
7	2004	Agravo de Instrumento 339.219-5/5-00	Guarujá	Corrêa Vianna
8	2005	Agravo de Instrumento 422.698-5/0-00	São José dos Campos	Danilo Panizza
9	2006	Agravo de Instrumento 565.643-5/3-00	São Paulo	Aguilar Cortez
10	2006	Apelação Cível 214.785-4/1-00	Santa Bárbara D'Oeste	Salles Rossi

O GRUPO 3B reúne os acórdãos que se referem a casos de invasões, ocupações, e loteamentos clandestinos e irregulares para moradia, que foram identificadas como de interesse social, localizadas fora de áreas com restrição ambiental, mas consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

Dos 10 acórdãos deste grupo, 7 se referem a ACPs (casos 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10), 1 medida cautelar (caso 3) e 2 ações demolitórias (casos 4 e 8).

As ACPs são propostas tanto pelo MP (casos 1, 2, 5, 6, 7) e pelas Prefeituras Municipais (casos 9 e 10). Nos casos 1, 2, 5 e 10 solicitam a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos; no caso 6, a suspensão da comercialização dos lotes e das obras do loteamento; e no caso 9, a expedição de mandado de desocupação da área invadida e demolição das edificações.

O caso 7 se diferencia dos outros casos, pois como a atribuição da culpa pela irregularidade do loteamento é atribuída pelo MP às pessoas ligadas à gestão municipal, com interesses eleitorais e escusos à administração pública, o pedido é pela indenização dos adquirentes dos lotes pelo valor gasto na aquisição e na desocupação para a regularização urbanística (p.2, caso 7, relator Corrêa Vianna). Aqui se verifica uma prática comumente discutida: a troca votos por favores entre administradores públicos e eleitores. Neste caso, a hipótese do MP é essa, mas, considerando que para a regularização desse loteamento pessoas poderão ter que ser removidas, pleiteia que sejam indenizadas. O acórdão, entretanto, decide contrariamente argumentando principalmente que não se trata de um interesse de relevância social, mas de interesse individual dos moradores. A decisão ignora que a aquisição da casa própria é uma questão social, e que o não reconhecimento desse problema torna ainda mais vulnerável essa população que muitas vezes não tem escolha para ver atendidas suas necessidades e acaba por só acessar habitações “[...] edificadas sem critérios técnicos e em condições insalubres [...]” desprovido dos equipamentos definidos na Lei 6.766/79 [...]” (p.2, caso 7, relator Corrêa Vianna).

No caso 1 a decisão confirmou a sentença pela improcedência da ação, considerando regular a atitude da Associação e considerando que tentara regularizar o loteamento perante a Prefeitura. Atribui à Prefeitura o poder de decisão sobre a regularização do loteamento e não presume que os danos urbanísticos e ambientais decorram da não obediência à lei, mas da comprovação dos danos. Uma posição mais ponderada:

“Esta, por sua vez, rege-se pela discricionariedade, realizando-se suas obras conforme a conveniência e a oportunidade. Ora, não cabe juridicamente a interferência do Poder Judiciário nos atos discricionários do Poder Público. Logo, não há como compelir o Município réu a realizar os equipamentos reclamados pelo autor [MP]. [...] ‘os danos urbanísticos e ambientais eventualmente ocasionados pela execução do loteamento, não foram demonstrados na instrução do processo, não podendo ficar para serem apurados por ocasião de eventual execução...’ (sic, fl.689)” (p. 4, caso 1, relator Willian Marinho, grifos do autor).

No caso 2, também há decisão que esclarece, em sede de Embargo de Declaração, a competência privativa das entidades administrativas, em implementar, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, as melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico, pois que não poderiam estar compulsoriamente obrigados a regularizar o fruto de empreendimento infracional, dando-lhes condições de êxito empresarial (p.2, caso 2, relator Demóstenes Braga).

“A obrigação municipal de ‘promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano’ prevista no artigo 30, inciso VIII, da Lei Teto, somente pode ser entendida em sua função disciplinadora e do exercício do Poder de Polícia, jamais em sua iniciativa de regularizar às expensas próprias empreendimentos particulares implantados à revelia da lei sem o preenchimento dos requisitos básicos.” (p.3, caso 2, relator, Demóstenes Braga).

Aqui o argumento da discricionariedade administrativa justifica a não regularização de empreendimento que seria ‘premiado’ com essa providência pelo Poder Público, sem se considerar que a cidade como um todo perde em qualidade e em organização administrativa com a manutenção da irregularidade.

Da decisão do caso 5 se destaca a confirmação da sentença na desnecessidade de citação dos adquirentes dos compradores das parcelas ideais do loteamento já que a decisão terá efeito *erga omnes*.

No caso 10, a sentença determinou a regularização do loteamento objeto da demanda em um ano (com as devidas licenças da CETESB, do GRAPROHAB e Registro Imobiliário), e o acórdão foi por sua confirmação, pois, caso contrário, seria afrontado o padrão mínimo de desenvolvimento urbano:

“Em que pese a função social da propriedade, e ainda, que o loteamento objeto da presente Ação Civil Pública seja destinado a pessoas de baixíssima renda, o fato é que a apelante não está no dever de cumprir a legislação pertinente, não podendo implantar empreendimento (conjunto habitacional) em total desconformidade como ditames da Lei n. 6.766/79.[...] o loteamento em questão não atende às normas urbanísticas federais, estaduais e ainda, municipais.[...] Não se trata, assim, de mero rigorismo ou formalismo, mas sim de respeito à legislação que garante à

população a preservação dos padrões de desenvolvimento urbano e proteção ao meio ambiente.”(p. 3-4, caso 10, relator Salles Rossi)

Esse caso levanta uma discussão importantíssima em relação à regulação do uso do solo e seu parcelamento: quais são os padrões mínimos ideais? Quais são aqueles que conseguiríamos seguir? A lei que impõe padrões que são exceções na prática devem ser revistos?

No caso 6, o acórdão defende a manutenção da liminar para suspensão da comercialização dos lotes (sem audiência da outra parte) porque patente a existência do ‘periculum in mora’, presumido pela lesão às normas, ainda não comprovada por laudos ou perícia técnica.

“[...] Alega ainda a agravante que direitos maiores estão sendo violados pela concessão da medida liminar, tais como: moradia, higiene, segurança, saúde, educação, vida etc mas, como bem argumentado pelo ilustre Procurador de Justiça⁹⁶ oficiante: ‘Assim **não se discute que a pessoa humana tem direito à moradia. Ocorre que esse direito não é absoluto, pois toda propriedade deve atender sua função social. Ou seja, esse direito pode ser exercitado livremente desde que respeite os demais valores constitucionais, entre eles o meio ambiente natural e artificial, que também tem o caráter da essencialidade.** Quanto à alegação de famílias inteiras estão morando no loteamento, que menores e enfermos precisam de transportes regulares às escolas e aos hospitais, portanto estariam sendo afetados pela decisão, a liminar não confere qualquer restrição ao direito dessas pessoas, pois apenas veda a continuidade da implantação do loteamento.[...]”(p. 6-7, caso 6, relator Afonso Faro, grifos nossos).

Como visto, a decisão privilegia a defesa ao meio ambiente, mas não deixa de considerar aquelas pessoas que já estão instaladas no local, determinando a paralisação da expansão do loteamento, mas não a remoção imediata das habitações já instaladas.

Já no caso 9, a sentença foi a favor da desocupação da área, com a identificação das pessoas e remoção para abrigo provisório. Observou-se, entretanto que após a remoção houve nova ocupação. O recurso interposto pela Prefeitura, um Agravo de Instrumento, é para questionar a exigência de providenciar abrigo provisório, segundo seus argumentos (transcritos pelo relator):

“[...] os infratores não podem ser premiados com alojamento, mesmo que provisório, em prejuízo da coletividade que cumpre a lei, paga alugueis e aguarda a vez de adquirir casa própria, disse que não dispõe de abrigo para todos, que a medida incentivara outras e que não deve haver ingerência do Poder Judiciário na Administração Pública. [...]”(p.2, caso 9, relator Aguilar Cortez).

O acórdão, por outro lado, discorda dos argumentos da Prefeitura, ponderando a respeito das condições sociais dos ocupantes da área:

⁹⁶ Procurador de Justiça é nome do cargo e estágio da carreira do membro do Ministério Público que atua em Segunda Instância.

“O interesse do Poder Público, na verdade, e o interesse da coletividade, que não pode ser o de simplesmente desalojar as pessoas que se encontram na área de modo a fazer possível fingir não existam, mas deve ser o de enfrentar a chaga como problema social. [...] E não se pode ter como ilícita, do ponto de vista administrativo, a implantação de moradia sem prova cabal de que não ocorreu por estado de necessidade, fato excludente de infração e sanção (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo. 18ª Ed. Malheiros, p.779).[...] **No caso concreto a questão não se resolve com a força repressiva buscada porque indissoluvelmente ligada a questão humana e social.** Não havendo prova de que os ocupantes sejam grileiros ou aventureiros em busca de vantagem ou lucro fácil, justificam-se os cuidados indicados pela decisão recorrida. [...] O interesse da Municipalidade diz respeito a preservação do meio ambiente, que impõe a desocupação da área, para o que a agravante detém certa esfera de liberdade quanto as medidas a tomar, mas não pode decidir pela que desatenda aos princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, que limitam a discricionariedade [...]”(p.2-4, caso 9, relator Aguilar Cortez, grifos nossos)

A decisão, portanto, mantém a remoção (porque essa questão não foi questionada no recurso), mas defendeu a forma ‘menos traumática’, buscando respeito à dignidade das pessoas expostas à desocupação, com a providência de alojamentos provisórios.

O caso 3, uma Medida Cautelar, foi proposta pelo MP em face do Movimento pró-moradia de Taboão da Serra, com o pedido de “[...] cessação imediata das obras de edificação em regime de mutirão em favor de famílias de baixa renda filiadas à entidade, a fim de impedir a supressão de vegetação.” (p.1, caso 3, relator Gonzaga Franceschini). A decisão da Medida Cautelar foi a favor do pedido, assim como a decisão do Agravo de Instrumento sob o argumento de que “A questão é por demais delicada e está relacionada ao dever constitucional e legal do Estado em preservar e proteger a fauna e a flora, evitando, assim, a degradação do meio ambiente.”(p.2, caso 3, relator Gonzaga Franceschini).

Os casos 4 e 8 são ações demolitórias movidas pelas Prefeituras Municipais em face de pessoas físicas, provavelmente moradores, com o objetivo de promover a demolição das moradias, no caso 4 a justificativa é de que “[...] residências [são] em loteamento clandestino, desmatando ilegalmente a área, praticando diversas irregularidades contra o meio ambiente, sem qualquer projeto aprovado.” (p.1, relator Carlos de Carvalho). A sentença julgou procedente o pedido de demolição das casas, o recurso é para solicitar indenização das benfeitorias, pedido que não foi acolhido. No caso 8, o acórdão concorda com decisão liminar de primeira instância que determina desocupação das moradias, baseando-se em laudo técnico do IPT, mesmo que não tenham sido verificados “riscos” na área:

“[...] as moradias são precárias; que não há projeto de drenagem superficial; que não há infra-estrutura básica nem ordenamento para lançamento de drenagem superficial, de águas servidas e da ausência de

construção de fossas sépticas. [como foi alertado pelo representante do Ministério Público] *‘Habitação que infringe postura administrativa, como faixa **non aedificandi**, que coloca em risco a integridade física de seus ocupantes, que interfere perniciosamente no planejamento, na salubridade do habitat, sem o mínimo de funcionalidade admitida, não cumpre sua função social.’* (p.2, caso 8, relator Danilo Panizza, grifos do autor).

A principal diferença com relação às ações referentes a áreas com restrições ambientais é que na maioria requerem a regularização ou pelo Município ou pelos loteadores. A demolição é solicitada apenas para fins de regularização fundiária urbanística e não para recomposição de danos ambientais, portanto, não abrange todos os ocupantes, mas apenas aqueles em situação de risco. Requer-se, ainda, a indenização dos prejuízos dos moradores que precisarem ser removidos. Algumas decisões são contra a postulação do MP requerendo indenização por prejuízos particulares, que, segundo estes, deveria ser pleiteado por vias ordinárias, não por ACP.

5.5.2.4. Contestação de licenças/autorizações

O Grupo 4 trata de casos em que os empreendimentos loteamento/habitação receberam autorizações/licenças e até mesmo registro. Esses documentos são questionados posteriormente por desrespeito à legislação atual de parcelamento do solo e ambiental.

GRUPO 4A. Em áreas com restrição ambiental.

TABELA 4.6.- GRUPO 4A

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1986	Agravo de Instrumento 107.989-1	Guarujá	Jorge Tannus
2	1999	Apelação Cível 58.648-5/4	Jundiaí	Vanderci Álvares
3	2001	Agravo de Instrumento 212.573-5/3-00	Campinas	Gonzaga Franceschini
4	2001	Apelação Cível 141.540-5/1-00	Cananéia	Lourenço Abbá Filho
5	2001	Apelação Cível 204.758-5/4-00	Guarujá	Paulo Shintate
6	2002	Apelação Cível 011.186-5/1-00	Sorocaba	Jovino de Sylos
7	2002	Apelação Cível 175.517-5/0-00	Guarujá	Torres de Carvalho
8	2002	Agravo de Instrumento 254.394-5/3-00	São José dos Campos	Ferreira Rodrigues
9	2002	Apelação Cível 117.009-5/8-00	São Sebastião	Aloísio de Toledo César
10	2003	Agravo de Instrumento 317.696-5/0-00	Ubatuba	Antonio Rulli
11	2003	Apelação Cível 258.003-5/0-00	Guarujá	Ricardo Lewandowski
12	2003	Apelação Cível 226.356-5/0	Guarujá	Caetano Lagrasta
13	2004	Agravo de Instrumento 365.988-5/9-00	Ubatuba	Ricardo Lewandowski
14	2005	Apelação Cível 357.537-5/8-00	São Sebastião	Guerrieri Rezende
15	2005	Agravo de Instrumento 394.932-5/1-00	São Sebastião	Xavier de Aquino

16	2005	Agravo de Instrumento 380.589-5/8-00	São Paulo	Paulo Travain
17	2006	Apelação Cível 434.860-5/2-00	Ubatuba	Guerrieri Rezende
18	2006	Apelação Cível 301.382-5/5-00	São Bernardo do Campo	Elmano de Oliveira
19	2006	Apelação Cível 514.456-5/1-00	Piedade	Renato Nalini

No total são 19 acórdãos, 7 de julgamentos de Agravos de Instrumento e 12 de julgamentos de Apelações. Desses 19 acórdãos, 15 se originaram de decisões em ACPs (casos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16), uma Ação Demolitória (caso 9) e 3 Mandados de Segurança (casos 17, 18 e 19).

Interessante observar que todas as 15 ACPs foram propostas pelo Ministério Público. Apenas no caso 14 participou como co-autor Associação de Bairro (Amigos do Bairro do Sahy Sabs [sic]).

Todos os casos selecionados neste Grupo 4 A, se referem a empreendimentos que receberam algum tipo de aprovação do Poder Público, Municipal e/ou Estadual e alguns, até mesmo registro no cartório de imóveis, que têm sua validade questionada na própria ação judicial (todos os outros casos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16) por irregularidades urbano-ambientais; ou que têm sua validade questionada ou na própria via administrativa e são cassados, o que gera demandas dos empreendedores (Mandados de Segurança, casos 17, 18 e 19).

O Grupo 4 se diferencia do Grupo 3, por não incluir casos considerados de interesse social, uma vez que não foram levantados argumentos relativos ao estado de necessidade dos moradores, à situação de risco social ou dificuldades econômicas (dos ocupantes ou proprietários). Ao que se pôde depreender dos acórdãos, são discussões sobre empreendimentos em sua maioria para classes média e alta, o que se supõe levando em conta a descrição de presença de heliporto (caso 10), assim como o fato de serem casas/loteamentos no litoral, em áreas turísticas (casos 9, 17, 14, 1, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13 e 15). O fato mais relevante que os agrupa é o de que os empreendimentos que estão *sub judice* receberam (uma ou mais) autorizações para serem realizados pelos órgãos competentes (Prefeitura Municipal, DEPRN, CONDEPHAAT, IBAMA, SMA, GRAPROHAB, etc.) ou por normas específicas municipais (caso 7).

O fato de que os mais diversos órgãos estão envolvidos na aprovação e fiscalização desses empreendimentos, com dificuldades e divergências de interpretação das normas aplicáveis (em especial as leis 6.766/79 e a 4.771/65 e suas alterações) pode ser considerada a conflituosidade que permeia todos esses casos, já que a aprovação baseada em uma interpretação normativa é questionada posteriormente.

A responsabilidade pela irregularidade nesses casos é atribuída pelo MP aos empreendedores, ou seja, Construtoras, Imobiliárias e pessoas físicas; e em apenas 3 casos (5, 7, 16) a um órgão público competente para expedição das autorizações/licenças, a Prefeitura Municipal.

Nos três Mandados de Segurança (casos 17, 18 e 19) os empreendedores protestam contra a cassação de autorizações do Poder público (Decreto municipal e autorização DEPRN, casos 17 e 19), ferindo seu direito adquirido de construir e, no caso 18, porque a autorização da Prefeitura não lhe garantira a possibilidade de construir, pois que a obra fora embargada por outro órgão fiscalizador, a Polícia Florestal.

O conflito se dá em torno da interpretação divergente sobre a aplicação das metragens das Áreas de Preservação Permanente, se a metragem mínima é aquela prevista no Código Florestal (30 metros) ou a metragem prevista na Lei 6.766/79 (área não aedificandi de 15 metros). Estão a exemplo os casos 3, 5, 15 e 18.

O caso 18 se refere a complexo habitacional que obtivera licença municipal para construção e é multada pela Polícia Florestal por não atender ao limite mínimo de 30 metros de distância do curso d'água. Os casos 15 e 18, cujos trechos estão transcritos abaixo, mostram uma “flexibilização” da norma ambiental que está sendo praticada na esfera administrativa e é combatida pelo MP:

“No laudo (fls. 78/82) efetuado pelo Centro de Apoio Operacional da Promotoria de Justiça Regional de Meio Ambiente do Litoral Norte, que serviu de base para a ação civil, **critica-se o deferimento pelo IBAMA de uma margem de 15m, ao invés de 30m do Código Florestal e o fato de algumas construções não estarem sendo construídas em pilotis como solicitado pelo IBAMA.**

Os documentos de fls. 105, 108 e 118 justificam a concessão das licenças de desmatamento e ocupação, com área de preservação de 15m ao invés de 30m, mediante compensação de reflorestamento com essências [sic] nativas da Mata Atlântica na faixa marginal ao curso d'água.

Óbvio que caso se constate, no transcorrer do processo (v.g., após perícia judicial), possibilidade de dano irreparável à flora ou à fauna, medidas restritivas poderão ser implementadas, mas há que agir com cautela e bom senso, mormente quando se verifica que o empreendedor está procurando compatibilizar a ocupação do solo com a preservação do meio ambiente (do que é prova a diminuta área com construções de serviço e moradia), o que não é comum no ramo.” (caso 15, p.3-4, relator Xavier de Aquino, grifos nossos)

O caso 5 também “flexibiliza” a aplicação do Código Florestal ao interpretar que as APPs podem ser incluídas como área pública (a ser doada à Municipalidade obrigatoriamente de acordo com o artigo 4º da Lei 6.766/79). Entretanto, é sabido que essas áreas serão destinadas aos sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, ou seja, serão dados usos a essas áreas, o que, de acordo com a interpretação literal do Código Florestal (artigo 4º da Lei 4.771/65), deve acontecer apenas em casos excepcionais, devidamente comprovados.

“Não me parece que tenha havido a violação do disposto no art. 3º, inciso V, da lei no 6.766/79, porque essa disposição que diz: ‘não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Não há norma legal que impeça que área de preservação permanente não possa ser incluída na área pública a que se refere o artigo 4º da Lei no 6.766/79.

É que na área acima da cota de nível 20 metros referencial IGG só foi incluída na área de preservação permanente por ter inclinação ou declividade superior a 30%, mas o inciso III, do parágrafo único do art. 3º, da citada lei 6.766/79, excepciona ‘salvo atendidas as exigências específicas das autoridades competentes’.

E essas exigências específicas das autoridades competentes foram atendidas.

O DEPRN (fls. 805) manifestou-se: ‘por todo o exposto esta equipe técnica do DEPRN de Santos conclui que do ponto de vista técnico ambiental, a porção da área compreendida entre a Av. Miguel Estéfano e a Av. Dom Pedro I apresenta características favoráveis ao deferimento para a supressão de vegetação. Contudo, tal área está inserida parcialmente em reserva ecológica (Resolução CONAMA no 04/85) e de toda maneira ainda não há regulamentação do Decreto Federal no 750/93 [sobre supressão de vegetação em Mata Atlântica], no que concerne à formações vegetais da restinga. Admitir-se-á a supressão da vegetação desta porção da área, somente com a anuência prévia do IBAMA...’

E o IBAMA (fls. 807-8) deu parecer favorável à implantação do loteamento entre a praia e a Avenida 2, preservando-se o remanescente.

A implantação do loteamento não causará danos ao meio ambiente e só contribuirá para a sua proteção, evitando-se a formação de favelas, como bem acentuado pela r. sentença.” (p. 9, caso 5, relator desembargador Paulo Shintate, grifos nossos)

Nas decisões de Agravos de Instrumento (casos 1, 3, 8, 10, 13, 15 e 16) se requer a paralisação das obras dos empreendimentos, que estão se realizando com autorizações/alvarás/licenças considerados irregulares por infringir a legislação ambiental e/ou urbanística. As decisões não são unânimes. Nos casos 3, 8 e 10 as decisões são pela paralisação das obras até a decisão definitiva:

“A razão da tutela concedida é manifesta, ínsita à própria ação, qual seja, impedir a edificação de casas nas áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d’água. Tem base, inclusive, como bem lembrado pelo agravado na sua resposta, no princípio da prevenção, vigente no Direito Ambiental Brasileiro, aprovado em Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, assim enunciado na Declaração do Rio de Janeiro, firmada pelos países participantes do encontro, inclusive o

Brasil: 'Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados, segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando prevenir a degradação do meio ambiente'. Ou seja, em havendo dúvidas, a solução deve ser favorável ao meio ambiente.

Então, se a edificação em áreas tidas como de preservação permanente pode causar prejuízos ao meio ambiente, é evidente que não teria sentido permiti-la. **Preferível é prevenir, proibindo a construção, medida que evitará a ocorrência de danos, que remediar depois, com os danos já consumados, por meio de eventual demolição e reparação.**" (p.2 e 3, caso 3, relator desembargador Gonzaga Franceschini, grifos nossos)

Nos casos 1, 13, 15 e 16, as decisões são pela continuidade das obras, já que enfatizam a necessidade de ponderação entre direitos, inclusive a necessidade de modificação da natureza para que o homem construa suas obras:

"Com efeito, não se pode urbanizar sem conquistar solo às matas, ao cerrado, ao deserto e até mesmo ao mar, como no caso da Holanda, com os Polders e Wateringues ou na praia de Copacabana com o alargamento do leito carroçável da Av. Atlântica. [...] **A paisagem, entretanto, pode até ser embelezada pelas construções, como em toda Orla Mediterrânea européia,** em que sítios aprazíveis, vilas, palácios e castelos são vistos de permeio à vegetação dos morros ou mesmo das áreas áridas sempre enfeitando a paisagem e lembrando , como Antoine de Saint-Exupéry, que são as luzes dos lares que vão ligando os homens na noite do aeronauta, que, vendo-as do alto e adivinhando –lhes o calor e o 'foyer' que proporcionam e que se interligam, insere-se no encantamento e sente-se parte da humanidade." (RT 646/1989, p.61, Caso 1, relator Jorge Tanus, grifos nossos)

"A paralisação da obra, já em fase de acabamento, sobretudo porque a sua simples interrupção não teria o condão de recompor os prejuízos ambientais supostamente causados pelo agravante, em local, de resto, já completamente deteriorado." (RT 830/2004, p. 214-15, caso 13, relator Ricardo Lewandowski)

As decisões de Apelações concluem pela necessidade de adaptação dos imóveis às normas ambientais e urbanísticas e/ou ainda a indenização pelos danos ao meio ambiente. As demolições são restritas a casos extremos, ou somente às melhorias que se encontrem em APP, e apenas no caso 4, a decisão é pela demolição completa do imóvel, baseando-se nos seguintes argumentos:

“[...] ainda que o apelante colocar em dúvida a existência do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, a legislação existente a respeito, bem como ser válido ou não o plano de manejo ecológico de fls. 113/175, quando da realização das construções na área, a responsabilidade pelo dano ambiental pericialmente constatado subsistiria ante os dispositivos legais e constitucionais apontados. [...]”

Irrelevante, ainda, que ao adquirir a posse da área, ali já existisse uma moradia de madeira, pois se esta ruiu, como informam as testemunhas inquiridas em audiência, nem por isso estaria garantido o direito de construir outra, de alvenaria, no lugar anterior, pois a existência de uma irregularidade pretérita não justifica a sua continuidade e manutenção.” (p.7, caso 4, relator Lourenço Abbá Filho)

Como dito, as outras decisões são mais favoráveis à adaptação e à tentativa de compatibilização dos interesses (casos 2, 5, 6, 7, 9, 11, 12 e 14).

“Não se derrubam casas, que ninguém prejudicam, e que embelezam a paisagem para recompor o topo do Morro. Até porque, tal local jamais será recomposto pela demolição das casas ali existentes, eis que bem construídas, com entornos bem arborizados, e que mantém o embelezamento atual de toda aquela área ambiental, sem dizer que os atuais proprietários e compossuidores, desde as referidas construções, já recuperaram parte dos danos ambientais ocasionados e embelezam o derredor de suas habitações, dando ao local um melhor ordenamento florestal.” (p. 12, caso 14, relator Guerrieri Rezende).

“E, não obstante manifestações em contrário, não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, àquele que realizou o desmatamento, de boa fé, lastreado em autorização (*que só se revelou insuficiente com a prova produzida neste processo*) e, mais, quando há fundada justificativa de que parte dela foi objeto de ato da própria Municipalidade (*portanto, ato de terceiros*). [...]”

Em tema de Direito Ambiental, de ser espancado, de um lado – com o necessário equilíbrio – um certo nefelibatismo⁹⁷, que só imperar nas esferas ambientalistas e tende a contaminar os meios jurídicos. O conflito entre a necessidade humana e a preservação do meio ambiente, sujeita-se a solução de equilíbrio em que ambos os interesses em jogo possam ser harmonizados sem conseqüências detrimenais para ambos.” (p. 11, caso 2, relator Vanderclí Álvares)

⁹⁷ Nefelibatismo (FERREIRA, 1975) é a qualidade ou atitude de nefelibata, que ou quem anda ou vive nas nuvens.

“Os prédios mais antigos, mais baixos, se enquadravam melhor o entorno e não agrediam a paisagem, nem o meio ambiente como um todo, da forma radical, absoluta, como fazem as novas construções.

A beleza natural do Costão das Tartarugas [praia da Enseada, Guarujá] deixou de existir, pois encontra-se emparedada, diminuída, contida, pelos prédios que ali foram construídos.[...]

Não tenho dúvida em afirmar que a LM no 1.632/83, de ambígua origem e aparentemente ‘encomendada’ pelas empresas de construção civil, viola a Política Nacional do Meio Ambiente [pelo necessário licenciamento ambiental realizado pelo Estado] [...] dado o grande impacto ambiental causado pelos novos prédios [...] construções enormes [...]

O Município do Guarujá situa-se na Ilha de Santo Amaro e está enquadrado como zona de interesse turístico estadual, o que restringe a autonomia do município para impor zoneamento ou código de obras que prejudiquem os interesses estaduais. [...] O Guarujá apresenta, ainda, uma característica própria. É uma ilha situada ao continente, próxima a São Paulo, cujo desenvolvimento e riqueza se deve à enorme população flutuante (que eleva a população em dezenas de milhares de pessoas nas temporadas e feriados) vinda da Capital e de outros municípios vizinhos ou situados no Planalto Paulista. O sentimento e a noção de meio ambiente, as deliberações ligadas ao desenvolvimento urbano, devem ter em conta também essa característica regional e o interesse daqueles que, lá investindo, buscam exatamente essa natureza e beleza natural.[...]

Quem nada construiu nada construirá, ficando sujeitas ao pagamento da multa diária imposta pela sentença em caso de descumprimento da liminar ou da sentença. [...]

Ocorre que os apartamentos foram vendidos e a demolição causará aos terceiros adquirentes danos de difícil mensuração; de modo que o próprio autor, em seu memorial 9fls. 2731, vol.14), sugere a conversão da obrigação de fazer (demolir) em perdas e danos.” (p. 13-22, caso 7, relator Torres de Carvalho, grifos do acórdão)

As contestações de autorizações do Poder Público Municipal, Estadual e até mesmo Federal nas questões urbanas e ambientais tornam evidentes as dificuldades de aplicação das legislações ambientais em área urbana e da definição de qual ente federativo deve realizar tal autorização. Esses casos também demonstram que ocorre a “flexibilização” da aplicação das normas quando estão em jogo imóveis de classe média e alta, já consolidados.

GRUPO 4B. Fora das áreas com restrição ambiental, mas em situações consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

TABELA 4.7.- GRUPO 4B

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	2003	Apelação Cível 196.438-5/3-00	São Carlos	Paulo Travain
2	2005	Agravo de Instrumento 406.656.5/1-00	Nova Odessa	José Santana
3	2006	Mandado de Segurança 540.656-5/0-00	São Paulo	Regina Capistrano

No grupo 4B são apenas 3 casos, sendo uma Ação Popular (caso 2), duas ACPs, uma proposta pelo MP (caso 1) e outra pelo Município (caso 3). São também empreendimentos que receberam as autorizações/licenças exigidas por lei, mas são questionados por estarem causando danos ao meio ambiente, mesmo localizadas fora de áreas com restrições ambientais.

Nesses casos, mesmo não atendidas as exigências da legislação ambiental e urbanística, são solicitadas adequações para atendimento das condições legais de infra-estrutura e áreas com fins específicos (áreas verdes, de recreação e lazer) além de restauração da vegetação natural desmatada.

Já no Mandado de Segurança (caso 3) a ordem liminar que autorizava a demolição de residência foi sustada pelo acórdão, já que não havia constatação de qualquer dano ambiental a não ser a impermeabilização do solo, e os argumentos da autora foram acatados, de que reside na casa há dez anos e que não havia dano ambiental comprovado.

No caso 1 a Prefeitura Municipal foi condenada a realizar as obras solicitadas não realizadas pelo loteador:

“[a ACP tem o objetivo de] condenação da requerida a recuperar o meio ambiente degradado, realizando obras de contenção de erosão e outras que se fizerem necessárias, restaurando a vegetação natural primitivamente existente, e impedindo que o escoamento das águas pluviais continue a causar danos ambientais, sob pena de pagamento de multa diária [...]” (p.1, caso 1, relator Paulo Travain)

No caso 2, cuja Ação Popular tinha o objetivo de suspender a comercialização do loteamento promovido pela agravante, o Agravo de Instrumento não suspendeu as vendas:

“O presumível dano ambiental alegado não está patente, na medida em que a agravante obteve das entidades estaduais gestoras da preservação ambiental na região metropolitana (EMPLASA e GRAPROHAB) autorização específica para a implantação do empreendimento.” (p.5, caso 3, relator José Santana)

Esses casos demonstram que o argumento ambiental é utilizado como referência a uma ampla diversidade de deficiências dos empreendimentos, que possivelmente poderiam ser consideradas um desrespeito à legislação de uso e ocupação do solo. Desta forma, pode-se concluir que a noção de meio ambiente, como utilizada na interpretação da norma pelos proponentes das ações,

assim como dos magistrados acabou incorporando outras regras, tradicionalmente atribuídas e formuladas por outros setores, como as urbanas, de saneamento e de recursos hídricos. Reuniu-as dentro de um grande guarda-chuva “direito ambiental”.

5.5.2.5. Discussões de lei em tese

TABELA 4.8.- GRUPO 5

n	Ano	Recurso/Número	Localidade	Relator
1	1986	Agravo de Instrumento 76.977-1	Guarujá	Godofredo Mauro
2	1999	Apelação Cível 263.165-1/5-00	São Paulo	Cezar Peluso
3	1999	Ação Direta de Inconstitucionalidade 047.068-0/3-00	Guarujá	Luiz Tâmbara
4	2001	Apelação Cível 171.834-5/8-00	São Sebastião	Guerrieri Rezende

O GRUPO 5 trata de ações que questionam a futura aplicação de leis que se referem ao conflito entre parcelamento do solo para fins de moradia e meio ambiente. São apenas quatro casos: três ACPs e uma Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade. Os casos 1, 3 e 4 são em Municípios do litoral (Guarujá e São Sebastião) e o caso 2, no Município de São Paulo. Todas discutem lei que teria baseado a expedição de algum alvará/autorização de obra, que estaria violando outras normas, ou a própria Constituição Federal. Chama-se de questionamento em tese, ou incidental, quando o litígio é sobre a compatibilidade da norma com aquelas hierarquicamente superiores, normalmente a Constituição Federal.

O **caso 1** refere-se a autorização baseada na Lei Municipal (1.632/83) que permite um tipo de construção previsto para zona de média densidade em zona de baixa densidade. Segundo a alegação do MP, essa lei teria violado a Lei Federal 6.938/81, pois permitiria a construção de edifícios sem limites de altura, o que viria a trazer uma série de danos ao meio ambiente e ofensa a bens e direitos estéticos, turísticos e paisagísticos: provocar inadequada insolação, ocupação caótica do solo e predadora do meio ambiente, comprometer a infra-estrutura existente, (energia elétrica, telefone, abastecimento, drenagem e disposição de resíduos), comprometimento da visualização do morro, distorção da paisagem. A decisão proferida no acórdão é pela manutenção da liminar que suspende os efeitos da referida lei.

Nesse caso, novamente estão em jogo interesses difusos e particulares. A proteção da paisagem, da insolação da praia, permite a fruição do meio ambiente por todos. Por outro lado, a defesa de índices mais baixos de densidade nesses locais protege o interesse particular dos moradores que têm o privilégio de residir de frente para o mar. Desta forma seus imóveis continuaram valorizados e preservados.

O **caso 2** refere-se a um pedido de não fazer correspondente a abster de regularizar (com base na Lei Municipal 11.522/94 e no Decreto 34.313/94) as edificações feitas em imóveis provenientes de desdobro, desmembramentos e loteamentos clandestinos, de ocupações ilícitas (favelas, invasões etc.) ou aquelas existentes em imóveis ocupados por indústrias, ou utilizados para atividades comerciais ou agrícolas, que não tenham sido aprovadas também pelos órgãos estaduais competentes. A sentença reconhece a inconstitucionalidade de vários dispositivos dos referidos lei e

decreto. O acórdão, por sua vez, declara inconstitucional o trecho da Lei que permite a regularização de edificações “localizadas em área de proteção aos mananciais” e “localizadas em Zona Rural do Município”, bem como a dispensa de anuência prévia dos órgãos estaduais e federais para realização dessa regularização.

“Em se tratando de competências legislativas imbricantes, mister não se faz, para garantir a constitucionalidade do texto legal, vincular expressamente o ato administrativo à observância de normas oriundas de outras esferas legiferantes. Se leis existem emergentes destas e incidem sobre a matéria, tanto a Administração Municipal está adstrita a as observar, como os interessados na obtenção do benefício previsto no texto ora em exame. Nem uma nem outros podem se eximir do cumprimento das normas estaduais ou federais a pretexto de omissão da lei municipal ou de ignorância destas.” (p.13, caso 2, voto do relator Cezar Peluso)

“O argumento básico do demandante é que tal referência normativa, emprestando valia a documentos não comprobatórios de titularidade de domínio, senão apenas de obrigações parcial e totalmente satisfeitas, possibilitaria regularização de ocupações ilícitas. É, contudo, errôneo, porque, pressuposto cuidar-se de hipótese de regularização de edificações em terrenos objeto de parcelamento regular ou já regularizado, o dispositivo não está a reger relações ou conflitos jurídico-dominiais, de caráter privado, entre ocupantes e pretensos titulares de direito sobre a coisa, razão pela qual, aliás, não invade competência legislativa federal (art.22, I da Constituição da República), nem ofende a garantia constitucional de propriedade (art. 5, inc. XXII).

O alcance da norma, compreendida nos limites da competência municipal, está só em atribuir **regularidade** à edificação perante as exigências de direito administrativo (= torná-la conforme à regra), forrando-a às sanções ligadas à condição de clandestinidade ou de irregularidade doutra ordem. **Noutras palavras, é disposição legal que, destinando-se, sobretudo, à disciplina das modestas construções da periferia, levantadas quase sempre por pessoas desprovidas de cultura, de capacidade econômica e de justo título, tende a evitar-lhes a interdição ou demolição das moradias, bem como aplicação de multas e outras penas.**

Nada tem a ver com apuração exaustiva da natureza e das forças de direito real ou pessoal sobre o prédio, nem, por conseguinte, com definição de posse justa ou injusta, como sinônimo de ocupação lícita ou ilícita, até porque, sendo essa, na sua profundidade, matéria alheia ao juízo administrativo, pode bem haver, e há-o não raro nem pouco, posse injusta,

ou, nesse sentido, ocupação ilícita, ainda quando o interessado apresente título aparente de domínio, ou promessa de compra e venda.

O significado emergente da regra diz apenas com a necessidade de fazer **regular**, perante a administração pública municipal, a edificação de quem atenda às posturas e exiba documento capaz de lhe justificar e legitimar o uso, sem prejuízo de melhor direito que outrem tenha sobre ela.” (p.18-19, caso 2, voto do relator Cezar Peluso, grifos nossos)

Aqui o importante é observar que o principal argumento que impede a regularização é o fato de que a competência para legislar é concorrente e, por mais que a norma municipal permita, devem ser respeitadas as normas estaduais e federais incidentes.

O **caso 3** se trata de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei 2.567/97. Tal lei reconhece como Área de Especial Interesse Ambiental e de Proteção Permanente as áreas de reserva da Mata Atlântica, situadas na porção leste da Ilha de Santo Amaro conhecidas como Praia Branca, Tujucopava, Sítio São Pedro, Iporanga e Praia de Taguaíba, regulamentando as condições de acesso e utilização de praias, vias e logradouros públicos e outorgando Concessão Administrativa de Bens Públicos de Uso Comum desses bens, com a finalidade de preservação do meio ambiente. O MP propõe a ação alegando que:

“[...] a Lei, ao autorizar o Poder Executivo e entregar a particulares, em caráter privativo, mediante concessão administrativa, o uso de vias e logradouros públicos, áreas verdes e institucionais de loteamentos situados a beira-mar, desafetou os espaços de uso comum do povo de seus fins originários, para permitir uma fruição mais restrita, segundo critérios a serem estabelecidos pelas próprias concessionárias, associações de moradores, bem como permitir a interrupção parcial e temporária das vias objetos de concessão, está dificultando o acesso às praias, possibilitando, ainda, o policiamento e ordem da segurança.” (p.2, caso 3, relatório desembargador Luiz Tâmbara).

O acórdão contou com a votação de vinte e dois desembargadores, por ser uma ADIN⁹⁸. A decisão, longe de pacífica, contou com 10 votos contra a constitucionalidade da lei e 12 a favor. Portanto a decisão foi pela improcedência da ação, declarando a lei constitucional por maioria de votos. O voto do Relator, a favor da constitucionalidade da lei, reuniu os seguintes argumentos:

“Em suma a lei 2.567, de 1997, do Município do Guarujá, tem dois objetivos imposterigáveis: **o primeiro foi o de evitar o tráfego e o estacionamento indiscriminado de veículos automotores nas áreas dos loteamentos referidos, impondo disciplina ao uso popular das**

⁹⁸ Foram eles: Márcio Bonilha, Yussef Cahali, Cunha Bueno, Oetterer Guedes, Cuba dos Santos, José Osório Azevedo Júnior, Viseu Júnior, Herms Pinotti, José Cardinale, Denser de Sá, Franciulli Netto, Fonseca Tavares e Paulo Shintate, Nigro Conceição, Djalma Lofrano, Luís de Macedo, Gentil Leite, Álvaro Lazzarini, Dante Busana, Mohamed Amaro, Gildo dos Santos, e Fortes Barbosa.

vias de acesso às praias; o segundo, foi o de obter a colaboração eficiente de entidades privadas na conservação dos bens públicos e na defesa do meio ambiente e do ecossistema do remanescente de Mata Atlântica, impondo-lhes sérios e graves deveres de preservação ambiental, em decorrência da concessão outorgada. Pondere-se, mais, que a concessão de uso dos bens públicos é rescindível, no caso de descumprimento das obrigações assumidas no termo de outorga (artigo 5º), além do que sempre restará o controle do livre e amplo acesso a todos às praias, observadas as restrições impostas pelas leis de proteção ao meio ambiente, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, tal como previsto no § 1º do artigo 285 da Constituição do Estado de São Paulo, a quem cumpre, igualmente pela qualidade do meio ambiente e pela preservação dos bens e direitos de valor paisagístico, entre os quais se incluem a fauna e flora silvestres. É oportuno registrar que em nenhum momento a Carta Estadual assegurou o livre e amplo acesso às praias do litoral paulista por meio de veículos automotores.” (p. 14, caso 3, grifos do relatório Desembargador Luiz Tâmbara, grifos nossos)

“Em apertado resumo, após a leitura atenta do texto da lei chega-se à conclusão que ela autoriza a outorga de concessão à sociedade de moradores, de uso de bens públicos de uso comum integrantes do sistema viário interno, das áreas institucionais dos loteamentos nela mencionados, para fins de conservação e preservação ambiental, promovendo o acesso ordenado de todos às praias, sem que essa medida acarrete sua deterioração, guardando, assim, integral submissão aos comandos superiores da Constituição da República e das leis pertinentes de maior hierarquia.” (p.17, caso 3, relatório e voto Desembargador Luiz Tâmbara).

Os votos vencidos, que davam procedência à ação, reúnem os seguintes argumentos contra a constitucionalidade da lei:

“A questionada lei, evidencia-se pela sua leitura, tem por objeto senão impedir, pelo menos dificultar o acesso do povo às praias que enumera, através de concessionárias, ou seja, das associações de seus moradores, salvo se outras associações não demonstrarem interesse em diminuto prazo de 30 (trinta) dias, quando, então, se satisfeitos os requisitos da mesma lei pela interessada será instaurado o *procedimento licitatório*, numa verdadeira inversão às normas dos artigos 117 a 123 da Constituição do Estado de São Paulo no que exigem *licitação* em casos que tais, e daí, com ampla publicidade.” (p.3, caso 3, grifos do voto vencido, Desembargador Álvaro Lazzarini)

“1. A Lei Municipal 2.567/97, de Guarujá, a pretexto de cumprir finalidades ambientais, outorga concessão administrativa de uso de bens públicos, que integram o sistema viário interno e áreas verdes institucionais dos loteamentos Praia Branca, Tikucopava, Sítio São Pedro, Iporanga e Praia Taguaíba.

2. A prevalecer essa Lei, com a sua aplicação, logradouros públicos decorrentes de loteamentos terão a sua destinação alterada, **o que em nenhuma hipótese é permitido**, nos expressos termos da Constituição Paulista (art. 180, inc. VII).

3. Por outro lado, dificultará, senão eliminará, o acesso às praias ali localizadas, que, por assim dizer, serão fechadas ou passarão a ser particulares, para o uso de poucas pessoas. As praias constituem, hoje, um dos lugares, como costume dizer, mais democráticos. (...) Dizendo que visa ‘a assegurar preservação ambiental’, essa Lei, data vênia, usa de eufemismo, pois, no fundo, quer dizer apenas que as praias passarão, de bens públicos de uso comum, a ser de uso particular de poucas pessoas, seus privilegiados beneficiários.” (p.1, caso 3, grifos do voto vencido, desembargador Gildo dos Santos)

Esse caso demonstra as estratégias que estão sendo utilizadas para a defesa do meio ambiente. De um lado, como patrimônio público, acessível irrestritamente a todos, como preconiza a Constituição Federal. De outro, acessível apenas a um certo grupo, considerado mais “consciente” ou “civilizado” para “ordenar” o uso e a fruição ambiental. O Judiciário, por sua vez, não é unânime em considerar uma estratégia ou outra, como se pode perceber pelos debates e opiniões conflitantes ente os desembargadores. Ao final foi feita a opção pela defesa do meio ambiente tutelada e mais restrita àqueles que ali possuem suas propriedades, dificultando o acesso daqueles que vêm de mais longe para usufruir da praia. Aqui, levanta-se a indagação, de qual é o meio ambiente que devemos preservar, aquele com acesso para a maioria (por certo que todos seria impossível), como bem público e difuso, ou com acesso apenas àqueles que consigam vinculá-lo ao seu direito de propriedade?

O último, **caso 4**, trata-se de uma Apelação em ACP promovida pelo MP em face da Prefeitura Municipal de São Sebastião, com o objetivo de impedir a expedição de licença para construir ou autorização ambiental com base na Lei Municipal 1.273/98. A sentença julgara procedente a demanda e subiu ao Tribunal por recurso ex-officio. De acordo com os argumentos do MP, essa norma teria fixado APPs menores do que as previstas no Código Florestal. A Municipalidade argumenta que:

“[...] I – **ser possível ao legislador Municipal alterar os limites de preservação ambiental previstos na lei federal no 4.771/65, por se cuidar de matéria de interesse local e pertinente a áreas exclusivamente urbanas**; II – serem tais limites os máximos previstos para as áreas urbanas e não o mínimo; III – trata-se de competência suplementar com o objetivo preservacional [sic]; IV – aplicação da Lei no

6.766/79, modificada pela lei 9.785/99, mais recente se comparada com o Código Florestal [e sua modificação pela lei no 7.803/89]" (p.2, caso 4, relator Guerrieri Rezende, grifos nossos)

O acórdão manteve a decisão de 1ª instância ao declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal, sob os seguintes argumentos:

"Desacolhe-se a pretensão recursal. Tratando-se de legislação de proteção ao meio ambiente, não pode Lei Municipal alterar exigências do Código Florestal. O Município tem autonomia legislativa, administrativa e executiva. O critério estabelecido pela Constituição é o do peculiar interesse. O Código Florestal é lei complementar a Constituição. **Não pode a Lei Municipal com o auspício no peculiar interesse, violentar as regras gerais impostas por Lei Nacional.** Isto porque o Estatuto Florestal, ao tutelar florestas e demais formas de vegetação natural, classificou-as em seu artigo 1º, como bens de interesse comum a todos os seus cidadãos, frente à reconhecida utilidade que as terras revestem, exercendo-se direito de propriedade com a restrição estabelecida na lei nacional. Daniel Roberto Fink, em seu artigo 'Vegetação de Preservação Permanente e Meio Ambiente Urbano', já assertoara [sic] que: *'A função ecológica da propriedade, particularmente a preservação dos elementos naturais, deve ser observada no exercício do direito de propriedade, seja esta urbana ou rural, pública ou particular. Isto funda-se na importância de que os recursos naturais (água, flora, fauna, ar e solo) representam para a vida do homem, considerando-se, inclusive e, talvez principalmente, as futuras gerações.'* (Revista de Direito Ambiental, Editora RT, no 2, pág. 81).

No plano legislativo, a autonomia Municipal não pode chocar-se com a Nacional. A supremacia do interesse público Nacional, no caso, é superior ao interesse local.

Ademais disso, os interesses públicos preservados pelo Código Florestal são indisponíveis, não podendo o legislador Municipal restringi-los, sob pena de violentar a hierarquia de normas existentes no sistema jurídico brasileiro." (p.3, caso4, Guerrieri Rezende, grifos do autor e em negrito grifos nossos).

"Isto não quer dizer se pode negar à recursante [sic] o direito de estabelecer, dentro do seu peculiar interesse, sua política urbana, porém, com os limites de atribuições ditados na Lei das Leis, com pertinência às questões de tutela do ambiente, como bem pontifica José Afonso da Silva: *'A política dos espaços verdes se revela, pois, na proteção da natureza, a serviço da urbanização, conexa com a proteção florestal ou parte dela, com o objetivo de ordenar a coroa florestal em torno das grandes aglomerações, manter os espaços*

verdes existentes nos centros das cidades, criar áreas verdes abertas ao público, preservar áreas verdes entre habitações, tudo visando contribuir para o equilíbrio do meio em que mais intensamente vive e trabalha o homem. Essa política há de ser estabelecida pelos planos diretores de leis de uso e ocupação do solo dos Municípios ou Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, mas no referente às florestas de preservação permanente terão que observar os princípios e limites previstos no artigo 2º, parágrafo único, do Código Florestal, conforme determinação de seu parágrafo único acrescentado pela lei no 7.803/89' (op. cit.p. 127)'(Parecer fls. 159/160)" (p.4, caso 4, Guerrieri Rezende, grifos do autor).

“Em termos de interpretação e integração legislativa, o que o Município poderia, isto, sim, é aumentar a faixa de preservação garantida ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d’água, objetivando cumprir com o peculiar interesse ajustado ao interesse nacional e jamais diminuí-lo, como o fez de forma atentatória e violenta à preservação ambiental, específica do Município de São Sebastião.” (p.6, relatório do Desembargador Guerrieri Rezende, com votação unânime).

Esse acórdão não trata exatamente de conflito entre os direitos à habitação e ao meio ambiente, mas trata de questão latente nas discussões entre urbanistas e ambientalistas, um dos principais pontos de divergência e polêmica na gestão do espaço urbano e foi selecionada dentro dos critérios eleitos para esse trabalho. O caso mostra mais uma norma municipal que busca modificar a metragem das APPs em áreas urbanas, para um patamar inferior ao do Código Florestal. Os argumentos a favor dessa modificação, pelo menos os transcritos no acórdão, se limitaram à supremacia do peculiar interesse municipal para disciplina da matéria e ao critério de interpretação normativa, de acordo com o qual a norma mais recente, que discipline o mesmo tema, prevalece e modifica a interior no que forem incompatíveis.

O critério de que o “peculiar interesse” do Município determina seu espectro de competência não é nem um pouco esclarecedor. E, pelo contrário, vem gerando conflitos entre os três entes federativos que têm competência para legislar e também fiscalizar sobre a matéria. Desta forma, qualquer tipo de proposta para a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, no que faça referência ao meio ambiente, deve buscar um critério mais preciso.

A decisão do acórdão privilegia a compatibilidade entre as normas de direito ambiental e urbanística, sempre prevalecendo a mais restritiva, de forma que ambas sejam respeitadas. Reforçando, de certa forma, o caráter restritivo das normas incidentes no espaço urbano, assim como as dificuldades em seu cumprimento.

Não se sabe se outros argumentos foram levantados pela Municipalidade para a diminuição das APPs, mas o acórdão demonstra a preponderância dos argumentos de preservação ao meio ambiente na fundamentação do Judiciário para o caso. Pouco (ou nada) se pondera sobre a realidade brasileira e a ocupação desenfreada dessas áreas em parte por sua desvalorização como espaço de uso público.

5.6. Síntese das análises

A tabela abaixo sintetiza os temas utilizados para a organização dos acórdãos e os totais analisados.

TABELA 4.9. – Totais de Acórdãos por GRUPO

Grupo	Assunto	Sub Grupo	Assunto	Número de Acórdãos
1	HIS em áreas contaminadas	-----	-----	18
2	HIS de iniciativa ou apoiada pelo Poder Público	-----	-----	29
3	HIS (invasões, ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares)	3 A	Área COM restrição ambiental	ACPs 59
				Outras 9
		3 B	Área SEM restrição ambiental	10
4	Empreendimentos (Não HIS) que receberam autorizações/licenças/registro questionados	4 A	Área COM restrição ambiental	19
		4B	Área SEM restrição ambiental	3
5	Discussões em tese	-----	-----	4
				150

Os casos apresentados nos possibilitam uma idéia do quadro de ações e de decisões que são encaminhadas ao Poder Judiciário sobre conflitos socioambientais que envolvem os direitos à moradia e ao meio ambiente.

Os casos do **GRUPO 1** se referem a moradias construídas em locais contaminados com resíduos tóxicos antes das construções, provenientes de aterros industriais irregulares, demonstram a falta de opção habitacional para a população de baixa renda, que busca as áreas de menor interesse, tanto do mercado, quanto do Estado. São áreas impróprias para habitação, mas que acabam sendo utilizadas por falta de alternativa, acarretando o agravamento da situação de vulnerabilidade dessas populações, sem habitações adequadas e ainda expostas à poluição. São casos semelhantes que deram origem ao movimento pela Justiça Ambiental nos Estados Unidos, ainda recente no Brasil, que busca denunciar a injustiça social, reforçada pelas condições ambientais de vida dessas pessoas.

Esses casos demonstram que o TJ/SP ainda julga os casos baseados em padrões econômicos distantes da realidade da maioria da população. Isso porque não reconhece a necessidade de indenização das melhorias que não têm valor econômico relevante (para um padrão de vida médio), mas que podem ter um peso decisivo para a sobrevivência dos removidos. Não reconhecem o esforço dessas pessoas em atender as condições mínimas de vida, e que a remoção para conjuntos habitacionais

pagos, sem receberem indenização pelo que haviam perdido, já traria dificuldades financeiras para o início da nova vida.

Neste grupo, os danos foram causados “por intermédio” do meio ambiente, ou seja, foram danos ao meio ambiente que ensejaram lesões aos particulares (MIRRA, 2004). Esses casos evidenciam o duplo caráter do direito ambiental: ao mesmo que tempo difuso, por ser de interesse de todos a manutenção de sua qualidade, atinge sempre interesses de particulares, envolvidos mais diretamente pelas circunstâncias do caso.

Na busca realizada no sítio do TJ/SP não foram localizados os casos “principais”, que demandaram a reparação dos danos ambientais e que teriam sido a base para as ações indenizatórias. É possível que, pela complexidade dos casos e concordância entre Ministério Público, agências ambientais e poluidores, os processos tenham sido suspensos para a formulação de Termos de Ajustamento de Conduta⁹⁹.

O **GRUPO 2** compreende casos de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) apoiados ou de iniciativa do Poder Público, que precisam se adequar urbanística e ambientalmente para poderem ser regularizados. Mesmo não se tratando de empreendimentos localizados em APP, o argumento de que houve lesão ao meio ambiente foi incorporado às preocupações com a ordem urbanística (com exceção de dois casos).

Esse fato reforça o argumento de que o paradigma ambiental seja substituto do paradigma do planejamento urbano, colocando aspectos novos, mas, ao mesmo tempo, recolocando antigos problemas. A preocupação com o meio ambiente foi incorporada nas questões relativas à ordenação territorial. Permanece a crença no poder da ciência como racionalizadora da utilização do espaço e do meio ambiente. Agora, entretanto, os problemas são enfocados a partir das relações entre sociedade e natureza e não mais entre os grupos sociais, restaurando a representação universalista do homem (TOPALOV, 1997). Nos casos concretos, entretanto, ao contrário das discussões teóricas, o que se observa é que os conflitos socioambientais têm um forte componente de conflitos puramente sociais, pelo acesso aos recursos naturais.

Ainda nos casos de habitação promovida pelo Poder Público, se observa que as exigências formuladas pelo MP para a urbanização de favelas são as mesmas daquelas requeridas para os empreendimentos novos. Não se cogita a necessidade de que as regras sejam diferenciadas em projetos habitacionais “reparatórios”, emergenciais e de mitigação de precariedades, como nas ocupações em áreas de risco.

Nem se considera a possibilidade de que essas exigências podem inviabilizar qualquer tipo de melhoria em situações que já estão consolidadas e consumiram recursos públicos. Ao exigir a aplicação da lei “ao pé da letra”, quando a própria lei não prevê procedimentos para se chegar à regularização, é o mesmo que condenar à irregularidade permanente esses assentamentos. Essa estratégia, mesmo que bem intencionada, por objetivar a aplicação dos padrões mínimos legais (teoricamente mínimos) para os assentamentos urbanos, acaba representando, na prática, a inviabilização dessas políticas.

⁹⁹ A suspensão dos processos por meio de TAC é uma previsão da Lei da Ação Civil Pública, pelo qual o poluidor admite sua responsabilidade e assume uma série de compromissos para a reparação dos danos ambientais.

A idéia não seria tratar a irregularidade como regularizável em todos os casos, sob quaisquer condições físicas e jurídicas. Mas, numa perspectiva de adaptação do concreto ao desejável, avaliar quais são as regularizações que devem ser viabilizadas sob pena de manutenção das condições de precariedade urbano-ambiental desses locais e para essas pessoas, que representam a maioria da população urbana. Trata-se de condená-las a permanência em uma situação de irregularidade jurídica, que as afastam das condições mínimas do exercício do direito à cidade e à cidadania.

O **GRUPO 3** reúne casos de invasões, ocupações, loteamentos clandestinos e irregulares para moradia de interesse social, dentro e fora de áreas com restrição ambiental. Esse grupo foi dividido em dois de acordo com a localização dos assentamentos, desta forma, o GRUPO 3A se refere a áreas com restrição ambiental e o GRUPO 3B se refere a áreas sem restrição ambiental.

Do **GRUPO 3A** foram separadas as Ações Cíveis Públicas dos outros tipos de ação para que se pudesse visualizar o peso que o instrumento jurídico tem na reivindicação dos direitos difusos e coletivos em relação a outros instrumentos¹⁰⁰. Neste sentido, foram encontradas 59 ACPs e 9 outras ações (4 ações demolitórias, uma ação cautelar inominada, uma ação de reintegração de posse de bem público e 3 ação de reparação de danos).

No **GRUPO 3A AÇÕES CÍVIS PÚBLICAS** em primeiro lugar, se observou que a maioria das ACPs foi proposta pelo Ministério Público (55 casos). Essa preponderância do MP como autor pode indicar uma falta de articulação e de meios (recursos humanos e financeiros) das organizações não-governamentais e dos outros legitimados em propor a ACP, demonstrando a pouca participação da sociedade civil nesses casos.

Para viabilizar a análise desses acórdãos eles foram subdivididos em três tipos de ocupação: **FAVELAS**, de **MORADIAS INDIVIDUAIS** e de **LOTEAMENTOS**.

Com relação ao **PÓLO PASSIVO**, naqueles casos em que foram identificados os loteadores, os proprietários ou possuidores irregulares, esses foram acusados, muitas vezes junto com a Prefeitura Municipal, esta por omissão na defesa do ordenamento urbano e do meio ambiente. Em raras vezes, a Fazenda Estadual é acusada, também por omissão.

Prefeitura é ré em quase todas as ações, com exceção dos casos de moradias individuais e daqueles em que promove as ações. Disso se conclui que, em matéria de loteamentos irregulares é a Prefeitura Municipal que é chamada a se responsabilizar tanto pelos danos urbanísticos quanto ambientais. Em matéria de interesse local, mesmo nos casos localizados no Parque Estadual da Serra do Mar (casos 6, 39, 52, 53, 54, 55), ou são os proprietários/posseiros chamados à responsabilidade ou a Prefeitura Municipal, em nenhum dos casos o Estado. Desta forma, se é o ente local que é chamado a tomar providências, existe a necessidade de dar-lhe esse poder (em regulamentação, recursos humanos e financeiros) para ter condições de responder às demandas.

Com relação aos **TIPOS DE OCUPAÇÃO**, percebe-se que na descrição da situação fática dos casos não existe uma linguagem que consiga diferenciar com clareza os tipos de ocupação, como, por exemplo, loteamento irregular (que recebeu algum tipo de aprovação pelos órgãos competentes), loteamento clandestino (que foi implantado totalmente sem conhecimento dos poderes públicos),

¹⁰⁰ Essa observação não pode ser levada em conta em relação às ações de reparação de danos, que reivindicam a defesa de interesses individuais. No caso foram selecionados porque tratavam do conflito entre os direitos ao meio ambiente e à moradia, mesmo que de forma indireta.

favelas (ocupações clandestinas, sem qualquer organização de arruamentos e espaços livres) e moradias individuais. Ao que se observa, foi utilizado o termo “loteamento irregular” como sinônimo de loteamento clandestino, ocupação, parcelamento e uso do solo. Para “favela” utilizou-se ocupação subnormal, invasão por famílias, invasão por barracos, ocupação indiscriminada por favelados (caso 40). As “moradias” ou “barracos” foram caracterizados como rústicos, precários, familiares ou de pequeno porte. A falta de descrição precisa das situações fáticas demonstra o pouco que se conhece de cada situação, o que dificulta a definição das providências mais adequadas para regularização ou remoção, que, dependendo do caso, requerem procedimentos muito diversos. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a complexidade dessas situações, que podem, no início ser apenas um barraco e, em poucos dias, constituir uma favela, por exemplo. Essa imprecisão é mais um exemplo de que o “tempo” do Poder Judiciário não acompanha o tempo das transformações urbanas e, principalmente, das urgências no atendimento de necessidades essenciais como a moradia.

A maioria dos casos de **FAVELAS/ OCUPAÇÕES** (dos 21 casos, 17 casos) solicitam a remoção das famílias. Em alguns (9 casos) por motivo de risco à vida e à saúde dos ocupantes, outros com foco maior na lesão ao meio ambiente e à ordem urbanística (8 casos). Nos casos em que o foco é no risco de vida das pessoas, o pedido complementar é para afastamento dos riscos, com remoção provisória das famílias até que sejam feitas as obras necessárias.

Os casos focados na lesão urbano-ambiental solicitam a remoção definitiva das famílias e a recomposição dos atributos ecológicos das áreas, evitando-se novas invasões e desmatamentos. Nesses pedidos, demonstra-se a preocupação em se remover as favelas, mas sem ser dada uma solução definitiva para a habitação dos removidos, no máximo se considera o abrigo por alguns meses. O foco do que deve ser definitivo é a recomposição da área degradada e a fiscalização contra novas ocupações.

Nas **áreas de risco** as **DECISÕES** são unâimes em acatar a solicitação do MP e determinar a desocupação dessas áreas para realização de obras para eliminação dos riscos, determinando expressamente que se arranje um alojamento para elas, mesmo que provisoriamente. Mesmo que exista uma certa preocupação com a assistência às famílias desalojadas, não se leva em conta que, passado o tempo de abrigo provisório, se essas pessoas não tiverem onde morar, ocuparão novas áreas, apenas transferindo o problema de lugar. Esse é um dos reflexos de uma legislação que pretende proteger um interesse difuso, mas é aplicada por um Judiciário estruturado para proteger direitos individuais, voltado à resolução de casos pontuais, e, portanto, sem condições de solucionar uma questão que demanda um enfrentamento mais amplo.

As **DECISÕES** focadas em argumentos de **lesão urbano-ambiental** determinam a remoção e a recuperação das áreas invadidas (áreas públicas ou com restrições ambientais). Em sede de liminar (casos 20 e 21) são solicitadas medidas para “controle” das ocupações até que houvesse decisão definitiva. Medidas que seriam muito simples se funcionassem o registro de imóveis e o controle do uso do solo, mas muito difíceis de cumprimento na sistemática de precariedade e rotatividade dessas ocupações. Entre as medidas de controle solicitadas está o cadastramento físico, com delimitações das áreas invadidas e cadastramento pessoal para se aferir o número de habitantes e moradias existentes.

O caso 55 chama a atenção porque as dificuldades de andamento do processo foram atribuídas aos próprios réus, moradores da área objeto da remoção, por permitirem e incentivarem novas ocupações realizando benfeitorias no local, abertura de picadas, vielas e ruas, sendo destacado o esforço dos poderes públicos e órgãos de fiscalização para impedimento da ampliação da ocupação.

Esse acórdão também destaca a falta de reconhecimento de que o meio ambiente deve ser preservado depois de ter sido “combalido pela devastação desde os primórdios da colonização”, referindo-se ao ecossistema do Parque Estadual da Serra do Mar, “do qual restam pouquíssimas áreas intocadas” (p.11-12, caso 55, relatora Regina Zaquia Capistrano da Silva).

Essa visão reforça o argumento, utilizado pelo senso comum, de que é a ignorância, a falta de educação (ambiental), que leva as pessoas a ocuparem essas áreas, quando, na verdade, o problema está muito mais em questões de fundo, estruturais. A possibilidade de existência de moradias anteriores à criação do Parque, como de populações caiçaras, fato que poderia fundamentar o direito adquirido dos proprietários/posseiros em se manterem no local, também foi rechaçada pelo acórdão, em nome da proteção integral do meio ambiente. A visão é de que a presença humana é incompatível com a preservação do Parque (ao contrário do que se verá para os casos do GRUPO 4).

As **DECISÕES** sobre **moradias individuais** foram divididas em interlocutórias e definitivas, para sua melhor compreensão. Nas decisões liminares se destacam os pedidos atendidos para desocupação e paralisação da construção de moradia (casos 11, 49, 54). Nos casos 47 e 48, que se referem à mesma ACP, os recursos foram interpostos para a autorização da realização de perícia para delimitação da APP, o que o perito recusara-se a fazer sem pagamento de diligências suplementares. Os recursos também sequer foram conhecidos¹⁰¹ pelo não recolhimento do preparo. Mesmo sendo casos de não conhecimento de recursos, foram mantidos para mostrar mais uma dificuldade que possivelmente compromete o acesso à Justiça em questões ambientais, em especial para a população de baixa renda: a perícia. Pois de que adianta determinar justiça gratuita sem que a perícia possa ser realizada para produção de provas?

Nas sentenças as decisões são em sua ampla maioria pela demolição das construções (casos 6, 36, 39, 50 e 59). A exceção, pela manutenção das construções, se fundamenta pela anterioridade da construção em relação à legislação de proteção aos mananciais (casos 29 e 32). Esses casos evidenciam a preponderância do direito ao meio ambiente em relação ao de moradia, sob o argumento de que a questão ambiental é de interesse da coletividade, enquanto o habitacional (pelo menos nas moradias individuais) é um problema de interesse particular. De certo seria apenas um problema de uma pessoa se não soubéssemos que a habitação regular por muito esteve inacessível à população de baixa renda. A decisão considera o problema como pontual, tanto que nesses casos, ao contrário dos casos em áreas de risco, não há pedido para relocação ou inserção das pessoas em programas habitacionais. Entretanto, enquanto essas pessoas não puderem ter um espaço para viver, as invasões tendem a continuar.

Nos 27 casos de **loteamentos** os pedidos liminares são para suspensão das obras, da comercialização dos lotes, da realização de publicidade, e do recebimento de prestações; indisponibilidade dos imóveis; demolição e desocupação das moradias em área de risco (casos 12 e 34).

As **DECISÕES liminares** sobre **loteamentos**, assim como nos casos de favelas, são em unanimidade a favor da desocupação e demolição das moradias tanto em áreas de risco, como fora dela, mas sem que seja fornecido um local para abrigar as pessoas removidas. Também decidem a favor da suspensão das obras, da comercialização dos lotes, da realização de publicidade, e do recebimento de

¹⁰¹ O “não conhecimento” de recurso se refere a não avaliação do mérito do pedido.

prestações. E, mais radical, pela imediata desocupação da área ambientalmente restrita, proibindo-se a interferência na área (caso 28).

Nas **DECISÕES definitivas** sobre **loteamentos**, os casos 10 e 19 são pela regularização física e fundiária dos loteamentos, e os casos 16, 52 e 53 pela demolição do loteamento com restauração da área ambientalmente protegida. Neste ponto foram destaque alguns casos (casos 17/18, 31, 37, 41 e 51) que apontaram **SOLUÇÕES ALTERNATIVAS** à completa remoção, com objetivo de mitigar os danos ambientais e realizar a regularização calcada na realidade. São acórdãos que priorizam a demolição somente daquelas habitações em áreas de risco, ou primeira categoria (LPM), com a elaboração de projeto para que os lotes vagos se tornassem áreas verdes e fosse implantada coleta e tratamento de esgotos. No caso 51 a decisão acata a transformação da APP em um Parque, “Parque Urbano de Conservação Ambiental e Lazer”.

Um grande empecilho que se impõe às decisões alternativas é o fato de que, muitas dessas áreas (APPs e as UCs de Proteção Integral¹⁰²) são absolutamente restritas à utilização e ocupação. A ausência de uma lei que permita sua utilização compatibilizando usos (como lazer e preservação) ou sua regularização (com habitação e mitigação ambiental) nos espaços urbanos, se não impede, é um entrave à obtenção de financiamento público para implantação das melhorias e viabilização de sua utilização com usos desejados, compatibilizando atividades.

Por fim, foram reunidas **QUESTÕES COMUNS** que se repetem em vários casos do GRUPO 3A como um todo, denotando as dificuldades em se dar andamento a esses casos nos moldes do funcionamento atual do Sistema Judiciário, assim como em questões que decorrem da falta de clareza da legislação de uso e parcelamento do solo (Lei 6.766/79) e ainda, com relação à divisão de competências.

A **primeira** delas é sobre a **necessidade de citação** dos invasores/posseiros/compradores dos lotes para compor as ações, já que as consequências diretas das remoções ou processos de regularização os atingiria.

A citação é considerada desnecessária por diversos motivos. Há casos que acolhem a tese do Ministério Público, considerando que essas pessoas também são vítimas de loteadores ilegais e não podem configurar como rés nas ações, porque serão beneficiárias do resultado da ação, com novas moradias, com eliminação dos riscos ou indenização pelas benfeitorias realizadas (casos 24, 38 e 44). No caso 22, a tese é de que é o Poder Público deveria realizar as obras de extinção do núcleo habitacional e recuperação ambiental da área, por isso a desnecessidade de citação dos moradores como litisconsortes passivos.

Em outros casos a citação é considerada necessária para que conheçam a ação que lhes trará consequências, mas não para comporem o pólo passivo da ação (caso 2, 17/18 e 23), por não ter sido a atitude dos adquirentes de boa-fé que teria lesado a ordem ambiental e urbanística.

Outro argumento levantado pelo Ministério Público é de que não há necessidade de citação de todos os moradores porque eventual decisão teria efeitos erga omnes (caso 55), Ou então porque a citação seria uma medida para procrastinar o processo (votos vencidos dos casos 12 e 15).

¹⁰² Nem todas classificadas na lei do SNUC.

Em sentido oposto, existem decisões que consideram os moradores como réus, devendo ser citados como litisconsortes passivos necessários, para terem assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório (casos 4, 5, 8, 9, 12, 15 e 55). Nos casos 5, 15 e 55, chega-se a determinar a anulação do processo desde seu início por falta de citação dos moradores.

A indefinição sobre a citação ou não dos ocupantes dos loteamentos demonstra a falta de clareza sobre quem deve ser responsabilizado pela irregularidade urbana. A realização da citação, ao mesmo tempo em que é uma tarefa hercúlea diante do número e da rotatividade de moradores de muitas ocupações, e pode colocar como réus vítimas de loteadores clandestinos, ao não ser realizada, pode deixar sem direito de defesa essas pessoas, que podem ser surpreendidas com mandatos de desocupação e demolição de suas moradias.

A **segunda** questão é sobre a **legitimidade passiva do Poder Público** nas demandas. Enquanto se argumenta que se a Prefeitura não tenha participado das ações irregulares não é ré nas ações (caso 3), em sentido oposto, é colocada como ré em decorrência de sua responsabilidade pela fiscalização do uso, ocupação e parcelamento do solo e da preservação, proteção e recuperação do meio ambiente (casos 23, 34 e 37). O Estado é chamado a compor o pólo passivo no caso 37, também pela omissão no seu dever de fiscalizar, e no caso 51 pelo pedido de tombamento da área de proteção ambiental.

A **terceira** questão é sobre a **faculdade ou dever da Prefeitura em realizar a regularização fundiária**. Discute-se a possibilidade do Judiciário intervir em questões de competência do Executivo Municipal, como a regularização de loteamento ou remoção de ocupação clandestina e a disponibilização de alojamento para a população desalojada.

Alguns acórdãos são no sentido de que o Município tem a faculdade e não o dever de regularizar, submetida a critérios de conveniência e oportunidade interpretação do artigo 40 da Lei 6.766/79 (casos 8 e 10). Em sentido oposto, pela obrigatoriedade da regularização, o caso 16. O dever surgiria somente quando a Municipalidade fosse empreendedora do loteamento (caso 19). Outras decisões, fundamentadas no direito indisponível e difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, acreditam que havendo lesão decorrente de ato omissivo do Poder Público Municipal, esse deve responder e ser obrigado a mitigá-lo ou cessá-lo. Essa conclusão é tirada mesmo que a Municipalidade ou o Estado tenham cumprido seu dever de fiscalização e denunciado as irregularidades.

De forma geral, se observa que o Poder Público é, na maioria dos casos, parte do pólo passivo das demandas. A regra é a determinação da responsabilidade da Prefeitura Municipal, por ter que zelar pelo uso e parcelamento do solo, mesmo que, em matéria ambiental, o Estado e a União também sejam competentes para fiscalizar. A polêmica doutrinária que não parece ser colocada em dúvida nos casos levantados nesse levantamento jurisprudencial: a possibilidade de sempre ser colocado o Poder Público como réu nos casos de lesão ao direito ao meio ambiente e à ordem urbana. O acionamento indiscriminado do Estado (em sentido amplo) significa a transferência da responsabilização pelos prejuízos urbano-ambientais à própria sociedade, ou seja, aos próprios lesados. Trata-se de mais um processo de privatização dos lucros (decorrentes de concentração de investimentos em parte da cidade) e socialização dos prejuízos (recuperação de áreas degradadas e urbanização de novas áreas). Também se evidencia aqui a necessidade de fortalecimento institucional (em recursos humanos e

financeiros) da esfera local para dar conta dessas demandas, já que é a que “não escapa” do pólo passivo das demandas.

A **quarta** questão se refere à **competência para o julgamento das ações**, entre a Justiça Estadual e Federal, tendo em vista que a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (casos 38 e 55). Quando as áreas atingidas são em áreas de marinha, UCs federais, habitats de animais em extinção, existe a previsão de julgamento pela Justiça Federal, o que acaba gerando disputas dentro do próprio Judiciário. Diante da difusibilidade dos bens ambientais, fica difícil classificá-los em federais e estaduais, um dos critérios utilizados para delimitar as competências entre as Justiças Estadual e Federal (art. 109, IV, Constituição Federal). É quase impossível que não surjam conflitos de competência, especialmente quando se tratam de decisões de impacto político-social.

Por fim dois casos desse grupo (4 e 14) chamaram a atenção pela postura crítica dos acórdãos. As decisões, de forma muito bem fundamentada, apontam a imprecisão e contradição dos pedidos da ação e as consequências do julgamento das ações. Esses casos são semelhantes a muitos outros, seguem o pedido padrão do MP, com pedidos principais (para remoção das pessoas e recuperação da área) e subsidiários (caso não seja possível o primeiro, sejam feitas adaptações ou então, seja recolhida indenização para o fundo de direitos difusos lesados). Esclarece que para que essas ações fossem julgadas com análise de mérito, teriam que ser superados ou ignorados os rigores legais (como, por exemplo, a delimitação da área *sub judice*, e a identificação dos infratores), o que acaba acontecendo na maioria das vezes. Nesses dois casos, entretanto, os Magistrados não julgam o mérito das causas por causa da dificuldade em se delimitar os requisitos mínimos para propor a ação, quando se busca proteger tanto os direitos difusos, quanto da coletividade lesada na compra de imóveis irregulares.

Conclui-se, neste **GRUPO 3A Ações Cíveis Públicas**, que a questão ambiental é levantada como preponderante sobre a necessidade habitacional. Considera-se que o direito à moradia não é atendido com a ocupação ou o parcelamento do solo que não tenham uma qualidade mínima (definida pela lei) e, por isso, devem ser removidos. A grande maioria dos casos decide pela remoção (casos 1, 2, 6, 7, 9, 20, 22, 27, 30, 36, 38, 39, 50, 52, 54, 55 e 59), seja ela parcial (casos 28, 37 e 53) ou decorrente de processos de regularização (casos 8, 16, 19, 35 e 49). Consideram-se excluídos os casos de áreas de risco, nos quais a remoção não é uma alternativa, mas uma necessidade (casos 26, 33, 40, 45, 46, 57). As exceções são os casos que permitem soluções alternativas ao invés da remoção completa.

A noção de meio ambiente equilibrado, nos casos que determinam a remoção dos moradores, é interpretado como aquele no qual não é permitida a intervenção humana, em especial aquela não aprovada pelo Poder Público, irregular e precária produzida pela população de baixa renda. Por outro lado, não se pode afirmar que seja uma compreensão unânime, conquanto existam casos em que se permita a manutenção das moradias com a reparação do meio ambiente e até mesmo a construção áreas de lazer nas áreas com restrições ambientais.

Entretanto, como se verá adiante, nos casos 4A, que se referem a empreendimentos que receberam alguma aprovação do Poder Público (autorizações, licenças ou registro) e que não são de interesse social, as decisões são mais ponderadas e buscam justificar uma articulação entre os direitos à moradia e ao meio ambiente.

O **GRUPO 3A OUTRAS AÇÕES** demonstrou que a Ação Civil Pública, sem dúvida, é o meio processual mais escolhido nas demandas, quando se tratou do conflito entre direitos à moradia e

ao meio ambiente, especificamente nas ocupações extensas. As ações demolitórias, por sua vez, decorrem das ações de fiscalização das Prefeituras Municipais, são mais pontuais e voltadas a moradias individualizadas.

O **GRUPO 3B** reúne os acórdãos que se referem a casos de invasões, ocupações, e loteamentos clandestinos e irregulares para moradia, que foram identificadas como de interesse social, localizadas fora de áreas com restrição ambiental, mas consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano. A principal diferença com relação às ações referentes a áreas com restrições ambientais é que na maioria requerem a regularização ou pelo Município ou pelos loteadores. A demolição é solicitada apenas para fins de regularização fundiária urbanística e não para recomposição de danos ambientais, portanto, não abrange todos os ocupantes, mas apenas aqueles em situação de risco. Requer-se, ainda, a indenização dos prejuízos dos moradores que precisarem ser removidos. Algumas decisões são contra a postulação do MP requerendo indenização por prejuízos particulares, que, segundo estes, deveria ser pleiteado por vias ordinárias, não por ACP.

O **GRUPO 4** agrupou casos que se referem a empreendimentos que receberam algum tipo de aprovação do Poder Público, municipal e/ou estadual e alguns, até mesmo registro no cartório de imóveis. A validade dessas aprovações é questionada na própria ação judicial por irregularidades urbano-ambientais; ou na esfera administrativa, o que gera demandas judiciais dos empreendedores. Abrangeram empreendimentos que não são de interesse social, localizados tanto em áreas com restrição ambiental quanto fora delas.

Por não se tratar de empreendimentos de interesse social, esses casos nos mostraram se a fundamentação para remoção ou para manutenção desses assentamentos se diferencia das ocupações de interesse social, e se a noção de meio ambiente em que se fundamenta também varia.

A conflituosidade que permeia todos esses casos são as dificuldades e divergências de interpretação das normas aplicáveis aos casos concretos. A mais comum é sobre a aplicação das metragens das Áreas de Preservação Permanente na cidade, se a metragem mínima é aquela prevista no Código Florestal (30 metros) ou a metragem prevista na Lei 6.766/79 (área não edificandi de 15 metros). O MP é contra a aplicação da faixa menor pelas Prefeituras Municipais (casos 15 e 18).

A aplicação mais “flexível” do Código Florestal também acontece na aceitação pela Prefeitura Municipal da doação das APPs como área pública. As áreas públicas, como determinado por lei (artigo 4º da Lei 6.766/79), devem ser destinadas aos sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público. Essa destinação, por sua vez, dando usos a essas áreas, vai de encontro ao que determina o Código Florestal (artigo 4º da Lei 4.771/65). Segundo o Código Florestal, as intervenções em APP só podem acontecer em casos excepcionais, devidamente comprovados, fundamentados na utilidade pública, no interesse social e no baixo impacto (Resolução CONAMA 369/2006). Entretanto, essa é uma prática muito comum entre os gestores municipais que é muito criticada pelos ambientalistas.

As **decisões finais do GRUPO 4A** determinam a remoção das construções nos casos 4,9,17 e 19, enquanto para “adaptação” dos imóveis nos casos 2, 5, 6, 7, 11, 14 e 18. Nas liminares, as obras devem ser suspensas em dois casos: 3 e 8, enquanto a continuidade das obras é garantida em cinco casos: 1, 10, 13, 15, e 16.

Na maioria, portanto, são pela necessidade de adaptação dos imóveis às normas ambientais e urbanísticas e/ou pela indenização dos danos ao meio ambiente. As demolições são restritas a casos extremos, ou somente às melhorias que se encontrem em área de APP. Exceto no caso 4, cuja decisão é pela demolição completa do imóvel.

A “flexibilização” nesses casos é para permitir a consolidação das moradias e loteamentos voltados para classes média e alta, mesmo que fora dos padrões legais (ou alguns deles). A noção de meio ambiente aqui é compatibilizada com a de desenvolvimento, contando que a ação humana embeleza e se torna parte integrante da paisagem (caso 1), contribuindo para sua preservação (caso 5).

Esses casos demonstram ainda que as dificuldades de aplicação da legislação urbana e ambiental levam a contestação das decisões tomadas pela administração pública municipal, estadual e até mesmo federal.

O **GRUPO 4B** reúne casos de empreendimentos fora das áreas com restrições ambientais. Esses casos demonstram que é considerado ambientalmente irregular uma ampla diversidade de deficiências dos empreendimentos, que, possivelmente poderiam ser consideradas apenas lesão à legislação de uso e ocupação do solo. Demonstram que a noção de meio ambiente, como utilizada na interpretação da norma (pelo MP e pelos Magistrados) incorporou outras regras, tradicionalmente atribuídas e formuladas tendo em vista outros interesses, como as urbanas, de saneamento e de recursos hídricos. Reuniu-as dentro de um grande guarda-chuva chamado “direito ambiental”.

O **GRUPO 5** reúne casos em que se discute a futura aplicação de leis que se referem ao uso do solo e ao meio ambiente.

No caso 1 se discute a autorização baseada na Lei Municipal (1.632/83) que permite um tipo de construção previsto para zona de média densidade em zona de baixa densidade. Segundo a alegação do MP, essa lei teria violado a Lei Federal 6.938/81. A decisão proferida no acórdão é pela manutenção da liminar que suspende os efeitos da referida lei. Nesse caso, novamente estão em jogo interesses difusos e particulares. A proteção da paisagem, da insolação da praia, permite a fruição do meio ambiente por todos. Por outro lado, a defesa de índices mais baixos de densidade nesses locais protege o interesse particular dos moradores que têm o privilégio de residir de frente para o mar. Desta forma seus imóveis continuaram valorizados e preservados.

O caso 2 se refere a abstenção de regularizar as edificações feitas em imóveis provenientes de desdobro, desmembramentos e loteamentos clandestinos, de ocupações ilícitas (favelas, invasões etc.) ou aquelas existentes em imóveis ocupados por indústrias, ou utilizados para atividades comerciais ou agrícolas, que não tenham sido aprovadas também pelos órgãos estaduais competentes (com base na Lei Municipal 11.522/94 e no Decreto 34.313/94). A sentença reconhece a inconstitucionalidade de vários dispositivos dos referidos lei e decreto. O acórdão, por sua vez, declara inconstitucional o trecho da Lei que permite a regularização de edificações “localizadas em área de proteção aos mananciais” e “localizadas em Zona Rural do Município”, bem como a dispensa de anuência prévia dos órgãos estaduais e federais para realização dessa regularização. Aqui, o importante é observar que o principal argumento que impede a regularização é o fato de que a competência para legislar é concorrente e, por mais que a norma municipal permita, devem ser respeitadas as normas estaduais e federais incidentes.

O caso 3 trata de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei 2.567/97 porque essa lei, regulamenta as condições de acesso e utilização

de praias, vias e logradouros públicos e ainda outorga uma concessão administrativa a uma associação de proprietários para gerir esse sistema de uma extensa área litorânea (porção leste da Ilha de Santo Amaro). A finalidade é de preservação do meio ambiente. O MP alega que essa lei vai restringir a fruição dos bens públicos pela coletividade, submetida às regras de alguns particulares. A decisão foi pela improcedência da ação, declarando a lei constitucional por maioria de votos.

Esse caso demonstra as estratégias que estão sendo utilizadas para a defesa do meio ambiente. De um lado, como patrimônio público, acessível irrestritamente a todos, como preconiza a Constituição Federal. De outro, acessível apenas a um certo grupo, considerado mais “consciente” ou “civilizado” para “ordenar” o uso e a fruição ambiental. O Judiciário, por sua vez, não é unânime em considerar uma estratégia ou outra, como se pode perceber pelos debates e opiniões conflitantes ente os desembargadores. Ao final foi feita a opção pela defesa do meio ambiente tutelada e mais restrita àqueles que ali possuem suas propriedades, dificultando o acesso daqueles que vêm de mais longe para usufruir da praia. Aqui, levanta-se a indagação, de qual é o meio ambiente que devemos preservar, aquele com acesso para a maioria (por certo que todos seria impossível), como bem público e difuso, ou com acesso apenas àqueles que consigam vinculá-lo ao seu direito de propriedade?

O último caso se trata de uma Apelação em ACP promovida pelo MP em face da Prefeitura Municipal de São Sebastião, com o objetivo de impedir a expedição de licença para construir ou autorização ambiental com base na Lei Municipal 1.273/98 que teria fixado medidas de APPs menores do que as previstas no Código Florestal.

Esse acórdão trata de questão latente nas discussões entre urbanistas e ambientalistas, um dos principais pontos de divergência e polêmica na gestão do espaço urbano. Mostra mais uma norma municipal que busca modificar a metragem das APPs em áreas urbanas, para um patamar inferior ao do Código Florestal. Os argumentos a favor dessa modificação, pelo menos os transcritos no acórdão, se limitaram à supremacia do peculiar interesse municipal para disciplina da matéria e ao critério de interpretação normativa, de acordo com o qual a norma mais recente, que discipline o mesmo tema, prevalece e modifica a interior no que forem incompatíveis. Mas o acórdão foi a favor da inconstitucionalidade da lei, pelo desrespeito à hierarquia das normas concorrentes, pela qual as normas gerais devem ser o padrão mínimo a ser seguido pelas específicas, prevalecendo a mais restritiva, de forma que ambas sejam respeitadas. Essa lógica reforça o caráter restritivo das normas incidentes no espaço urbano, assim como as dificuldades em seu cumprimento.

Não se sabe se outros argumentos foram levantados pela Municipalidade para a diminuição das APPs, mas o acórdão demonstra a preponderância dos argumentos de preservação ao meio ambiente na fundamentação do Judiciário para o caso. Pouco (ou nada) se pondera sobre a realidade brasileira e a ocupação desenfreada dessas áreas em parte por sua desvalorização como espaço de uso público.

6

Conclusões

A partir da análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre conflitos socioambientais que envolvem os direitos à moradia e ao meio ambiente é possível tirar algumas conclusões, partindo-se das reflexões realizadas nos estudos preliminares.

Direitos socioambientais e conflitos

O Direito ao meio ambiente na Constituição Federal surge em decorrência de pressões dos movimentos ambientalistas dos países centrais. Esses movimentos se articularam e conseguiram fazer com que os bancos internacionais de financiamento (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) vinculassem o repasse de recursos, inclusive empréstimos, aos países em desenvolvimento, ao cumprimento de regulamentos internacionais de proteção ambiental. O período de maior expansão da legislação brasileira de meio ambiente coincide com esse processo, em especial quando o mundo estava voltado à destruição da Amazônia, provocado pela expansão da fronteira agropecuária e pelas grandes obras de infra-estrutura promovidas pelo regime militar.

Desde então, vem sendo importada, ou recepcionada pelos legisladores brasileiros, uma legislação que está sendo incorporada num cenário diverso daquele de origem, marcado pelos antagonismos econômicos e de interesses entre os extratos sociais, num quadro de permanente pluralidade de conflitos, contradições e demandas, aprofundadas pelas modificações trazidas pela globalização.

Os padrões estabelecidos tanto pelas normas ambientais, quanto pelas urbanísticas, são ideais adotados por sociedades que estavam sob perspectivas diferentes de desenvolvimento. Pois que, em oposição ao que ocorre nos países periféricos, nos países pós-industrializados se viabilizou o Estado de bem-estar para a grande maioria da população, com a garantia dos direitos sociais básicos. A plataforma de reivindicações de direitos nesses países parte, desta forma, de uma base social de conquistas que permitem a materialização dos direitos relativos à segurança, ao consumo e ao meio ambiente. Pouco se considerou (ou se ignorou), no processo de aprovação dessas normas, que as diferenças socioeconômicas e a capacidade de gestão e de organização do Estado seriam elementos essenciais como condições para torná-las realidade. Trata-se da cultura acadêmica e das elites brasileiras, de buscar modelos, padrões e práticas exemplares que venham do “primeiro mundo”, sem a necessária crítica. Essa prática é uma das causas para o fenômeno das “leis que pegam” e das “leis que não pegam” (MARTINS, 2006).

Essas condições costumam não ser reconhecidas, inclusive no meio técnico, numa operação simplificadora que atribui a irregularidade puramente à falta de fiscalização. Diante desses contrastes, a “importação” desses direitos não pode acontecer sem adaptações à realidade social, política, econômica e, logicamente, ambiental dos países periféricos. Um primeiro ponto consiste em desenvolver conhecimento partindo do pressuposto de que o atendimento deve ser universal. Isso requer um olhar sobre a realidade que apreenda a efetiva condição da maioria da população, bem como as condições institucionais de provisão e gestão.

Nessa linha de análise, vem crescendo nos últimos anos os estudos que fazem a ligação entre direitos humanos e proteção ambiental. Os danos ambientais normalmente são piores em países e áreas onde existem desrespeitos aos direitos humanos, onde sua aplicação é pouco difundida e a

sociedade civil não está apta a defender as problemáticas ambientais efetivamente, como vem denunciando o movimento pela Justiça Ambiental.

No âmbito jurídico, precisamos considerar como dirimir os conflitos de direitos. A Constituição Federal elegera a casa como “asilo inviolável do indivíduo” (art. 5º, XI). E, em seu art. 7º, IV, trata a moradia como necessidade vital básica dos trabalhadores urbanos e rurais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive habitação” (art. XXV). Por outro lado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado às presentes e futuras gerações (art. 225, CF). Somando-se a essas normas, a Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/81) indica como diretriz a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Logo, ambos os direitos têm força constitucional. Na interpretação corrente, considera-se que o direito à moradia é compatível com o direito ao meio ambiente. Partindo-se do ideal, existe uma forma de coexistência entre os direitos, quando a moradia é fruída com qualidade ambiental, como preconiza o direito à cidade. Na realidade, entretanto, um conjunto de fatores acabou levando à ampla urbanização sem qualquer cuidado com a preservação ambiental, resultado de escolhas político-econômicas da sociedade, realidade que precisa ser encarada pela legislação.

Ambas as áreas se desenvolveram fundamentadas em percursos, base e apoio políticos desarticulados e em alguns casos até mesmo divergente. Ao longo da década de 1980 no Brasil, o planejamento territorial, enquanto política pública, passou por um processo de compartimentalização e especialização temática, e conseqüente fragmentação e desmantelamento dos órgãos públicos responsáveis. Cada vez mais subordinada às políticas econômicas de ajuste fiscal, foram perdendo consistência e se distanciando das necessidades reais (OSEKI e PELLEGRINO, 2004:487). Em paralelo, na mesma época, as políticas ambientais estão no auge, em decorrência da ampliação das preocupações e do conhecimento da causa, seguido pelo aumento do aparelhamento Estatal para atendê-la, mesmo que insuficientemente.

Desta forma, as legislações são tidas como avançadas pelos doutrinadores, mas padecem pela dificuldade de implementação, pela sobreposição das normas aplicáveis num mesmo espaço-tempo e pela divergência a respeito dos bens prioritários a serem protegidos. Existe a tentativa de superação desse conflito na formulação de novas normas de gestão espacial e, conseqüentemente, de recursos naturais, como no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Saneamento e, possivelmente, na próxima lei de Uso e Parcelamento do Solo (ainda em discussão). Entretanto, na prática, ainda é latente a incompatibilidade entre as determinações legais e instrumentos para atendimento desses direitos, que vêm dificultando a aplicação aos casos concretos, onde se manifestam os antagonismos mais extremados dessa disputa.

Como observa MARTINS (2006), a tensão se tornou visível no processo de aprovação da Lei 7.803/89, que alterou o Código Florestal para obrigar sua aplicação nas áreas urbanas, o que ainda hoje é objeto de debates entre juristas, com relação à autonomia Municipal em decidir sobre questões de interesse local e entre urbanistas e ambientalistas, defendendo a maior ou menor interferência nos espaços urbanos.

Mesmo que nas últimas décadas tenham ocorrido notáveis avanços das políticas públicas de **regularização fundiária** com experiências exitosas na urbanização de Zonas Especiais de Interesse

Social - ZEIS, pouco se tem efetivado, na prática, no campo legal, e menos ainda, na regularização registrária (MARTINS, 2006:109).

A regularização dos assentamentos irregulares em áreas com restrições ambientais, para o cumprimento da função social da propriedade, necessita de uma coordenação sinérgica de vários fatores, com a concepção integrada e articulada de: projeto urbanístico, tecnologia e projeto de infraestrutura, alternativa para a regularização urbanística (adequação à norma, revisão de Leis, enquadramento como ZEIS), regularização da propriedade (compra e venda, desapropriação, usucapião, concessão de uso especial, desmembramento de lotes, etc.), financiamento das obras de infraestrutura, solução de manutenção (condomínio, cooperativa, etc.) e atendimento aos serviços públicos básicos pelo poder público (pronto socorro, escolas, creches, linhas de ônibus, etc.) (MARTINS, 2006).

Apesar do texto normativo já ter incorporado a preocupação como diretriz, de que a cidade e a propriedade urbana sejam reguladas em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art.1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade), ao se analisar um dos dispositivos mais importantes para o cumprimento da função socioambiental da cidade, como as ZEIS são verificadas algumas incompatibilidades práticas.

O fato é que muitas dessas ZEIS estão demarcadas em áreas com restrição ambiental (APPs e as UCs de Proteção Integral¹⁰³), ou seja, restritas à utilização e ocupação, de acordo com o Código Florestal. A ausência de uma lei que permita sua utilização compatibilizando usos (como lazer e preservação) ou sua regularização (com habitação e mitigação ambiental) nos espaços urbanos, se não impede, é um entrave à obtenção de financiamento público para implantação das melhorias e viabilização de sua utilização com usos desejados, compatibilizando atividades.

Nesse contexto vale destacar a importância da Resolução CONAMA 369/2006 do CONAMA, que prevê algumas hipóteses de intervenção nas APPs, em especial para regularização fundiária de interesse social e para a implantação de área verde em área urbana, mesmo que o processo de sua aprovação tenha resultado num texto de difícil aplicação.

Com relação à pesquisa Jurisprudencial realizada, foram encontradas algumas soluções alternativas, que buscaram compatibilizar os direitos, em acórdãos referentes à habitação de interesse social. As decisões do GRUPO 3A ACP para os casos 17/18, 31, 37, 41 e 51 buscam a mitigação dos danos ambientais para realizar a regularização urbanística. As remoções são restritas a áreas específicas (de risco, ou de primeira categoria - LPM), determinando a implantação de coleta e tratamento de esgotos, assim como a elaboração de projeto para que os lotes vagos se tornem áreas verdes. No caso 51 a decisão acata a transformação da APP no "Parque Urbano de Conservação Ambiental e Lazer".

A Jurisprudência

Nos casos do GRUPO 2, de empreendimentos habitacionais de Interesse Social (HIS) cuja produção é de iniciativa do Poder Público, as decisões mostram que as políticas públicas de habitação mais recentes continuam incorrendo nos mesmos erros das políticas do BNH, reproduzindo conjuntos habitacionais de baixa qualidade, em desacordo com as exigências da própria legislação. Principalmente

¹⁰³ Nem todas classificadas na lei do SNUC.

se considerarmos a escolha locacional desses empreendimentos, em áreas alagáveis, próximas a corpos d'água e a antigos depósitos de lixo. Desse fato decorrem as demandas para a adequação urbanística e ambiental, para regularização física e registrária desses imóveis.

Os julgados evidenciam algumas deficiências e contradições das ações que visam a melhoria de qualidade ambiental e urbanística de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Em primeiro lugar, mostram que os **argumentos de lesão ao meio ambiente se acrescem aos tradicionais de lesão à ordem urbanística**. Esse fato se observa na maior parte das peças iniciais das Ações Cíveis Públicas, mesmo não se tratando de empreendimentos localizados em áreas com restrição ambiental. Nesses casos é freqüente o argumento de que houve lesão ao meio ambiente para fundamentar as demandas, mesmo que ligadas a questões tradicionalmente urbanas, como a ausência de saneamento básico e de infra-estrutura adequada.

Esse fato reforça o argumento de que o paradigma ambiental fortalece alguns aspectos dos antigos paradigmas relativos à gestão espacial e, ao mesmo tempo, recoloca antigos problemas e disputas em novas bases. A preocupação com o meio ambiente foi incorporada nas questões relativas à ordenação territorial.

“O conflito ambiental torna-se, então, o campo de batalha para o qual vem se deslocando a luta relativa à ocupação e uso do solo. Isso desempenha um papel fundamental na caracterização ‘local’ do meio ambiente como problema social, que assume a forma de redefinição de outros conflitos e problemas urbanos.” (FUKS, 2001:96).

Permanece, de certa forma, a crença no poder da ciência como racionalizadora da utilização do espaço e do meio ambiente, desviando o foco dos conflitos nas relações entre os grupos sociais, com base na idéia de que a questão ambiental atinge todos de forma semelhante, por estarmos todos num mesmo “planeta” (o que, em última instância, é verdade), restaurando uma representação universalista do homem (TOPALOV, 1997). Nos casos concretos, entretanto, ao contrário das discussões teóricas, o que se observa é que os conflitos socioambientais têm um forte componente de conflitos puramente sociais, pelo acesso aos recursos naturais, no que se inclui o acesso ao espaço urbano e pela garantia de privilégios decorrentes da localização.

Em segundo lugar, mostram que não existe clareza quanto à necessidade de cumprimento integral da legislação urbanística federal (lei 6.766/79) para empreendimentos habitacionais de interesse social (a favor do cumprimento estão os casos 8, 10, 11, 24, e contra, os casos 4, 7, 13, 18 e 29).

As decisões a favor de exigências mais brandas dão destaque ao interesse social desses empreendimentos e ao grave déficit habitacional. Desta forma, mesmo para empreendimentos que teoricamente teriam condições para atender à legislação e deveriam ser produzidos como um modelo, demonstram que pode existir uma certa “flexibilização” na interpretação da norma fundamentada no interesse social que, apesar de bem intencionada, pode acabar resultando na criação de um urbanismo “de segunda classe” para as camadas mais pobres da população. Essa linha argumentativa é defendida preponderantemente pelas Prefeituras Municipais e Companhias de Habitação e amplamente questionada pelo Ministério Público, sob o argumento de que se consolidem situações de precariedade ambiental, urbana e registrária.

Os casos dos grupos 4A (referentes a empreendimentos que receberam alguma aprovação do Poder Público: autorizações, licenças ou registro e que não são de interesse social) e 3A (referentes a assentamentos informais de interesse social) as decisões contrapõem visões diferenciadas de meio ambiente para justificar a remoção ou a permanência das moradias irregulares, por isso foram analisadas conjuntamente.

No grupo de assentamentos informais em área com restrição ambiental (3A ACPs) os julgados determinam a remoção das moradias solicitado pelo Ministério Público com fundamento na proteção do meio ambiente (em primeira instância como referido em 55 acórdãos). Evidenciam o entendimento majoritário da magistratura de que o direito à moradia não é atendido com a ocupação ou o parcelamento do solo que não tenham uma qualidade mínima atendida e, desta forma, devem ser removidos. Importante observar que a qualidade mínima é definida pelo conjunto de normas aplicáveis a esses tipos de moradia. A grande maioria dos casos (30 casos) decide pela remoção das moradias, seja ela parcial (3 casos) ou decorrente de processos de regularização (5 casos), já excluídos os casos de ocupações em áreas de risco, nos quais a remoção não é uma alternativa, mas uma necessidade (6 casos).

Com relação ao pólo passivo, naqueles casos em que foram identificados os loteadores, os proprietários ou possuidores irregulares, esses foram acusados, muitas vezes junto com a Prefeitura Municipal, esta por omissão na defesa do ordenamento urbano e do meio ambiente. Em raras vezes, a Fazenda Estadual é acusada, também por omissão.

Prefeitura é ré em quase todas as ações, com exceção dos casos de moradias individuais e daqueles em que promove as ações. Disso se conclui que, em matéria de loteamentos irregulares é a Prefeitura Municipal que é chamada a se responsabilizar tanto pelos danos urbanísticos quanto ambientais. Mesmo nos assentamentos localizados no Parque Estadual da Serra do Mar (casos 6, 39, 52, 53, 54, 55), ou são os proprietários (ou posseiros) chamados à responsabilidade ou a Prefeitura Municipal, em nenhum dos casos o Estado.

A falta de regulamentação clara sobre as **competências** em matéria ambiental vem representando um impedimento à livre normatização das questões de interesse local do município. A falta de uma lei complementar que defina essa divisão dificulta a gestão de questões específicas.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a sobreposição de competências existe, por ser concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar em matéria ambiental e urbana, e é privativa do Município para o interesse local, na maioria dos casos, prepondera a obediência hierárquica às normas gerais, ou seja, o interesse local fica em segundo plano (GRUPO 3 A ACP). Essa opção de interpretação restringe o poder municipal em agir sobre a regularização fundiária, que fica dependente de uma norma regulamentadora federal.

Desta forma, contraditoriamente, nos julgados levantados, o que se observa é a preponderância do poder público do pólo passivo das demandas, em especial as prefeituras municipais, mesmo que, em matéria ambiental, o Estado e a União também sejam competentes para fiscalizar o cumprimento da legislação. A gestão local tanto em matéria ambiental quanto urbana é atribuída às Prefeituras. Disso se conclui que, se é o ente local que é chamado a tomar providências, existe a necessidade de reconhecer a atribuição constitucional que lhe foi atribuída, fortalecendo esse poder (em regulamentação, recursos humanos e financeiros) para ter condições de responder às demandas.

Essas decisões não tratam de indenização para aqueles que têm suas casas removidas. Essa é uma demanda que pode ser solicitada posteriormente em ação individual, mas não faz parte dos pedidos do MP que, como se viu e se explica adiante, às vezes nem mesmo solicita a citação dos moradores (o que lhes viabilizaria a solicitação pelos bens destruídos). A indenização prevista nos casos é apenas aquela subsidiária à impossibilidade de reparação dos danos ambientais, para que seja recolhida ao Fundo Estadual de Reparação de Danos e Interesses Difusos Lesados.

Nas sentenças e acórdãos nas quais existe mais de um réu, não há definição clara de qual deles deve realizar o quê, existe apenas uma previsão genérica de que devem cumprir as determinações “solidariamente”. Essa é mais uma dificuldade que tem que ser, normalmente, gerida pelas Prefeituras Municipais, as principais responsabilizadas pelas irregularidades.

Nesses casos o meio ambiente é considerado como um bem maior, mesmo porque o direito a moradia teoricamente poderia ser realizado em outro local, o que resulta numa avaliação parcial do problema. De acordo com essa interpretação, a proteção do meio ambiente equilibrado se realiza quando não existe intervenção humana neste espaço protegido, em especial a irregular e precária, não aprovada pelo Poder Público.

Os desembargadores consideram as ocupações irregulares uma consequência da ineficiência da administração pública, pelo não atendimento à demanda por moradias, pela ausência de “ordenamento do uso do solo” ou, ainda, pela insuficiência de fiscalização.

Apesar de esses argumentos terem sua importância, deixa-se de considerar que se trata de um passivo para o qual é necessário buscar uma solução viável, por ser uma regra e não um caso isolado na construção das cidades brasileiras.

Por outro lado, nos casos do grupo 4A, de ações referentes a empreendimentos que receberam alguma aprovação do Poder Público (autorizações, licenças ou registro) e que não são de interesse social, as decisões buscam justificar uma articulação entre os direitos à moradia e ao meio ambiente.

Mesmo que se considere que esses empreendimentos tenham sido, de alguma forma, submetidos à avaliação do Poder Público, surpreende a fundamentação para as decisões. São autorizadas a continuidade das obras (nas liminares) ou a “adaptação” dos imóveis às normas ambientais e urbanísticas e/ou a indenização dos danos ao meio ambiente. As demolições são restritas a casos extremos, ou somente às melhorias que se encontrem em área de APP. A “flexibilização” nesses casos é para permitir a consolidação das moradias e loteamentos voltados para classes média e alta, mesmo que fora dos padrões legais.

É adotada uma interpretação mais “flexível” do Código Florestal, estabelecendo-se critérios compensatórios (recuperação florestal, manutenção de área permeável, etc.), em especial das com relação às faixas de proteção permanente, reduzidas ou transformadas em áreas públicas (destinadas aos sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público).

A noção de meio ambiente aqui é compatibilizada com a de desenvolvimento, contando que a ação humana embeleza e se torna parte integrante da paisagem (caso 1), contribuindo para sua preservação (caso 5).

Partindo do ponto de vista normativo, os assentamentos irregulares (pobres ou ricos), não podem ser regularizados, já que a exigência legal é que cumpram requisitos que já não foram concretizados. Enquanto os empreendimentos de alta renda acabam por conseguir negociar formas de adaptação ou compensação ambiental para regularização, como vimos nos casos 4A, os assentamentos precários, mesmo que tenham representado a única alternativa de moradia para grande parcela da população (e não uma alternativa de maior conforto), não podem ser regularizados legalmente.

Essas diferenças de interpretação do que seja o meio ambiente levam à evidência de que o conceito de meio ambiente é uma construção social, objeto de tensões e disputas entre os atores sociais. O caráter de universalidade que assume a questão ambiental enquanto questão planetária e “direito de todos” polariza-se com as situações concretas, onde aflora o conflito entre interesses de grupos e indivíduos, nos quais a proteção ambiental aparece como estratégia de convencimento.

A visão de meio ambiente que fundamenta as decisões dos casos do grupo assentamentos informais em área com restrição ambiental (3 A) está carregada da dicotomia usualmente por trás de políticas públicas e normas ambientais, de que a natureza e o que vem dela, é puro, limpo, está em equilíbrio e, para ser mantido nesse estado, precisa ser apartado e protegido da atuação humana, já que a sociedade é necessariamente destruidora.

Essa noção, como bem coloca MARTINS (2006) acaba sendo problemática na medida em que reforça e justifica decisões para proteção ambiental que muitas vezes levam à consequências opostas às desejadas. Muito porque desconsideram os conflitos e contradições que fazem parte da contextualização de fundo da problemática ambiental, num quadro de desigualdade estrutural existente na sociedade.

Esse **caráter difuso e ao mesmo tempo individual do direito ao meio ambiente** e à própria cidade fica ainda melhor exemplificado no caso 1 do GRUPO 5 (casos que discutem a futura aplicação de leis que se referem ao uso do solo e ao meio ambiente).

No caso 1 é discutida a autorização de empreendimentos com índices de média densidade em zona de baixa densidade, baseando-se em lei municipal. Trata-se da construção de prédios altos na orla marítima. Nesse caso estão em jogo tanto interesses difusos quanto particulares. A proteção da paisagem, da insolação da praia, permite a fruição do meio ambiente por todos. Por outro lado, a defesa de índices mais baixos de densidade nesses locais protege o interesse dos moradores que têm o privilégio de residir de frente para o mar. Desta forma seus imóveis continuaram valorizados e preservados.

Esse fato já foi observado por FUKS (2001) em estudo sobre os conflitos ambientais no Rio de Janeiro. O levantamento de ações civis públicas sobre meio ambiente entre os anos de 1985 e 1991, mostrou-lhe que a defesa do meio ambiente estava pautada em denúncias de pequenos grupos e associações de moradores que defendiam seus privilégios relacionados à qualidade urbanística de seus imóveis. “[...] nem sempre o acesso e o consumo desse bem (meio ambiente) são universais, e frequentemente o interesse de proteção ambiental responde à demanda de um grupo com interesses próprios” (FUKS, 2001:95).

O direito ao meio ambiente é compreendido como interesse difuso, cuja defesa, proteção e fruição compete a todos, indiscriminadamente. Considerado um bem de uso comum do povo, bem público, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, por ser essencial à sadia qualidade de vida.

Da mesma forma, o direito à moradia, está estritamente ligado ao direito à cidade, cuja fruição também é direito de todos, indiscriminadamente. Seu caráter engendra uma totalidade de direitos, ao considerar a cidade como um bem coletivo, com acesso universal aos bens e serviços (moradia, transporte, saúde, educação, etc.). Trata-se de ter acesso e espaço para a diversidade cultural, os rituais, as festas, a construção de redes sociais, as manifestações coletivas, o tempo livre e para conviver com a natureza, o que traz a criatividade e a possibilidade de experimentação de sentimentos e sensações novas, para poder viver.

Por outro lado, os meios e bens para a fruição desses direitos podem ser de acesso restrito, por sua raridade, por sua localização, por seu preço, etc. Numa sociedade capitalista, marcada pela propriedade privada dos meios de produção, inclusive dos recursos naturais, se formam conflitos para o acesso a esses recursos. São relações de disputa pelo poder e pela preponderância de direitos de grupos e de indivíduos, nem sempre compatíveis com a fruição coletiva do meio ambiente e da cidade.

Assim, ao mesmo tempo com dimensão difusa, os direitos à cidade e ao meio ambiente, podem assumir dimensão individual ou grupal, na medida em que venham a afetar diretamente os direitos de um indivíduo ou de um grupo específico, em seus interesses particulares (ALMEIDA, 2008). Pois que a própria fruição desses direitos é limitada no tempo, no espaço e por outros direitos.

O caso 3 do GRUPO 5, por sua vez, pode ser utilizado como exemplo das **estratégias que podem ser utilizadas para a proteção ambiental**. O caso trata de uma ação que objetiva a declaração de inconstitucionalidade de uma lei que regulamenta as condições de acesso e utilização de praias, vias e logradouros públicos e outorga uma concessão administrativa para uma associação de proprietários gerirem esse sistema. A finalidade da lei é a preservação do meio ambiente. O Ministério Público entra com a ação alegando que essa lei vai restringir a fruição dos bens públicos pela coletividade, submetida às regras de alguns particulares. O acórdão, entretanto, decidiu pela improcedência da ação, declarando a lei constitucional por maioria de votos.

De um lado, como patrimônio público, acessível irrestritamente a todos, como preconiza a Constituição Federal de 1988. De outro, controlado, mais acessível a um certo grupo, considerado mais “consciente” ou “civilizado” para “ordenar” o uso e a fruição ambiental. O Judiciário, por sua vez, não é unânime em considerar uma estratégia ou outra, como se pode perceber pelos debates e opiniões conflitantes entre os desembargadores. Ao final foi feita a opção pela defesa do meio ambiente tutelada e mais restrita àqueles que ali possuem suas propriedades, dificultando o acesso daqueles que vêm de mais longe para usufruir da praia. Fica, então, o questionamento de como é que queremos a proteção do meio ambiente, com acesso para a maioria (por certo que a todos seria impossível), como bem público e difuso, ou com acesso apenas àqueles que consigam vinculá-lo ao seu direito de propriedade.

Trata-se de uma escolha que tem como apoio a fundamentação da “valorização econômica” da natureza, ou seja, da necessidade de que aos recursos naturais seja atribuído valor monetário para que sejam protegidos. A teoria econômica neoclássica tenta reincorporar as externalidades negativas do desenvolvimento econômico, custos sociais e ambientais, nos cálculos de economia ambiental, por meio de taxas e licenças de poluir negociáveis, buscando promover a valorização dos bens naturais cujos custos seriam incorporados nos produtos.

A gestão privada dos recursos pode estabelecer sérios limites à fruição coletiva do meio ambiente, além de estabelecer privilégios àqueles que já a possuem. Pois que a assimetria entre os que possuem dinheiro e aqueles que não o possuem se reflete nas relações com o meio ambiente, tanto com

relação à sua utilização quanto em relação aos impactos gerados pela poluição. HARVEY (1996:152-157) aponta ainda, entre as deficiências do processo de valorização da natureza, a necessidade de que os proprietários privados sejam convencidos de que a utilização dos recursos de forma ambientalmente apropriada lhes traz vantagens, numa análise custo-benefício. Essa argumentação, além de presumir que o meio ambiente tem uma estrutura clara para ser submetida a esses cálculos, pode levar os usuários a procurar a maximização da utilização dos recursos naturais, acabando por destruí-los, fenômeno conhecido pelos economistas como “Tragédia dos comuns”.

Limites do Sistema Judiciário

A composição desses direitos, à moradia e ao meio ambiente, se torna difícil no sistema judiciário e pelo ordenamento jurídico existentes, pautados na separação entre bens públicos e privados, focado na proteção dos direitos individuais. Essa situação se agrava “[...] numa sociedade desigual como a brasileira, [na qual] é difícil considerar que haja um acesso, fruição e identidade de interesses de fato igualmente extensivos a todos os integrantes da coletividade.” (MARTINS, 2006: 35).

As questões comuns dos casos 3A ACPs denotam as dificuldades em se dar andamento a esses casos nos moldes do funcionamento atual do Sistema Judiciário.

A primeira delas é sobre a **necessidade de citação** dos invasores (posseiros ou compradores) das moradias irregulares para compor as ações. A indefinição sobre a citação ou não dos ocupantes dos loteamentos demonstra a falta de clareza sobre quem deve ser responsabilizado pela irregularidade urbana. A realização da citação, ao mesmo tempo em que é uma tarefa hercúlea diante do número e da rotatividade de moradores de muitas ocupações, e pode colocar como réus vítimas de loteadores clandestinos, ao não ser realizada, pode deixar sem direito de defesa essas pessoas, que podem ser surpreendidas com mandatos de desocupação e demolição de suas moradias. Essa não é uma questão bem equacionada pelo Judiciário porque este não tem como tratar questões dessa monta dentro da lógica individualista do processo. Outro agravante é o fato de que o endereço para a citação dessas pessoas, que normalmente é feita por carta ou oficial de justiça, não existe nos mapas oficiais.

Seguindo-se os requisitos de validade do processo, a falta de devida citação poderia impedir a validade da ação, como muito bem observou os casos 4 e 14 julgados sem conhecimento de mérito. O interessante é observar que nesses dois casos, os desembargadores fundamentam a não decisão a respeito do mérito da causa, em questões que são ignoradas pelos magistrados, na maioria dos outros casos. Ambos são casos semelhantes a muitos outros, seguem o mesmo pedido padrão do Ministério Público, com pedidos principais, para remoção das pessoas e recuperação da área, e subsidiários, caso não seja possível o primeiro, sejam feitas adaptações ou seja recolhida indenização para o fundo de direitos difusos lesados.

Realmente, para que fosse julgado o mérito dessas demandas, teriam que ser “flexibilizados” ou ignorados algumas regras de processo, como a delimitação da área que é objeto da demanda e a identificação dos infratores.

A segunda questão se refere à **competência para o julgamento das ações**, entre a Justiça Estadual e Federal, tendo em vista que a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (casos 38 e 55). Quando as áreas atingidas são em áreas de marinha, UCs

federais, habitats de animais em extinção, existe a previsão de julgamento pela Justiça Federal, o que acaba gerando disputas dentro do próprio Judiciário. Diante da difusibilidade dos bens ambientais, fica difícil classificá-los em federais e estaduais, um dos critérios utilizados para delimitar as competências entre as Justiças Estadual e Federal (art. 109, IV, Constituição Federal). É quase impossível que não surjam conflitos de competência, especialmente quando se tratam de decisões de impacto político-social.

Esse é mais um limite da própria organização do Sistema Judicial tendo em vista a difusibilidade dos bens e “serviços” ambientais: a dificuldade de delimitação de onde começa e onde termina a competência judicial, semelhante à que ocorre na esfera da administração pública entre os entes federativos.

Muitas das **decisões** levantadas nesse estudo **são de difícil ou impossível aplicação, distantes da realidade social e político-administrativa**. Pode-se supor que essa “esquizofrenia” do sistema se deve, em parte, à competência inescusável de julgar as demandas que lhe são encaminhadas¹⁰⁴, muitas de alta complexidade, como pudemos averiguar. São decisões que se referem ao não atendimento de políticas públicas (de moradia, de saúde, de educação). Nesses casos o Judiciário é suscitado a interferir no funcionamento da administração pública, determinando que cumpra o que lhe foi atribuído como dever (ou faculdade, dependendo da interpretação).

Essa realidade, palpitante em especial depois da Constituição Federal de 1988, vem trazendo uma série de discussões sobre os limites de interferência dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) na atuação uns dos outros. Esse não é um privilégio das demandas estudadas, mas acaba dando conseqüência a uma série de encaminhamentos que desconhecem (ou não consideram) os limites de funcionamento da própria administração pública.

Casos exemplares são os casos 20 e 21 de favelas, do GRUPO 3A ACP. Neles, em sede de liminar são solicitadas medidas para “controle” das ocupações, com cadastramento físico, delimitações das áreas invadidas e cadastramento do pessoal para se aferir o número de habitantes e moradias existentes. São medidas que seriam muito simples se funcionassem o registro de imóveis e o controle do uso do solo, mas muito difíceis de cumprimento na sistemática de precariedade e rotatividade dessas ocupações. Mesmo sendo medidas que precisam ser realizadas para dar um encaminhamento à regularização fundiária, demandam tempo e apoio da população, o que não acontece sem recursos humanos e tendo os assentados como “inimigos” da ordem, muitas vezes réus nas demandas.

Decisões distantes da realidade social também estão presentes nos casos do GRUPO 1, referentes aos assentamentos irregulares em áreas contaminadas por resíduos industriais, que exemplificam onde pode levar o extremo descaso com as políticas habitacionais voltadas à populações de baixa renda. Como denunciado pelo movimento pela Justiça Ambiental, a presença dessas populações nesses locais não se trata de mera coincidência, mas decorre de uma conjugação de fatores, em especial das práticas do mercado e das agências governamentais.

Com relação à indenização para os removidos, as decisões não são unânimes. Apesar da maioria (7 casos) reconhecer a necessidade de indenização por danos morais decorrentes da possibilidade de contrair doenças decorrentes da contaminação e da necessidade de acompanhamento médico, concordando que as pessoas ali moravam por falta de melhor opção, não são reconhecidos os

¹⁰⁴ Desde que atendidos os requisitos mínimos determinados em lei.

danos materiais sofridos pela perda dos barracos e das melhorias realizadas (casos 1, 6, 10, 12, 13, 14 e 16). Em cinco decisões (casos 2, 4, 5, 7, 18) não há o acolhimento dos pedidos de indenização ou por falta de provas da contaminação dos autores por resíduos, ou porque não se reconhece o direito sobre as benfeitorias, por terem sido realizadas em terreno ocupado, insalubre, de propriedade do Estado. Em outras decisões, a interpretação é de que não haveria o direito à indenização ou porque os removidos já estavam alocados em habitação em melhores condições de saúde, ou porque suas habitações não configurariam melhorias econômicas.

Quando os desembargadores não reconhecem como indenizáveis aquelas melhorias que não têm valor econômico relevante para um padrão de vida médio, ignoram que a maioria da população brasileira, em especial aquela que vive nessas áreas, vive muito abaixo do padrão mínimo, e, dessa forma, a indenização pela remoção de suas moradias tem um peso decisivo para a sobrevivência dos removidos. Não se considera que a remoção para conjuntos habitacionais pagos, sem recebimento de indenização pelo que haviam perdido, já traria dificuldades financeiras para o início da nova vida, favorecendo uma nova situação de marginalidade e de a possibilidade de ocupação de uma nova área.

A aplicação normativa e as determinações judiciais devem se aproximar das condições econômicas, técnicas e institucionais suficientes para alcançarmos os patamares satisfatórios. Pois o direito, como procurou-se mostrar, é influenciado pelas conjunturas políticas tanto em sua estruturação como em sua operacionalização, por mais que se utilize da melhor técnica e ciência para concebê-lo.

A existência de uma série de situações fáticas muito distantes das normas, que representam a forma com que a população conseguiu conquistar o mínimo para sua subsistência, não pode ser desconsiderada como um fato produzido pelo sistema social e que deve ser solucionado de uma forma sistemática, não pontual.

Essa realidade coloca o paradigma do positivismo à prova, por escancarar a inconformidade entre uma ordem ideal e uma desordem real, na qual a ordem jurídica é contrariada por acontecimentos para os quais ela não sabe dar respostas eficazes. Pois que na aplicação do direito também é preciso considerar os interesses, seus conflitos e antagonismos, as convergências e divergências relacionadas à estrutura social.

Decisões não realistas também são proferidas nos casos em que se demanda a regularização de moradia/empreendimento, ou se formula uma lei para viabilizar a regularização de empreendimentos, e se impõe normas idênticas daquelas exigidas para novos. Não se cogita a necessidade de que as regras sejam diferenciadas em projetos habitacionais “reparatórios”, emergenciais e de mitigação de precariedades, em situações consolidadas. Esses são os exemplos dos casos do GRUPO 2 e de urbanização de FAVELAS (3A), assim como da lei municipal objeto de questionamento no caso 2 do GRUPO 5.

Neste caso, é demandada a inconstitucionalidade de lei municipal que possibilita a regularização de edificações feitas em imóveis provenientes de desdobro, desmembramentos e loteamentos clandestinos, de ocupações ilícitas (favelas, invasões etc.) ou daquelas existentes em imóveis ocupados por indústrias, ou utilizados para atividades comerciais ou agrícolas, sem a aprovação dos órgãos estaduais competentes. A sentença reconhece a inconstitucionalidade de vários dispositivos da lei e do decreto. O acórdão, por sua vez, declara inconstitucional apenas o trecho da Lei que permite a regularização de edificações “localizadas em área de proteção aos mananciais” e “localizadas em Zona

Rural do Município”, e a “dispensa de anuência prévia dos órgãos estaduais e federais para realização da regularização”.

Ao mesmo tempo, o acórdão defende a necessidade da regularização pois que iria beneficiar “[...] modestas construções da periferia, levantadas quase sempre por pessoas desprovidas de cultura, de capacidade econômica e de justo título, tende a evitar-lhes a interdição ou demolição das moradias, bem como aplicação de multas e outras penas.” (p.18, caso 2, voto do relator Cezar Peluso). Entretanto, o que se leva em conta como “regularização” é aquilo que está dentro dos padrões legais, mas não foi levado ao conhecimento da administração pública:

“O significado emergente da regra diz apenas com a necessidade de fazer **regular**, perante a administração pública municipal, a edificação de quem atenda às posturas e exiba documento capaz de lhe justificar e legitimar o uso, sem prejuízo de melhor direito que outrem tenha sobre ela.” (p.18, caso 2, voto do relator Cezar Peluso)

Nem se considera a possibilidade de que essas exigências podem inviabilizar qualquer tipo de melhoria em situações que já estão consolidadas e consumiram recursos públicos. Quando se exige a aplicação da lei *ipsis literis*, quando a própria lei não prevê procedimentos para se chegar à regularização, é o mesmo que condenar à irregularidade permanente esses assentamentos. Essa estratégia, mesmo que bem intencionada, por objetivar a aplicação dos padrões mínimos legais (teoricamente mínimos) para os assentamentos urbanos, acaba representando, na prática, a inviabilização dessas políticas.

A falta de uma norma nacional que preveja os procedimentos para a regularização fundiária, em especial de interesse social, faz com que as administrações municipais se vejam numa situação difícil, pois que, sem investimentos, essas áreas, quando já consolidadas, tendem a manter um padrão de urbanização precária.

Essa situação cria uma cidade alheia à lei, ignorada pelo Estado, pelos levantamentos e documentos públicos, onde acaba predominando a lei do mais forte, do mais influente. Sem regularidade esses locais não podem receber investimentos públicos, ser objeto de melhorias de infraestrutura, a não ser por meios “alternativos”. A própria população constrói a infra-estrutura mínima, com ou sem ajuda do Poder Público, nos finais de semana e nas horas de descanso. Políticos mau intencionados trocam “favores” por votos. A precariedade acaba sendo perpetuada por essa lógica: não se investe porque é irregular, não se regulariza por não atender aos padrões urbano-ambientais mínimos.

Esse impasse acaba por difundir a idéia de que o que é irregular é provisório e acabará desaparecendo de onde está (ROLNIK, 1997). Mas, de fato, acaba por funcionar como um mecanismo de consolidação da precariedade, já que justifica a ausência de investimentos públicos nesses locais.

Pois o que se defende não é tratar a irregularidade como regularizável em todos os casos, sob quaisquer condições físicas e jurídicas. Mas, numa perspectiva de adaptação do concreto ao desejável, avaliar quais são as regularizações que devem ser viabilizadas sob pena de manutenção das condições de precariedade urbano-ambiental desses locais e para essas pessoas, que representam a maioria da população urbana. Trata-se de condená-la a permanência em uma situação de irregularidade jurídica, que a afasta das condições mínimas do exercício do direito à cidade e à cidadania.

Outro sentido para “meio ambiente”

Tendo em vista a necessidade de recuperação do ambiente construído e de proteção do ambiente “natural”, é preciso recuperar as dimensões naturais da humanidade e do próprio trabalho humano para que se busquem novas relações com o meio ambiente. Para tanto, é preciso considerar que entre homem e natureza existe uma troca mútua. Uma interação entre a natureza primeira (dada ou intocada), a natureza segunda (humana) e a natureza terceira (híbrida), produto da primeira e da segunda.

Desta forma, não se ignora que exista uma natureza “em si”, independente da atuação social, que é base (e limite) para a atuação e conhecimento humano, nem que as relações humanas (entre si e com a natureza) são fatores que contribuem na construção dessas realidades materiais (LEFEBVRE, 1971:126-7).

A natureza se coloca como condição para nossa sobrevivência, sendo a base material da transformação humana, em todas as suas relações, inclusive aquelas de competição e cooperação para a sobrevivência. A base material que se impõe ao indivíduo também se coloca à sociedade (SCHIMIDT, 1976:96- 7).

O homem, por sua vez, é visto como um dos seres da natureza, vivo e auto- consciente (Marx, O Capital t.I, p.211 apud SCHIMIDT, 1976:73), ao mesmo tempo agente e objeto, que “[...] se volta contra ela, luta contra ela. Para ele, ela é a fonte original e a mãe; e sem dúvida, não é mais que a matéria dada de sua ação; ela é inclusive enquanto natureza externa sua morte e seu túmulo.” (LEFEBVRE, 1971:129).

Desta forma, não devemos limitar a análise dos conflitos socioambientais a partir de uma relação estanque, dicotômica entre a humanidade (e suas organizações sociais) e a natureza.

“Discursos sobre a ‘natureza’ e o ‘natural’ se tornam menos confusos quando considerados parte de um processo social no qual formas conflituosas de luta pelo poder social lutam para ganhar o comando das instituições, das relações sociais e das práticas materiais voltadas para propósitos particulares.” (HARVEY,1996: 173-4)

É preciso reconhecer que a distinção entre o homem e a natureza é uma realidade. Uma forma encontrada pelo homem para conhecer e entender a natureza, uma etapa de organização e desenvolvimento do pensamento, que torne possível, num momento posterior, a retomada do pensamento sobre o todo, sem que o raciocínio se perca na dualidade (LEFEBVRE, 1971: 137). Essa dicotomia é apenas operacional, mediada pelos instrumentos, pelas ferramentas e técnicas. Estes, por sua vez, são formas de libertação e de autonomização (sempre relativa) do homem em relação às intempéries do natural, pois que, se preso à natureza, o homem está preso em suas forças naturais (internas e externas), acuado, isolado. Por outro lado, os instrumentos, a técnica e as ferramentas não são e não devem funcionar como meios de aprisionamento, isolamento e alienação do homem em relação ao mundo natural, pois dessa forma ele mesmo se tornaria um instrumento inumano.

Aqui se afirma a necessidade de uma atividade humana racional consciente e desalienadora. Pois que, reconhecendo os limites para seu “domínio” do natural, a razão humana pode ser utilizada de duas formas: em sua potencialidade de vencer no mundo e no homem como um poder criador de unidade e ordem (desmistificada), ou como uma forma impotente, destinada a criar interpretações

míticas, fetichizadoras dos elementos da natureza, dos produtos sociais, permanecendo como interioridade pura que pode se deixar submeter a uma autoridade externa (LEFEBVRE, 1971: 155).

Juntamente à racionalidade humana atua, como argumentado, uma multiplicidade de determinismos físicos (biológicos) e sociais, numa ação em que não há predomínio nem as determinantes naturais, nem as condições sociais. Neste sentido se rebate a crítica ao pensamento marxista, de que sua teoria não teria considerado os limites naturais à atividade humana e superestimado o desenvolvimento da tecnologia no controle do natural.

A compreensão e superação dessa multiplicidade de fragmentações, para o entendimento de sua unidade por meio de uma teoria científica dialética sobre o conhecimento e sobre a atividade de produção. LEFEBVRE consubstancia sua proposta na idéia do **homem total**, considerando o estágio do desenvolvimento humano em que o homem, separado da natureza, retorna a ela, dissolvendo a contradição, se aproximando ainda mais de sua essência humana. Aquele que supere o homem econômico, manifestando sua liberdade pela apropriação de sua essência múltipla, “[...] é ‘todo natureza’; encerra nele todas as energias da matéria e da vida, todo o passado e o porvir do mundo; mas transforma a natureza em vontade e liberdade.” (LEFEBVRE, 1971:166, 179 e 181).

É preciso reconhecer as formas legítimas que foram sendo conquistadas para concretização dos direitos fundamentais, como o direito à moradia. Existe a necessidade de reconhecimento dos processos consolidados pela esfera legal, a partir de um estatuto jurídico posterior, para viabilizar a concretização do próprio espírito legal, viabilizando as modificações necessárias para a melhoria da qualidade de moradia e do meio ambiente nos assentamentos precários, mesmo que tenha que ser abandonada a forma idealizada anteriormente.

Trata-se de reconhecer as formas não formais de luta e de conquista realizados na sociedade, em sua diversidade. Caso contrário, seria uma censura que confunde legalização com petrificação. A legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo e de meio ambiente, mas para construir um ambiente urbano de qualidade a partir dos dados da vida real.

Assim é que não se pode ignorar que o tecido urbano brasileiro se constituiu por variadas formas de inserção, em sua maioria de formas não previstas pelo ordenamento jurídico. Entretanto, pelas lutas sociais e até mesmo frente ao cinismo do Estado, essas pessoas conquistaram a legitimidade para se consolidar nos espaços conquistados.

Na formulação de novas formas organizacionais não se pode esquecer a necessidade de integração entre as agendas relacionadas à gestão espacial das cidades. As questões ambientais não se resolvem sem articulação entre as áreas (recursos hídricos, saneamento, urbanismo, meio ambiente) e seus profissionais, encontrando consensos mínimos para dar andamento às políticas. E, é claro, sem a recuperação de uma noção mais abrangente e desmistificada das relações entre sociedade e meio ambiente e cidade e meio ambiente.

Caso seja mantido o isolamento e a desarticulação presentes, o Poder Judiciário seguirá emitindo decisões que do ponto de vista jurídico poderão estar aplicando a lei, mas, na prática, dificilmente serão aplicáveis e ajudarão na construção de cidades melhores e mais justas.

Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004.
- _____. Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. ACSELRAD, Henri. HERCULANO, Selene e PÁDUA, José Augusto (org.). Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004, pp.23-39.
- _____. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. In: *XIII Encontro Nacional da ABEP*, 2002, Outro Preto. Anais do XIII Encontro Nacional da ABEP. Ouro Preto: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 2002. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST5_Acsehrad_texto.pdf> Acesso em 29/09/2007.
- _____. *Discursos da sustentabilidade urbana*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR, ano I, n.1, maio 1999, p.79-90.
- _____. *Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.107, jul./dez. 2004, p.25-38.
- AGÊNCIA BRASIL. *Lei é dos instrumentos que podem manter as florestas brasileiras "de pé", diz Marina*. 02/03/2006. Disponível em <http://www.radiobras.gov.br/especiais/gestaodeflorestas/materias.php?materia=257569&editoria=&q=1> >. Acesso em 19/12/2006.
- AKAOUI, F. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. *Participação da sociedade na redefinição de políticas e direitos. Os desafios da infância e o direito à moradia em países do cone sul na virada do século XXI*. PROLAM/USP, 2007. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – PROLAM. Universidade de São Paulo – USP.
- ALPHANDÉRY, Pierre; BITOUN, Pierre e DUPONT, Yves. *O equívoco ecológico: riscos políticos da inconseqüência*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- ALMEIDA, Gregório Assagra. “Proteção Jurídica da Água, Ar e Solo”. In: MARQUES, José Roberto (org.) *Leituras Complementares de Direito Ambiental*. Salvador: Editora Pudivm, 2008.
- ALTVATER, Elmar. *Die Zukunft des Marktes, ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des “ real existierenden Socialismus ”*. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, 1991.

- _____. *Der Preis des Wohlstands, oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, 1992.
- ANA- Agência Nacional de Águas. Institucional. Acesso em 15/12/2006. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/Institucional/default.asp>.
- ANCONA, Ana Lúcia. *Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na metrópole paulista*. FAUUSP, 2002. Tese (Doutorado) apresentada no programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU. Universidade de São Paulo – USP.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996.
- ARANTES, Otilia. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O; VAINER, C.B.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, pp.11-74.
- ARDILA, Edgar. “La acción jurídica radical. Aportes al trabajo jurídico popular em la América Latina de los 90’s”. In: *El outro Derecho*, n 9. Bogotá: ILSA, 1991.
- _____; e CLARK, Jeff. “Notes on alternative practice in Latin America”. In: *Beyond Law*. Bogotá: ILSA, 1992.
- ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e Globalização: lições de Filosofia do Direito e do Estado*. Tradução de Patrice Charles Guillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- AZEVEDO, S. “O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto”. In: *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.
- _____. “A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90”. In: RIBEIRO, L.C. e AZEVEDO, S. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1996.
- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem Perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BARTON, Jonathan R. *Sustentabilidad urbana como planificación estratégica*. Revista EURE, vol. XXXII, n.96, pp.27-45. Santiago de Chile, agosto de 2006.
- BECK, Ulrich. *Ecological Politics in a age of Risk*. Trad. Amos Oz. Cambridge: Polity, 1995.
- BENJAMIM, Antonio Herman V. “A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: O caso da América Latina”. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 1994.

- BENTON, Ted. "Marxism and Natural Limits". In: *New Left Review*, n.178, nov.-dec.1989, pp.51-86.
- _____. "Marxism and Natural limits: an ecological critique and reconstruction". In: BENTON, Ted. *The Greening of Marxism*. New York: Guilford Press, 1996.
- BERÉ, Cláudia Maria. *Legislação Urbanística: A Norma e o fato das áreas de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo*. FAU USP, 2005.
Dissertação (Mestrado) apresentada no programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU. Universidade de São Paulo – USP.
- BEZERRA, Gustavo das Neves. "Consensualismo e Localismo na competição interterritorial. A experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.7, n.1, maio 2005.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Cotinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. *Textos Políticos da História do Brasil*. 3ª Edição. Volume IX. Brasília: Senado Federal, 2002.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. "As cidades como atores políticos". In: *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, N° 45 – Julho 1996, pp.152-166.
- BORGES, Roxana Cardoso e VARELLA, Marcelo Dias. (orgs.). *O Novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- BRASIL. Constituição Federal, coletânea de Legislação Administrativa/ organizadora Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais – 5 ed. Rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- _____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Projeto de Lei nº 5296/2005: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS*. - Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94. Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993, v. 3. (Série Fontes de Referência. Acervo Arquivístico, n.3).
- _____. MINTER. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Programa Nossa Natureza, Leis e decretos: Our Nature Program and Decrees Laws*. Brasília: IBAMA, 1989.

- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Projeto de Constituição (B) 2º Turno*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Comissão de Redação, Projeto de Constituição (C), Redação Final*. Brasília:Senado Federal, 1988b.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Comissão de Redação, Projeto de Constituição (D), Redação Final (reimpressão)*. Brasília:Senado Federal, 1988c.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Anteprojeto da Comissão VIIb – Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente*. Brasília:Senado Federal, 1987a.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Anteprojeto da Comissão VII – Comissão da Ordem Social*. Brasília:Senado Federal, 1987b.
- _____. Assembléia Nacional Constituinte (1987). *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Brasília:Senado Federal, 1987c.
- BRASILEIRO, Ana Maria. “Política urbana - quem decide?”. In: PESSOA, Álvaro (coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.
- BUENO, Antonio de Pádua Fernandes. *Loteamentos Urbanos e Assentamentos Informais: legislação urbanística e produção ilegal da moradia*. Publicado originalmente na revista Quaestio Iuris.. Disponível em http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/mais_artigos/loteamentos_urbanos.html>. Acesso em 28/09/2006.
- BURKETT, Paul. *Marx and Nature: a red and green perspective*. New York: St. Martin’s Press, 1999.
- BURIN, Ruy Luiz. “A Lei no 7.347/85 e a Ação Civil Pública (pequenos comentários). Ação Civil Pública (tutela dos interesses difusos)”. In: *Revista do Ministério Público, Estado do Rio Grande do Sul*. Procuradoria-Geral de Justiça, Escola Superior do Ministério Público, Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, ed. Especial, n.19, 1986, pp.1-301.
- BURSZTYN, Marcel. “Novas Institucionalidades e Gestão do Meio Ambiente”. In: FELDMANN (editor); CRESPO, Samyra, DRUMMOND, José Augusto (co-editores). *Rio + 10: Uma década de Transformações*. ISER – Instituto de Estudos da Religião; Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de mudanças Climáticas. Rio de Janeiro, 2002, pp. 84-91.
- CAFFÉ ALVES, Alaôr. “Meio Ambiente, Realidade dos interesses e ruptura da razão jurídica tradicional”. In: Seminário de Direito Ambiental Imobiliário, 1994, São Paulo. *Anais*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1995, pp.107-16.

- CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J.P.R. e OLIVEIRA, J.A.P. (orgs.). *Meio Ambiente no Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio 92*. São Paulo: Estação Liberdade/ Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo - USP.
- CÁRDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; POLETO, Frederico. "Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo". In: *Revista Estudos Avançados* n° 47, volume 17 – janeiro-abril de 2003.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas*. Proposta, FASE, Rio de Janeiro, ano 30, n95, dez/jan de 2002/2003, pp. 6-17. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufjr.br/download/adauto-polhab-brasil.pdf>>. Acesso em 25/09/2006.
- CARVALHO, Mônica de. "Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito." In: *São Paulo Perspectiva*. São Paulo, v.14, n.4, 2000.
- CHARTIER, R. *A história cultural – entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Difel, 1990.
- CHESNAIS, François (org.); tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de (coord.). *A nova Constituição. Avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, Dom Xavier Gilles Maupeou d'Ableiges. Os "entraves" para o desenvolvimento, segundo o Presidente Lula. Disponível em <<http://www.pernambuco.com/ultimas/nota.asp?materia=2006121175000&assunto=3&onde=1>>. Acesso em 15/12/2006.
- COMPANS, Rose. "Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?". In: ACSELRAD, H.(org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: CREA-RJ e DP&A,. 2001, pp. 105-137.
- CORREIO BRAZILIENSE. 13/10/1988. "Sai o pacote contra a devastação - Sarney forma grupos de trabalho e limita a exportação de madeira".
- _____. 6/06/1987. "Ulysses e Covas assumem a causa da Natureza".
- _____. 16/12/1985. "Sarney instala hoje novo Conselho Urbano".
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. "Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma contradição em termos?". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. n.2, março de 2000.

- CRESPO, Samyra et al. *O que o Brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: MAST/ISER/MMA/MCT, 1998.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Brasília: Senado Federal, 1987-1988.
- DIEGUES, Antonio Carlos. *Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas*. São Paulo Perspectiva, Revista Fundação SEADE, vol.6, no 1 e 2, jan/jun 1992.
- EMELIONOFF, C. “Les Villes Durables, l’émergence de nouvelles temporalités dans des vieux espaces urbains”. In: *Écologie et Politique*, Paris, n.13, p.37-58, printemps, 1995.
- ENZENBERGER, Hans Magnus. “A critique of Political Ecology”. In: *New Left Review*, n 84, 1974.
- EVANGELISTA, Carlos Augusto Valle Evangelista. *Direitos indígenas: o debate na Constituinte de 1988*. Dissertação de Mestrado – Rio de Janeiro: UFRJ/IFICS, 2004.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). *Conflito de direito de propriedade – invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2003, mimeo., pp. 1-40.
- _____. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____. *Eficácia jurídica e violência simbólica*. São Paulo: EDUSP, 1988.
- FARIA, José Eduardo; LIMA LOPES, José Reinaldo de. “Pela democratização do Judiciário”. In: *Direito e Justiça. A função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.
- FELDMANN, Fábio. Entrevista concedida em 14 de maio de 2007.
- _____. “Com a arma da Constituição”. O GLOBO, 22/12/1988.
- _____. “To be or not tupi constitucional”. Folha de São Paulo, 30/09/1987. Cidades/Meio Ambiente A14.
- _____. “A luta pela cidadania”. Folha de São Paulo, 11/02/1987.
- FELDMANN (editor); CRESPO, Samyra, DRUMMOND, José Augusto (co-editores). *Rio + 10: Uma década de Transformações*. ISER – Instituto de Estudos da Religião; Ministério do Meio Ambiente; Fórum Brasileiro de mudanças Climáticas. Rio de Janeiro, 2002.
- FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil*. URBANA. [online]. ene. 2002,

vol.7, no.30, p.43-59. Disponível em http://www2.bvs.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em 8/10/2006.

FERNANDES, Edésio (org). *Direito Urbanístico e Política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: *Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização"*. UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em <http://www.usp.br/fau/disciplinas/paginas/arquivos/aup_0268_2_06_propurbcred.pdf#search=%22%22Semin%C3%A1rio%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Reforma%20Urbana%22%22>. Acesso em 28/09/2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª edição, 13ª impressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FETSCHER, Iring. *Condiciones de supervivencia de la humanidad.? Es posible salvar el progreso?* Barcelona: Editora Alfa, 1985.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito Processual Ambiental Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FOLADORI, Guillermo. "O metabolismo com a natureza". In: *Revista Crítica Marxista*, no 12. São Paulo: Boitempo, 2001, pp.105 a 117. Disponível em <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/05folad.pdf>>. Acesso em 12/08/2007.

_____. "Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável". In: *Ambiente e Sociedade*, jan./jun 2000, no.6-7, pp.169-173.(a)

_____. Marx verde? In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 1, p.89-100, jan/jun. 2000. Editora UFPR. (b)

FOLHA DE SÃO PAULO. 21/07/1988. "Política da Sema para meio ambiente prevê descentralização e investimento".

_____. 14/08/1988. p.A14."O usucapião urbano e a gafe da Fiesp".

_____. 22/06/1988. Cidades. Werner Zulauf. "Meio Ambiente - e agora?".

_____. 27/08/1987. Ermínia Maricato. "Terra urbana e a constituinte".

_____. 27/08/ 1987. Urbanismo. A-14. Jorge Wilhelm. "A cidade na constituição".

_____. 21/06/1987. "ONU debaterá progresso sem dano ao meio ambiente".

_____. 7/06/1987. Caderno política, A10. "Ministros Militares são contra limitação na pesquisa nuclear".

- _____. 15/03/1987. "Divergências emperram atuação dos grupos ecológicos".
- _____. 16/01/1986. "Peixoto articula aprovação da lei de reforma urbana Wilhelm elogia a adoção das medidas".
- FOSTER, John Bellamy. *A Ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.
- FREITAS, José Carlos de. Proteção Jurídica do Meio Ambiente Urbano In: MARQUES, José Roberto (org.). *Leituras Complementares de Direito Ambiental*. Salvador: Editora Podivm, 2008.
- FUKS, Mário. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- _____. "Natureza e Meio ambiente: a caminho da construção de um consenso social". In: GOLDEMBERG, M.(coord.). *Ecologia, Ciência e Política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- GAZETA MERCANTIL. 14/10/1988. "Um pacote para preservar o meio ambiente".
- _____. 20/09/1988. "Bird prepara relatório sobre as razões da destruição da Amazônia".
- _____. 28/08/1987. "Usucapião urbano" tema da Constituinte".
- GOMES, Sandra. "O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)". In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pp. 193 a 224.
- GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- _____. *Social theory and the environment*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.
- GIDDENS, Anthony. *A contemporary critique of historical materialism*. Berkley: University of Califórnia Press, 1981.
- GOLDMAN, Fábio. *Política nacional e política urbana*. Folha de São Paulo, 27/10/1988.
- GORZ, André. *Ecology as Politics*; tradução. CLOUD, J. e VIGDERMAN, P. Londres: Pluto, 1980.
- _____. *Paths to Paradise: On the Libetration from Work*; tradução. IMRIE, M. Londres: Pluto 1985.
- GOTTDIENER, Mark. *A Produção do Espaço Urbano*. 2ª edição. São Paulo: EDUSP, 1997.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito Posto e Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003.

- GRAZIA, Grazia de e RODRIGUES, Evaniza. “Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios”. In: *Revista do Rio de Janeiro*. Dossiê Temático. n.9, pp.11-21, jan/abr.2003.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. “A problemática dos interesses difusos”. In: GRINOVER, A. P. (org.) *Tutela dos Interesses Difusos..* São Paulo: Max Limonad, 1984.
- _____. “A tutela jurisdicional dos interesses difusos”. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.14-15, 1979. pp. 27-47.
- GUIMARÃES, Roberto P. “A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento”. In: VIANA, G.; SILVA, M.; e DINIZ, N. (orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- HARRIBEY, Jean Marie. “Marxismo Ecológico ou Ecologia Política Marxista”. In: BIDET J. & KOUVÉLAKIS, E. (sob a direção de) *Dictionnaire Marx contemporain*, Paris, PUF, Actuel Marx Confrontation, 2001, pp.183-200. Tradução de Jorge Hajime Oseki e Inês Oseki, versão preliminar.
- HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. *Justice, Nature & Geography of Difference*. N.Y.: Blackwell, 1996.
- HERCULANO, Selene Carvalho. “Riscos e desigualdade social: a temática da justiça Ambiental e sua construção no Brasil.” In: *I Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf>. Acesso em 29/09/2007.
- _____. “Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz”. In: GOLDENBERG, Mirian (coord.). *Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- HOGAN, Daniel J. e VIEIRA, Paulo F. (orgs.) *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2ª ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- ILSA. “Qué es ILSA; hacia donde va?”. In: *El Otro Derecho*, n 3. Bogotá: ILSA, 1989.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. Notícias Socioambientais. *Lei da Mata Atlântica é aprovada sob acordo que prevê rediscussão do Código Florestal*. 30/11/2006. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2381>>. Acesso em 15/12/2006.
- _____. Sancionada a lei de gestão das florestas públicas. 04/03/2006. Disponível em <<http://www.brasiloste.com.br/noticia/1770/gestao-de-florestas-publicas>>. Acesso em 19/12/2006.
- _____. *Almanaque Brasil Socioambiental*. São Paulo: ISA, 2005.

- _____. Notícias Socioambientais. *Conferência Nacional de Meio Ambiente: o dia seguinte*. 04/12/2003. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1500>>. Acesso em 15/12/2006.
- _____. *Especial: Balanço Socioambiental do governo Lula, de janeiro a julho de 2003. O novo governo e o meio ambiente*. Disponível em <http://www.socioambiental.org/esp/novogov/r_amb.shtm>. Acesso em 15/12/2006.
- _____. *Marina Silva anuncia seu secretariado no MMA*. 15/01/2003. 15/01/2003. Disponível em <<http://www.fazendaecologica.com.br/news/news.asp?codigo=244>>. Acesso em 13/12/2006.
- JORNAL DA TARDE. 29/02/1988. Ambiente. "Gerenciamento costeiro: um debate em Brasília. Fundação SOS Mata Atlântica coordena a discussão, a partir de quarta-feira".
- _____. 29/09/1987 – Ambiente. "Sema: verbas maiores. E novos projetos. A secretaria já consegue ampliar suas metas. Há o empréstimo do Bird, um orçamento maior...".
- _____. 1/09/1987. "As promessas de Sarney à Comissão da ONU".
- _____. 20/06/1987. "A ecologia tem uma nova aliada: a SBPC".
- _____. 06/06/1987. Meio Ambiente. "Um empenho especial na Constituinte. Os deputados Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral e o senador Mário Covas garantem: vão defender o meio ambiente".
- _____. 24/02/1987. Ambiente. "Reforço para a ecologia: a USP".
- JORNAL DE BRASÍLIA. 4/09/1988. "IBDF pede Ministério do Meio Ambiente".
- _____. 22/02/1987. "Verdes na Constituinte".
- JORNAL DO BRASIL. 27/09/1988. "Protesto pela ecologia sensibiliza Bird e FMI".
- _____. 24/04/1988. "Ecologistas vão julgar crimes do FMI e banco Mundial".
- _____. 24/08/1987. "Banco Mundial dará ao Brasil US\$ 100 milhões para projeto ecológico".
- _____. 24/07/1987. "Deputados reclamam ao presidente do desleixo quanto ao meio ambiente".
- _____. 12/05/1987. "A mudança na visão do mundo e a ecologia".
- _____. 17/02/1987. "Expansão da economia e da população ameaça a Terra" (sic)
- _____. 7/03/1985. "CNDU elabora sugestões ao governo".
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LABHAB. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo FAU/USP.

Cartilha: Instrumentos Urbanísticos e Tributários Aplicáveis na Área Central da Cidade de São Paulo, 2006.

- LEITE, Maria Ângela Faggin Pereira. “A natureza e a cidade: rediscutindo suas relações”. In: SOUZA, SANTOS, SCARLATO, ARROYO (orgs.). *O novo mapa do mundo. Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993, pp. 139-145.
- LEITE, Vera Lúcia França e. *A legislação federal para o desenvolvimento urbano – uma análise crítica do projeto de lei 775/83*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – FAU UNB, 1987.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. 1ª edição. São Paulo: Annablume, 1998.
- LANGONE, Claudio Bertoldo. Entrevista concedida em 06/07/2006.
- LEFEBVRE, Henri. *El materialismo dialético*. Buenos Aires: Editorial Pleyad, 1971.
- _____. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1969.
- LEFF, Enrique. “On the Social Reappropriation of Nature”, *Capitalism, Nature, Socialism, A journal of Socialist Ecology*, vol. 10, n.3, September, 1999, pp.89-104.
- LEROY, Jean-Pierre e ACSELRAD, Henri. “Novas Premissas para a construção de um Brasil sustentável”. In: *Brasil no Limiar do Século XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*. RATTNER, Henrique. (org.) São Paulo: EDUSP, 2000.
- LIPIETZ, Alain. *A Ecologia Política e o Futuro do Marxismo*. Ambiente e Sociedade, Campinas, v. 6, n.1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414753X2003000200002&script=sci_arttext>. Acesso em 31/01/2008.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. Coleção primeiros passos n 62. 12ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- LOUREIRO, Carlos Frederico B. *O Movimento Ambientalista e o Pensamento Crítico – uma abordagem política*. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.
- LOW-BEER, Jacqueline Doris. *O Novo Paradigma das Políticas Urbanas: A Regulação dos Serviços Públicos – limites e alcances*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP, 2000. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/pesquisa/1teses/low-beer/TESE.doc>>. Acesso em 7 de outubro de 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2003.

- MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- MAGALHÃES JR., Antônio. “Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil”. In: *Ambiente e Sociedade*, Campinas, n. 8, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2001000800003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15/12/2006.
- MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *Política Habitacional no Regime Militar – do milagre brasileiro à crise econômica*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho Ambiental*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.
- _____. “São Paulo: além do Plano Diretor”. In: *Estudos Avançados*. São Paulo: Universidade de São Paulo - Instituto de Estudos Avançados. Vol.17, n. 47, janeiro/abril 2003, pp.167 – 186.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- MEDAUAR, Odete. (org.). *Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental*. 3ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. “Limitações Urbanísticas ao Uso da Propriedade”. In: *Revista de Direito Administrativo*, n 53, Rio de Janeiro: Atlas, jul/set. 1958.
- MENEZES, Claudino Luiz. *Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas: Papirus, 1996.
- MICHILES, Carlos. *Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/88*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: mimeo, 1989.
- _____. et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989b.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Rio São Francisco. Integração e Transposição*. 23/09/2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/noticias/noticia.asp?id=541>>. Acesso em 15/12/2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Governo Federal, 2004. Disponível em: <<http://www.antac.org.br/pdf/relatos/3.pdf#search=%22%20decreto%20extin%C3%A7%C3%A3o%20MDU%201987%22>>. Acesso em 7/10/2006.

_____. Histórico institucional disponível no sítio oficial. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category§ionid=7&id=116&menufid=34&menupid=31&menutp=conheçaoministério>>. Acesso em 17/09/2006.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. SEMA. *Legislação Básica*. Brasília, 1977.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Gestão Ambiental no Brasil – Um compromisso com o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: MMA, 2002.

_____. Assessoria de Comunicação – ASCOM. *Seminário debate proposta para autorizar uso de APPs*. 19/04/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Decisão do Supremo sobre APPs pode levar a impasse em obras no País*. 24/08/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Conama suspende debate sobre áreas de preservação permanente*. 27/07/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Conama realizará novos debates sobre APPs*. 28/07/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Leis estaduais e municipais sobre uso de APPs serão revisadas*. 23/09/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 27/09/2005.

_____. *Grande interesse público revela degradação das APPs, diz Marina*. 08/11/2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Novas regras definem uso das APPs*. 22/02/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *MMA quer um programa para restauração de APPs*. 14/07/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

_____. *Ministério recorre contra decisão do Supremo sobre APPs*. 01/08/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.

- _____. *Supremo volta atrás em decisão sobre uso de APPs*. 01/09/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 21/12/2006.
- _____. *MP propõe resolução específica do Conama sobre Mineração em APPs*. 03/10/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=96>>. Acesso em 27/09/2005.
- _____. Secretaria de Qualidade Ambiental. Efeito Estufa e Mudanças Climáticas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sqa/clima/index.cfm>>. Acesso em 13/12/2006.
- _____. CONAMA. Resolução 369/2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conama/res/res06/res36906.xml>>. Acesso em 20/12/2006.
- _____. Resolução 377/2006. Dispõe sobre licenciamento ambiental simplificado de Sistemas de Esgotamento Sanitário. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res37706.pdf>>. Acesso em 13/12/2006.
- MMA/PNUD – Parceria 21: IBAM/ISER. *Formulação e implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável definidos na Agenda 21 Brasileira*. mimeo., 1999.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2ª ed. atualizada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
- MONOSOWSKI, Elisabeth. “Políticas ambientais e desenvolvimento do Brasil”. In: *Cadernos FUNDAÇÃO 16*. São Paulo, ano 9, jun.1989, pp 15-24.
- MORAES, Antonio Carlos. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MOREIRA, Mariana. “A História do Estatuto da Cidade”. In: DALLARI, A.A. e FERRAZ, S. (orgs.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.p.27-43.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. *Síntese sobre Reparação de Danos e Ajustamento de Conduta – aspectos jurídicos*. Relatório de Treinamento Técnico apresentado à FAPESP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, mimeo., 2004.
- NOGUEIRA, André Magalhães. “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88”. In: ABREU, Alzira Alves de; BELOCH, Israel; LATMAN-WELTMAN, Fernando; LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- NOVE, Alec. "Socialism". In: EATWELL, John, MILGATE, Murray and NEWMAN, Peter (eds.), *The new Palgrave dictionary of economics*, vol.4, Nova York: Stockton, 1987.
- NUNES, Edison. "Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos". In: *Lua Nova*. São Paulo, n.17, p.67-91. Jun./1989.
- NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975.
- O'CONNOR, James. "The second contradiction of capitalism". In: BENTON, Ted. *The Greening of Marxism*. New York: Guilford Press, 1996.
- _____. "La seconde contradiction du capitalisme: causes et consequences". In: *Actuel Marx*, "L'écologie, ce matérialisme historique", n. 12, 2o semestre. Paris: PUF, 1992, pp.30-40.
- O ECO. Reportagem. *No mato, sem cachorro*. 28/11/2006. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=19781&date=currentDate&contentType=html>>. Acesso em 19/12/2006.
- _____. Entrevista concedida à Carolina Elia. *O senhor da história – com Paulo Nogueira Neto*. 29.04.2006. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation>>. Acesso em 5/06/2006.
- _____. Reportagem. *Bate-volta*. 02/02/2006. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=15556>>. Acesso em 19/12/2006.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. 13/10/1988. "Pacote vai definir política ecológica".
- _____. 18/10/1987. "O plano da Sema para a ecologia".
- _____. 9/06/1987. "Oportunidade para fazer história. Você quer dar uma força à proteção do meio ambiente na constituição? Então escreva".
- _____. 7/06/1987. "Meio Ambiente e desenvolvimento".
- _____. 7/06/1987. "Meio Ambiente: desenvolvimento e vida".
- _____. 6/06/1987. "Na Constituinte, o apoio".
- _____. 06/05/1987. "O Brasil, um modelo de preservação? – É o que pretende o Banco Mundial, que anunciou: fará investimentos, mas rejeitará projetos que atendem contra a natureza".
- _____. 20/02/1987. "Proposto Ministério do Meio Ambiente".
- _____. 20/02/1987, "IBDF pode ser autarquia".
- _____. 20/02/1987. "Os municípios agora presentes em Brasília".
- _____. 1/06/1986. "A reforma urbana, um tema que se discute há mais de dez anos".

- _____. 1/06/1986. "Construção civil só vê prejuízo nesse projeto".
- _____. 1/06/1986. "Em defesa da propriedade".
- _____. 24/05/1986. "Sarney pede pressa para a lei de reforma urbana."
- O GLOBO. 22/12/1988. Proteção do Meio Ambiente. Fábio Feldmann. "Com a arma da Constituição".
- _____. 19/11/1988. Lair Alberto Krahenbuhl. "O mercado da construção civil e a constituição. Injustiças e riscos".
- _____. 15/10/1988. "Pacote Ecológico não atinge a Sudam".
- _____. 3/10/1987. "Programa Ambiental sensibiliza credor".
- _____. 26/09/1987. "Satélites mostram o Brasil queimando".
- _____. 16/09/1988. "Ecologistas vão pressionar o Bird".
- _____. 7/08/1987. "BID ameaça corte ao Brasil por desrespeito ao meio ambiente.
- _____. 30/08/1987. "Brasil não protege o patrimônio cultural".
- _____. 10/05/1987. "Lei ambiental depende de lobbies".
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.
- OLIVEIRA, Luciano; PEREIRA, Affonso C. *Conflitos coletivos e acesso à justiça*. Recife: FJN/Massangana, 1988.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci e SILVA, Virgínia Ferreira da. "Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação". In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n. 13, jan/jun 2005, pp. 244-259.
- OSEKI, Jorge Hajime, PELLEGRINO, Paulo Renato M. "Paisagem, Sociedade e Ambiente". In: PHILLIPI JR., Arlindo, ROMERO, Marcelo de Andrade, BRUNA, Gilda Collet (editores). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri, SP: Manole, 2004.
- PACHECO, Regina Silvia; LOUREIRO, Maria Rita; FINGERMAN, Henrique; AMARAL, Helena Kerr do; DOWELL, Silvia Mac. "Atores e conflitos em questões ambientais urbanas". In: VIEIRA, Paulo Freire e MAIMON, Dália (orgs). *As Ciências Sociais e a Questão Ambiental: Rumo à Interdisciplinaridade*. APED – Associação de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento e UFPa – NAEA – Núcleo de Estudos Amazônicos, 1993.
- PALÁCIO, Germán. *Pluralismo Jurídico*. 1ª Edição. Bogotá, Colômbia: Universidad Nacional de Colômbia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas e Sociales, 1993.

- _____. *Legal Services and Capitalist Restructuring*. Master's in Legal Institutions, Faculdade de Direito, University of Wisconsin-Madison, 1985.
- PARSONS, Howard. *Marx and Engels on Ecology*. London: Greenwood Press, 1977.
- PARK, R.; BURGUESS, E. e MACKENZIE, R. *The city*. Chicago: The University of Chicago Press, 1925.
- PINTO, Victor Carvalho. "Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal". In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1149, 24 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8781>>. Acesso em 23/11/2007.
- PEARCE, David. "Economics and Ecology". In: *Surrey Papers in Economics*, nº 10, July, 1974.
- PEREIRA, Miguel. *A questão urbana e a nova Constituição*. Folha de São Paulo, Urbanismo, 4/05/1989.
- PESSOA, Álvaro. "O uso do solo em conflito – A visão institucional". In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). In: *Conflito de direito de propriedade – Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.
- _____. *O Desafio Ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova Legislação urbana e os velhos fantasmas. In: *Estudos Avançados*. São Paulo: Universidade de São Paulo - Instituto de Estudos Avançados. Vol 17, n 47, janeiro/abril 2003, pp. 187-196.
- REDCLIFF, Michael and WOODGATE, Graham. "Sociology and the Environment". In: REDCLIFF, Michael and BENTON, Ted (eds.). *Social theory and the global environment*. Nova York: Routledge, 1994.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. "A cidade como direito". In: *Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, vol. XI, num. 245 (33), 1 de agosto de 2007. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24533.htm>>. Acesso em 29/11/2007.
- ROJAS, Fernando. *Descriptions Towards Typologies on Legal Services in Latin América*. Mimeo., Toronto, 1982.
- ROLNIK, Raquel. "Pensar a Cidade como lugar para todos. Entrevista". In: *Getúlio*, Revista da Fundação Getúlio Vargas, ano 1, setembro de 2007, pp.24-31.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

- SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo, SP, Brasil: Vértice, 1986.
- SADEK, Maria Tereza. “Efetividade dos direitos e acesso à Justiça”. In: RABELLO, Sérgio, RENAULT, Tamm e BOTTINI, Pierpaollo. *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005, pp. 271-289.
- SADER, E. A. “A Ecologia será política ou não será”. In: GOLDEMBERG, M. *Ecologia, Ciência e Política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. pp.135-142.
- SAMPAIO, Maria Ruth e PEREIRA, Paulo Cezar. *São Paulo, cidade global? VII Encontro Nacional ANPUR*, 1997.
- SANT’ANNA, Maria Josefina Gabriel. “A concepção de cidade em diferentes matrizes teóricas das Ciências Sociais”. In: *Revista Rio de Janeiro*, n.9, p.91-99, jan/abril 2003.
- SANTOS, Maria Cecília Mac Dowell dos. *A Gestão jurídico-política dos conflitos ecológicos: um estudo sobre as reformas de proteção judicial do meio ambiente em Cubatão (1981 – 1987)*. Dissertação (Mestrado) apresentada no Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito – FD. Universidade de São Paulo - USP, 1990.
- SANTOS, E. A. “Por que planejar com a paisagem”. In: *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 01, n.13, p.100-123, 2003.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964- 1998*. Texto para discussão n 654. Brasília: IPEA/MF, 1999.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente, CPLA/ GTLPM. Lei Estadual no 9.866/97. *Uma nova política de Mananciais*. São Paulo, 1998.
- SAULE Jr., Nelson. (coord.) *Direito à Cidade: Trilhas Legais para o Direito às Cidades Sustentáveis*. Instituto Pólis. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- SCHIMIDT, Alfred. *El concepto de naturaleza en Marx*. México: Siglo XXI, 1976.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000a.
- SILVA, Marina. *Discurso da Ministra do Meio Ambiente Marina Silva na abertura da 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica*. Março 2006. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/COP8/cop_news/discurso-de-abertura-da-cop8-da-ministra-do-meio-ambiente-do-brasil-marina-silva>. Acesso em 15/12/2006.
- _____. *Um jeito novo de tratar o ambiente*. O Estado de São Paulo. 05/06/2006. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/pagina20/06062006/opiniaio.htm>>. Acesso em 15/12/2006.

- _____. Entrevista. Valor Online. *Energia nuclear opõe Marina e Dilma*. 1/12/2006
Disponível em: <<http://www.ces.fgvsp.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=64206&IDidioma=1>>. Acesso em 20/12/2006.
- _____. Entrevista. Gazeta Mercantil. *Marina não fica se lei ambiental for atropelada*. 04/12/2006. Disponível em: <<http://www.gazeta.com.br/integraNoticia.aspx?Param=2%2C0%2C1%2C327050%2CUIOU>>. Acesso em 21/12/2006.
- SOARES, Vânia Araújo. Entrevista concedida em 29/06/2006.
- SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição Federativa do Brasil*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SOUSA JR., José Geraldo de. “O Acesso ao Direito e à Justiça, os Direitos Humanos e o Pluralismo Jurídico”. In: *Colóquio Internacional – Direito e Justiça no Século XXI*. Coimbra, 29 a 31 de maio de 2003. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/portugues/novidds/comunica/JoseGeraldoJunior1.pdf>>. Acesso em 13/11/2007.
- _____. *Para uma crítica da eficácia do direito*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1984.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática, vol – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.
- _____. “Introdução à sociologia da administração da justiça”. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça. A Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989, pp 39-65.
- _____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de (org.). *O direito achado na rua*. Brasília: UNB, 1987.
- _____; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português*. 2ª edição. Porto: Afrontamento, 1996, pp.15-66.
- STEINBERGER, Marília. *A (re) construção de mitos sobre a (in) sustentabilidade do (no) espaço urbano*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n° 4, maio 2001, pp 9-32.
- SUNDFELD, Carlos Ari. “O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais”. In: DALLARI, A. e FERRAZ, S. (Coords.). *Estatuto da Cidade, comentários à Lei no 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SWYNGEDOUW, Erik. “A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e ‘urbanização-cyborg’”. In: ACSELRAD, H.(org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: CREA-RJ e DP&A,. 2001, pp.83-104.

- TOPALOV, C. *Do Planejamento à ecologia; nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat?* Cadernos IPPUR, ano XI, n.1 e 2, jan-dez 1997.
- VAINER, C. “Pátria, empresa e mercadoria”. In: ARANTES, O. et. al. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O; VAINER, C.B.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 105-119.
- VALLE, Raul Silva Telles do. *Legislação Brasileira*. In: ALMANAQUE BRASIL SÓCIO AMBIENTAL, São Paulo: Instituto Sócio Ambiental, 2004.
- VARGAS, Marcelo Coutinho. “Water resources integrated management as a socio-environmental issue”. In: *Ambiente e Sociedade*, Campinas, n. 5, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20/12/2006.
- VIOLA, Eduardo. J. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: *Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico*. GOLDEMBERG, M. (coord.). Rio de Janeiro: Revan, 1992, pp. 49 a 75.
- VIOLA, E. J. LEIS, Hector R. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: Do bisetorismo preservacionista para o multissetorismo orientado para o desenvolvimento sustentável”. In: HOGAN, Daniel J. e VIEIRA, Paulo F. (orgs.) *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 1ª ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1992.
- _____. “Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologista”. In: *Ecologia Política Mundial*, 1991, pp. 23-49.
- WAGNER JR., Luiz Guilherme da Costa; JACOB, Luiz Guilherme de Almeida Ribeiro; FREITAS JÚNIOR, Roberto Mendes; VALLIM FILHO, Sérgio Carvalho de Aguiar; HADDAD, José Ricardo. *Poder Judiciário e carreiras jurídicas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- WAINER, Ann Helen. *Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- WALCACER, Fernando. “A Nova Lei de Loteamentos”. In: PESSOA, Álvaro (org.) *Direito do Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM e Livros Técnicos e Científicos, 1981, pp. 149-166.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico, fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3ª edição. São Paulo: Editora Alfa-omega, 2001.

Sítio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: www.tj.sp.gov.br . Acesso em janeiro, fevereiro e março de 2007.

Sítio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, normas de 2º grau. Disponível em: [http://www.tj.sp.gov.br/informacoes/NORMAS-SITE/Normas/NT%20SEJ0005%20%20NORMA%20\(Julgamento\).htm](http://www.tj.sp.gov.br/informacoes/NORMAS-SITE/Normas/NT%20SEJ0005%20%20NORMA%20(Julgamento).htm) >. Acesso em 01/10/2007.

Sítio do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=39 >. Acesso em 01/10/2007.

Sítio Politicall.com. Disponível em: <http://www.politicall.com.br/index.php?area=2&idnoticia=53> >. Acesso em 01/10/2007.

Sítio Direitonet. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dn/lista?conf=25&id=1> >. Acesso em 01/10/2007.

Sítio DJi – Índice Fundamental do Direito. Disponível em: http://www.dji.com.br/diversos/indexp_3-refer.htm >. Acesso em 01/10/2007.

Sítio do Ministério Público Federal. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/servicos/glossario> >. Acesso em 10/10/2007.

GLOSSÁRIO

Ação Cautelar ou Medida Cautelar: Ação preventiva de efeito temporário que visa garantir a eficácia do processo principal a ela relacionado. Possui caráter instrumental, pois preserva o exercício de conhecimento ou de execução de outra ação.

Ação civil pública: É uma ação destinada a proteger interesses difusos ou coletivos, responsabilizando quem comete danos contra os bens tutelados. Pode ser ajuizada pelo Ministério Público ou outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas, para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor para obter reparação de danos. Por meio da ACP, pede-se que os réus sejam condenados à obrigação de fazer ou deixar de fazer determinado ato, com a imposição de multa em caso de descumprimento da decisão judicial.

Ação de conhecimento ou declaratória: Ação de conhecimento que possui a pretensão de declarar judicialmente a existência ou inexistência de uma determinada relação jurídica.

Ação de reintegração de posse: Ação pela qual o possuidor de uma coisa avoca a proteção da Justiça para reaver o que lhe foi usurpado ou espoliado.

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): Ação que tem por objeto principal a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. É proposta perante o Supremo Tribunal Federal quando se tratar de inconstitucionalidade de norma ou ato normativo federal ou estadual perante a Constituição Federal. Ou será proposta perante os Tribunais de Justiça dos Estados quando se tratar de inconstitucionalidade de norma ou ato normativo estadual ou municipal perante as Constituições Estaduais. Se julgada improcedente, a Corte declarará a constitucionalidade da norma ou ato.

Ação Popular: Ação que pode ser proposta pelo cidadão (aquele dotado de direitos políticos), cujo objetivo é o interesse público. Pretende-se, com a ação popular, a decretação da nulidade do ato lesivo, não apenas a declaração, como disposto na lei específica. Em tese, todos os atos do Poder Público estão sujeitos à ação popular: atos administrativos, leis e decisões judiciais. A praxe, contudo, tem refugado a ação popular contra decisões judiciais, embora admitindo-a contra a lei.

Agravo de Instrumento: Recurso admitido contra decisões interlocutórias em que o agravo será processado fora dos autos principais na qual se deu a decisão impugnada. Esse agravo será interposto quando existir risco de a decisão causar lesão grave e de difícil reparação à parte, nos casos em que ocorrer inadmissão da apelação e nos casos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida.

Agravo Regimental: Espécie de recurso disciplinado no próprio regimento do tribunal que o adota, daí a denominação. Recurso ao plenário ou a uma turma contra despacho de desembargador ou ministro. Cabe quando a decisão do desembargador ou ministro negar um recurso apresentado.

Apelação: É um dos recursos de que se pode utilizar a pessoa prejudicada pela sentença a fim de que, subindo a ação à superior instância, e, conhecendo o mérito da apelação, pronuncie uma nova sentença, confirmando ou modificando a primeira decisão judicial.

Acórdão: decisão do Tribunal, proferida em grau de recurso por órgão colegiado (grupo de juízes ou ministros) É composto necessariamente por relatório (exposição geral sobre o assunto), voto (fundamentação da decisão tomada) e dispositivo (a decisão propriamente dita).

Citação: o ato pelo qual o réu ou o interessado é chamado a juízo a fim de se defender. No Processo Civil será feita a citação pelo correio, por oficial de justiça, por edital e por meio eletrônico.

Coisa Julgada: é o efeito da sentença transitada em julgado que, torna-se definitiva e imutável. Há dois tipos de coisa julgada: formal e material: a coisa julgada formal torna imutável a decisão apenas no processo, servindo também de pressuposto para a coisa julgada material. A coisa julgada material torna a decisão imutável, impedindo seu reexame, e que a mesma causa seja objeto de novo exame em outro juízo.

Comarca: limite de unidade judiciária que compreende um ou mais municípios que formam uma área contígua, território sobre o qual o juiz exerce a jurisdição (a competência de julgar).

Competência: Poder jurisdicional atribuído por lei ao magistrado para apreciar e julgar determinadas questões. Ou seja, a competência diz que causas, que pessoas, de que lugar, devem ser julgadas por determinado juiz.

Contestação: É uma das espécies da resposta do réu em que, no prazo de quinze dias, em petição escrita, dirigida ao juiz da causa, ao réu alega toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

Decisão: Denominação genérica dos atos do juízo, provocada por petições das partes ou do julgamento do pedido. Em sentido estrito, pronunciamento do juiz que resolve questão incidente.

Decisão interlocutória: É o ato pelo qual o magistrado (juiz, desembargador ou ministro) no curso do processo, decide questão incidente (ou seja, que não põe fim ao processo).

Decisão judicial: Todo e qualquer despacho proferido por um juiz ou tribunal, em qualquer processo ou ato submetido a sua apreciação e veredicto.

Decisão monocrática: Decisão proferida por um único juiz.

Direitos coletivos: São os que pertencem a determinado grupo, categoria ou classe de pessoas, de início indeterminadas, mas determináveis em algum momento posterior. Existe entre eles uma relação jurídica pré-estabelecida, anterior a qualquer fato ou ato jurídico.

Direitos difusos: São aqueles que possuem natureza indivisível e dizem respeito a uma massa indeterminada de pessoas, que não podem ser individualizadas. Por exemplo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porque afeta um número incalculável de pessoas, que não estão ligadas entre si por qualquer relação jurídica pré-estabelecida.

Direitos individuais homogêneos: São os que decorrem de um único fato gerador, atingindo as pessoas individualmente ao mesmo tempo e da mesma forma, mas sem que se possa considerar que eles sejam restritos a um único indivíduo. Os direitos dos consumidores são típicos direitos individuais homogêneos.

Doutrina: artigos e publicações de Juristas.

Duplo grau de jurisdição: Princípio da organização do Judiciário que determina a existência de instância inferior e superior. A primeira instância se constitui no juízo onde se inicia a ação principal, que vai da citação inicial válida até a sentença. A segunda instância é aquela em que se recebe a causa em grau de recurso que será julgada pelo tribunal.

Embargos de Declaração: Consiste num pedido que se faz ao próprio juiz ou tribunal que emitiu a sentença, para que ele esclareça obscuridades e omissões contidas nesta.

Embargos Infringentes: É recurso cabível quando não for unânime o julgamento proferido em apelação e em ação rescisória.

Ementa: Parte integrante do voto, contendo síntese das principais matérias, com a finalidade de identificar o conteúdo do julgado e facilitar captação de dados para jurisprudência. É redigida na primeira folha, após os dados cadastrais e antes do relatório.

Erga omnes: contra todos.

Inicial: Petição escrita, endereçada ao juiz competente, propondo uma ação e instaurando, com a citação do réu, o processo civil. A inicial deve, obrigatoriamente, conter: o nome e a qualificação das partes, o fato e o fundamento do direito, o pedido, o valor da causa e o requerimento para citação do réu. A petição inicial equivale à denúncia, promovida pelo Ministério Público, na ação penal, e à reclamação, no direito processual do trabalho.

Initio litis: início da lide.

Instância: Grau da hierarquia do Poder Judiciário. A primeira instância, onde em geral começam as ações, é composta pelo juízo de direito de cada comarca, pelo juízo federal, eleitoral e do trabalho. A segunda instância, onde são julgados recursos, é formada pelos tribunais de Justiça e de Alçada, e pelos tribunais regionais federais, eleitorais e do trabalho. A terceira instância é formada pelos tribunais superiores (STF, STJ, TST, TSE) que julgam recursos. Jurisdição ou foro competente para proferir julgamento.

Interesses Coletivos: São interesses que não podem ser quantitativamente partilhados entre os integrantes de um grupo determinado ou determinável de pessoas, que se encontram unidas por uma relação jurídica comum.

Interesses Difusos: São interesses que não podem ser quantitativamente divididos entre os integrantes de um grupo indeterminável de pessoas, reunidas pela mesma situação de fato.

Interesses individuais homogêneos: São os interesses que podem ser quantitativamente divididos entre os integrantes de um grupo determinado ou determinável de pessoas, unidas pela origem comum (p. ex., os consumidores do mesmo bem produzido em série, com o mesmo defeito).

Interesse Interindividual: interesses entre indivíduos.

Interesse Público: (em sentido estrito) é o interesse do Estado. Em sentido amplo é o interesse abstrato da sociedade como um todo.

Interesse Transindividual: ou coletivos (em sentido amplo), referem-se a grupos de pessoas. Excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam a constituir interesse público.

Jurisprudência: conjunto de reiteradas decisões no mesmo sentido que constituem fonte de direito.

Lei complementar: É um tipo de Lei que possui a finalidade de complementação das normas expressamente previstas na Constituição Federal, podendo ser aprovada somente se obtiver aprovação da maioria absoluta dos membros de cada Casa do Congresso Nacional (votos acima de 50 %).

Legitimidade das partes: é o titular da relação jurídica de direito material legitimado a apresentar recurso/processo originário (legitimidade ativa) ou dele se defender (legitimidade passiva), tais como na hipótese do sucumbente na ação, do terceiro prejudicado ou do Ministério Público.

Lide: Conflito de interesses manifestado em Juízo. A lide se compõe mediante a propositura de uma ação, consistindo, portanto, na substância fática desta. É, por vezes, um termo empregado como sinônimo de ação.

Litisconsórcio: Situação em que uma das partes é constituída de duas ou mais pessoas, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito; entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir; ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito.

Necessário: Ocorre por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, quando o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes, caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo.

Facultativo: É espécie de litisconsórcio estabelecido pela vontade das partes.

Mandado de Segurança: Garantia fundamental destinada a proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; pode ser coletivo pode e impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Medida Liminar ou liminar: Ordem judicial que determina uma providência a ser tomada antes da discussão do feito (no início do processo, com ou sem audiência com a outra parte), com a finalidade de resguardar direitos.

Mérito: Questão de fato ou de direito que é objeto essencial de uma lide. Em outras palavras, mérito é tudo que se relacione com a substância do pedido (o mérito é o pedido).

Ministério Público: Instituição incluída entre as funções essenciais ao funcionamento da Justiça na Constituição de 1988 (arts. 127 a 130). Seus objetivos são fiscalizar o cumprimento da lei, defender a democracia e os direitos individuais, coletivos e difusos. Os membros do Ministério Público dos estados e do Distrito Federal são promotores e procuradores de Justiça. Os membros do Ministério Público Militar são promotores e procuradores de Justiça Militar. Os membros do Ministério Público do Trabalho são procuradores do Trabalho. Os membros do Ministério Público Federal são procuradores da República.

Norma: Aquilo que se estabelece como base ou medida para a realização ou a avaliação de alguma coisa; norma de serviço; normas jurídicas; normas diplomáticas; princípio, preceito, regra, lei, modelo, padrão; norma de conduta, de ação; tipo concreto ou fórmula abstrata do que deve ser, em tudo o que admite um juízo de valor.

Pluralismo Jurídico: existe sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica, que pode estar fundamentada na organização econômica, racial, profissional ou pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, um período de transformações revolucionárias; ou pode ainda resultar da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social.

Processo: Atividade por meio da qual se exerce concretamente, em relação a determinado caso, a função jurisdicional, e que é instrumento de composição das lides; pleito judicial; litígio; conjunto de peças que documentam o exercício da atividade jurisdicional em um caso concreto; autos.

Recurso: Instrumento para pedir a mudança de uma decisão, na mesma instância ou em instância superior.

Recurso Ex-offício: recurso determinado por obrigação oficial, legal, que não necessita da iniciativa das partes.

Relator: magistrado sorteado para estudar o processo e proferir voto/decisão monocrática/despacho.

Relatório: exposição dos pontos controvertidos sobre o que versar o recurso, lançada nos autos pelo Relator.

Responsabilidade civil solidária: Obrigação que uma pessoa tem de assumir, por determinação legal, as conseqüências jurídicas advindas dos seus atos. Pode ser oriunda de negócio jurídico, de ato ilícito ou de lei. Solidária quando dividida entre os vários réus.

Representante do Parquet: Representante do Ministério Público.

Revisor: Magistrado que confirma, completa ou corrige o relatório do magistrado relator. É sempre o magistrado mais antigo no tribunal depois do relator

Segredo de Justiça: proibição legal de publicidade de atos processuais para resguardar interesse público e para evitar constranger os interessados.

Sentença: É a decisão do juiz que extingue o processo sem exame do mérito (objeto da ação), ou que resolve o mérito, ainda que não extinga o processo. As sentenças serão proferidas com observância aos requisitos essenciais: o relatório, que conterá os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões, que as partes lhe submeterem.

Sub judice: Em trâmite judicial. Diz-se da causa sobre a qual o juiz ainda não se pronunciou.

Termo ou Compromisso de Ajustamento de Conduta: É um termo de compromisso, responsabilidade e ajustamento de conduta celebrado entre um ente e o Ministério Público, quando houver violação de algum direito da sociedade.

Trânsito em julgado: Expressão usada para uma decisão (sentença ou acórdão) de que não se pode mais recorrer, seja porque já passou por todos os recursos possíveis, seja porque o prazo para recorrer terminou. Nesse caso, dá-se o trânsito em julgado, e a decisão pode ser executada.

Turma Julgadora: órgão jurisdicional colegiado, composto por vários magistrados destacados para julgar determinado processo, e organizado de acordo com as normas estabelecidas no Regulamento Interno do Tribunal de Justiça.

Voto: pronunciamento da decisão de um magistrado acerca da causa em julgamento.

Voto Vencido: O que é dado em separado, num tribunal judiciário, pelo membro divergente da maioria, fundamentando ele ou não a divergência.

ANEXOS

ANEXO A

Roteiro para entrevista com
Fábio Feldmann

1) Momento pré-constituinte

Quais foram os preparativos do setor ambiental para a Constituinte?

De que momento você participou?

Apoio à área ambiental

2) Quais foram as lideranças/ grupos que encamparam a inclusão do capítulo de meio ambiente na CF?

Texto Anteprojeto

3) Qual era a idéia inicial de texto (ou conteúdo mínimo)?

Ele foi negociado entre quais grupos antes de apresentado à subcomissão?

Baseou-se no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos?

Ou o texto foi construído no âmbito da própria subcomissão?

4) Na Subcomissão Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, quais foram as preocupações que guiaram a organização dos trabalhos?

Você avalia que o tema do meio ambiente recebeu a atenção devida?

5) O texto referente ao meio ambiente recebeu emendas populares?

6) Qual tema dentro do ambiental foi o mais polêmico e controvertido durante todo o processo de aprovação?

7) Alguma parte das inclusões realizadas ao longo do processo você considera ter dificultado (tornado inócua) a aplicação do texto constitucional?

7) Qual foi a avaliação do movimento ambientalista após a aprovação do texto constitucional?

8) E hoje, como você avalia a aplicação da legislação ambiental no Brasil?

ANEXO B

Tabela 3.1

Comparação dos textos em cada fase da Constituinte

Capítulo do meio ambiente

1o Regimento Interno						2o Regimento Interno			
Projeto aprovado na Subcomissão Vii b- de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente (25/05/1987)	Projeto aprovado na Comissão Temática VII - Comissão da Ordem Social (12/06/1987)	Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização	Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização	Projeto Final da Comissão de Sistematização	Projeto “A” da Comissão de Sistematização	Projeto “B”da Comissão de Sistematização	Projeto “C”	Projeto “D” ou FINAL	
art. 35 - Todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção é dever do Poder Público e da coletividade, para uso das presentes e futuras gerações.	art. 109 - O meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum ao qual todos têm direito, devendo os poderes públicos e a coletividade protegê-lo para as presentes e futuras gerações.	Art.295 Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações.	Art.255 Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.	Art.262 Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.	Art.262 - Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.	art. 228 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	art. 228 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	
art. 38 - Compete ao Poder Público:	art. 110 - Incumbe ao Poder Público:	parag.1 Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe o Poder Público:	parag. 1 Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe o Poder Público:	parag.1 Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe o Poder Público:	parag.1 Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe o Poder Público:	parag. 1 Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe o Poder Público:	parag.1 Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe o Poder Público:	parag.1 Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe o Poder Público:	
art. 38, I - manter os processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, preservar a diversidade genética e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - manter os processos ecológicos essenciais e garantir o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;	

[illegible]

art.38, XVI - fiscalizar as instituições públicas e privadas relacionadas à pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir o respeito aos valores éticos e a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar indesejável alteração.	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;	II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
art. 38, VII - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em razão de sua importância ecológica, social, paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	IV - definir, mediante lei, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedado qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;	III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção;
art. 38, XV - instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes, de forma a assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais;	V - Instituir o gerenciamento costeiro, a fim de garantir o desenvolvimento sustentado dos recursos naturais.						

[illegible]

art. 38, XII - proteger a fauna silvestre, vedando-se na forma da lei, práticas que a exponha à crueldade, ao risco de extinção, à captura ou ao cativeiro para fins lucrativos, à caça ou pesca predatórias.	XII - tutelar a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.	VIII- proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.
art. 38, XIII - proteger os animais domésticos ou aqueles dos quais se faça uso econômico, contra práticas que os submetam à crueldade;								
	XIII - instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, tendo como unidade básica a bacia hidrográfica e integrando sistemas específicos de cada unidade da Federação.							

art. 40 - A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitação e restrições legais e administrativas relacionadas à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas lacunas ou deficiências ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.	art. 111 - A União, os Estados e os Municípios, ouvido o Poder Legislativo, podem estabelecer, concorrentemente, restrições legais e administrativas visando à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, prevalecendo o dispositivo mais severo.							parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.	
art. 41 - A exploração dos recursos minerais fica condicionada à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado, a serem exigidas expressamente nos atos administrativos relacionados à atividade.	art. 114 - A exploração dos recursos minerais fica condicionada à conservação ou recomposição do meio ambiente afetado, as quais serão exigidas expressamente nos atos administrativos relacionados à atividade.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, após a exaustão das jazidas e lavras, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.	parag. 2 Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.	
art. 41, parágrafo único - Os atos administrativos de que trata o caput dependerão de aprovação do poder público municipal.	art. 114, parágrafo único - Os atos administrativos de que trata o caput dependerão da aprovação do órgão estadual a que estiver afeta a política ambiental, ouvido o Município.								

art. 36 - As práticas e condutas deletérias ao meio ambiente, à saúde dos indivíduos e à segurança dos trabalhadores, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes para sua proteção, serão consideradas crime inafiançável, na forma da lei.	art. 119 - As práticas e condutas lesivas ao meio ambiente, bem como a omissão e desídia das autoridades competentes para sua proteção, serão consideradas crime, na forma da lei.	art. 296 As práticas e condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar integralmente os danos causados.	parag. 3 As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, aplicando-se, relativamente aos crimes contra o meio ambiente, o disposto no artigo 194, par.4, desta Constituição.	parag. 3 As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, aplicando-se, relativamente aos crimes contra o meio ambiente, o disposto no artigo 202, par.5.	parag. 3 As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.	parag. 3 As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.	parag. 3 As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.
art. 36, parag. 1 - Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento de pena.	art. 119, parag. 1 - As práticas de que trata este artigo serão equiparadas, pela lei penal, ao homicídio doloso, quando produzirem efeitos letais ou danos graves e irreversíveis à saúde de agrupamentos humanos.						
art. 36, parag. 2 - O responsável é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados pela sua ação ou omissão.	art. 119, parag. 2 - O responsável é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar integralmente os danos causados pela sua ação ou omissão.						

art. 39 - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.	art. 112 - Dependem de prévia autorização do Congresso Nacional: a) Os planos e programas relativos à utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal e da Zona Costeira; b) a instalação, ou ampliação de usinas hidroelétricas de grande porte, de industriais de alto potencial poluidor, e de depósitos de objetos nucleares, após consulta plebiscitária à comunidade local interessada.	art. 295 par.3 A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.	parag.4 A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.	parag.4 A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.	parag.4 A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.	parag.4 A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.
art. 39, parágrafo único - O poder público criará Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente;						
art. 43 - A instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional.	art. 113 - Proíbi-se a instalação e funcionamento de reatores nucleares para produção de energia elétrica, exceto para finalidade científicas.					

art. 43, parag. 1 - As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.	para. 1 - As demais atividades nucleares serão controladas pelo Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.									
art. 43, parag. 2 - A responsabilidade por danos decorrentes de atividade nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.	parag. 2 - A responsabilidade por danos decorrentes da atividade nuclear independente da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.									
art. 44 - Proíbe-se a importação; pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade.	parag.3 - Proibi-se a importação, fabricação e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade prevista na Constituição.									
	art. 295 parag. 4 - As terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, são indisponíveis.	parag. 5 As terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, são indisponíveis.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	parag. 5 - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.	

[illegible]

[illegible]

art. 46 - Os órgãos de direção das instituições públicas ambientais serão constituídos na forma de colegiado, onde estarão representadas as associações ambientais de âmbito nacional, com pelo menos em terço dos votos.								
art. 47 - As propriedades, quer florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas, reconhecidas como de interesse municipal, estadual e/ou internacional, serão isentas de quaisquer tributos.								
art. 47, par. 1 - Os proprietários das áreas acima definidas terão tratamento fiscal diferenciado.								
art. 47, par. 2 - Lei complementar disciplinará a matéria.								

ANEXO C

Tabela 3.2

Comparação dos textos em
cada fase da Constituinte

Capítulo da política urbana

1 Regimento Interno				2 Regimento Interno			
Projeto Aprovado na Subcomissão VI b – da Questão Urbana e Transporte (data de aprovação 24/05/1987)	Projeto aprovado na Comissão Temática VI – da Ordem Econômica	Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização	Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização	Projeto “A” da Comissão de Sistematização	Projeto “B” da Comissão de Sistematização	Projeto “C”	Projeto “D” ou FINAL
	Art. 32 – O parcelamento do solo urbano é de exclusiva competência do Município ou do Distrito Federal.				Art. 187 – 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.	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.	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.
					Art. 187, parág. 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades acima de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.	Art. 182, parág. 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades acima de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.	Art. 182, parág. 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades acima de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
		Art. 244, parág. 1º - A propriedade urbana cumpre sua	Art. 200, parág. 1º - A propriedade urbana cumpre sua função	Art. 214 – A propriedade urbana cumpre	Art. 187, parág. 2º - A propriedade urbana cumpre sua função	Art. 182, parág. 2º - A propriedade urbana cumpre sua	Art. 182, parág. 2º - A propriedade urbana cumpre sua função

Art.1º - É garantido a todos , para si e para a sua família, o acesso a moradia digna, com infra-estrutura urbana adequada, que lhes preserve a segurança e a intimidade.	Art.17- É garantido a todos, para si e para a sua família, acesso a moradia digna, com infra-estrutura urbana adequada, de forma que lhes preserve a segurança e a intimidade		função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa em plano urbanístico, aprovado por lei municipal, obrigatório para os municípios com mais de cinqüenta mil habitantes.	social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa em plano urbanístico, aprovado por lei municipal, obrigatório para os municípios com mais de cinqüenta mil habitantes.	social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.	função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.	social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
		Art. 200 – O direito de propriedade, que tem função social, é reconhecido e assegurado salvo nos casos de desapropriação pelo Poder Público.					
Art.2º - É assegurado o direito de propriedade, subordinado à sua função social, salvo caso de desapropriação	Art. 31 – As desapropriações urbanas serão sempre pagas à vista e em dinheiro.	Art.244, parág.3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão pagas, previamente, em	Art. 200, parág. 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão pagas, previamente, em	Art. 214, parág. 2º - As desapropriações de imóveis urbanos serão	Art. 187, parág. 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em	Art. 182, parág.3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa	Art. 182, parág.3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa

por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ao preço de mercado, com imissão de posse imediata.		dinheiro sendo que o Poder Público, com base em plano urbanístico, pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado, ou subutilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, estabelecimento de imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, com cláusula de exata correção monetária e juros legais.	dinheiro, facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área territorial incluída em plano urbanístico aprovada pelo Poder Legislativo, exigir, nos termos da lei, do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado, ou subutilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, estabelecimento de imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, mediante títulos da dívida pública, de	pagas, previamente, em dinheiro, facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área territorial incluída em plano urbanístico aprovada pelo Poder Legislativo, exigir, nos termos da lei, do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado, ou subutilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, estabelecimento de imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de	dinheiro.	Art. 187, parág. 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para ares incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal , do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não- utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas,	Art. 182, parág. 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para ares incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal , do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não- utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo	indenização em dinheiro.
---	--	---	--	--	-----------	--	---	--------------------------

			os juros legais.	emissão previamente aprovada pelo Senado da República, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.	assegurados o valor real da indenização e os juros legais.	mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.	Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
Art.3º - Toda moradia adquirida através do usucapião ou doação do poder público será considerada como bem de família e se destinará exclusivamente à moradia do adquirente e de sua família, ficando isenta de execução por dívidas, salvo as que provierem dos impostos relativos ao mesmo imóvel.							
Art.3º, parág.1º - A moradia, nas condições do caput deste artigo, não poderá ter outro destino e nem ser alienada, salvo se para compra de outro imóvel, de maior valor econômico, em cujo caso o segundo imóvel							

conservará os atributos de destinação, isenção de execução por dívidas e inalienabilidade, de que trata este artigo.								
Art.3º, parag 2º - O registro da escritura de compra e venda do imóvel original somente será feita com a anexação da escritura de compra e venda do segundo imóvel adquirido, devidamente registrado no cartório competente.								
Art.3º, parag.3º - A isenção de execução por dívida, a destinação e inalienabilidade, durarão enquanto vierem os cônjuges e até que os respectivos filhos atinjam a maioridade.								
Art. 4º - Aquele que, não sendo proprietário de imóvel urbano ou rural, possuir como seu, por cinco anos ininterruptos, de boa-fé, sem oposição e com justo título, imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área, adquirir-lhe-á o domínio, podendo	Art. 21 – Aquele que, não sendo proprietário de imóvel urbano ou rural, possuir como seu, por cinco anos ininterruptos, de boa-fé e sem oposição, imóvel urbano de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados de área,	Art. 237 – Aquele que possuir como seu imóvel urbano, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou	Art. 201 – Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja	Art. 215 - Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou	Art. 188 - Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou	Art. 183 - Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja	Art. 183 - Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja	Art. 183 - Aquele que possuir como seu imóvel urbano, com área até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja

requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para o registro de imóveis.	adquirir-lhe-á o domínio, podendo requerer ao Juiz que assim o declare, por sentença, a qual lhe servirá de título para matrícula no registro de imóveis.	rural.	proprietário de outro imóvel urbano ou rural.	de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.	rural.	não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.	proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
Art. 4º, parág. 1º - Somente terá o direito ao domínio de que trata o caput deste artigo o possuidor que tiver construído moradia própria para sua família, ainda que precária a edificação.					Art. 188, parág. 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.	Art. 183, parág. 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.	Art. 183, parág. 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
Art. 4º, parág. 2º - O direito previsto neste artigo será reconhecido apenas uma vez, ao mesmo possuidor.	Art. 30 - O usucapião urbano será concedido somente uma única vez.	Art. 237, parág. 1º - O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.	Art. 201, p.u. - O direito previsto neste artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.	Art. 215, p.u. - O direito previsto neste artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.	Art. 188, parág. 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.	Art. 183, parág. 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.	Art. 183, parág. 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.
Art. 5º - Bens público não serão adquiridos	Art. 21, p.u. - Os bens públicos não					Art. 183, parág. 3º - Os bens públicos	Art. 183, parág. 3º - Os bens públicos não

[illegible]

destinado a financiar a aquisição de terrenos e a construção e compra de moradias, bem como a implantação de infraestrutura urbana.							
Art. 8º, p.u. – São exclusividades deste sistema a captação e a aplicação dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e de cadernetas de poupança; a lei definirá um percentual, nunca inferior a quarenta por cento, para atendimento as cidades de pequeno porte.							
Art.9º - Lei Complementar poderá estabelecer regiões metropolitanas, por agrupamento de municípios integrantes da mesma região do Estado, para a organização e a administração dos serviços públicos intermunicipais de peculiar interesse metropolitano, sempre que o atendimento destes serviços ultrapassar o território municipal e impuser o emprego de recursos	Art. 18 – A União, mediante Lei Complementar, definirá os critérios básicos para o estabelecimento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dispondo sobre a sua autonomia, organização e competência.	Art. 238 – A União, mediante Lei Complementar, definirá os critérios básicos para o estabelecimento de regiões metropolitanas, cabendo ao Estado dispor sobre a autonomia, organização e competência da região metropolitana constituída para execução de funções e serviços de interesse		Art. 216 – Os Estados poderão, mediante lei complementar, criar regiões metropolitanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limitrofes, para integrar a organização, o planejamento, a programação e a execução de funções públicas de interesse metropolitano ou			

comuns.		comum.		microrregional, atendendo aos princípios de integração espacial e setorial.			
Art. 10 – São considerados de interesse metropolitano, entre outros, os seguintes serviços:							
Art. 10, I – saneamento;							
Art. 10, II – ocupação e uso do solo metropolitano;							
Art. 10, III – transportes, sistema viário, eletrificação e limpeza urbana;							
Art. 10, IV – aproveitamento dos recursos hídricos;							
Art. 10, V – proteção do meio ambiente e controle da poluição;							
Art. 10, VI – educação, cultura e saúde pública;							
Art. 10, VII – lazer, desporto e turismo;							
Art. 10, VIII – segurança pública;							
Art. 10, IX – outros serviços considerados de interesse metropolitano por lei estadual.							
Art. 11 – A União, os							

Estados e os Municípios integrantes da Região Metropolitana e Aglomerados Urbanos consignarão, obrigatoriamente, em seus respectivos orçamentos, recursos financeiros compatíveis com o planejamento, a execução e continuidade das funções públicas de interesse comum.								
Art. 12 – Lei Estadual disporá sobre a autonomia, a organização e a competência da Região Metropolitana, como entidade pública e territorial de governo metropolitano, podendo atribuir-lhe:								
Art. 12, I – delegação para promover a arrecadação de taxas, contribuições de melhoria, tarifas e preços, com fundamento na prestação de serviços públicos de interesse metropolitano;								
Art. 12, II – competência para expedir normas em								

matéria de interesse da região.							
Art. 12, parág. 1º - Cada Região Metropolitana criará seu Conselho Metropolitano, composto por todos os prefeitos integrantes da Região, e expedirá seu próprio Estatuto, que será aprovado na 1ª Assembleia Legislativa do Estado, respeitadas a Constituição e a legislação aplicável.							
Art. 12, parág. 2º - Poderão participar do Conselho Metropolitano representantes do Estado e da União, na forma estabelecida no Estatuto Metropolitano, assegurada a maioria absoluta de prefeitos.							
Art. 13 – A União, os Estados e Municípios e as Regiões Metropolitanas estabelecerão mecanismos de cooperação e de atividades para assegurar a realização dos serviços metropolitanos.							
Art. 14 – Pertence à							

Região Metropolitana o produto da arrecadação do imposto de transmissão inter-vivos referente aos imóveis nela localizados.									
Art. 15 – As populações locais, através de manifestação de pelo menos 5% (cinco por cento) de seu eleitorado, poderão ter a iniciativa de projetos de lei, da cidade ou da região a que pertencam, conforme se disporá em Lei Complementar.	Art. 244, parág. 2º - A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.	Art. 200, parág.2º - A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.	Art. 214, parág. 1º - A população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do seu eleitorado, poderá ter iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros.						
Art. 16 – Será preservada a memória urbana conforme dispuser a lei.									
Art. 17 – O Plano Piloto de Brasília será preservado de acordo com sua concepção original, com as alterações promovidas até a data da promulgação da Constituição.									
Art. 18 – Compete à União:	Art. 23 – Compete à União:								
Art. 18, I – estabelecer	Art. 23, I –								

princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de transportes e viação;	estabelecer princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de transportes e viação;							
Art. 18, III – dar prioridade ao transporte coletivo em relação ao transporte individual;								
Art. 18, IV – explorar, diretamente, ou mediante concessão,permissão ou licença;								
Art. 18, VII – legislar sobre:	Art. 23, V – legislar sobre:							
Art. 18, VII, c) – tráfego e trânsito nas vias terrestres;	Art. 23, V, b) – tráfego e trânsito nas vias terrestres;							
Art. 18, VII, e) – direito urbanístico, diretrizes de ocupação e uso do solo e desenvolvimento urbano e regional;	Art. 23, V, d) – direito urbanístico, diretrizes de ocupação e uso do solo e desenvolvimento urbano e regional;							
Art. 18, VII, f) – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões de desenvolvimento urbano e regional;								
Art. 18, VII, g) – proteção ao meio ambiente e controle da poluição;	Art. 23, V, f) – proteção ao meio ambiente e controle da poluição;							

[illegible]

serviços, assegurando:	responsabilidade pela oferta e qualidade dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, cumprindo o planejamento e gerenciamento através do processo de contratação de empresas privadas que, no prazo máximo de quatro anos, substitua as concessões em vigor.	essencial, de responsabilidade do Estado, podendo ser operado subsidiariamente através de concessão ou permissão.				
Art. 24, parág. 1º, a) – a compatibilização do transporte com o zoneamento e uso do solo;						
Art. 24, parág. 1º, b) – a integração física, operacional e tarifária das diversas modalidades;						
Art. 24, parág. 1º, c) – a participação do usuário, através da democratização da gestão desses serviços.						
Art. 24, parág. 2º – São desobrigados do pagamento de tarifa de transporte coletivo de passageiros urbanos os	Art. 26 - São desobrigados do pagamento de tarifa de transporte coletivo de					

ANEXO D

Legislação vigente considerada na análise da Jurisprudência E – Ementas TJ/SP

Lei 4.771/65

O Código Florestal surge em 1934, como uma norma voltada para a proteção de ecossistemas de valor estético e cultural, “porções intocadas da natureza”, como preconizavam os naturalistas. Em sua reforma, realizada pelo governo militar em 1964, a tutela dos bens ambientais se subordina a novos interesses, voltados ao interesse econômico. O Código Florestal, alterado em 1965, passa a contemplar as florestas existentes em território nacional e as demais formas de vegetação úteis, como “bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.” (artigo 1º, Lei Federal 4.771/65).

Leis Estaduais 898/75 e 1.172/76

Essas leis instituíram um sistema de licenciamento e controle das atividades nas Áreas de Proteção aos Mananciais. O modelo propôs uma forte restrição à ocupação, baseando-se em limitações ao uso do solo de acordo com a densidade populacional desejada para viabilizar a autodepuração dos recursos hídricos, sem considerar a possibilidade de utilização de sistemas de tratamento de esgotos. A ocupação deveria se tornar cada vez mais rarefeita conforme se afastasse das áreas de primeira categoria, margens das represas e das áreas mais frágeis ambientalmente, como corpos d’água, topos de morros, áreas inundáveis, com cobertura vegetal e de alta declividade, onde não deveria haver edificações. Em círculos concêntricos foram definidas as outras áreas, de segunda categoria, dentro dessa categoria foram definidas classes, de acordo com a densidade que se pretendia de ocupação parando-se das áreas mais urbanizadas para as menos (classe A – densidade superior a 30 hab/ha, quota ideal de terreno de 500m², classe B – densidade entre 25 hab/ha e 34 hab/ha, lotes de 1.500 a 2.000 m² e classe C, densidade máxima entre 6 e 24 hab/ha, chácaras de recreio, lotes ainda maiores) (São Paulo, SMA/GTLPM, 1998 apud MARTINS, 2006). Por outro lado, a legislação admitiu, além do uso residencial, o industrial (de acordo com zoneamento industrial, ainda mais restritivo) e o terciário, incluindo áreas de lazer, hortas, áreas de reflorestamento e extração vegetal, desde que não prejudiciais ao manancial. A pretensão era a de limitar a expansão urbana da cidade de São Paulo no vetor sul e liberá-la no sentido leste-oeste (MARTINS, 2006).

Lei 9.866/97

A Lei 9.866/97 estabelece a Nova Política de Proteção dos Mananciais do Estado de São Paulo, possibilita a realização de obras emergenciais para a recuperação dos Mananciais, com a manutenção dos assentamentos anteriormente existentes, por meio da formulação de plano emergencial. A realização de obras emergenciais (abastecimento de água, tratamento sanitário de efluentes, drenagem de águas pluviais, contenção de

erosão, estabilização de taludes, fornecimento de energia elétrica, prevenção e controle da poluição das águas e revegetação) estava condicionada às hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresentassem riscos à vida e à saúde pública, comprometendo a utilização do manancial para abastecimento público de água.

Essa possibilidade seria viável até que fossem promulgadas as leis específicas para as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRMs prevista na Lei Estadual 7.633/91, que estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e adota as bacias hidrográficas como Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI.

Lei federal 6.766/79 (e alterações)

Estabelece padrões urbanísticos que devem ser cumpridos para aprovação da implantação de um loteamento urbano, incluindo aí tamanho mínimo dos lotes, restrições a ocupação do solo impróprios à edificação, áreas que devem ser doadas ao Poder Público para a implantação de sistema de circulação, áreas verdes e institucionais e equipamentos públicos. No mais, estabelece uma área de 15 metros de distância dos corpos d'água, onde não é permitida edificação.

ANEXO E

Ementas do Tribunal de Justiça
de São Paulo TJ/SP

EMENTAS GRUPO 1

TOTAL: 18

1) INDENIZAÇÃO - danos morais e patrimoniais - ilegitimidade passiva ad causam da Fazenda do Estado e da municipalidade porque identificado o causador direto do dano - agravo retido improvido. INDENIZAÇÃO - danos morais e patrimoniais - pretendida majoração do quantum indenizatório - culpa concorrente do autor que, embora na modalidade de "culpa decisiva", teoria pela qual a culpa do outro absorve a do autor, não lhe tira o direito à indenização - recurso do autor provido em parte e não provido o da ré. (Apelação Cível, 38.348-4/5, partes: José Ramos Silva X Rhodia S/A, relator Ruy Camilo, Cubatão, 1998).

2) Ação indenizatória por danos à saúde e benfeitorias - Ação proposta por ocupantes de terras que não lhes pertenciam e que era antigo depósito de substâncias tóxicas - Dano à saúde incomprovado - Perda do direito a benfeitorias, posto introduzidas em imóvel alheio - Edificações que nem podem ser consideradas benfeitorias - Art. 63 do CC - Ação julgada improcedente - Decisão mantida - Recurso desprovido. (Apelação Cível, 055.331.4/2, partes: José Carlos dos Santos e outra X Rhodia S/A, relator Oswaldo Breviglieri, Cubatão, 1998).

3) PROCESSO - Responsabilidade Civil - Dano ao meio ambiente - Cubatão - Aterramento de substância poluidora - Moradia clandestina em área contaminada - Legitimidade de Parte - Danos materiais - Dano moral - Não demonstrado nexo de causalidade entre o fato e a alegada omissão do Estado e do Município, não se justifica sua inclusão no pólo passivo - Danos materiais comprovados devem ser indenizados, pois a sucessora da empresa responsável pelo impróprio descarte do poluente assume seus deveres e obrigações, ressarcindo os prejuízos que causou a terceiros - A conduta ilícita e perigosa do autor, fixando moradia no perímetro de um lixão, não afasta a responsabilidade da poluidora, mas afasta a presunção de dano moral - Dado provimento parcial ao recurso da ré, improvidos o agravo retido e a apelação do autor. (Apelação Cível, 063.343-5/4-00, partes: José Edson de Lira Barbosa e Rhodia S.A, relatora Teresa Ramos Marques, Cubatão, 2000).

4) Indenizatória - Danos morais e materiais - Alegações de contaminação por produto químico, altamente tóxico e de prejuízo pela perda da casa onde vivia. - Prova pericial-médica - Realização de exames físicos e laboratoriais - Demonstração inequívoca da ausência de qualquer lesão, seqüela ou doença decorrente de intoxicação por exposição a elementos químicos, no habitat natural do autor - Transferência para conjunto habitacional, dotado de saneamento básico, a compensar eventual prejuízo pela perda da casa - Aplicação do art. 159, do Código Civil - Ilegitimidade passiva "ad causam" da Municipalidade reconhecida - Ação julgada improcedente - Agravo retido da Fazenda do Estado prejudicado - Agravo retido e recurso da autora não providos. (Apelação Cível, 095.615.4/1-00, partes: Agmar Rosalina Albino X Rhodia S/A, relatora Zélia Maria Antunes Alves, Cubatão, 2000).

5) INDENIZAÇÃO DANOS PATRIMONIAL E À SAÚDE - Imputação genérica. Autor que residia num "lixão", em propriedade pública. Saúde do autor não afetada. Verdadeira aventura judicial. PROVIMENTO NEGADO. (Apelação Cível, 74.830-5/2-00, partes: José Miguelino Gonçalves, relator Viana Santos, Cubatão, 2000).

6) 1. INDENIZAÇÃO. Responsabilidade Civil. dano moral. Intoxicação por resíduos industriais de hexaclorobenzeno (HCB), depositados em área próxima de habitação coletiva. Substância química capaz de provocar doenças malignas. Necessidade de freqüente acompanhamento médico da vítima até eventual eliminação orgânica. Ofensa ao direito subjetivo à segurança pessoal. Verba devida. Ação de indenização julgada, em parte, procedente. Provimento parcial ao recurso para esse fim. Configura dano moral reparável, a título de violação do direito à segurança pessoal, a condição orgânica de quem, intoxicado por

resíduos industriais hexadorobenzeno (HCB) fica exposto aos riscos de ser acometido por doença maligna. 2. INDENIZAÇÃO. Responsabilidade Civil. Dano moral. Ofensa a direito à segurança pessoal. Arbitramento. Juízo prudencial. Adequação à situação pessoal das partes. A indenização por dano moral é arbitrável mediante estimativa prudencial que leve em conta a necessidade de, com a quantia, satisfazer a dor da vítima e dissuadir, de igual e novo atentado, o autor da ofensa. Deve, por isso, adequar-se a condição pessoal das partes, por que não sirva de fonte de enriquecimento da vítima, nem agrave, sem proveito, a obrigação do ofensor. (Apelação Cível, 170.660-4/2-00, partes: Ana Lopes dos Santos X Rhodia S/A, relator Cezar Peluso, Cubatão, 2001)

7) Indenizatória - Dano morais e materiais - Alegações de contaminação por produto químico, altamente, tóxico e de prejuízo pela perda da casa onde viviam - Prova pericial-médica - Realização de exames físicos e laboratoriais - Demonstração inequívoca da ausência de qualquer lesão, seqüela ou doença decorrente de intoxicação por exposição a elementos químicos, no habitat natural dos autores - Transferência para conjunto habitacional, dotado de saneamento básico, a compensar eventual prejuízo pela perda da casa - Aplicação do art. 189, do Código Civil - Ilegitimidade passiva "ad causam" da Municipalidade reconhecida - Ação julgada procedente, em parte - Agravo retido e recurso dos autores não providos - Recurso da empresa-ré provido. (Apelação Cível, 121.549.4/2, partes: Nelson Couto e outra X Rhodia S.A e outra, relatora Zélia Maria Antunes Alves, Cubatão, 2002)

8) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Arguição de preliminares - Inequívoca a legitimidade do Ministério Público na defesa do meio ambiente e dos consumidores - Ilegitimidade passiva que se confunde com o mérito - Por ora, suficiente esclarecer que a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, bem como pelo fornecimento das unidades habitacionais é objetiva, uma vez que a agravante se encontra na mesma linha de desdobramento dos demais requeridos - Recurso não provido. (Agravo de Instrumento, 295.087-5/2, partes: SQG Empreendimentos e Construções Ltda. X Ministério Público, relator José Habice, Mauá, 2002).

9) LIMINAR - Ação civil pública cautelar - Conjunto habitacional construído sobre aterro sanitário — Possibilidade de dano ao meio ambiente e aos moradores – Medidas preventivas que visam garantir futura reparação - Admissibilidade – Recurso parcialmente provido. (Agravo de Instrumento, 260.176-5/8-00, partes: SQG Empreendimentos e Construções Ltda. X Ministério Público, relator José Habice, Mauá, 2002)

10) AÇÃO INDENIZATÓRIA - Contaminação dos autores, ocupantes de área situada em imóvel do Estado, por substâncias químicas tóxicas, depositadas ali, sem a cautela devida, causando grande impacto ambiental - Inexistência até o momento de diagnóstico específico de doença ou problema de saúde - Irrelevância - Configuração inequívoca de dano moral, em razão da submissão dos autores a grave e profundo desassossego psicológico decorrente, não só da sua sujeição a risco potencial de contração de doenças graves, como também da necessidade de abandonarem sua moradia - Dano material não configurado, posto que a destruição do prédio foi efetivada pelo próprio Poder Público, embora motivada por situação gerada pela ré - Recurso provido em parte. (Apelação Cível, 130.941-4/2, partes: Paulo Rodrigues da Cruz X Rhodia S.A, relator Sebastião Carlos Garcia, Cubatão, 2003)

11) AGRAVO DE INSTRUMENTO. Decisão que indefere o pedido de antecipação de tutela ante a ausência dos requisitos legais. Inteligência do § 2º, do art. 273, do CPC. Decisão mantida. Agravo improvido. (Agravo de Instrumento, 315.714-5/9-00, partes: Renan da Costa Sales e outro X Acumuladoras Ajax Ltda., relator Antonio Rulli, Bauru, 2003).

12) INDENIZATÓRIA - RESPONSABILIDADE CIVIL -DANO MATERIAL E MORAL - Intoxicação por resíduos industriais de hexaclorobenzeno (HCB) depositados irregularmente em área próxima de habitação coletiva - Exposição da autora à substância que, ademais, pode causar doenças malignas - Ofensa à integridade física e à saúde configurada - Realização de benfeitorias no local afetado que merece

indenizada em valor a ser calculado em liquidação de sentença - Fixação do dano moral em 150 salários mínimos - Recurso provido.

DANO MORAL - RESPONSABILIDADE CIVIL - Fixação em 150 salários mínimos - Natureza compensatória e sancionatória - Consideração da natureza do dano, do grau de culpa do agente, bem como na situação econômica das partes - Atendimento, ademais, na sua fixação aos critérios da razoabilidade e proporcionalidade - Recurso provido. (Apelação Cível, 218.375.4/0-00, partes: Maria das Graças Fernandes X Rhodia Brasil Ltda., relator Silvério Ribeiro, Cubatão, 2005)

13) Responsabilidade Civil. Danos materiais e morais. Contaminação do autor por produtos químicos despejados irregularmente em área próxima de habitação coletiva. Responsabilidade reconhecida. Recurso provido. (Apelação Cível, 215.021.4/3, partes: Airton Augusto de Andrade X Rhodia Brasil Ltda., relator Hamid Charaf Bdine Junior, Cubatão, 2005)

14) AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS JULGADA IMPROCEDENTE - CONTAMINAÇÃO DOS APELANTES POR PRODUTOS QUÍMICOS DESPEJADOS POR EMPRESA SUCEDIDA PELA APELADA EM TERRENO PÚBLICO, PRÓXIMO A LOCAL ONDE MORAVAM - RESPONSABILIDADE DA APELADA PELO DESPEJO DE TAIS PRODUTOS EVIDENCIADA, BEM COMO A REALIDADE DA CONTAMINAÇÃO SOFRIDA PELOS APELANTES - IRRELEVÂNCIA DA INEXISTÊNCIA DE SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS, EM SEUS ORGANISMOS, AO TEMPO DA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA JUDICIAL, PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DOS DANOS MORAIS PADECIDOS, EM VIRTUDE DO SOFRIMENTO, CONSTRANGIMENTO E DESCONFORTO ACARRETADOS PELO CONTATO QUE TIVERAM COM OS REFERIDOS PRODUTOS QUÍMICOS E PELOS RISCOS POTENCIAIS A QUE SUBMETIDOS - SITUAÇÃO QUE LHES ACARRETOU INEGÁVEIS DANOS MORAIS - PREJUÍZOS MATERIAIS ALEGADAMENTE SOFRIDOS EM VIRTUDE DESSE FATO, PORÉM, NÃO DEMONSTRADOS - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível com revisão, 202.383-4/4-00, partes: Luis Soares da Silva e outros X Rhodia Brasil Ltda., relator Márcio Antônio Boscaro, Cubatão, 2005).

15) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE - PREQUESTIONAMENTO DECLARADO - REJEIÇÃO. (Embargos de Declaração, 403.866-4/6-01, PARTES: Ari Leon Haratez e Sônia Haratez X Cofap Cia Fabricadora de peças e outros, relator Dimas Carneiro, Santo André, 2005).

16) EMENTA: INDENIZATÓRIA - RESPONSABILIDADE CIVIL -DANO MORAL - Intoxicação por resíduos industriais de hexaclorobenzeno (HCB) depositados irregularmente em aérea próxima de (habitação coletiva - Exposição da autora à substância que, ademais, pode causar doenças malignas - Dano moral -Equilíbrio entre a sanção e a compensação - Consideração da natureza do dano, grau de culpa do agente e condição social e econômica das partes - Critérios da razoabilidade e proporcionalidade - Fixação do dano moral em 150 salários mínimos - Recurso provido. (Apelação Cível, 439.181.4/6-00, partes: Maria Antônia Soares da Silva X Rhodia Brasil Ltda., relator: Silvério Ribeiro, Cubatão, 2006).

17) INDENIZAÇÃO, POR DANOS MORAIS E MATERAI - Contaminação por resíduos industriais (hexaclorobenzeno) -Negativa da ré quanto à deposição destes produtos no local indicado pela autora - Conseqüente necessidade de dilação probatória para deslinde da questão -Conhecimento do mérito inviável pela simples constatação de que a demandante, na atualidade, não sofre de qualquer mal, ou não mais registra sinais de contaminação — Resíduo químico que se aloja no tecido adiposo não permitindo sua detecção por simples exame de sangue - Seqüelas que ademais se protraem no tempo, podendo surgir muitos anos após a contaminação - Nexo causal não resolvido - Agravo retido provido para, anulada a sentença, determinar a produção de prova visando a apuração do tema em aberto, prejudicado o conhecimento do pelo. (Apelação Cível, 204.493.4/0, partes: Maria das Neves Mota de Santana X Rhodia Brasil Ltda., relator Galdino Toledo Júnior, Cubatão, 2006)

18) Indenização. Danos Materiais e morais. Contaminação por resíduos químicos. Despesas com benfeitorias não comprovadas na inicial. Dano à saúde não comprovado. Exames subsidiários solicitados pelo perito que não foram apresentados, apesar das diversas intimações. Preclusão da prova técnica. Ausente justa causa a ensejar a devolução dos autos à origem para nova perícia. Prova inexistente. Indenização indevida. Apelo improvido. (Apelação Cível, 268.456.4/0-00, partes: Creuza Maria Gomes e outro, Rhodia Brasil Ltda., relator Ana Luiza Liarte, Cubatão, 2006)

EMENTAS GRUPO 2

TOTAL 29 (em ordem cronológica)

1) "Ação Civil Pública. Dano Ambiental Construção de conjunto habitacional. Comprometimento parcial de área de conservação permanente. Aterramento resultante de introdução de melhoramentos. Área objeto de doação. 1. A doadora não responde pelo dano perpetrado pela donatária estatal responsável pelo levantamento do conjunto habitacional 2. O dano ocasionado sobre a área de conservação permanente é de responsabilidade exclusiva da empreendedora da obra executada segundo projeto de sua iniciativa. 3. A recuperação não poderá comprometer as construções edificadas, sendo omissa o pedido quanto a demolição. Recursos providos para Julgar improcedente a ação contra a Municipalidade, mantida a sentença quanto a litisconsorte." (Apelação Cível, 11.677-5/2, partes: Prefeitura Municipal de Jahu e CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano X Ministério Público do Estado de São Paulo, relator Demóstenes Braga, Jaú, 1998)

2) EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA _ Demanda ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para regularização do parcelamento implantado através do sistema de mutirões dos conjuntos habitacionais Rio das Pedras I, Rio das Pedras II, Vila Mara I e Vila Mara II, face a alegação de omissão da Municipalidade na implantação de infra-estrutura nos referidos conjuntos habitacionais - O auto de constatação lavrado pelo Sr. oficial de justiça (fls. 1063/1064), informa que as obras de infra-estrutura dos conjuntos habitacionais em questão foram executadas pela requerida - Pedido do autor prejudicado, face a realização das obras em questão - Reforma do r. julgado de primeiro grau para se julgar improcedente a ação _ Provimento dos recursos da Municipalidade e oficial, e improvimento do apelo do autor. (Apelação Cível 227.868.2/4-00 1998, São Paulo)

3) Ação Civil Pública - Ajuizamento pelo Ministério Público contra a Municipalidade de São Vicente e órgãos da Administração Direta e Indireta, por danos ao meio ambiente - Obras exigidas para o tratamento de esgoto de conjunto residencial -Indenização concedida pela sentença, com sujeição à execução de obras e serviços essenciais de saneamento básico - Reforma do julgado em grau de apelação - Improcedência da demanda - Embargos infringentes rejeitados --Votos vencidos. (Embargos Infringentes, 1.192-5/4-02, partes: Companhia de Habitação da Baixada Santista, SABESP – Cia Saneamento Básico de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Vicente, relator Márcio Bonilha, São Vicente, 1998).

4) Direito Processual Civil - Ação Civil Pública - Inadequação da ação civil pública para compelir o Poder Executivo a praticar ato administrativo discricionário, cuja oportunidade e convivência só a ele cabe sopesar - Carência da ação - Apelação desprovida. (Apelação Cível 25.905.5/1 1998, São Paulo)

5) EMBARGOS INFRINGENTES. Ação Civil Pública por danos ao meio ambiente. Exigência de realização de obras de tratamento de esgoto de conjunto residencial implantado pela COHAB Santista. Responsabilidade da SABESP, que segue os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, Poder Judiciário que não pode exigir a implantação das obras, sob pena de ferir o princípio da harmonia e independência dos poderes. Impossibilidade de transferência da responsabilidade pelas obras para a COHAB, que seguiu instruções da SABESP na implantação do referido conjunto. Embargos Infringentes rejeitados. (ACP, Embargos Infringentes 262.665-1/1-01 1999, partes: Companhia de Habitação da

Baixada Santista e SABESP – Companhia de Saneamento Básico de São Paulo X Ministério Público, relator: Viseu Júnior, São Vicente, 1999).

6) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Ministério Público é parte ativa legítima para propor ação civil pública, nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.347/85 - A inicial não é inepta pois da narração dos fatos e do direito, decorre logicamente o pedido deduzido na inicial - O prazo para indicar assistente técnico e formular quesitos já tinha se esgotado - O requerimento da COHAB no sentido de indicar o seu assistente técnico (fl. 459), foi expressamente indeferido (fl. 460), e não há notícia de recurso contra essa decisão - A sentença atendeu as normas contidas nos artigos 131 e 459 do CPC - O contraditório foi respeitado - Inexiste vulneração ao duplo grau de jurisdição - O Poder Judiciário não pode imiscuir em assuntos da Administração - Os recursos são providos para que as ações sejam julgadas improcedentes, obedecendo a fundamentação de outro julgado sobre a mesma matéria, com a finalidade de evitar decisões conflitantes - Recursos providos.(ACP, Apelação Cível, 262.665-1/1-01, partes: Companhia de Habitação da Baixada Santista e SABESP – Companhia de Saneamento Básico de São Paulo X Ministério Público, relator: Viseu Júnior, São Vicente, 1998).

7) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Projeto de mutirões da Municipalidade de São Paulo - Empreendimento de habitação popular, via de regra em área determinada de propriedade do Município, sem configuração de loteamento - Demanda promovida com o intuito de obrigar a regularização, parcelamento, edificações, uso e ocupação do solo - aplicabilidade da Lei n.º 6.766/79 - Sentença de procedência reformada - Reexame provisório e recurso da Prefeitura providos — O empreendimento de mutirões da Municipalidade de São Paulo, visando o atendimento à população carente, no tocante à habitação, via de regra em área de sua propriedade, não pode ser considerado loteamento, motivo pelo qual improcede ação civil pública visando a sua regularização, com as exigências da Lei n.º 6.766/79.(Apelação Cível 69.678.5/6 1999, São Paulo)

8) Ação Civil Pública - Urbanização e loteamento - Regras aplicáveis - legitimidade - Municipalidade - Ao executar programa de habitação popular, a Municipalidade tem obrigação de seguir as normas gerais emanadas do Estado e da União no que pertine ao parcelamento de solo, era especial a Lei Federal nº 6766/89, podendo editar leis especiais para tal projeto dentro do âmbito de sua competência. Legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública que vise a regularização de loteamento assim realizado. Possível a condenação do ente público que assume o papel de loteador, sendo viável a imposição de multa pelo atraso no inadimplemento da obrigação de fazer. Verba honorária indevida. Preliminares rejeitadas. Recursos improvidos. (Apelação Cível 71.540-5/7 1999, São Paulo)

9) Direito Processual Civil - Ação Civil Pública - Inadequação da ação civil pública para compelir o Poder Executivo a praticar ato administrativo discricionário, cuja oportunidade e conveniência só a ele cabe sopesar - Carência da ação - Apelação e reexame necessário providos. (Apelação Cível 46.882.5/9 1999, São Paulo)

10) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento clandestino - Cajamar - Realização pelo município para assentamento de moradias populares - Lotes doados -Edificações irregulares não fiscalizadas - Falta dos equipamentos públicos legalmente exigidos - Declividade e erosão - Sentença de procedência parcial - Natureza cominatória - Indenização indevida - O prazo deve ser o mínimo suficiente para o cumprimento da obrigação, considerando a longa existência da irregularidade - O valor da multa diária fica na margem de discricionariedade do juiz, visando obter o efeito coercitivo - Não cabe ao município realizar obras de saneamento de esgotos que não lhe competem, seja como loteador, seja como poder público - A ação civil pública tem natureza primordialmente cominatória, devendo ser evitada a indenização em dinheiro, sempre que possível sanar o risco ou o prejuízo com atos concretos do responsável - Recursos oficial, considerado interposto, e do município improvidos, provida em parte a apelação do Ministério Público.(Apelação Cível 035.832.5/6-00 1999, Jundiaí).

11) Ação Civil Pública - Unidades habitacionais - Descumprimento de regras de segurança, parcelamento de solo etc -Fato incontroverso - Recursos improvidos.Legitimidade do Ministério Público, pelo interesse público de obediência às leis de parcelamentos. (Apelação Cível 55.167-5/7 2000, São Paulo)

12) Ação civil pública - Casas populares - Conjunto Habitacional - Obrigação de fazer, consistente em submeter o projeto de edificação à apreciação do GRAPROHAB, e obter licenças e alvarás -Competência do Município para legislar sobre a construção de moradias populares - O Município não está sujeito à anuência prévia do Estado para a execução de suas urbanizações, incluindo aquelas destinadas à execução de programas habitacionais de interesse social - Recursos providos para julgar a ação improcedente. (Apelação Cível, 145.030.5/3-00, partes: Prefeitura Municipal de São Paulo X Ministério Público, São Paulo, 2000)

13) "Coexistem interesse público do Estado e interesse coletivo dos adquirentes de lotes na regularização do loteamento Junto ao Registro Público para efeito da registrabilidade dos títulos de aquisição".

"Em tal hipótese é inafastável a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública objetivando a regularização do loteamento junto ao registro imobiliário. É equivocada a visão de que em tal hipótese se define mero interesse individual homogêneo quer se considere este como de simples natureza coletiva para efeito de tutela quer por apresentar certa uniformidade por seus titulares se encontrarem em situações análogas a permitir um destaque da massa de indivíduos isoladamente considerados".

"Nos termos da Lei nº 9.785/99, é de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais ou entidades autorizadas por lei, o que, entretanto, não as dispensa da regularização dos loteamentos ou conjuntos habitacionais junto ao registro imobiliário, nos termos das Normas 152.1 e 157.1 da Egrégia Corregedoria Geral de Justiça, ficando sujeitos a provimento Jurisdicional nesse sentido pela via da ação civil pública".(Apelação Cível 122.108-5/1 2000, Itatiba)

14) Prova - Nova perícia requerida pela parte - Inadmissibilidade - Sendo o juiz o destinatário da prova, somente a ele cumpre aferir sobre a necessidade ou não de sua realização -Artigo 437 do CPC - Inexistência de cerceamento de defesa - Recurso improvido.(ACP, Agravo de instrumento 150.482.5/7 2000, Junqueirópolis)

15) Direito Urbanístico. Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas, do Município de São Paulo (Projeto Cingapura). Submissão do projeto ao exame do Grupo de Análise de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), do Estado. Exigência impositiva, ditada pelo art. 13, § único, da Lei do Parcelamento do Sob Urbano (Lei 6.766/79), cuidando-se de município integrado a região metropolitana. Inexistência de ofensa ao princípio da repartição dos poderes (CF, art. 2º). Legitimação do Ministério Público para promover a ação civil pública versando sobre matéria de direito urbanístico. Dúvida dissipada pelo acrescentamento ao inciso III, do art. 1º, da Lei 7347/85 (LACP) ditado pelo art. 53 do Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição da República. Ação procedente. Recursos oficial e da Municipalidade improvidos.(Apelação Cível, 161.272.5/4-00, partes: Prefeitura Municipal de São Paulo X Ministério Público, relator José Santana, São Paulo, 2001)

16) Sem EMENTA, Agravo de Instrumento, 202.706-5/3-00, partes: Companhia de Habitação da Baixada Santista COHAB/ST X Ministério Público, relator Gonzaga Franceschini, São Vicente, 2001.

17) Ação civil pública - regularização de loteamento - direito social à moradia patrimônio social - legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação - art. 129, III da Constituição Federal - interesse de agir reconhecido - preliminares afastadas retomo dos autos ao Primeiro Grau, para prosseguimento - recurso provido para esse fim. (Apelação Cível 185.110.5/1 2002, São Paulo)

18) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REGULARIZAÇÃO NO REGISTRO PREDIAL DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL REALIZADO PELO ESTADO ATRAVÉS DE EMPRESA PÚBLICA SUA -EMPREENDIMENTO REALIZADO COM RECURSOS PÚBLICOS - CONJUNTO HABITACIONAL CONCLUÍDO E HABITADO - INEXISTÊNCIA DE RISCO DE LESÃO AOS ADQUIRENTES POR NÃO ESTAR REGULARIZADO O PARCELAMENTO DO SOLO - CAPACIDADE ECONÔMICA DO ESTADO PARA ATENDER ESSA PROVIDÊNCIA - RECURSO PROVIDO.

A falta de regularização do parcelamento do solo por parte da Companhia Estadual que construiu o Conjunto Habitacional não coloca em risco os adquirentes das unidades habitacionais a justificar o bloqueio das prestações em face da capacidade econômica do Estado de atender, se for o caso, tal providência.(Agravio de Instrumento 227.108.4/3 2002, Moji das Cruzes)

19) Projeto Cingapura. Conjunto habitacional. Projeto de verticalização de favelas. Aplicação da lei 6.766/79. Presentes os requisitos de loteamento e condomínio. Caráter popular que não isenta a Administração da observância às exigências legais.

Ação Civil Pública. Condenação em obrigação de fazer com prazo certo e imposição de multa diária. Alegação de ofensa ao princípio da discricionariedade. Descabimento. Obrigação imposta legalmente, reconhecida por sentença, em processo judicial, com devido processo legal. Ministério Público - intervenção legítima. "Astreintes" - fixação pelo magistrado ex officio. Precedente STTJ. Provimento negado. (Apelação Cível, 194.969-5/1, partes: Prefeitura Municipal de São Paulo e outros X Ministério Público, relator Caetano Lagrasta, São Paulo, 2002)

20) Ação Civil Pública - Agravo contra a não concessão de liminar que cessaria a atividade estatal realizada com vistas à supressão do déficit habitacional - Decisão agravada não teratológica e que, por isso, deve ser mantida. (Agravio de Instrumento, 242.953-5/2, partes: Fazenda do Estado de São Paulo, DAEE – Departamento de Águas e Energia e CDHU -Companhia de Desenvolvimento habitacional e Urbano de São Paulo, relator: José Raul Gavião de Almeida, São Paulo, 2002)

21) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Preliminar de ilegitimidade de parte ativa do Ministério Público - Precedentes jurisprudenciais - Existência de direitos difusos e meta individuais em discussão - Afastados os honorários advocatícios - Interpretação do art. 18 da lei nº 7.347/85 - Provido em parte o recurso, nos termos do acórdão. (Apelação Cível 205.145-5/4-00 2003, Mauá)

22) OBRIGAÇÃO DE FAZER - DOAÇÃO DE LOTES ORIUNDOS DE TERRENO DESAPROPRIADO PELA MUNICIPALIDADE - EXPECTATIVA DOS MUNICÍPIES À ESCRITURA DEFINITIVA - OBRIGAÇÃO DA MUNICIPALIDADE - INOCORRÊNCIA -LOTEAMENTO IRREGULAR - MUNICÍPIO PROIBIDO DE EFETUAR DOAÇÕES POR SENTENÇA JUDICIAL EMANADA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA - APELO DESPROVIDO

LOTEAMENTO IRREGULAR - TODO E QUALQUER PARCELAMENTO DE SOLO PRECISA ATENDER ÀS POSTURAS URBANÍSTICAS DESTINADAS A GARANTIR A QUALIDADE DE VIDA E A PRESERVAR O MEIO AMBIENTE -INVIÁVEL A DOAÇÃO DE LOTES DE PARCELAMENTO IRREGULAR - A RIGOR, A FIGURA DE LOTE SEQUER EXISTE JURIDICAMENTE - APELO DESPROVIDO. Parcelamento de solo que não atende aos requisitos da Lei 6766/79 e de irregularidade reconhecida em ação civil pública. Ausência de direito do futuro donatário à efetiva doação dos lotes, pese embora a iniciativa seja de interesse social. Inexistência de doação forçada. O Município não pode ser compelido a doar lote que, juridicamente, sequer existe, diante da irregularidade do parcelamento.(Apelação Cível com revisão 316.847-5/2-00 2005, Presidente Venceslau)

23) OBRIGAÇÃO DE FAZER - DOAÇÃO DE LOTES ORIUNDOS DE TERRENO DESAPROPRIADO PELA MUNICIPALIDADE - EXPECTATIVA DOS MUNICÍPIES À ESCRITURA DEFINITIVA - OBRIGAÇÃO DA MUNICIPALIDADE - INOCORRÊNCIA -LOTEAMENTO

IRREGULAR - MUNICÍPIO PROIBIDO DE EFETUAR DOAÇÕES POR SENTENÇA JUDICIAL EMANADA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA - APELO DESPROVIDO

LOTEAMENTO IRREGULAR - TODO E QUALQUER PARCELAMENTO DE SOLO PRECISA ATENDER ÀS POSTURAS URBANÍSTICAS DESTINADAS A GARANTIR A QUALIDADE DE VIDA E A PRESERVAR O MEIO AMBIENTE - INVIÁVEL A DOAÇÃO DE LOTES DE PARCELAMENTO IRREGULAR - A RIGOR, A FIGURA DE LOTE SEQUER EXISTE JURIDICAMENTE - APELO DESPROVIDO. Parcelamento de solo que não atende aos requisitos da Lei 6766/79 e de irregularidade reconhecida em ação civil pública. Ausência de direito do futuro donatário à efetiva doação dos lotes, pese embora a iniciativa seja de interesse social Inexistência de doação forçada. O Município não pode ser compelido a doar lote que, juridicamente, sequer existe, diante da irregularidade do parcelamento. (Apelação Cível 307.907-5/6 2005, Presidente Venceslau)

24) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO - IRRELEVÂNCIA DA DISTINÇÃO ENTRE CONJUNTO HABITACIONAL E LOTEAMENTO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO REGISTRARIA - QUALQUER PARCELAMENTO DE SOLO NECESSITA DE ACESSO À TUTELA REGISTAL - IRREGULARIDADE EVIDENTE. AÇÃO PROCEDENTE - APELOS DESPROVIDOS.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SOLIDARIEDADE ENTRE PREFEITURA, COHAB E CONSTRUTORA- ENTIDADES SOLIDARIAMENTE RESPONSÁVEIS PELA REGULARIDADE DO EMPREENDIMENTO - CONDENAÇÃO MANTIDA - APELOS DESPROVIDOS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANOS AMBIENTAIS RESULTANTES DE VÍCIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL - SITUAÇÃO AMBIENTAL AGRAVADA PELA INADEQUADA IMPLEMENTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO - SUFICIÊNCIA PARA A CONDENAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS - CONDENAÇÃO MANTIDA - APELOS DESPROVIDOS.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPLEMENTAÇÃO IRREGULAR DE CONJUNTO HABITACIONAL IRRELEVÂNCIA DO "HABITE-SE" - FALHAS EVIDENTES E CONSTATADAS POR VÁRIOS LAUDOS PERICIAIS - APELOS DESPROVIDOS

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ALEGADA VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES DESCABIMENTO - INSTRUMENTO MORALIZADOR DA CONDUTA DOS DETENTORES DE PODER E AUTORIDADE QUE SE AFASTAM DOS IMPERATIVOS ÉTICOS DA MAIS ESTRITA CONSECUÇÃO DO BEM COMUM - LEGITIMIDADE DE PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONDENAÇÃO MANTIDA - APELOS DESPROVIDOS (Apelação Cível 355.755-5/8-00 2005, Teodoro Sampaio)

25) APELAÇÃO CÍVEL _ RESPONSABILIDADE CIVIL - REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS - Indenização - Doação de lotes provenientes de imóvel desapropriado pela Municipalidade para a consecução de projeto habitacional - Expectativa dos contemplados à obtenção de escritura definitiva - Obrigação do ente público - Inocorrência - Loteamento irregular - Vedação ao Município de efetuar as propagandas doações, em virtude de sentença judicial proferida em sede de ação civil pública - Doação prometida e não cumprida - Inocorrência de dano - Mera frustração decorrente de expectativa de direito é insuscetível de reparação - Dissipação dos projetos dos apelantes acarreta dissabor, o qual integra o cotidiano e não é hábil a ensejar indenização por dano moral - Pedido inicial julgado improcedente - Confirmação da r sentença impugnada _ Improvimento. (Apelação Cível 310.400-5/0-00 2006, Presidente Venceslau)

26) APELAÇÃO CÍVEL _ ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO - Ação declaratória e cominatória - Doação de lotes provenientes de imóvel desapropriado pela Municipalidade para a consecução de projeto habitacional - Expectativa dos contemplados à obtenção de escritura definitiva - Obrigação do ente público - Inocorrência - Loteamento irregular - Vedação ao Município de efetuar as propagandas doações, em virtude de sentença judicial proferida em sede de ação civil pública - Doação prometida e não cumprida - Mera expectativa de direito - Impossibilidade de se persistir no erro que gerou

a nulidade do empreendimento - Inexistência de doação forçada -O Município não pode ser compelido a doar lote que, juridicamente, sequer existe, diante da irregularidade do parcelamento do solo - Pedido inicial julgado improcedente - Confirmação da r. sentença impugnada _ Improvimento.(Apelação sem revisão 319.551-5/3-00 2006, Presidente Venceslau)

27) OBRIGAÇÃO DE FAZER - Regularização de Loteamento com outorga de escritura definitiva de lote - Inadmissibilidade - Loteamento considerado irregular com a revogação das doações concedidas -Recurso improvido.(Apelação Cível 339.763-5/7 2006, Presidente Venceslau)

28) AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO INDEVIDA INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DO EXECUTIVO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES TESE REPELIDA JUDICIÁRIO EXISTE PARA FAZER INCIDIR A VONTADE CONCRETA DA LEI AOS CASOS SUBMETIDOS A SUA APRECIACÃO APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO PARA A CONTINUIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA.A RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR DANO AMBIENTAL E OBJETIVA DESDE 1981, DATA DA LEI QUE INSTITUIU A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E FOI ENFATIZADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988, NO § 6º DO ARTIGO 37 APRECIACÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATÉ O MÉRITO APELO PROVIDO PARA AFASTAR O DECRETO DE EXTINÇÃO DA LIDE

A responsabilidade civil do Estado foi enfatizada pela ordem constitucional ingente em termos de proteção ao meio ambiente A normatividade regente não é programática, mas cogente, sobretudo para o Poder Público, responsável pela tutela da natureza para que dela possam fruir as futuras gerações. (Apelação Cível 336.886-5/6 2006, Adamantina)

29) Ação Civil Pública. Construções de conjuntos habitacionais em imóvel público. Inocorrência de venda ou compromisso de alienação. Inexistência de loteamento a ser regularizado. Inaplicabilidade da Lei nº 6.766, de 19.12.1979. Impossibilidade de obrigar a Municipalidade ao adimplemento de encargos típicos da lei do parcelamento do solo. Recursos providos para julgar improcedente a demanda. (Apelação Cível 073.893.5/1 (s/data), São Paulo).

EMENTAS GRUPO 3

TOTAL 79 (em ordem cronológica)

A - Em áreas com restrição ambiental.

a.1.ACPs

1) AÇÃO CIVIL PÚBLICA — Ocupação irregular de terrenos públicos — Propositura pelo Ministério Público, cuja sentença condenou a Municipalidade a usar os meios judiciais e extrajudiciais para repeli-la — Administração municipal que deixou de cumprir as normas legais que disciplinam o loteamento urbano — Omissão caracterizada — Mantida a sentença.(Apelação Cível 261.800-2/3 1995, São Paulo).

2) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Área de mananciais e de preservação permanente -Loteamento clandestino - Solidariedade entre o empreendedor e os adquirentes de partes ideais - Inadmissibilidade.A solidariedade pressupõe, como regra, unicidade de causa e um vínculo entre as obrigações, ou uma comunhão de interesses ou co-participação.

Não se pode confundir solidariedade e chamamento ao processo, com litisconsórcio e necessidade de integração ou não do pólo passivo, com sentença uniforme ou não. (Agravo de Instrumento 272.129-1/2 1996, São Bernardo do Campo).

3) MEIO AMBIENTE - Ação civil pública - Ministério Público - Interposição contra a Municipalidade visando sua responsabilização por danos causados à reserva ambiental em face da ocupação irregular da área - Necessidade da integração à lide de todos os ocupantes da área degradada - Inteligência do art. 47 do CPC. (Apelação Cível 21.564-5/5 1998, Itanhaém).

4) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Antecipação de tutela. Loteamentos clandestinos. Exploração comercial. Danos graves à coletividade. Ofensa a interesses difusos e individuais homogêneos. Legitimidade ativa do representante do MP. Liminar confirmada e ampliada. Provimento parcial ao agravo do autor e improvimento aos dos réus. Deve ser coibida in limine, em ação civil pública, para cuja propositura está legitimado o representante do Ministério Público, a comercialização de lotes em loteamentos clandestinos, cujas vendas, obras e serviços ilegais estão a ofender, de modo grave, interesses difusos e individuais homogêneos. (Agravos de Instrumento 066.519-4/6-00; 068.157-4/8-00; 068.159-4/7-00 e 068.160-4/1-00 1998, São Carlos).

5) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CLANDESTINO - PEDIDOS CUMULATIVOS DE CONDENAÇÃO DO LOTEADOR E DAS FAZENDAS PÚBLICAS NA REGULARIZAÇÃO OU DE DESFAZIMENTO DE LOTEAMENTO, E, NESTA ÚLTIMA HIPÓTESE, DE INDENIZAÇÃO EM PROL DOS ADQUIRENTES DOS LOTE, SEJA QUANTO AOS VALORES PAGOS, SEJA QUANTO ÀS EDIFICAÇÕES QUE REALIZARAM INCOMPATIBILIDADE DOS PEDIDOS NO CASO - INÉPCIA DA INICIAL. Verificado que a regularização do loteamento de acordo com estrito cumprimento das normas legais implicará na substancial redução do número de lotes, que não atenderá a nenhum dos adquirentes, obrigando a retirada de todos do local, com a demolição das edificações que fizeram, e considerando que essa mesma consequência ocorrerá em caso de desfazimento do loteamento e a restauração da gleba ao estado anterior ao parcelamento do solo, os adquirentes devem necessariamente ser citados para compor o pólo passivo da demanda. Assim não é possível ao Ministério Público atuar no mesmo processo em favor dos interesses difusos da sociedade quanto à proteção aos mananciais e à urbanização e estética da cidade, e em favor dos adquirentes dos lotes, defendendo direitos e interesses individuais homogêneos, pois também contra estes há de ser também dirigida a outra pretensão. Há, assim, incompatibilidade de pedidos, que acarreta a inépcia da inicial.

HONORÁRIOS DE ADVOGADO - PRETENSÃO FORMULADA PELA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - INCABIMENTO - INEXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ. Se a ação proposta visa a proteção de interesses difusos da sociedade que compete ao Município também zelar, não tem cabimento sua pretensão a honorários de advogado em ação civil pública promovida pelo Ministério Público. Ademais, ação que visa a proteção de interesses difusos que cabe também à Municipalidade zelar. Ademais, só no caso de o órgão do Ministério Público agir com comprovada má-fé, os ônus da sucumbência deverão ser carreados à Fazenda Pública, consoante a Lei nº 7.347, de 24-07-85, arts. 17, 18 e 19. RECURSOS DESPROVIDOS. (Apelação Cível 86.775.4/0 1998, São Paulo).

6) PROCESSUAL CIVIL - sentença - arguição de nulidade - impertinência - alegação de matéria concernente ao mérito. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - dano ambiental - desmatamento em área de preservação ambiental, com ereção (sic) de edificações e introdução de culturas impróprias (avicultura e suinocultura) - responsabilidade do agressor-empresendedor pela reposição do *status quo ante* e pelo pagamento de indenização ambiental. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - condenação no desfazimento de lavoura de café - impertinência - inexistência de apuração de cultura cafeeira. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - área desmatada equivalente a 0,53 ha. - indenização pelo dano ambiental calculada sobre área desmatada de 08 ha. - inadmissibilidade - redução ordenada ao valor equivalente ao da área efetivamente desmatada. Recurso parcialmente provido. (Apelação Cível 074.582.5/0-00 1999, São Sebastião)

7) Ação Civil Pública. Área de Proteção de Manancial. Ocupação. Quadra loteada. Fracionamento dos lotes, com implantação de unidades residenciais. Expediente que violou a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79) e a legislação estadual protetiva de mananciais. Omissão dos entes estatais, para obstar a irregularidade. Omissão não configurada. Reconhecimento, apenas, da responsabilidade do parcelador (pessoa física), restringida a condenação deste ao ressarcimento do dano ambiental, a ser apurado mediante arbitramento. Verba advocatícia indevida. Agravos retidos não conhecidos, recurso do Ministério Público improvido e recurso do co-réu (pessoa física) provido parcialmente. (Apelação Cível 35.647.5/1-00 1999, São Paulo).

8) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - O Ministério Público é parte ativa legítima (inciso III, do art. 129 da CF.) - As rés (pessoas físicas) são partes passivas legítimas (art. 29 da Lei nº 6.766/79) - O simples fato do empreendimento estar localizado, na ocasião da sua implantação, em área rural, posteriormente considerada como pertencente ao perímetro urbano do município, não exime os loteadores da sujeição aos dispositivos da Lei nº 6.766/79 - O dano ambiental foi também ocasionado pela falta de anuência por parte do Estado (art. 13, I, da Lei nº 6.766/79) ao projeto de loteamento, já que caberia a manifestação da CETESB e da Secretaria da Agricultura, responsáveis pelas questões ambientais - Ocorreu violação ao Código Florestal - O loteamento foi realizado sem atender as norma legais, causando danos aos adquirentes e a coletividade - Os títulos não podem ser anulados nesta demanda, pois, os condôminos não são partes no processo - A Municipalidade é parte passiva ilegítima, eis que, a regra contida no art. 40 da Lei nº 6.766/79, contém mera faculdade - Recursos improvidos. (Apelação Cível 99.560-5/2 1999, Jundiaí).

9) Apelação Cível 37.663-5/9 1999, Santos – Não tem EMENTA.

10) Apelação Cível 99.563-5/6 1999, São Paulo – Não tem EMENTA.

11) Ação Civil Pública. Réu que adquiriu imóvel localizado em área de preservação ambiental. Construção já existente e utilizada como moradia que não foi precedida da qualquer licença da Secretaria do Meio Ambiente, estando em situação irregular. Réu que passou a efetuar cortes de árvores e a suprimir vegetação nativa. Liminar indeferida. Provisão parcial do recurso para deferir parcialmente a liminar, proibindo o réu de fazer no local quaisquer empreendimentos, obras, serviços ou atividades que possam provocar danos ao meio ambiente, tais como supressão de vegetação nativa, retirada de recursos naturais, escavação, aterro, terraplanagem, construção, reforma ou ampliação, asfaltamento, cascalhamento, impermeabilização, implantação de barraco, guias de sarjetas, colocação de postos, edificação, desvio ou ratificação de curso d'água, despejos, lançamentos, depósitos, acúmulos ou infiltrações de resíduos ou efluentes potencialmente poluidores, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00. (Agravo de Instrumento 161.976-5/7-00 2000, Mogi das Cruzes)

12) AÇÃO CIVIL PÚBLICA: 1) Loteamento clandestino em região de proteção da Mata Atlântica e de mananciais da Represa Billings - Alienação de imóvel a adquirente com objetivo declarado e exclusivo de loteamento - Alienante com pleno conhecimento da ilegalidade do loteamento, quando da alienação da área. Consequência ilegal assumida. Responsabilidade por intermédio de ato de terceiro - Nexo de causalidade configurado; 2) Responsabilidade também da empresa que realizou trabalhos de abertura de ruas sem prévia aprovação de projeto pela Prefeitura e sem os menores cuidados técnicos; 3) Aplicação do art. 1º, I e II, da Lei Municipal n. 1.409/80 e Lei n. 6.938/81; 4) Responsabilidade do Poder Público Municipal, resultante de irrecusável inércia ao não coibir indevida devastação ambiental - Apelação provida e reforma da sentença - Condenação dos réus à restauração da área, ao estado anterior, com completa recomposição do complexo ecológico atingido, demolição das edificações realizadas, recomposição da superfície do terreno, recobrimento do solo com vegetação, desassoreamento dos córregos e demais providências a serem indicadas em laudo técnico de reparação dos danos ambientais - 5) Imposição de pagamento de quantia suficiente no caso de descumprimento da obrigação de reparação dos danos no prazo estabelecido - Apuração por liquidação; 6) Condenação solidária ao pagamento de custas e

despesas processuais, observadas as isenções de que goza a ré Poder Público; 7)Apelação do Ministério Público provida.(Apelação Cível 066.800.5/2-00 2000, São Bernardo do Campo).

13) PETIÇÃO INICIAL. INÉPCIA TÉCNICA. Causa de pedir, em disfunção (sic) com os pedidos. Desarmonia evidente na indefinição da área cogitada. Defeito que se protraí em pleito impossível e no ignorado litisconsórcio passivo necessário. Recurso Improvido.(Apelação Cível 118.881.5/3-00 2000, São Paulo).

14) Ação civil pública. Objeto: desfazimento de loteamento que teria sido irregularmente implantado, com a restituição de gleba ao estado anterior. Sentença de procedência. Adquirentes dos lotes que não integraram o pólo passivo da demanda. Impossibilidade de defesa em ação que, se julgada procedente, afetará os compromissários compradores. Sentença anulada, Recursos providos.(Apelação Cível 125.584.5/4-00 2000, São Paulo).

15) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Ação proposta em face da Municipalidade e loteador particular visando a regularização de loteamento - Alegação de existência de condomínio e de ciência dos compromissários compradores afastada - Ação procedente em parte em face da Municipalidade e do Loteador particular com a condenação dos réus na execução de obras que visem afastar o risco de desmoronamento ou, alternativamente, ao pagamento de indenização - Condenação exclusiva do particular loteador na regularização do loteamento e na recuperação dos danos ambientais - Recursos improvidos.(Apelação Cível 131.891.5/4-00 2000, Cajamar/Jundiá).

16) Recurso *ex officio*. Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público contra a Prefeitura de São Vicente. Projeto da Municipalidade de São Vicente visando realizar obras de aterro hidráulico na favela México 70. Ação julgada improcedente, carregando em despesas com perícia à parte vencedora (ré). Não cabimento da remessa obrigatória por falta de pressuposto, considerando que a ação foi proferida em favor da municipalidade. - "O só fato de a r. sentença que julgou improcedente ação civil pública promovida pelo MP em face do Poder Público Municipal, em obediência ao art. 18 da lei nº 7.347/85, impor à ré vencedora (Fazenda Municipal) o pagamento das despesas com perícia, não justifica nem permite que o juiz *a quo* recorra de ofício, determinando a remessa obrigatória dos autos à segunda instância, pois a instituição autora, por força de disposição legal, não responde por custas, despesas e honorários. Nos termos do art. 475 do CPC, apenas a sentença proferida contra a União, o Estado e o Município ao duplo grau de jurisdição. (Apelação Cível 145.407-5/4 2000, São Vicente).

17) AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação civil pública - Obrigação de fazer consistente em desfazer loteamentos indicados na inicial - Decisão que determinou a citação dos litisconsortes necessários - Admissibilidade - Inaplicável à hipótese dos autos a regra inserida no art. 94 do CDC e no inciso III, do art. 231 do CPC - Inocorrência da alegada impossibilidade pessoal dos litisconsortes - Recurso improvido.(Agravo de Instrumento 118.747.5/2 2000, São Paulo).

18) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento clandestino em área de mananciais protegidos - Agravo retido conhecido -Responsabilidade cristalina das apelantes pela degradação ambiental realizada por intermédio do loteamento - Nexo de causalidade entre a ação das apelantes e a da interposta Associação Comunitária Canãa, que levou à degradação ambiental -Negado provimento ao agravo retido e às apelações, com observação.(apelação Cível 054.120.5/6-00 2000, São Bernardo do Campo)

19) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - Alegações de contradição e omissão (CPC, art. 535, I e II) -Peça que, entretanto, repisa argumentos anteriores - Matéria respondida suficientemente, sem contradição ou omissão, pelo julgamento - Argumentação de fundo atinente a matéria probatória suficientemente motivada - Embargos de declaração rejeitados.(Embargos de Declaração 054.120.5/8 2000, São Bernardo do Campo)

20) AÇÃO CIVIL PÚBLICA- LIMINAR- Presença do "periculum in mora" e do "fumus boni iuris". Correta a cominação de multa em liminar. Inocorrência de afronta ao artigo 1º, § 3o, da Lei nº 8.437/92. Recurso improvido.(Agravado de Instrumento 159.992.5/0 2001, São Paulo).

21) AGRAVO DE INSTRUMENTO -Interposição em face de decisão que, em ação civil pública, impôs à agravante (Fazenda do Estado de São Paulo) multa diária de R\$5.000,00 em razão do descumprimento da liminar anteriormente deferida, que determinou a delimitação e fiscalização das áreas de preservação permanente denominadas "Sítio Novo" e "Ilha Bela", de modo a evitar novos desmatamentos e quaisquer alterações no meio ambiente local - Imposição que não pode subsistir -Agravante que foi citada e cientificada da concessão da medida liminar após os fatos que desbordaram na incidência da multa, não se podendo falar, destarte, em violação do preceito cominatório - Outrossim, a obrigação de fazer cometida à Fazenda somente seria exigível após o cadastramento dos invasores pela Municipalidade, o qual foi concluído, no entanto, em data posterior a da decisão ora impugnada - Agravado provido para o fim de afastar a imposição da pena pecuniária.(Agravado de Instrumento 203.439.5/1-00 2001, Cubatão).

22) AGRAVO DE INSTRUMENTO -Interposição em face de decisão que, em ação civil pública, impôs à agravante (Fazenda do Estado de São Paulo) multa diária de R\$5.000,00 em razão do descumprimento da liminar anteriormente deferida, que determinou a delimitação e fiscalização das áreas de preservação permanente denominadas "Sítio Novo" e "Ilha Bela", de modo a evitar novos desmatamentos e quaisquer alterações no meio ambiente local - Imposição que não pode subsistir -Agravante que foi citada e cientificada da concessão da medida liminar após os fatos que desbordaram na incidência da multa, não se podendo falar, destarte, em violação do preceito cominatório - Outrossim, a obrigação de fazer cometida à Fazenda somente seria exigível após o cadastramento dos invasores pela Municipalidade, o qual foi concluído, no entanto, em data posterior a da decisão ora impugnada - Agravado provido para o fim de afastar a imposição da pena pecuniária.(Agravado de Instrumento 201.822-5/5-00 2001, Cubatão).

23) AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação Civil Pública. Insurgência contra a liminar concedida. Pretensão da ré de ser excluída do pólo passivo da ação, alegando não ser titular do domínio de imóvel e, portanto, parte ilegítima. Inadmissibilidade. existência de prova nos autos de que é titular do imóvel onde cometido o ilícito e ofendido o meio ambiente.(Agravado de Instrumento 163.729-5/5 2001, Sorocaba).

24) Direito constitucional e ambiental. Ocupação clandestina de área de proteção permanente de mananciais. Desocupação do local. Condenação da obrigação de não fazer e de indenizar os danos causados ao meio ambiente. Perícia que não apurou a existência de danos passíveis de indenização pecuniária. Sentença que declarou a iliquidez deste tópico da sentença condenatória. Persistência dos efeitos da condenação no que diz respeito à obrigação de não fazer, sob pena de pagamento de multa diária.- Apelação desprovida.(Apelação Cível 104.200.5/0 2001, São Paulo).

25) Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública, Liminar. Meio ambiente e Proteção da Saúde Pública. População instalada em área próxima de aterro sanitário, de propriedade da Municipalidade. Pedido liminar de remoção e alocação imediata de população, ou em prazo a ser assinalado. Impossibilidade, cuidando-se de medida que exige planejamento administrativo, inclusive orçamentária. Adoção de medidas visando impedir novas invasões. Possibilidade, cuidando-se de dever administrativo da Municipalidade. Depósito de lixo. Desativação. Impossibilidade, nas circunstâncias, cuidando-se de questão que deve ser relegada para a sentença final. Recurso provido parcialmente.(Agravado de Instrumento 242.869.5/9 2001, Santos).

26) AGRAVO DE INSTRUMENTO - Deferimento de liminar em ação civil pública ambiental - Presença dos requisitos autorizadores da medida - "fumus boni iuris" e "periculum in mora" - Recurso não provido.(Agravado de Instrumento 199.934.5/9 2001, Sorocaba)

27) DENUNCIAÇÃO DA LIDE - Ação civil pública ambiental - Ajuizamento pelo Ministério Público visando a extinção de núcleo habitacional e a recuperação pela Municipalidade das áreas degradadas -Litisconsórcio passivo com os eventuais moradores do local que não se justifica - Hipótese que não se amolda na prevista (sic) no art. 70, do CPC - Inadmissibilidade.COMPETÊNCIA - Ação civil pública ambiental -Ajuizamento pelo Ministério Público visando a extinção de núcleo habitacional e a recuperação das áreas degradadas - Hipótese que não é de enfiteuse -Inclusão da União no pólo passivo, nem remessa à Justiça Federal que não se justificam (CF, art. 225) - Inaplicabilidade da Súmula nº 150, do STJ- Recurso desprovido.(Agravo de Instrumento 229.468-5/3-00 2001, Cubatão).

28) Agravo Regimental - Suspensão dos efeitos da liminar em ação civil pública - Perigo de lesão à ordem pública caracterizado - Necessidade de se sustar a eficácia do ato do juízo de 1º grau - Agravo improvido. (Agravo Regimental 077.977.0/8-01 2001, São Paulo).

29) Ação civil pública. Decisão inicial que deferiu a liminar pleiteada e determinou a citação dos requeridos, entre os quais a Fazenda do Estado. Liminar que não afeta a agravante, não lhe causando, por isso, gravame algum. Matéria objeto do recurso que ainda não foi suscitada em primeira instância. Recurso não conhecido.(Agravo de Instrumento 231.446.5/3-00 2001, Mogi das Cruzes)

30) Apelação Cível 123.996-5/0-00 2001, Guarulhos – Não tem EMENTA.

31) Apelação Cível 163.975-5/7 2001, São Paulo – Não tem EMENTA.

32) Embargos Infringentes 163.975-5/7 2001, São Paulo – Não tem EMENTA.

33) ILEGITIMIDADE AD CAUSAM - NÃO OCORRÊNCIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA DE PESSOAS INDETERMINADAS –interesse indiscutivelmente difuso admissibilidade da ação civil pública - artigo 81, parágrafo único, inciso i, da lei n. 8.078/90 -legitimidade ativa do Ministério Público. Interesse processual - existência - obras necessárias à remoção do perigo já realizadas irrelevância - fato que implica improcedência do pedido. Possibilidade jurídica do pedido - obrigação de fazer - realização de vistoria no local -cadastramento dos moradores - alerta sobre situação de risco - medidas que não interferem indevidamente no poder discricionário da administração - remoção das pessoas que se encontram em local de risco - existência de outras alternativas - impossibilidade de imposição de uma só delas. Prova técnica - cabimento - existência de questões que somente podem ser examinadas à luz de prova pericial - realização determinada - impossibilidade de julgamento antecipado - recurso do autor provido - demais recursos não providos. (Apelação Cível 185.832.5/6 2002, São Paulo).

34) Ação Civil Pública - Regularização de loteamento e reparação dos danos correlatos - Legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da via eleita - Legitimidade passiva dos loteadores e também do Município de São Bernardo do Campo e da Fazenda Pública do Estado de São Paulo - Dos primeiros réus, em virtude da própria realização do loteamento - Do Poder Público, em face das condutas omissivas pormenorizadas - Nexo causal reconhecido -Responsabilidade solidária do Poder Público que deve ser aferida, no entanto, com certos temperamentos -Sentença de procedência parcial da ação - Provimento parcial de todos os recursos (do Ministério Público, adesivo da Municipalidade e autônomo da Fazenda do Estado de São Paulo), consoante especificado.(Apelação Cível 212.157.5-5 2003, São Bernardo do Campo).

35) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - Ausência de licença e de efetiva fiscalização por parte da Municipalidade de São José dos Campos -inteligência do art 2ª a Lei n. 4.771/65 (Código Florestal) - Ilegalidade e irregularidade constatadas - Ação julgada procedente em parte, em primeiro

grau — Recursos voluntários e *ex officio* negados. (Apelação Cível 214.445.5/4-00 2003, São José dos Campos).

36) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - parcelamento de solo a loteamento irregulares em área da proteção ambiental - concessão de liminar a fim de que a Municipalidade ré realize levantamento do imóveis situados no local, apurando o grau de risco a que se sujeitam e a necessidade de desocupação, sob pena da multa diária - liminar inserida nas atribuições constitucionais do Município de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente natural e do meio ambiente urbano, preservando a segurança e saúde de seus moradores - art. 30, VIII, da CF, ; Constituição Estadual, arts. 180/183; Lei Orgânica do Município de Diadema, arts. 187/192 - agravo de instrumento desprovido.(Agravo de Instrumento 315.668.5/8 2003, Diadema).

37) Ação Civil Pública. Demanda aforada pela Fazenda Estadual, objetivando regularização de loteamento, por ofensa à Lei Estadual nº 1.172, de 17.11.1976. Inocorrência dos fatos alegados como capazes de determinar a extinção do processo. 1. Tendo a lide o escopo de regulamentar o loteamento irregular, o pedido tem natureza genérica, sujeitando-se à constatação pericial 2. A apuração de responsabilidade e solidariedade dos demandados depende do exame de prova da participação de cada um nos atos considerados imperfeitos. 3.Os fatos ocorridos anteriormente à Lei nº 7.347, de 24.7.85, a prescrição fica sujeita à disciplina da matéria pelo Código Civil. 4.Agravo de instrumento desprovido. (Agravo de Instrumento 323.358-5/7 2003, São Bernardo do Campo)

38) "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do meio ambiente e dos interesses homogêneos de residentes em áreas de risco. Há interesse de agir e possibilidade jurídica no pedido de remoção de favelados de área de mananciais e de risco para os moradores. Possível a condenação do Município em obrigação de fazer, com cominação de multa para o caso de violação do preceito. Não se pode condicionar o cumprimento do preceito a possibilidades orçamentárias." (Apelação Cível 249.316-5/7 2005, São Paulo)

39) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. São Sebastião. Edificação e corte de árvores nativas em área de preservação ambiental e objeto de tombamento. IMPOSSIBILIDADE. Responsabilidade objetiva e solidária. Retirada da construção e das culturas exóticas, sob pena de multa cominatória. Recurso desprovido.(Apelação Cível 328.660-5/1 2005, São Sebastião).

40) Ação Civil Pública. Meio Ambiente. Área de manguezal ocupada por lixo e por favela, à margem da fiscalização ambiental da Municipalidade. Responsabilidade desta, para promover as obrigações cominadas, visando recuperar a área degradada. Preliminares rejeitadas. Ação procedente. Recursos oficial e da Municipalidade improvidos.(Apelação Cível 263.144.5/4-00 2005, Santos)

41) Embargos de Declaração. Omissão e Contradição. Questões enfrentadas explicitamente pelo acórdão embargado, porém, com conclusão em sentido oposto ao almejado pela recorrente, o que não conduz à hipótese de configuração de omissão ou contradição. A regra do art. 535 do CPC não se presta à rediscussão das questões decididas no acórdão embargado. Embargos rejeitados.(Embargos de Declaração 263.144.5/4-00 2006, Santos).

42) Ação Civil Pública - Legitimidade do Ministério Público - Defesa do meio Ambiente - incontestabilidade. A legitimidade do Ministério Público na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, é incontestável, a teor dos artigos 127, caput e 129, inciso III da vigente Carta Magna. (Apelação com revisão 266.157.5/5 2005, Osasco).

43) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Meio Ambiente - Ocupação desordenada na praia de Cambury, inserida no Parque Estadual da Serra do Mar, com danos ao meio ambiente - Sentença improcedente no tocante à Municipalidade e procedente aos demais - Proibição de qualquer utilização da área deve ter efeito a partir do Decreto de criação do Parque Estadual da Serra do Mar para frente e somente pode ser oposta àqueles

que lá já viviam se houver uma prévia e justa indenização de suas posses longevas - Núcleo Picinguaba, vila de pescadores artesanais; tombada pelo CONDEPHAAT em 1983 como área de preservação permanente e uma das poucas vilas que mantém algumas das tradições e costumes caiçaras - Demonstração, por parte de um dos co-réus, que faz parte de tal comunidade - Impossibilidade da ação civil pública ambiental servir como meio expropriatório indireto, sob argumento de garantir a preservação do meio ambiente - Aqueles que realizaram construções causadoras de danos ao meio ambiente devem ser obrigados a repará-los - Perda de objeto no que tange aos que demoliram as benfeitorias - Preliminar afastada, afastamento da condenação em relação a um dos co-réus, recursos desprovidos. (Apelação Cível 289.820.5/0 2006, Ubatuba).

44) AÇÃO CIVIL PÚBLICA DEVASTAÇÃO DE ÁREA NA COMPROMETIDA REGIÃO DE UBATUBA, CUJA MATA ATLÂNTICA É ALVO DE CONTÍNUA DEGRADAÇÃO. AÇÃO PROCEDENTE E OBRIGAÇÃO DE SE ABSTER DA CONTINUIDADE DOS ATOS DE VULNERAÇÃO À NATUREZA E DE RECOMPOSIÇÃO DA COBERTURA VEGETAL. APELO DO RÉU DESPROVIDO.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA. RÉU PESSOALMENTE CITADO. OPÇÃO PELA REVELIA. CONSEQUÊNCIAS PROCESSUAIS INAFASTÁVEIS. LISURA DO JULGADOR. AUSÊNCIA DE QUALQUER SACRIFÍCIO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLITUDE DE DEFESA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROCEDENTE. APELO DO RÉU DESPROVIDO. (Apelação Cível 410.633-5/1 2006, Ubatuba).

45) AÇÃO AMBIENTAL. Ubatuba. Núcleo Picinguaba. Praia da Fazenda. Área integrada no Parque Estadual da Serra do Mar. Parcelamento e loteamento irregular. Supressão de vegetação e construção de moradias. Dano ambiental. Desfazimento das benfeitorias. Cerceamento de defesa. O Juiz não andou bem em sentenciar o feito sem ouvir as testemunhas dos réus e sem colher suas alegações finais. Hipótese, no entanto, em que as testemunhas pouco poderiam esclarecer, a documentação e a prova pericial permitem a compreensão dos fatos e em que as razões foram longamente expostas nos recursos. Anulação do processo que, sem proveito prático, iria tão somente privilegiar a forma sobre o fundo. Defesa exercida com amplitude. Falha suprida. Preliminares de nulidade afastadas. - 2. Área de preservação permanente. Construções. Inviabilidade. As construções feitas em loteamento clandestino em área de preservação permanente sem licença das autoridades ambientais devem ser demolidas, única forma de reposição da área em sua forma original. Eventuais direitos dos ocupantes que devem ser dirimidos em ação própria. Aplicação do princípio da preservação e da prevenção. - 3. Responsabilidade ambiental. Imóvel vendido. Não tem o vendedor da terra nua responsabilidade pela edificação e pela degradação ambiental promovida pelo adquirente. Improcedência em relação a Adriana Carneiro da Fonseca. - 4. Coisa julgada. A decisão transitada em julgado que assegurou a permanência da edificação feita deve ser respeitada; mas não protege os réus das alterações, reformas e ampliações que, se não autorizadas pelo Município e pelo Condephaat, devem ser desfeitas. - 5. Honorários advocatícios. Ministério Público. Não se condena a outra parte a pagar honorários advocatícios ao Ministério Público, pois impedido por lei de receber verba dessa natureza. - Sentença de procedência. Recurso dos réus provido em parte e desprovido, conforme cada um. (Apelação Cível 21.227.5/5-00 2006, Ubatuba).

46) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE -PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR -RESERVA DE MATA ATLÂNTICA -FLORESTA NATURAL SECUNDÁRIA -INVASÃO POR FAMÍLIAS - DEVASTAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - Inadmissível a invasão de área de risco, preservação permanente e Parque Estadual da Serra do Mar, por famílias, para edificação de moradias, mostrando-se urgente a retirada dos invasores em vista do risco de desabamento existente, com determinação de reflorestamento e apresentação de projeto de regeneração da área degradada, mantida a multa diária fixada na sentença, a incidir apenas se escoados os prazos lá fixados sem o atendimento das cominações impostas.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE -PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR -RESERVA DE MATA ATLÂNTICA - PERÍCIA QUE

DESFAVORECE OS APELANTES -CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRENTE - Ao Magistrado compete avaliar as provas requeridas, sopesando sua efetiva necessidade e utilidade, podendo rejeitar a produção daquelas reputadas desnecessárias, inúteis ou meramente protelatórias, sem que com tal atitude venha a incidir em cerceamento de defesa. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE -PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR -RESERVA DE MATA ATLÂNTICA - FALTA DE CITAÇÃO DE ALGUNS INVASORES -NULIDADE INEXISTENTE - EFEITOS "ERGA OMNES" DA SENTENÇA QUE PROTEGE O MEIO AMBIENTE - A falta de citação de alguns invasores não determina a nulidade do processo, dada a alta rotatividade de moradores no local após o embargo da área, mormente porque evidências processuais demonstram que era do conhecimento geral a vigência da liminar e embargo da área.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE -PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR -RESERVA DE MATA ATLÂNTICA -COMPETÊNCIA - JUSTIÇA COMUM ESTADUAL - A competência para o conhecimento e julgamento de ações civis públicas ambientais é da Justiça Comum Estadual, eis que esta reina concomitantemente à União na proteção do meio ambiente, da flora e fauna em todos os sentidos e na sua maior abrangência, única forma de se permitir o exato e correto atendimento ao comando constitucional. RECURSOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. (Apelação Cível 365.532-5/9-00 2006, São Sebastião)

47) Ação Civil Pública - Ocupação e devastação em área de preservação permanente - Paralisação da degradação e demolição das construções -Sentença Procedente - Intervenção na área gera consequências danosas - Se por um lado há um problema social, por outro existe o interesse maior da coletividade de ter o meio ambiente preservado - Irrelevância se o local foi invadido e devastado por antecessores - Recurso desprovido.(Apelação Cível 408.981-5/9 2006, Ubatuba).

48) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - AGRAVO DE INSTRUMENTO LOTEAMENTO CLANDESTINO - MEDIDA LIMINAR - INDISPONIBILIDADE DE BENS -APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ORIGINAIS SOB PENA DE MULTA - QUEBRA DE SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL -Loteamento clandestino instituído em área de preservação permanente, decorrente da proximidade com o rio Tietê e grande declividade natural, estando a área coberta por vegetação protetora de mananciais, e por isto vedada a ocupação pelo Código Florestal: motivos suficientes a escudar a liminar concedida em primeiro grau, que visa tão-somente resguardar um bem maior, o meio ambiente em que vivemos, impedindo se alastre a ocupação e preservando o patrimônio dos réus para fins de eventual indenização. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.(Agravo de Instrumento 521.941-5/1-00 2006, Cabreúva/Itu).

49) AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação civil pública - Meio Ambiente - Loteamento irregular, área de proteção aos mananciais -Decisão que indeferiu desbloqueio de imóvel -Ausência de registro do imóvel - Necessidade de prova - Recurso desprovido.(Agravo de Instrumento 464.462.5/0 2006, Diadema)

50) "Ação civil pública. Proteção do meio ambiente. Ocupação e devastação de uma área de preservação permanente. Liminar para cessar imediatamente a atividade degradadora do meio ambiente. Concessão. Acerto. Ofensa a bem jurídico indisponível - artigo 225 da Constituição da República. A presença do 'periculum in mora' possibilita a antecipação do provimento, notadamente quando a demora do processo puder conduzir o direito protegido a um estado fático irreversível ou de difícil reparabilidade. A reserva florestal legal é protegida e essencial ao conceito de meio ambiente saudável. Não pode sofrer depredações. O Estado através de seus órgãos e leis limita a propriedade privada em prol do interesse coletivo para um ecossistema equilibrado. Decisão mantida. Agravo improvido." (Agravo de Instrumento 436.208-5/2-00 2006, Ubatuba).

51) "Ação Civil Pública. Proteção de área ambiental. Ocupação por terceiros, provocando dano. Liminar concedida. Medida revestida de legalidade que visa proteção de reserva florestal integrante do

denominado Parque Estadual da Serra do Mar. Reconhecimento dos requisitos para manutenção da liminar. Agravo de instrumento desprovido."(Agravo de Instrumento 439.639-5/0-00 2006, Ubatuba)

52) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – AGRAVO DE INSTRUMENTO LOTEAMENTO CLANDESTINO - MEDIDA LIMINAR - INDISPONIBILIDADE DE BENS -APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ORIGINAIS SOB PENA DE MULTA - QUEBRA DE SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL -Loteamento clandestino instituído em área de preservação permanente, decorrente da proximidade com o rio Tietê e grande declividade natural, estando a área coberta por vegetação protetora de mananciais, e por isto vedada a ocupação pelo Código Florestal: motivos suficientes a escudar a liminar concedida em primeiro grau, que visa tão-somente resguardar um bem maior, o meio ambiente em que vivemos, impedindo se alastre a ocupação e preservando o patrimônio dos réus para fins de eventual indenização.RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.(Agravo de Instrumento 521.839-5/6-00 2006, Cabreúva/Itu)

53) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL -APELAÇÃO - RECEBIMENTO SOMENTE NO EFEITO DEVOLUTIVO - PRETENDIDA OBTENÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO -INADMISSIBILIDADE - EXISTÊNCIA DE LIMINAR VIGENTE DESDE O INÍCIO DA AÇÃO - O recurso de apelação agitado contra decisão que julga o mérito de ação civil pública ambiental pode ser recebido apenas no efeito devolutivo desde que, observadas as peculiaridades do caso concreto, exista liminar vigente desde o início da ação que não justifica tenha neste estágio processual suspenso seus efeitos, bem assim porque a obrigação cujo cumprimento pretende a recorrente postergar pode salvar vidas de pessoas que se encontram em área de risco de desabamento.RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Agravo de instrumento 540.906-5/1-00 2006, São Paulo).

54) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Apelação e reexame necessário -Recebimento somente no efeito devolutivo - Riscos aos habitantes e moradias de favela, em razão de área de risco sujeita a desmoronamentos e deslizamentos - Inaplicabilidade da regra de exceção do art. 14, da Lei nº 7.347/85 - Recebimento do apelo só no efeito devolutivo mantido - Mesmo determinado o recurso oficial, não há como se conceder efeito suspensivo a apelo da Municipalidade em ação civil pública julgada procedente, com liminar defesa ao início da ação, aplicando-se a exceção do art 14, da Lei n.º 7.347/85, se há risco de desmoronamentos e deslizamentos a atingir habitantes de favela e suas precárias moradias. (Agravo de Instrumento 569.379-5/7-00 2006, São Paulo).

55) AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO DA TAXA JUDICIÁRIA E DA TAXA DE PORTE DE REMESSA E RETORNO - DESERÇÃO CONFIGURADA. A Lei Estadual nº 11.608/2003, que entrou em vigor em 1º/1/2004, estatuiu o recolhimento de taxa judiciária e de taxa de porte de remessa e retorno para a hipótese de interposição de agravo de instrumento. Constituindo-se o preparo requisito de admissibilidade, a ausência de comprovação do recolhimento integral do mesmo no ato de interposição do recurso dá ensejo ao reconhecimento da deserção e o conseqüente não conhecimento do recurso.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - DEFICIÊNCIA EM SUA INSTRUÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE COGNIÇÃO, AINDA QUE SUMÁRIA, DAS QUESTÕES DEBATIDAS - NÃO CONHECIMENTO. Não se pode conhecer de agravo de instrumento não instruído nos termos do artigo 525, inciso I, do Código de Processo Civil.(Agravo de Instrumento 546.046-5/0-00 2006, São Sebastião)

56) PROCESSUAL - INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DECISÃO DE ÓRGÃO COLEGIADO - INADMISSIBILIDADE. Não se conhece de agravo regimental interposto contra acórdão. (Agravo Regimental 546.046-5/0-00 2006, São Sebastião)

57) Ação civil pública ambiental. Obrigação de fazer remoção de moradores de áreas de risco e eliminação desses riscos. Termo de Ajustamento de Conduta. Delimitação das responsabilidades da

Administração Pública. Possibilidade de determinação judicial de cumprimento da lei e das obrigações assumidas. Limitação da discricionariedade. Apelação parcialmente provida. Inexistência de omissões no acórdão. Embargos de declaração rejeitados.(Embargos de Declaração em Apelação 442.342.5/4-01 2006, São Paulo)

58) Ação civil pública ambiental. Obrigação de fazer remoção de moradores de áreas de risco e eliminação desses riscos. Termo de Ajustamento de Conduta. Delimitação das responsabilidades da Administração Pública. Possibilidade de determinação judicial de cumprimento da lei e das obrigações assumidas. Limitação da discricionariedade. Apelação parcialmente provida.(Apelação Cível com revisão 442.342.5/2-00 2006, São Paulo).

59) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. São Paulo. Fazenda Tizo. Remanescente de Mata Atlântica. Invasão por um grupo de cidadão (sic) e implantação de parcelamento popular. Proteção da área. Tombamento Judicial Preliminares. 1. Legitimidade ativa. O Ministério Público é parte ativa legítima para a proposição de ações que visem a preservação do meio ambiente, direito difuso por excelência. O interesse de entidades ambientais não afasta nem ilide a legitimação do "parquet". - 2. Legitimidade passiva. Estado. O Estado não se torna parte passiva nas ações ambientais como decorrência do simples dever genérico de proteger o meio ambiente. A área pertence à CDHU e foi cedida à CODASP, ambas sociedades de economia mista com personalidade Jurídica e patrimônio hábeis a defender direitos e suportar a condenação. Legitimação passiva reconhecida, no entanto, para responder ao pedido de tombamento Judicial da área, especificamente voltado contra o Estado e não contra as demais empresas. - 3. Nulidade da sentença. Fundamentação Cerceamento de defesa. Não é nula sentença que analisa as questões suscitadas e delineia fundamentação hábil, ainda que dela discordem os apelantes, a dar suporte à conclusão. O Julgamento abreviado, se suportado pelos elementos desde logo trazidos pelo autor e pelos réus, tem apoio no art. 130 e 330 do CPC e não implica em cerceamento de defesa. - 4. Área de preservação. Posição do titular. A obrigação de reservar o meio ambiente é de toda a sociedade. O proprietário e o possuidor, em especial, têm o dever de preservar, vigiar, manter, recompor, de modo a permitir as futuras gerações viverem em um ambiente melhor do aquele que receberam. - 5. Preservação e uso permitido. A proibição de parcelar o solo, construir e edificar, no caso concreto, envolve fato futuro e incerto e impede a legítima atuação da Administração; vai além da restrição legal (DF nº 750/93 e LF nº 6.938/81), que em determinadas condições e adotadas determinadas cautelas, permite a utilização da área. O juiz pode impedir que façam, se o que foi deferido contrariar a lei; mas não pode impedir que peçam nem que apreciem. Proibição que deve ser delineada conforme a lei. - 6. Tombamento. O tombamento, conforme delineado no art. 216 §1º da Constituição Federal, é ato discricionário da administração e não do Judiciário. O tombamento Judicial apresenta dificuldades: (i) é ato da Administração, a quem o juiz não substitui; (ii) é ato passível de revisão e modificação, que a coisa julgada impediria; e (iii) traz requisitos formais e procedimentais não atendidos no processo judicial, o que impede a inscrição no Livro Tombo. Pretensão bem indeferida. - Sentença de procedência parcial. Recurso do autor desprovido. Recurso das rés provido em parte para reduzir o alcance da proibição de intervenção futura, condicionando-a ao atendimento das normas e procedimentos ambientais.

VOTO VENCIDO

Ação Civil Pública alegada ilegitimidade de parte passiva do Estado, pois a área degradada é de propriedade da CDHU que, por sua vez, a cedeu à CODASP. Solidariedade entre organismos do Poder Público, integrantes da mesma entidade federativa. Arranjo insuscetível de frustrar a tutela do meio ambiente. Ilegitimidade passiva inexistente preliminar rejeitada.

Ação Civil Pública invocada ilegitimidade de parte ativa do Ministério Público descabimento. Ao defender o meio ambiente, o MP não está a tutelar interesse de um grupo, de uma entidade ou apenas dos moradores da região afetada, senão a zelar pelo mais típico bem difuso e de interesse de todos, que é o meio ambiente. Precedentes jurisprudenciais questão superada preliminar repelida.

Ação Civil Pública. Alegado cerceamento de defesa. Julgamento antecipado sem a realização de novas perícias e oitiva de testemunhas. Irrelevância. A Ação Civil Pública se fez anteceder de inquérito civil público no qual se produziram exuberantes e condudentes prova dos maus-tratos perpetrados contra a natureza. Desnecessidade de se prostrar a outorga da prestação jurisdicional. Preliminar repelida.

Ação Civil Pública. Alegada ausência de fundamentação da sentença incorrente. Decisão que bem apreciou a espécie dos autos e constituiu em resposta satisfatória à demanda observância do inciso IX do artigo 93 da Constituição da República. Preliminar repelida.

Ação Civil Pública. Cessionária que já recebeu o imóvel degradado. Alegada ausência de reponsabilidade pela regeneração argumento inconsistente. A obrigação de recompor a cobertura vegetal nativa é a do titular de qualquer direito real sobre o imóvel conforme reconhece a jurisprudência da Câmara Especial do Meio Ambiente do TJSP. Preliminar repelida.

Ação Civil Pública pretendida destinação de área especialmente protegida como patrimônio nacional – Mata Atlântica – para finalidade compatível. Devastação iniciada com vistas à futuras obras. Responsabilidade solidária do Estado, CDHU e CODASP. Ação Civil Pública procedente. Apelos das rés desprovido.

Ação Civil Pública. Invasão de gleba com remanescente de Mata Atlântica por grupos sem terra. Negligência do poder público. Prova suficiente reponsabilidade solidária do Estado, proprietária, cedente e cessionária da área. Ação Civil Pública procedente nessa parte apelo dos co-rés desprovido.

Tomabamento. Instrumento administrativo de tutela de patrimônio do povo. Possibilidade de efetivar por qualquer exteriorização do poder público. Ato não restrito à administração. Apelo do Ministério Público provido.

Tomabamento. Nada obstante se discuta a possibilidade de utilização do tombamento para preservar florestas ou áreas de cobertura vegetal protegidas pelo Código Florestal, nada impede sua utilização para reforço da tutela ambiental enfatizada pelo Constituinte de 1988. Apelo do Ministério Público provido.(Apelação Cível 467.527-5/0-00 2006, São Paulo)

a.2.Outras Ações

1) O Município tem legitimidade para propor ação objetivando não somente o desfazimento das edificações irregulares de loteamento clandestino como também impedir a sua prática.Cabe ao Poder Judiciário repelir toda e qualquer tentativa de prevaecimento do comportamento afrontoso ao ordenamento jurídico quando se percebe o prévio intuito de violentarem-se as normas limitadoras do direito de construir no aguardo do afago amplo e irrestrito do direito à moradia.(Apelação Cível 077.226-5/8 2000, São Paulo).

2) TUTELA ANTECIPADA - Ação demolitória - Obra construída irregularmente no Parque Represa Biliings - Ocorrência de lesão grave ou de difícil reparação, que se identifica com o alegado prejuízo ao meio ambiente e à qualidade de vida - Decisão mantida - Recurso desprovido.(Agravado de Instrumento 334.449.5/8 2003, Santo André)

3) REINTEGRAÇÃO DE POSSE DE BEM PÚBLICO - Represa Biliings - Liminar indeferida- Dúvida acerca da propriedade da área que apenas poderá ser dirimida por perícia técnica - Recurso não provido.(Agravado de Instrumento 326.104.5/0 2003, São Paulo).

4) AÇÃO DEMOLITÓRIA. Tutela antecipada deferida. Imóvel residencial supostamente construído em área de preservação ambiental. Determinada demolição em dez dias, pena de multa diária de 1000 reais. Incabimento, ausência de prova inequívoca de que houve remoção de vegetação e de terras do local. Possibilidade de ser a medida irreversível com a demolição de imóvel de imóvel residencial, caso improcedente a ação. Ausência dos requisitos do art. 273, Código de Processo Civil. Recurso provido.(Agravado de Instrumento 357.941-5/1-00 2004, Santo André)

5) Área de proteção de mananciais notoriamente conhecida - Improriedade da Aquisição de lotes irregulares - Impossibilidade de desmatamento e construção - Existência da ação civil pública com liminar para determinar demolição das construções novas, impedindo que outras viessem a ser levantadas - Notoriedade do ato - Participação na ação civil pública despcienda - Ausência de demonstração de boa-fé -Estímulos do Município inexistentes pois as ligações de água foram concedidas a bairros lindeiros - Ausência de culpa por omissão do Estado, não demonstrado o nexo de causalidade entre o ato e o dano - Exercício do poder de polícia que, apesar de ineficaz, não é mais gravoso que o dos próprios loteadores que obraram de forma irregular, clandestina e lesiva ao meio ambiente - Notificação, pela Municipalidade, aos ocupantes, sobre a irregularidade do loteamento -Perdas que deveriam ser suportadas pelos loteadores -Recurso improvido. (Apelação Cível 226.130.5/0 2005, São Bernardo do Campo)

6) Ação de reparação de danos materiais e morais. Petição inicial com pedido e causa de pedir. Descrição dos fatos, dos danos e da razões de atribuir responsabilidade civil às requeridas. Inércia não caracterizada. Indeferimento da petição inicial afastado. Apelação provida.(Apelação Cível com revisão 552.700.5/4-00 2006, São Bernardo do Campo)

7) Ação de reparação de danos materiais e morais. Petição inicial com pedido e causa de pedir. Descrição dos fatos, dos danos e da razão de atribuir responsabilidade civil às requeridas. Inépica não caracterizada. Indeferimento da petição inicial afastado. Apelação provida. Inexistência de omissão ou contradição no acórdão. Embargos de declaração rejeitados.(Embargos de Declaração 552.700-5/6-01 2006, São Bernardo do Campo)

8) DEMOLITÓRIA Santo André. Área de manancial. LE n° 898/75 e 1.172/76. DE n° 9.714/77, art 29, IV LOM, art 190 e 200. LM n° 7.733/98, art. 4°, II, 74 e 82. LM n° 8.157/01, art. 32, I e VI. Ampliação de residência sem autorização ambiental, excedendo a taxa de ocupação prevista em lei. Notificação, autuação, embargos e ordem de demolição ignorados pela ré. Liminar negada. 1 Decisão Fundamentação. Nulidade. As decisões devem ser fundamentadas, ainda que de modo sucinto. A decisão agravada não traz qualquer fundamento e é nula. Nulidade que não se reconhece por uma questão de conveniência processual, uma vez que a anulação da decisão viria em prejuízo da própria agravante - 2. Edificação irregular. Área de manancial. Embargo administrativo. Desrespeito. A Prefeitura demonstrou que a ré foi notificada para regularização, autuada, a obra foi embargada e a ordem de demolição foi desrespeitada. Não houve defesa administrativa, apesar do prazo concedido. Hipótese em que há prova inequívoca da verossimilhança das alegações. O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação repousa na conhecida dificuldade de retorno ao estado anterior depois de consolidada a situação e no mau exemplo que a conduta da ré dá aos demais moradores.Agravo provido para, antecipando a tutela, determinar a demolição do acréscimo irregular.(Agravo de Instrumento 560.748.5/6-00 2006, Santo André)

9) DEMOLIÇÃO. São José dos Campos. Ocupação do Pinheirinho. Ação de obrigação de não fazer. Descumprimento da liminar. Ordem de demolição dos barracos. Simples decorrência da liminar descumprida. Art. 461, § 5° do CPC. Para a efetivação da tutela específica da obrigação de fazer ou não fazer ou obtenção de resultado prático equivalente poderá, o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial. Assentado nos autos que os ocupantes descumpriram dolosamente a liminar de não fazer concedida no início do processo e reconhecida a ilicitude da ocupação e do arruamento que estão promovendo, lícito era ao juiz determinar o desfazimento dos barracos construídos. Agravo desprovido.(Agravo de Instrumento 521.858.5/2-00 2006, São Jo'se dos Campos)

B- Fora de áreas ambientalmente frágeis, mas consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

1) Ação civil pública - Ministério Público - Responsabilidade dos proprietários da gleba parcelada, da Associação e dos seus diretores, e do Município, não configurada - Discricionariedade do Poder Público - Ausência de comprovação dos danos urbanísticos e ambientais, no curso do processo - Subsistência da sentença de improcedência - Recurso ministerial, a que se nega provimento, afastadas as preliminares suscitadas.(Apelação Cível 29.399-5/0 199, São Paulo).

2) Ação Civil Pública. Regularização de loteamento clandestino. Encargo imputado ao Estado e ao Município. Demanda julgada improcedente. Prequestionamento de dispositivos constitucionais e de legislação federal considerados inaplicáveis à espécie debatida. Embargos declaratórios rejeitados. (Embargos de Declaração 119.803-5/8-01 2000, São Paulo).

3) AÇÃO DEMOLITÓRIA - Edificações construídas sem aprovação da Municipalidade -Direito à retenção por benfeitorias não reconhecido - Recursos parcialmente providos.(Apelação Cível 110.694.5/1-00 2002, Guarulhos).

4) Ação Civil Pública.Loteamento clandestino.Direitos individuais homogêneos. Legitimidade ativa do Ministério Público. Ação Civil Pública. Loteamento clandestino. Pedido de regularização alternado com desfazimento ou demolição de construções. Cumulação com indenização dos adquirentes. Decisão com efeito *erga omnes*. Litisconsórcio passivo necessário. Desnecessidade. Ação Civil Pública. Loteamento clandestino. Clandestinidade que não convalesce. Prescrição afastada.(Agravado de Instrumento 282.416-5/5 2002, São José do Rio Preto).

5) Agravo de Instrumento 299.903-5/7-00 2002, Itapeverica da Serra/Taboão da Serra – sem EMENTA

6) Agravo de Instrumento - Ação Civil Pública - Concessão de liminar - interesse de agir de assistente litisconsorcial - Tempestividade do recurso - Presença do periculum in mora - Concessão de liminar sem audiência da pessoa jurídica de direito público dada a relevância do pedido - Inexistente o caráter absoluto - Alegação que, ademais, cabia à própria Municipalidade - Propriedade que deve atender ao interesse social - Recurso improvido.(Agravado de Instrumento 283.646.5/1 2003, São José do Rio Preto)

7) Ação civil pública - Loteamento irregular - Alegação de que o Município permaneceu omissa ante as irregularidades constatadas - Saneador que deu pela ilegitimidade passiva do Município - Inadmissibilidade - Aplicação do disposto no art. 30, VIII, CF, e art. 40 da Lei nº 6.796/79 para reintegrar esse réu no pólo passivo da demanda. Ilegitimidade ativa do Ministério Público para pleitear indenização em nome dos adquirentes de lotes - Decisão mantida - Interpretação do art. 127 da CF - Inexistência de relevância social - Interesse meramente patrimonial de grupo de pessoas perfeitamente identificado, não se verificando o requisito da indisponibilidade. Recurso parcialmente provido.(Agravado de Instrumento 339.219.5/5 2004, Guarujá)

8) AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR DE DESOCUPAÇÃO DE MORADIA IRREGULAR - LOTEAMENTO CLANDESTINO - CABIMENTO. A liminar que determinou desocupação de área e construções irregulares e, no mínimo com risco indireto, está escorada na ausência de não obediência aos termos legais próprios e a ausência de infra-estrutura do local, cujos efeitos são de dano ao ambiente e perigo aos ocupantes. Liminar mantida. Recurso negado. (Agravado de Instrumento 422.698.5/0-00 2005, São José dos Campos).

9) Ação civil publica Execução de julgado.Ordem de desocupação da área reocupada. Determinação de providências para abrigo provisório. Cumprimento de princípios e normas constitucionais. Observância do respeito à dignidade humana. Aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da adequação aos direitos fundamentais. Possibilidade de medida menos traumática. Não caracterização de invasão de competência administrativa. Agravo de instrumento não provido. (Agravado de Instrumento 565.643-5/3-00 2006, São Paulo)

10) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Ser o loteamento destinado a pessoas de baixa renda, não isenta a apelante de cumprir a legislação pertinente - impossibilidade de se permitir a implantação de empreendimento habitacional em total desconformidade com a Lei 6.766/79 - Incontroverso desatendimento das normas urbanísticas federais, estaduais e municipais, o que inviabiliza a consecução do empreendimento sem a devida regularização - Violação ainda de direitos individuais e sociais conferidos pela CF/88 - Procedência da Ação Civil Pública corretamente decretada - Sentença mantida - Recurso improvido. (Apelação Cível 214.785.4/1-00 2006, Santa Bárbara D'Oeste).

EMENTAS GRUPO 4

TOTAL 22 (em ordem cronológica)

A. Em áreas com restrição ambiental.

1) AÇÃO CIVIL PÚBLICA — Dano ao meio ambiente — Edifícios de apartamentos residenciais em construção — Alegação de degradação e poluição do ambiente ecológico e perda da validade dos alvarás concedidos — Concessão de liminar para paralisação da construção — Inadmissibilidade — Irregularidades ambientais comprovadas — Eventual perda de validade dos alvarás que não basta para suportar a ação, eis que tal matéria comporta exame em ação própria — Pressupostos do "fumus boni juris" e do "periculum in mora" não caracterizados — Medida cautelar de cessação cancelada.

Em ação civil pública que tenha como fundamento a degradação e poluição do ambiente ecológico ocasionadas por construção de edifícios residenciais e a perda de validade dos respectivos alvarás concedidos, não é de se conceder medida cautelar que vise à paralisação da obra se não restarem totalmente comprovadas as irregularidades apontadas. Ademais, a alegação da eventual perda de validade dos alvarás também não basta para suportar a ação, eis que o exame de tal matéria comporta ação própria, distinto que se mostra em objeto e fundamento daqueles exigidos para a já referida ação. (Agravado de Instrumento 107.989-1 1989, Guarujá).

2) Ação Civil Pública. 1. Não há falar-se em inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 750, de 10.02.93, que dispôs sobre o corte, exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

2. Em tema de proteção ambiental, a norma federal, pela lógica sistemática da distribuição de competência, tem prevalência, já que trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente. 3. O interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente, quando presente, é que dita a necessidade da avaliação do impacto de qualquer obra, cabendo legislar a respeito à União, com preferência, e ao Estado e aos Municípios, de forma concorrente. 4. Prova pericial realizada, no caso, a justificar da necessidade de elaboração do estudo de impacto ambiental, a teor do Decreto 750/93, restando insuficientes as autorizações concedidas.

5. A obrigação de reparar dano ambiental, através de restauração de cobertura arbórea, não deve ser imposta àquele que realizou o desmatamento, de boa-fé, lastreado em autorização que só se revelou insuficiente com a prova produzida e, quando parte da área foi desmatada até mesmo por ato da própria Municipalidade. É que não se pode, com base no art 14, §f 1º da Lei 6.938/81, entender-se do caráter objetivo da responsabilidade do réu; em qualquer caso é essencial o nexo causal entre a sua conduta (ação ou omissão) e o dano ao meio ambiente. 6. Agravado retido que se nega provimento, provendo-se, em parte, a apelação da ré, apenas e tão somente para cancelar a obrigação imposta na letra "b" da parte dispositiva da sentença (reparar o meio ambiente no prazo de um ano, sob pena de multa diária). (Apelação Cível 58.648.5/4-00 1999, Jundiá)

3) Ação civil pública - Fundamento consistente em violação a normas de direito ambiental, na aprovação de loteamento - Matéria que se insere na competência da E. Seção de Direito Público - Agravo não conhecido, com remessa determinada. (Agravo de Instrumento 96.587-4/0 1999, Santos).

4) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEIO AMBIENTE - Área litorânea degradada, com supressão de vegetação nativa, introdução de plantas estranhas ao meio ambiente, construção de moradia e obras de engenharia para contenção das águas do mar - Agressão ecológica caracterizada também pela manutenção e conservação dessas obras — Responsabilidade objetiva do possuidor da área degradada - Aprovação indevida do projeto por órgãos públicos que não afasta a sua responsabilidade - Recuperação da área e indenização pelos danos determinadas - Ação julgada procedente - Recurso do réu improvido.

AGRAVO RETIDO - Sentença que nada dispôs sobre honorários seu valor - Despacho posterior ao recebimento do apelo do réu, em ambos os efeitos, que decidiu a respeito - Inadmissibilidade - Inteligência do arts. 463, 471, 473 e 521, do CPC, e art. 18 da Lei nº 7.347/85 Agravo provido, com a revogação do r. despacho impugnado, ficando a matéria para ser apreciada em eventual liquidação de sentença. (Apelação Cível 141.540-5/1 2001, Cananéia).

5) Ação Civil Pública julgada improcedente. Objetivo da demanda: anulação do Decreto Municipal nº 4.651/92 por vício de ilegalidade, cancelando-se a aprovação do projeto de loteamento denominado Guarujá Central Park, declarar ilegal e abusivo o ato do então Prefeito Waldyr Aparecido Tamburus quando da outorga e recebimento da escritura de ratificação e ratificação lavrada no livro 128, fls. 189 do tabelionato de Vicente de Carvalho, declarando essa escritura nula, por não ter a Prefeitura agido mediante autorização legal. A ação civil pública deve ter por objeto a reparação de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso e coletivo (art 1º da Lei 7.347/85). Ausência de comprovação de tais danos que devam ser reparados. Recurso desprovido. (Apelação Cível 204.758.5/4-00 2001, Guarujá)

6) Ação civil pública ambiental promovida pelo "Parquet" - desmatamento irregular em área de loteamento - demanda procedente em parte - liquidação do julgado por arbitramento - reparação na área de preservação permanente - obrigação de não desmatar mais - replantio atendendo critérios da vegetação derrubada - pagamento de danos insuscetíveis de reparo através da doação de mudas ao IBAMA - sucumbência recíproca nas custas do processo - viabilização da do MP pela Fazenda Estadual - remuneração do perito oficial por conta da ré - provimento parcial do recurso da ré - integral ao adesivo do MP. (Apelação Cível 011.186-5/1-00 2002, Sorocaba).

7) Agravo de Instrumento - Pretensão no sentido de afastar liminar concedida em ação civil pública promovida pelo Ministério Público, que acarretou de obras em loteamento por alegado risco de dano ambiental. Decisão que tem fundamento em elementos do processo, não se vislumbrando flagrante ilegalidade ou erro manifesto - Caso que não se enquadra no art. 558 do CPC - Interesse maior da coletividade, ante a possibilidade de dano para o meio ambiente, que não se pode afastar de pronto, que deve prevalecer, ainda que se trate de loteamento que conta com licença ou autorização de diversos órgãos públicos - Recurso parcialmente provido. (Agravo de Instrumento 254.394.5/3 2002, São José dos Campos).

8) Agravo de Instrumento 212.573-5/3-00 2001, Campinas - NÃO tem EMENTA.

9) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Guarujá - LM 1.632/83 - Alteração do Zoneamento e de regras para construção no local denominado 'Costão das Tartarugas' na Praia da Enseada - Pretendida construção da diversos prédios de elevada altura, com lesão ao patrimônio estético, turístico e paisagístico - Alegação de vício no processo no processo de aprovação das obras, por falta de manifestação dos órgãos ambientais pertinentes e por ofensa à lei federal - Alegação de autonomia municipal, cabendo ao Município disciplinar as obras e o zoneamento urbano em sua área-

1. APELAÇÃO - intempestividade - Não se conhece de apelo que, em primeiro grau e em decisão deste Tribunal no agravo interposto, não foi recebido por intempestivo.-
2. SENTENÇA - A parte expõe os fatos, o juiz aplica o direito. Não está o juiz adstrito à fundamentação legal indicada pelas partes, podendo aplicar aos fatos narrados o enquadramento legal que lhe parecer adequado.-
3. REEXAME NECESSÁRIO - Tem-se por interposto o reexame necessário, pois vencido o Município do Guarujá, nos termos do art 19 da LF nº 7.347/85 e art. 475, II do CPC. -
4. MEIO AMBIENTE-O meio ambiente, como definido na LF nº 6.938/81, não se restringe à flora e fauna de grande porte nem à preservação de organismos vivos. O meio ambiente inclui a interação de formas vivas e formas inanimadas em suas diversas espécies, além das formações geológicas, da paisagem e das áreas de beleza natural. A preservação do meio ambiente no Costão das Tartarugas, Praia da Enseada, Guarujá, declarada como zona de interesse turístico estadual conforme posto nos autos, visa preservar a beleza natural dessa importante formação geológica, do modo como inserida na paisagem. -
5. ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO - Nulidade - Demonstrado nos autos que cabia à Prefeitura ter ouvido, previamente, o órgão estadual integrado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente e a Secretaria Estadual de Esportes e Turismo, além da Cetesb. Isso não tendo ocorrido, o ato administrativo é nulo por vício em sua formação.-
6. INCONSTITUCIONALIDADE - LM nº 1.632/93 -A lei municipal não padece de vício formal, pois votada segundo o regramento local e por cuidar de assunto enquadrado no peculiar interesse do Município (zoneamento a restrições edilícias). Padece de vício material, no entanto, por ter-se descuidado da proteção ambiental exigida pelos artigos 180 da CF/67 e 128 da CF/67. -
7. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER - PERDAS E DANOS - Os alvarás de construção foram anulados e as demais rés não poderão construir com base nelas, respondendo pela multa imposta na sentença para caso de descumprimento da liminar ou da sentença. A ré Munir Abbud, protegida por decisão deste Tribunal, deu andamento às obras, erigiu cinco prédios e vendeu todo o empreendimento a terceiros; deixa-se de determinar a demolição dos prédios construídos, que seria a solução natural ante o problema social e jurídico de difícil dimensionamento que a medida traria. -
8. PERDAS E DANOS - Parâmetros - A indenização (o 'an debeatur') deve ter seus parâmetros estabelecidos na sentença, já que apenas o valor (o 'quantum debeatur') se apura na execução. Explicitando a sentença e ante a devolução integral que decorre do reexame necessário, estabelece-se a indenização em 20% do valor atual do empreendimento, conforme indicado no acórdão. Apelo das rés Munir Abbud e Jorge's não conhecido por intempestivo. Apelo das demais rés improvido. Apelo oficial provido em parte para, explicitando a sentença, estabelecer os parâmetros a serem observados na liquidação.(Apelação Cível 175.517-5/0-00 2002, Guarujá)

10) AÇÃO CIVIL PÚBLICA MEIO AMBIENTE. Loteamento que não atende à legislação ambiental e urbanísticas vigentes. Liminar concedida *initio litis* e *inaudita altera pars*. Cabimento. Poder de cautela do Magistrado ante a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Fundamentos que se apresentam relevantes em face de elementos idôneos apurados em parecer técnico, indicativos da probabilidade da existência do direito afirmado, e se são evidentes o perigo de demora, os requisitos para a concessão da medida liminar foram preenchidos. Decisão agravada proferida de forma prudente. Perigo de dano irreparável ou de difícil reparação demonstrados. A situação de objetividade fática, indicativa do perigo na demora da tutela jurisdicional reclamada, justificadora da concessão da medida excepcional, está evidenciada. Presentes os pressupostos essenciais para a concessão de liminar. Decisão mantida. Recurso improvido.(Agravo de Instrumento 317.696-5/0 2003, Ubatuba).

11) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Indeferimento de nova perícia - Cerceamento de defesa - Inocorrência -Ao juiz, que é o destinatário da prova, cumpre aferir a necessidade ou não de sua realização (CPC, art. 131) - Livre apreciação da prova que configura um dos cânones do sistema processual - Preliminar rejeitada. MEIO AMBIENTE - Proposta de acordo -Homologação - inadmissibilidade - Transação vedada no caso de interesses indisponíveis, admitindo-se, em tese, apenas o compromisso de ajustamento de conduta (Lei 7.347/85, art. 5º, § 6º) - Implantação de loteamento em área de preservação permanente, com supressão

de vegetação natural e aterramento de cursos d'água, causando a destruição da flora e fauna associadas à Mata Atlântica - Conduta - Conduta lesiva não negada pelos réus - Propriedade cujo exercício deve conformar-se ao interesse da coletividade - Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225) que prevalece sobre o alegado valor social do empreendimento - Ação procedente - Recursos providos em parte. (Apelação Cível 258.003-5/0-00 2003, Guarujá).

12) Ação civil pública. Pedido de reparação de danos causados em área de preservação permanente. Intervenção de Sociedade civil como terceiro prejudicado. Possibilidade. A sentença não limita seus efeitos às partes, mas se estende também, a terceiros; embora a coisa julgada não abranja os terceiros, a eficácia natural da sentença, pode, também atingi-los, causando-lhes prejuízo. É justamente o prejuízo que o terceiro, estranho ao processo, pode sofrer em decorrência da sentença que legitima a intervenção. Matéria preliminar rejeitada. Direito Ambiental, loteamento em área de preservação permanente. Aterro a impedir o fluxo normal de águas em manguezal. Delimitação de área a ser reparada que deve ser realizada em sede de liquidação de sentença, após realização e análise de Projeto Técnico de Recuperação Ambiental. Recurso improvido. (Apelação Civil 226.356-5/0 2003, Guarujá).

13) MEIO AMBIENTE - Ação civil pública - Liminar - Embargo à edificação de uma residência em terreno rodeado por espécies vegetais consideradas em extinção - Ineficácia - Medida que não tem o condão de restabelecer os prejuízos ambientais supostamente suportados. Torna-se ineficaz, em se tratando de ação civil pública ambiental, a concessão de medida liminar que apenas embarga edificação de uma residência em terreno rodeado por espécies vegetais consideradas em extinção, uma vez, que a simples interrupção da construção não possui o condão de recompor os prejuízos ambientais supostamente ocorridos - ressaltando-se as áreas ainda intactas da propriedade. (Agravado de Instrumento 365.988-5/9-00 2004, Ubatuba).

14) AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEIO AMBIENTE - PEDIDO DE LIMINAR - IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES - DEFERIMENTO - ILEGALIDADE - Falta de requisitos legais para outorga de medida excepcional dessa natureza. A fumaça de bom direito é duvidosa, em face da aprovação do empreendimento pelos órgãos ambientais estaduais e Prefeitura Municipal de São Sebastião. Por sua vez, o *periculum in mora* é inexistente, pelo teto da lide ter sido ajuizada cerca de sete (07) anos depois de expedido o certificado de aprovação do GRAPROHAB e há mais de três da aprovação pela Prefeitura Municipal, ato que se busca, também, desconstituir pela ação civil pública - Decisão singular cassada - Recurso provido. (Agravado de Instrumento 394.932-5/1-00 2005, São Sebastião).

15) TUTELA ANTECIPADA - Ação civil pública ambiental ajuizada pelo Ministério Público visando a proteção e recuperação de área de imóvel - Alvará expedido pela Prefeitura Municipal amparado no Termo de Compromisso Ambiental que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, baseada nas informações e parecer do DEPAVE, firmou com o interessado - Ausência do requisito do "fumus boni juris" - Recurso desprovido. (Agravado de Instrumento 380.589-5/8-00 2005, São Paulo)

16) 1- Ação civil pública. Incompetência da Justiça comum e necessidade da participação do Ministério Público Federal na demanda ambiental. 2- O meio ambiente é patrimônio nacional e não equiparável a bem da União. Quer significar a indistinção de sua pertinência subjetiva em relação às pessoas jurídicas de direito público interno e, por via de consequência, difundir o interesse na preservação e tutela entre tais entes. A competência ambiental é concorrente, conforme dispõe o artigo 22 da Constituição da República e, em especial, os incisos I, VI e VII. 3- A União, se não participou do processo ambiental, não pode ser chamada para integrar o pólo passivo da lide, mesmo na hipótese de a prova existente nos autos a comprometer quando o DNER construiu a importante via que liga Santos ao Rio de Janeiro. 4- Meio ambiente - Dano - Proprietário de áreas que comprovam não terem sido causadores dos danos ambientais - Desmatamento do local em razão de abertura de importante artéria viária - Constatação por perícia - Ação civil pública parcialmente acolhida para afastar a obrigação positiva de desfazer prédios e demais construções existentes na área descrita na inçãoação. Isto porque, a desfiguração provocada pela retirada de

material por ocasião da execução das obras da rodovia é que ocasionou o dano ambiental, tornando impraticável a recuperação integral das condições ambientais originais do Morro do Capuçu. 5- O crivo da razoabilidade e proporcionalidade deve permear todas as idéias jurídicas. Não se derrubam casas que a ninguém prejudicam, e que embelezam a paisagem para recompor o topo do Morro. Até porque, tal local jamais será recomposto pela demolição das casas ali existentes, eis que bem construídas, com entornos bem arborizados, e que mantêm o embelezamento atual toda aquela área ambiental, sem dizer que os atuais proprietários e compossuidores, desde as referidas construções, já recuperaram parte dos danos ambientais ocasionados e embelezaram o derredor de suas habitações, dando ao local um melhor ornamento florestal. 6- Sentença de procedência - Recurso dos demandantes parcialmente provido. 7 - Aumenta-se a multa diária para R\$ 5.000,00, permitida pela gênese do direito." (Apelação Cível 357.537-5/8-00 2005, São Sebastião).

17) Invalidação de decisão administrativa fundada em alteração de projeto técnico necessário para recepcionar licença para construir em área de preservação permanente concedida pelo DEPRN. Não se permite intervenção para construção em área de preservação permanente. Se a autorização foi dada anteriormente, ela o foi desrespeitando as normas legais e, em especial, do Código Florestal que veda expressamente tal conduta. Sentença denegatória da segurança. Recurso improvido. (Apelação Cível 434.860-5/2-00 2006, Ubatuba).

18) MANDADO DE SEGURANÇA - INEXISTÊNCIA DE DESCOMPASSO ENTRE A DEFESA DO MEIO-AMBIENTE E O DIREITO À MORADIA - COMPLEXO HABITACIONAL QUE PRETENDE SER CONSTRUÍDO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.(Apelação Cível 301.382.5/5-00 2006, São Bernardo do Campo).

19) MANDADO DE SEGURANÇA AMBIENTAL.PROJETO DE LOTEAMENTO ANTERIORMENTE APROVADO PELO MUNICÍPIO E NÃO IMPLEMENTADO DECRETO DE REVOGAÇÃO CONTESTADO SOB ARGUMENTO DE CARACTERIZAÇÃO DE ATO JURÍDICO PERFEITO AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. OBRIGAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 18 DA LEI 6.766/79. ORDEM CONCEDIDA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA E DENEGADA EM SEGUNDA. PROVIDOS O RECURSO OFICIAL E O APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESFAZIMENTO DE ATO ADMINISTRATIVO. LÍCITO AO PODER PÚBLICO DESFAZER DE OFÍCIO O ATO ADMINISTRATIVO, AO CONSTATAR SUA INCONVENIÊNCIA OU INOPORTUNIDADE. COM RAZÃO MAIOR, QUANDO A APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO IMPORTARIA EM SACRIFÍCIO AO MEIO AMBIENTE SUPERVENIÊNCIA DE ORDEM CONSTITUCIONAL A CONFERIR SINGULAR TUTELA A NATUREZA LEGITIMIDADE DO ATO DA ADMINISTRAÇÃO. PROVIDOS O RECURSO OFICIAL E O APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Se o empreendedor de loteamento aprovado à luz de legislação longa não cuidou de registrar o empreendimento no Serviço Delegado de Imóveis da circunscrição imobiliária, sequer permitiu a configuração do ato jurídico perfeito invocado após revogação do decreto municipal pela Administração. Ausente ato jurídico perfeito, por consequência também inexistente o direito certo e líquido, amparável na via da segurança. Não existe direito adquirido a maltratar a natureza e os paradigmas clássicos foram relativizados por uma ordem constitucional que protegeu, de maneira singular, o meio ambiente, após constatação de que o ritmo da destruição comprometeria, de imediato, a qualidade de vida da população e, a médio prazo, a própria subsistência de vida no planeta. O Município adquiriu, a partir de 5.10. 1988, a categoria de ente federativo e daí resulta a sua legitimidade para, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal exercer sua obrigação de tutelar o meio ambiente, lícita a adoção de critérios mais apurados de proteção, assim como já ocorria anteriormente, com a disciplina urbanística. O Município não pode flexibilizar as restrições postas pela lei federal e estadual, mas pode e deve torná-las mais severas, em atenção ao seu peculiar interesse, à luz de longa interpretação do alcance da autonomia local. (Apelação Cível 514.456-5/1-00 2006, Piedade)

B.Fora de áreas ambientalmente frágeis, mas consideradas danosas ao meio ambiente e ao ordenamento urbano.

1) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Ajuizamento pelo Ministério Público em face da Prefeitura Municipal de Ibaté, visando a recuperação do meio ambiente -Responsabilidade do Município que decorre da falta de fiscalização, e não do fato de haver ele feito as obras, sabidamente realizadas pelos loteadores - Fixação do prazo de 180 dias para a realização e término das obras, sob pena de multa diária - Recurso do Ministério Público provido, desprovidos o do Município réu e o reexame necessário.(Apelação Cível 196.438-5/3-00 2003, São Carlos).

2) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento - Legitimidade do Ministério Público - Integralização no loteamento de área faltante de 4,99% do total da gleba, destinado à recreação e lazer - Objeto diz respeito ao meio ambiente, bem público (art. 225, caput, CF) -Admissibilidade da tutela por meio de ação civil pública (art. 1º, I, Lei 7.347/85) - Legitimidade do Ministério Público (art. 5º, caput, da mesma lei) - Presença de interesse coletivo da comunidade de moradores do loteamento - Cassado o decreto de extinção - Prosseguimento do feito para análise do mérito - Recurso provido.(Apelação Cível 286.748.4/5-00 2005, Jaú)

3) Agravo de Instrumento. Ação Popular. Liminar determinando a suspensão da comercialização de loteamento. Argumentação de irregularidades na aprovação do projeto e possíveis danos ambientais. Questões que não se apresentam verossímeis, diante da documentação acostada pela agravante. Patente lesão a direito de comercializar os lotes pela empreendedora. Recurso provido, prejudicado o agravo regimental.(Agravo de Instrumento 406.656.5/1-00 2005, Nova Odessa).

EMENTAS GRUPO 5

TOTAL 4 (em ordem cronológica)

1) AÇÃO CIVIL PÚBLICA — Responsabilidade por danos causados ao meio ambiente — Possibilidade de ofensa a bens e direitos de valor estético, turístico e paisagístico — Propositura pelo Ministério Público — Lei municipal autorizando tipo de construção previsto para zona de média densidade em zona de baixa densidade — Alvará concedido para construção — Medida cautelar suspendendo a execução das obras deferida — Admissibilidade — Violação da Lei federal 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente — Probabilidade de ocorrência de dano evidenciada por prova documental — "Fumus boni iuris" e "periculum in mora" caracterizados — Decisão mantida.(Agravo de Instrumento 76.977-1 1986, Guarujá).

2) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Proteção do meio ambiente e da ordenação urbana. Matérias que não são de exclusivo interesse local. Pedido inibitório de regularização de edificações com base em normas municipais inconstitucionais. Cumulação com pedido de pronúncia de nulidade de regularizações já deferidas. Procedência parcial da ação. Provimento aos recursos e ao reexame necessário para esse fim. Interpretação e declaração incidental de inconstitucionalidade de normas da Lei nº 11.522/94, do Município de São Paulo, e de ilegalidades do seu decreto regulamentar. Não pode a Municipalidade deferir pedido de regularização de edificações que contrarie normas federais e estaduais incidentes em matéria de competência legislativa concorrente, nem tampouco com base em regras locais que contrariem a Constituição.(Apelação Cível 263.165-1/5-00 1999, São Paulo)

3) EMENTA: ADIN.- Lei nº 2.567, de 26/10/1997. do Município de Guarulhos -Reconhece como Área de Especial Interesse Ambiental de Proteção Permanente as áreas de reserva da Mata Atlântica, situadas na porção leste da Ilha de Santo Amaro conhecidas como Praia Branca, Tijucopava, Sítio São Pedro, Iporanga e Praia de Taguaíba, regulamentando as condições de acesso e utilização de praias, vias e

logradouros públicos, outorgando Concessão Administrativa de Uso desses bens, com a finalidade de preservação do meio ambiente - Alegada violação do disposto nos artigos 141 e 147, 180, inciso VII, e 285, 'caput' e seu §1º da Constituição do Estado de São Paulo - Inexistência de afronta aos indigitados dispositivos - Pedido julgado improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei 047.068-0/3-00 1999, São Paulo, referente à Comarca do Guarujá)

4) I - Ação Civil Ambiental. O Código Florestal, ao tutelar as florestas e demais formas de vegetação natural, classificou-as como bens de interesse público primário, comum a todos os cidadãos, reconhecida a utilidade das terras necessárias à preservação do meio ambiente. A função ecológica da propriedade, preservando seus elementos naturais, deve ser relevante no exercício do direito de propriedade, eis que arrima-se na importância de que os recursos naturais (água, flora, fauna, ar e solo) apresentam-se indispensáveis para vida ao homem, considerando-se inclusive, alimento natural para as gerações futuras. II - Os princípios retores (sic) existentes no Código Florestal, que é Lei Nacional de interesse público primário e superior, devem prevalecer sobre interesses locais, mesmo que relevantes para o progresso Municipal. III - Ao Município é permitido ampliar a faixa de preservação garantida ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, mas, em hipótese alguma restringi-la, violentando as regras de preservação ambiental previstas na Lei Nacional. O predominante interesse local não pode servir de base para modificar o que fora estabelecido por norma principal, eis que o interesse ecológico preservado circunscreve-se a todos os cidadãos, e não aos munícipes que objetivam, com alargamento das restrições, o desenvolvimento e o progresso de sua comuna. IV - Sentença de procedência -Recurso improvido. (Apelação Cível 171.834-5/8-00 2001, São Sebastião).

CAPA: Luciana Nicolau Ferrara