

MARIA AGLAÉ TEDESCO VILARDO

**USOS SOCIAIS DO DIREITO NAS OCUPAÇÕES
IRREGULARES DE ÁREAS DO SOLO URBANO SOB
PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Henri Acselrad
Doutor em Economia pela Universidade
de Paris I. Panthéon -Sorbonne

Rio de Janeiro
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

V697u Vilardo, Maria Aglaé Tedesco.

Usos sociais do direito nas ocupações irregulares de áreas do solo urbano sob proteção ambiental / Maria Aglaé Tedesco Vilardo. – 2006.

133 f. ; 30 cm.

Orientador: Henri Acelrad.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

Bibliografia: f. 130-133.

1. Direito ambiental. 2. Poder judiciário. 3. Meio ambiente.
4. Área de proteção ambiental. I. Acelrad, Henri. II.
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 344.046

MARIA AGLAÉ TEDESCO VILARDO

**USOS SOCIAIS DO DIREITO NAS OCUPAÇÕES
IRREGULARES DE ÁREAS DO SOLO URBANO SOB
PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em:

Profº Henri Acselrad – Orientador
Doutor em Economia pela Universidade de Paris I. Panthéon -Sorbonne

Profº Adauto Lucio Cardoso
Doutor em Arquitetura e Urbanismo/ USP

Profº Leandro Ribeiro da Silva
Doutor em Direito/UGF

Dedico esta dissertação ao meu amado filho Giovanni para que tenha pelos estudos o mesmo amor que meu pai, Ragullo, e minha mãe, Leda Maria, ensinaram-me a ter. Ofereço, também, aos meus queridos sobrinhos Isadora, Paulinho e Isabela, com a mesma intenção.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial aos meus pais Ragullo Vilaro e Leda Maria Tedesco Vilaro pelo fato de ao longo da minha criação terem proporcionado-me o gosto pela busca incansável do conhecimento.

Agradeço a minha irmã Maria Teresa, sempre estudiosa e crítica, pela sua constante colaboração no aprimoramento de meu trabalho.

Agradeço aos meus amigos que sempre apoiaram meus estudos.

Agradeço aos meus colegas de mestrado pela receptividade, ao IPPUR pela acolhida e ao meu orientador, Prof. Dr. Henri Acselrad, pela paciência, ajuda e amabilidade na transmissão de seus conhecimentos.

RESUMO

Vilardo, Maria Aglaé Tedesco. **Usos Sociais do Direito nas Ocupações Irregulares de Áreas do Solo Urbano sob Proteção Ambiental**. 2006. 107f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

O presente trabalho tem como objetivo discutir a tensão interna às instituições judiciais produzidas em decorrência da justaposição de normas legais com igual legitimidade na experiência brasileira recente de constituição da cultura dos direitos. Analisaremos a resposta do Poder Judiciário para questões jurídicas resultantes de conflitos sociais decorrentes de ocupações irregulares do solo urbano em áreas sob proteção ambiental. O objeto deste trabalho é o processo de construção de critérios para que ações consideradas danosas ao meio ambiente em razão de ocupações irregulares sejam levadas ao conhecimento do aparelho judiciário, detectando aspectos motivadores para propositura de ação civil pública, de tutela coletiva, bem como a reação judicial perante a ação proposta, em contexto de tensão entre normas jurídicas dotadas de legitimidade, ainda que postas, na experiência social concreta, em situação conflitante. Teve-se como pressuposto que o espaço social é atravessado por processos distintos de “produção da ilegalidade”, considerada a cartografia heterogênea dos modos de habitar, submetidos a uma legalidade urbana construída a partir de um padrão único e supostamente universal. Propomo-nos a analisar casos de ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental e o que propiciou que alguns fossem levados a julgamento pelo Poder Judiciário e outros não; além do tratamento conferido pela justiça aos casos que chegaram para decisão judicial no Estado do Rio de Janeiro. Pretendemos identificar como aparece esta tensão entre legislação, situação fática e distribuição de justiça e como se desenvolve a tensão entre direitos individuais e coletivos; entre os atores envolvidos no propósito de que o Estado execute suas responsabilidades em ações sociais não-excludentes. Nas decisões analisadas, no momento da mediação entre a norma abstrata e o caso concreto, verificou-se uma flexibilidade interpretativa, posto que se aplicam concepções processuais distintas, gerando meios de defesa diferentes. Nos casos judiciais analisados, os intérpretes da lei conferem amplitude aos valores fundamentais constitucionais e sopesam valores sociais de forma a solucionar não só o caso levado a Juízo, como também, os anseios sociais nas questões de moradia e preservação ambiental.

Palavras-chave: Ocupações irregulares; Meio ambiente e Poder Judiciário; legislação ambiental.

ABSTRACT

Vilardo, Maria Aglaé Tedesco. **Social uses of the Right in the Irregular Occupations of Areas of the Urban Soil under Environmental Protection**. 2006. 107f. Dissertation (Master in Urban and Regional Planning) – Research Institute and Urban and Regional Planning , Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

The present work has an objective to argue the internal tension to the judicial institutions produced due to the juxtaposition of legal rules with equal legitimacy in the recent Brazilian experience of the rights culture constitution. We will analyze the Power Judiciary answer for resultant juridical matters of current social conflicts of irregular occupations of the urban soil under environmental protection areas. The object of this work is the construction criteria process so that considered harmful actions to the environment in reason of irregular occupations be carried to the device judiciary knowledge, detecting motivators aspects of public civil action purpose, collective guardianship, as well as the judicial reaction before the proposed action, in tension context between juridical rules endowed of legitimacy, although inside, in the concrete social experience, in conflicting situation. It had as purpose that the social space is crossed for different processes from “illegality production”, considered the heterogeneous cartography of the manners of inhabiting, submitted to a built urban legality starting from a standard only and supposedly universal. Intended us to analyze cases of irregular occupations in areas of environmental preservation and what propitiated that some went carried for trial by the Judiciary Power and another not; Besides the treatment checked by justice to the cases that arrived for judicial decision in Rio de Janeiro's State. We intend to identify as it appears this tension between legislation, situation in fact and justice distribution and as if it develops the tension between individual and collective rights; Among actors involved in the purpose that the State executes its responsibilities in not-excludents social actions. In the analyzed decisions, at the mediation moment between abstract norm and the concrete case, it verified an interpretative flexibility, position that is applied distinct processual conceptions, generating defense's different means. In the analyzed judicial cases, the law interpreters check amplitude to the constitutional fundamental values and weigh social values of form to solve not only the case carried for Judgment, as well as, the social perspectives in the dwelling matters and environmental preservation.

Words-key: Irregular occupations; Environment and Judiciary Power; Environmental legislation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 As “ocupações irregulares” – entre o conflito administrativo e o litígio judicial	17
1.1 Considerações gerais.....	17
1.2 Vias possíveis de resolução de conflitos.....	18
1.3 Os processos: critérios de seleção.....	20
1.4 Descrição sumária dos casos judiciais.....	23
1.5 Análise histórico-processual.....	27
CAPÍTULO 2 O espaço e os usos sociais do direito	29
2.1 O direito como um produto social.....	29
2.2 A produção capitalista do espaço.....	36
2.3 Resignificações do direito: a experiência da pesquisa sobre conflitos de propriedade em Recife	39
2.4 O estado, o direito e as classes sociais na experiência da pesquisa sobre as lutas urbanas em Recife.....	41
2.5 Espaço e desigualdades. garantia do patrimônio mínimo.....	47
2.6 O direito e a lei.....	49
2.7 Propriedade e posse - a normatização civil e processual civil para casos de esbulho possessório.....	54
2.8 O direito administrativo e a ocupação de áreas públicas.....	58
CAPÍTULO 3 Análise do <i>corpus</i>	64
3.1 Metodologia para análise dos conflitos sociais.....	64
3.2 Pesquisa dos dados.....	66
CAPÍTULO 4 Análise das decisões judiciais em resposta aos conflitos de ocupações irregulares em áreas sob proteção ambiental em municípios do estado do Rio de Janeiro.....	71
4.1 Primeira ação – processo de Petrópolis	71
4.2 Segunda ação – processo do Morro do Cavalão.....	74
4.3 Terceira ação – processo de São Gonçalo.....	76
4.4 Quarta ação – processo do Via Parque.....	79

CAPÍTULO 5 Análise da atuação dos atores envolvidos nos conflitos.....	85
5.1 O Poder Executivo estadual e municipal	86
5.2 O Poder Judiciário.....	92
5.3 O titular da propriedade	95
5.4 Os ocupantes.....	96
5.5 O Ministério Público.....	99
CAPÍTULO 6 Os procedimentos administrativos relativos aos conflitos ambientais...	103
6.1 Caso administrativo 1.....	104
6.2 Caso administrativo 2.....	111
6.3 Caso administrativo 3.....	113
6.4 Caso administrativo 4.....	116
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

A evolução da legislação ambiental no Brasil encerra valores ético-jurídicos do “ambiente” diferenciados na forma de entender e tratar a degradação ambiental, ainda que indissociáveis no plano temporal, em razão de funcionarem por combinação e sobreposição parcial, e não propriamente por integral reorganização ou substituição¹. Os estilos legislativos são caracterizados pela interpenetração de modelos legais que convivem independentemente de sua origem histórica ou filosófica diversa. Esta é uma das razões pelas quais a interpretação das leis e sua implementação, pelo Poder Judiciário, dá-se em meio a esta trama complexa de modelos de referência.

Até a segunda metade do século XX não havia preocupação dos legisladores com a proteção dita ambiental através das leis, apenas com proteção pontual e específica face término de alguns recursos naturais. Prevaleceu na matéria um *laissez-faire* com forte omissão legislativa e notório cunho privatístico no tratamento dos conflitos ambientais².

A partir da década de 60, conforme legislações especificadas abaixo, veio a adoção de meios de controle das atividades exploratórias com tutela exclusivamente de cunho econômico, caracterizada, portanto, por uma perspectiva utilitária; além do reducionismo do próprio meio ambiente e da legislação vigente, ao decompor o ambiente em uma multiplicidade de partes úteis, com fatiamento do ambiente negando-lhe holisticamente identidade

¹ BENJAMIN, Herman. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: MANUAL prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente. São Paulo: Ed. Imesp, 1999.

² *idem*

jurídica própria. Destaque-se ser o Código Florestal, de 1965, a legislação que normatiza, até os dias atuais, as áreas de preservação ambiental. Esta lei sofre modificação por Medida Provisória, datada de 2001, hoje em análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a sua constitucionalidade. A partir de então diversas leis são promulgadas como os Códigos de Caça e Pesca e de Mineração, em 1967; a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, em 1977; entre outras.

A produção legislativa voltada para a proteção ambiental observada em pleno regime militar parece paradoxal. A legislação sobre a propriedade, de cunho privado, consagrava esta última como absoluta. O Código Civil, de 1916, aceitava como um dogma a necessidade social e a legitimidade do direito de propriedade, já reconhecida desde a Constituição de 1890³ que vedava seu exercício contra o interesse social ou coletivo, na forma determinada por lei⁴, afastando, ao menos em termos de legislação, a concepção individualista dos romanos. Desta forma, o Código Civil deveria ser interpretado sob o prisma do interesse social ou coletivo, embora a história demonstre que as decisões judiciais tenham sempre protegido a propriedade privada.

Sob a mesma situação política de exceção, a promulgação da Lei nº 4.504, de 1964, conhecida como o Estatuto da Terra e que se constituiu, efetivamente, como a primeira lei brasileira de Reforma Agrária, promulgada

³ SANTOS, João Manoel de Carvalho. Código civil brasileiro interpretado. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1956. v. 7.

⁴ Art. 113 da mencionada Constituição.

enquanto o Congresso Nacional encontrava-se sob intervenção e desfigurado de suas atribuições, trazia normas que se revelaram instrumento estratégico e contraditório para controlar as lutas sociais, desarticulando os conflitos por terra, face o argumento de possuir normas para resolver os conflitos fundiários⁵.

Os projetos de colonização utilizavam a proposta de reforma agrária como promessa para solucionar os conflitos sociais no campo. Contudo, como o objetivo era a colonização, os projetos engendrados pelo governo não representarem a solução para o problema da terra, pois visavam, mesmo que indiretamente, à exploração dos recursos naturais pelos grandes grupos empresariais e a ocupação das fronteiras pelos militares. Terras nas regiões Centro-Oeste e Norte foram transferidas aos grandes grupos empresariais para projetos de colonização e agropecuários, fazendo com que as mudanças no campo ocorressem, porém sem alterar o padrão básico de distribuição da propriedade da terra. Não obstante, o Estatuto da Terra teve grande importância no processo de luta de camponeses e de cidadãos comprometidos com a distribuição de terras e atribuição de função social à propriedade privada mediante o processo de reforma agrária.

No tocante à dita proteção holística do meio ambiente, surge sob forma de legislação com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6938, de 1981, passando o ambiente a ser protegido de forma integral, como bem jurídico em si mesmo e facilitando o acesso à justiça. A tutela dispersa e fragmentária transmuda-se para estabelecer princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, incorporando o Estudo de

⁵ STROZAKE, Juvelino José (Org.). A questão agrária e a justiça. São Paulo: Ed. RT, 2000.

Impacto Ambiental, a responsabilidade civil objetiva e conferindo legitimidade processual ativa ao Ministério Público para ações em razão de danos ambientais. A culminância legislativa vem com a entrada em vigor da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, Lei nº 9605/98.

No início dos anos 2000, a legislação produzida apresenta preocupação com o ambiente como se observa na Lei nº 10257, de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social para a regulação do direito ao uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Externa assim preocupação com o desenvolvimento da política urbana, observando as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, traçando diretrizes gerais nos moldes da proteção constitucional do meio ambiente natural e construído. No dizer de Cardoso (2003), o direito à cidade “almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de um visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo”.

No mesmo sentido, o novo Código Civil, de 2002, traz no capítulo que trata da propriedade em geral a preocupação com o ambiente. Concede o direito de propriedade com todas as suas faculdades tradicionais de uso, gozo e disposição da coisa, além do direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua; entretanto, afirma que esse direito deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.⁶

⁶ Art.1228 e § 1º do Código Civil, Lei 10.406, de 10/01/2002.

A expressa proteção constitucional do meio ambiente somente se deu na Constituição Federal de 1988, terminando com a omissão constitucional que dificultava fundamentação dogmática para a defesa do meio ambiente, muitas vezes fundada em proteção à saúde e ao consumo. A mesma considera o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, sendo incumbência do mesmo a proteção da flora e a vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica.

A proteção da flora brasileira, tão devastada pela agricultura, pecuária, mineração, aglomerações urbanas e, hodiernamente, pela utilização dos organismos geneticamente modificados, a exploração predatória da terra com base em crença na recuperação sistemática dos recursos naturais e no pensamento de que a propriedade seria um bem de natureza absoluta e exclusiva são substituídos pela proteção do bem que passa a ser considerado “de todos” e ser preservado para o futuro. Quanto ao direito de propriedade, a Constituição de 1988 o reconhece como um direito individual fundamental, porém atentou para sua função social. Somente doze anos depois da promulgação da Constituição, avançando em termos de direitos sociais, através de Emenda Constitucional, a Constituição Federal passou a conferir à moradia o *status* de direito social⁷.

Os direitos sociais têm como destinatários as pessoas e ao Estado incumbe conferir aos titulares de tais direitos os meios para que exerçam sua cidadania. Os direitos sociais encontram-se, na experiência

⁷ Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

contemporânea, conforme atesta farta literatura (TELLES, 1999; TELLES, 2001; SOUZA, 2003) ameaçados pelas políticas econômicas e mesmo sociais implementadas. A substituição do investimento público pelo investimento privado tende a aumentar a vulnerabilidade de tais políticas sociais. Neste contexto, conciliar a tensão entre direitos individuais e sociais faz surgir grave conflito que o próprio Estado é chamado a dirimir.

Ao serem postos valores, como a moradia e o meio ambiente, em situação de tensão entre ambos surge um problema que deve ser solucionado pelo Poder Público. O Direito se depara com a necessidade de encontrar uma nova forma de solucionar problemas que afligem a sociedade contemporânea marcada pela crise dos modelos teóricos até então existentes, pois a realidade é dinâmica e os modelos de compreensão desta realidade são problematizados de modo a acompanhar estas mudanças.

O presente trabalho tem como objetivo discutir a tensão interna às instituições judiciais produzidas em decorrência da justaposição de normas legais com igual legitimidade na experiência brasileira recente de constituição da cultura dos direitos. Como caso particular em estudo, analisaremos a resposta do Poder Judiciário para questões jurídicas resultantes de conflitos sociais decorrentes de ocupações irregulares do solo urbano em áreas sob proteção ambiental.

Propomo-nos aqui a analisar casos de ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental e o que propiciou que alguns fossem levados a julgamento pelo Poder Judiciário e outros não; além do tratamento conferido pela justiça aos casos que chegaram para decisão judicial no Estado do Rio de Janeiro. Pretendemos identificar como aparece esta tensão entre legislação,

situação fática e distribuição de justiça e como se desenvolve a tensão entre direitos individuais e coletivos; entre os atores envolvidos - Poderes Judiciário e Executivo, Ministério Público, Ocupantes - no propósito de que o Estado execute suas responsabilidades em ações sociais não-excludentes.

CAPÍTULO 1- As “ocupações irregulares” – entre o conflito administrativo e o litígio judicial

1.1- Considerações gerais

O objeto deste trabalho é o processo de construção de critérios para que ações consideradas danosas ao meio ambiente em razão de ocupações irregulares sejam levadas ao conhecimento do aparelho judiciário, detectando aspectos motivadores para propositura de ação civil pública, bem como a reação judicial perante a ação proposta, em contexto de tensão entre normas jurídicas dotadas de legitimidade, ainda que postas, na experiência social concreta, em situação conflitante.

Chamamos aqui de “ocupações irregulares” o processo de assentamento de moradias em terras, privadas ou públicas, cuja titularidade não pertence aos denominados ocupantes. Tais fenômenos têm acompanhado “o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos”. Caracterizam uma “transgressão ao direito de propriedade”, como também, “violam princípios básicos do funcionamento das economias do mercado livre: o da propriedade privada de recursos econômicos e o de sua troca mediante pagamento de preços definidos pela operação de forças de oferta e procura”⁸. Envolve questões de formação de renda e riqueza e de preços de moradia urbana e o funcionamento do mercado de terras como requisito mínimo na obtenção da moradia.

O material empírico sobre o qual a análise se desenvolve é constituído por quatro casos de ocupação de área sob proteção ambiental

com propositura de ação civil pública, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ou por associação de moradores dentro do Estado do Rio de Janeiro, paralelamente, outros quatro casos de mesma natureza que não chegaram à via judicial, totalizando oito procedimentos entre administrativos e judiciais.

Tal composição e número de casos se justificam pela possibilidade que oferecem de captar a transição do conflito administrativo para litígio judicial, assim como pelo propósito de discutir as razões que conduzem um conflito desta natureza a tornar-se, ou não, um processo a ser decidido pela justiça, além dos aspectos que pontuam esta transição.

1.2- Vias possíveis de resolução de conflitos

As vias para a resolução de conflitos relativos a ocupações irregulares podem ser de natureza administrativa ou judicial. A via administrativa pode ocorrer através da intervenção do Estado-Administração no momento em que a ocupação ocorre. Muitas vezes o Estado oferece uma nova área a ser ocupada pelos ocupantes com ou sem residências construídas a fim de que a área objeto de conflito seja desocupada pacificamente.

Ainda no âmbito administrativo, o Ministério Público possui legitimidade ativa para tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações legais. Tal Termo de

⁸ SERRA, M.V.; FERNANDES, Maria Tereza. As invasões de terra urbana: o alcance e as limitações da economia neoclássica no seu exame. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

Ajustamento de Conduta terá eficácia de título executivo extrajudicial e é anterior a qualquer procedimento judicial. Esta possibilidade foi acrescentada à Lei nº 7.347, de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, através da Lei nº 8.078, de 1990. Na ausência do cumprimento do compromisso ajustado, poderá ser proposta uma ação para a execução do ajustado através da via judicial.

O Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado. A Constituição Federal atribuiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Os Ministérios Públicos dos Estados terão por chefe o Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, portanto, não pertencem ao Poder Judiciário e não possuem qualquer subordinação ao mesmo, embora essenciais à função jurisdicional do Estado.

Dentre suas funções institucionais está a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Portanto, vislumbra-se a possibilidade de resolução negociada de conflitos, evitando-se o trâmite demorado de um processo judicial, as custas judiciais e as implicações redundantes de uma ação proposta em sede judicial. A arbitragem realizada extrajudicialmente e respaldada na Lei nº 9307, de 1996, não é utilizada na resolução de conflitos de ocupações irregulares, pois tem o propósito de dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

A outra opção é a via judicial, onde as partes buscam a manifestação final e decisiva do Poder Judiciário. Nesta, após a decisão ser considerada definitiva não há mais possibilidade de alteração do caminho a ser seguido, mas execução da ordem determinada. No presente trabalho não serão considerados os casos de resolução negociada, embora seja analisada a via administrativa para que possam ser compreendidas as motivações que, nos casos estudados, possam ter concorrido para um conflito ser levado para decisão judicial.

1.3 Os processos: critérios de seleção

O tipo de ação escolhida foi a ação civil pública e as áreas ocupadas de preservação ambiental, podendo ser públicas ou privadas. Determinou-se este tipo de ação com o propósito do estudo da tutela coletiva de direitos e não individual, ou seja, dos interesses difusos ou coletivos e a relação do Judiciário com a coletividade e os interesses sociais.

Os interesses ou direitos difusos são aqueles considerados transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato e os interesses ou direitos coletivos são os transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base⁹.

⁹ conceito legal previsto no art. 81, I e II do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8078, de 1990.

Assim, o tipo de ação judicial apropriada para a responsabilização por danos causados ao meio ambiente ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo é a Ação Civil Pública.

Buscou-se, para fins de análise, processos já com decisão definitiva pelo Tribunal de Justiça¹⁰. A pesquisa ocorreu no banco de dados informatizado do Tribunal do Rio de Janeiro, onde foram pesquisadas as ementas¹¹ das Ações Cíveis Públicas decididas nos últimos dez anos em que figurassem as ações de ocupação irregular em áreas sob preservação ambiental para fins de edificação. Encontrou-se reduzido número de processos (apenas oito) com estas variáveis. Selecionaram-se três destes processos. A escolha do quarto processo, aquele que não possui decisão final, se deu em razão da riqueza de detalhes contida na sentença de primeiro grau e da inovação apresentada pela decisão em causa. Este processo chegou ao nosso conhecimento em razão de agravo de instrumento¹² decidido pelo Tribunal que indicava o número do processo em sua vara de origem, onde foi consultado e pesquisado

A primeira ação foi sentenciada em primeiro grau e encontra-se, no momento da análise, em fase de recurso de apelação. As demais ações foram sentenciadas em primeiro grau por juiz de direito e mantidas as sentenças após recurso de apelação dirigido ao Tribunal de Justiça.

Nos processos analisados são sopesados os valores ao direito social de moradia e à preservação do meio ambiente em notória preocupação

¹⁰ É comum que em ações desta natureza haja sempre o recurso de apelação para apreciação por Câmara do Tribunal de Justiça, considerando, também, que artigo do Código de Processo Civil determina o duplo grau de jurisdição obrigatório quando há decisão proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público, a teor do art.475, I do mencionado código

¹¹ Resumo dos acórdãos (decisões finais).

com a situação social dos indivíduos que são partes nos processos. Observa-se a tensão entre valores constitucionais de mesmo peso, direito social à moradia e dever de proteção ao meio ambiente, assim como a resposta imediata do Judiciário em termos de decisão liminar e de sentença em primeiro grau. Com exceção do primeiro processo analisado, além da decisão liminar e da sentença em todos os demais processos são examinados o conteúdo dos acórdãos, decisão proferida por Câmara formada por desembargadores, magistrados de 2º grau de jurisdição, tendo a decisão transitado em julgado, ou seja, não sendo submetida a nenhum outro recurso, tornando-se definitiva. Embora tenha sido apresentado recurso de apelação da sentença do primeiro caso em estudo para o Tribunal de Justiça, não houve tempo hábil para aguardar-se o acórdão que poderá ou não confirmar a sentença.

Todos os casos judiciais estão situados no Estado do Rio de Janeiro: o primeiro no município de Petrópolis; o segundo no município de Niterói; o terceiro no município de São Gonçalo; o quarto no município do Rio de Janeiro.

Com relação aos procedimentos administrativos, foram selecionados quatro casos dentre os 480 casos apresentados na pesquisa Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro ¹³.

Os casos em estudo foram escolhidos a partir de critérios determinados onde os processos judiciais deveriam tratar de casos de ocupações irregulares coletivas, em áreas sob proteção ambiental, ocorridas no Estado do Rio de Janeiro; portanto, caso fossem levados para exame pelo

¹² Recurso utilizado para análise de decisão interlocutória proferida no curso do processo.

¹³ Pesquisa realizada no IPPUR/UFRJ sob a coordenação do Profº Henri Acselrad.

Poder Judiciário seriam os decididos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

1.4 Descrição sumária dos casos judiciais

Primeira ação

Identifica-se a primeira ação como ocupação irregular ocorrida em área oficialmente designada como de proteção ambiental, em Petrópolis, município do Rio de Janeiro, onde foram construídas moradias em mata ciliar que acompanha curso do rio Piabanha, em toda a extensão da Rua João Xavier, em Moinho Preto, Mosela.

Tal litígio foi encaminhado através de ação proposta pelo Ministério Público Estadual contra o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Petrópolis. A ação foi distribuída em janeiro de 2001. Foi encaminhada pela Secretaria Municipal de obras lista com o nome de 48 ocupantes e sumária descrição do imóvel, tendo sido notificados administrativamente para a demolição, o que não foi cumprido.

Os pedidos formulados na petição inicial são: liminarmente, a suspensão das obras em andamento no local até o julgamento final da ação e, no mérito, a retirada dos ocupantes e demolição das construções com assentamento de todos os moradores em local digno e recuperação da mata ciliar, através de ação solidária entre Estado e Município. O Juízo da quarta vara cível da comarca de Petrópolis prolatou decisão indeferindo o pedido liminar de suspensão das obras em razão da inicial não indicar exatamente os imóveis que estão sendo construídos ou edificados de forma ilegal;

determinando levantamento pelo município das construções irregulares e apresentação de relatório circunstanciado sobre o risco que os ocupantes correm no local e as medidas mitigadoras que deveriam ser implementadas. A sentença de primeiro grau foi prolatada em agosto de 2004, julgando improcedentes todos os pedidos. O processo não teve instrução probatória sendo julgado sumariamente, fato incomum no processamento judicial deste tipo de ação.

Segunda ação

A segunda ação, proposta em 2001, cuida de ação civil pública objetivando a delimitação de área ocupada pela Favela do Cavalão com a construção de um muro de forma a permitir o controle do crescimento da favela com a devida fiscalização. Pleiteia a retirada no prazo de 240 dias dos invasores da área do Morro do Cavalão e a exibição de projeto urbanístico compreendendo o calçamento, iluminação pública, recolhimento de lixo, construção de rede de coleta de esgoto e abastecimento de água e a regeneração da área degradada.

Liminarmente requereu a delimitação da área ocupada pela Favela do Cavalão com a construção de um muro de forma a permitir o controle do crescimento da favela com a devida fiscalização. No mérito pleiteia a retirada, no prazo de 240 dias, dos invasores da área do Morro do Cavalão e a exibição de projeto urbanístico compreendendo o calçamento, iluminação pública, recolhimento de lixo, construção de rede de coleta de esgoto e abastecimento de água e a regeneração da área degradada.

A liminar foi indeferida pelo juiz de 1º grau, porém, através de recurso de agravo de instrumento em 2º grau, foi deferida a liminar para que o réu tomasse providências no sentido de evitar o alargamento da área já ocupada pelas construções aparentemente irregulares.

A sentença condenou o réu a executar, em 240 dias, projetos de urbanização e de regeneração das áreas do Morro do Cavalão, bem como a demolição de construções irregulares, aplicando multa para o caso de descumprimento e condenando o réu nas custas. O acórdão determinou que o réu promovesse projeto de urbanização objetivando coibir o prosseguimento de ocupação local com construções irregulares, assegurando respeito aos padrões urbanísticos, adequando o ordenamento territorial através de planejamento, isentando o município de custas. O acórdão não faz menção à demolição de construções irregulares.

Terceira ação

Na terceira ação, a ser identificado como caso de São Gonçalo, observa-se a diferença dos demais no tocante ao legitimado ativo (autor da ação proposta) não ser o Ministério Público, mas associação de moradores, além do pólo passivo (réu) ser ocupado por pessoa jurídica de caráter privado, empresa de empreendimentos imobiliários.

Alega a parte autora a construção de loteamentos clandestinos em área de preservação ambiental, pela empresa ré.

Requer a concessão de liminar para cessação da construção dos loteamentos e casas e a suspensão de sua comercialização. No mérito pede

a demolição das construções e restauração do ambiente, sem prejuízo de penas cominatórias e penais.

A liminar é concedida em 1º grau, em 1993, para que as obras sejam paralisadas, sob pena de multa diária. A sentença determina a paralisação de comercialização, propaganda, intermediação, doação, vendas, construção ou qualquer outro tipo de negócio envolvendo os lotes em questão; que seja efetuado novo projeto de loteamento regular e observando as APAs (Áreas de Proteção Ambiental); bem como o remanejamento das pessoas que adquiriram lotes e construíram casa em APAs, indenizando-os pelos custos; além da demolição das casas construídas nas APAs, recuperando os danos e reconstruindo a vegetação de espécies nativas, após o remanejamento dos moradores. Condena o réu nas custas e determina a extração de cópias para a Central de Inquéritos Criminais do Ministério Público. O acórdão confirma a sentença em todos os seus aspectos.

Quarta ação

Nesta, o Município do Rio de Janeiro ingressa com a Ação Civil Pública para desocupação, por 90 famílias, de área de preservação ambiental situada na zona oeste do município entre a faixa marginal direita da Via Parque e a Lagoa da Tijuca. O município apresentou proposta para realocação de todas as famílias em área já preparada para recebê-las com a devida infra-estrutura.

Liminarmente, foi determinada a desocupação e, após, foi proferida sentença julgando extinto o processo, sem análise do mérito pelo

fato da desocupação. A sentença foi anulada, em grau de recurso, para que o mérito fosse apreciado.

Novas perícias (uma perícia havia sido feita anteriormente) foram realizadas e proferida segunda sentença, onde foi reconhecido o direito do município autor, proibindo o retorno dos ocupantes àquela área de proteção ambiental. A sentença foi confirmada, integralmente, pelo Tribunal de Justiça.

1.5 Análise do histórico-processual

Serão destacados os motivos elencados pelo Poder Judiciário para fundamentação das decisões – seja em sede liminar, em sentença e no acórdão – em cotejo com os fatos na forma da narrativa do processo, realizando-se a análise do discurso dos atores participantes do conflito quanto aos deveres de proteção social e ambiental.

Necessária a análise do discurso dos diversos atores participantes do processo, pois através destes discursos e produção probatória é que o juiz forma seu convencimento pessoal para decisão do processo.

Com relação aos casos que não chegaram à via judicial propõe-se um estudo das razões de tais conflitos não terem sido objeto de propositura de ação civil pública e quais os aspectos que os diferenciam dos casos que buscaram a solução pelo Poder Judiciário, com análise aprofundada dos atores causadores do dano ambiental, a condição econômico-cultural que apresentam (a ser apreendida pela observação do nível de escolarização e letramento) e a gravidade do dano.

Sob essa perspectiva são apontadas as seguintes hipóteses:

- Há diferentes modos de tratamento, por parte do Estado, das ocupações irregulares, conforme a capacidade econômica e sócio-cultural do atores praticantes de processos sociais de ilegalidade.
- Há formas distintas de fundamentação para o acionamento ou não da justiça e princípios da lei para os diversos casos de conflitos de ocupação de áreas de preservação ambiental, conforme a classe econômica e sócio- cultural dos agentes causadores de dano ambiental.
- Há uma superação dos paradigmas utilizados em decisões judiciais recentes para a utilização de paradigmas baseados em princípios jurídicos de maior amplitude.

A mediação entre a norma abstrata e o caso concreto só poder ser feita pelos juízes de acordo com as circunstâncias que influenciam cada caso e desde que este caso seja apresentado em Juízo mediante ação proposta por pessoa legitimada, pois o Judiciário é um Poder que só pode agir mediante provocação, ou seja, mediante ação proposta por pessoa legalmente autorizada para buscar a proteção de direitos coletivos ou difusos.

CAPÍTULO 2 O espaço e os usos sociais do direito

2.1 O direito como um produto social

A produção do direito através dos valores jurídicos e dos textos legais deve ser considerada como um processo social em si mesmo deixando de ser considerado tão-somente em seu papel de instaurador da disciplina social, conforme se depreende de Hespanha (1998)¹⁴. O Direito tem o seu próprio processo de produção onde efeitos culturais e discursivos são relacionados com a dinâmica do espaço social onde se produzem.

No que diz respeito ao direito como um fenômeno social, afirma Bobbio (1992)¹⁵ que os bens tutelados juridicamente foram ampliados sobremaneira nos últimos séculos, bem como os sujeitos de direito, sendo que cada titular de um direito específico é visto em sua individualidade. Os direitos de liberdade evoluíram para os direitos políticos e sociais que clamam por intervenção direta do Estado. Os direitos sociais são direitos de segunda geração. Além do indivíduo, surgiram outras categorias de sujeitos de direito como minorias étnicas, grupos determináveis de pessoas ou a humanidade como geração futura, inclusive os animais e a natureza de um modo geral. Também se passou a considerar o indivíduo singularmente com suas peculiaridades, como o idoso e a criança, na diversidade de seu *status* social, de acordo com suas diferenciações e, portanto, requerendo tratamento e proteção diferenciados.

¹⁴ HESPANHA, Antonio Manuel. Panorama Histórico da Cultura Jurídica Européia. 2. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1998.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Igualdade e diferença têm relevância distinta conforme estejam em questão direitos de liberdade ou direitos sociais. Os direitos sociais são direitos que exigem uma prestação estatal positiva para proporcionar melhores condições de vida à coletividade, a fim de igualar situações sociais desiguais¹⁶, é necessária a distinção dos indivíduos, para a atribuição de direitos e utilização de garantias destes direitos. Sua proteção requer intervenção ativa do Estado com ampliação de seus poderes, ao contrário dos direitos da liberdade que nascem contra o poder absoluto do Estado e lutam contra seu crescimento sobre a liberdade individual.

A Emenda Constitucional nº 26 introduziu na Constituição Federal o direito à moradia como um direito fundamental com *status* de direito social, proclamando-o como um dever da sociedade e do Estado. Como salientado por Slaibi¹⁷, lembrando Pontes de Miranda o direito social visa assegurar o atendimento às necessidades diárias e permanentes e corresponde a um programa para fazer e conservar a igualdade entre os membros da sociedade política.

A Constituição Federal está no ápice da pirâmide que forma o ordenamento jurídico, portanto, superior a todas as demais normas não constitucionais e exercendo papel ordenador e sistematizador das demais normas jurídicas. Os direitos fundamentais constituem-se no núcleo material da Constituição e determinam os programas políticos e jurídicos para a efetivação da justiça social, pressupondo-se que a democracia somente torna-se possível com maior igualdade política, econômica, social e cultural.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 5.ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1989.

¹⁷ SLAIBI FILHO, Nagib. Impenhorabilidade do bem do fiador em decorrência do direito à moradia. Revista de Direito, Rio de Janeiro, v. 65, 2005.

Os direitos sociais são conquistados coletivamente e buscam o reconhecimento da sociedade em sua totalidade para que possam ser exercidos em sua plenitude e em suas peculiaridades. O espaço ocupado por estes grupos na sociedade são legitimados por um conjunto de representações que orientam a percepção da realidade e tendem a distribuir desigualmente tanto elementos de um poder material como de um poder simbólico.

Bourdieu¹⁸ apresenta um modelo de espaço social e espaço simbólico, onde as noções destes espaços, assim como das classes sociais que o compõem, não são nunca examinadas em si mesmas e por si mesmas; são utilizadas e postas à prova por processos teóricos e empíricos. Pressupõe-se aqui que a captura da lógica mais profunda do mundo social se dá através da submersão na particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada e datada para construí-la como “caso particular do possível”, como uma figura em um universo de configurações possíveis.

O espaço social é, pois, construído de tal modo que os agentes ou os grupos são nele distribuídos em função de sua posição nas distribuições estatísticas, de acordo com os dois princípios de diferenciação que, em sociedades mais desenvolvidas, tendem a ser os mais eficientes – o capital econômico e o capital cultural. Os agentes são distribuídos de acordo com o volume global de capital que possua - dos dois tipos diferentes - ou de acordo com o peso dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, constantes do volume global de seu capital.

¹⁸ BOURDIEU, Pierre. Espaço social e espaço simbólico. In: ----- . Razões práticas: sobre a teoria da ação. 6. ed. Campinas: Papirus, 2005. p. 13-33.

De maneira geral, o espaço de posições sociais se retraduz em um espaço de tomadas de posição pela intermediação do espaço de disposições (ou do *habitus*); ou, em outros termos, ao sistema de separações diferenciais, que definem as diferentes posições nos dois sistemas principais do espaço social, corresponde a um sistema de separações diferenciais nas propriedades dos agentes, isto é em suas práticas e nos bens que possuem. A cada classe de posições corresponde uma classe de *habitus* (ou de gostos) produzidos pelos condicionamentos sociais associados à condição correspondente e, pela intermediação desses *habitus* e de suas capacidades geradoras, um conjunto sistemático de bens e de propriedades, vinculadas entre si por uma afinidade de estilo.

O *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas. São princípios de práticas distintas e distintivas. Ao serem percebidas por meio dessas categorias sociais de percepção, as diferenças tornam-se diferenças simbólicas e constituem uma verdadeira linguagem.

A idéia central é que existir em um espaço, ser um ponto, um indivíduo em um espaço é diferir, ser diferente.

Ao proceder à análise das relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico afirma que os seres humanos estão situados em um lugar e por isso ocupam um espaço físico. Este lugar ocupado pode ser definido como a extensão, a superfície e o volume que um indivíduo ou uma coisa ocupa no espaço físico, suas dimensões. O espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social é

definido pela exclusão mútua das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais. A estrutura do espaço social se manifesta nos contextos mais diversos sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado funcionando como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social.

Numa sociedade hierarquizada, o espaço é hierarquizado e exprime as distâncias sociais de forma dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta. O espaço social se retraduz no espaço físico de forma confusa. O poder sobre o espaço que a posse do capital proporciona se manifesta sob a forma de uma relação entre a estrutura espacial da distribuição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou dos serviços privados ou públicos. A posição de um agente no espaço social se exprime no lugar do espaço físico em que está situado e pela posição relativa que suas localizações temporárias e permanentes ocupam em relação às localizações de outros agentes. Também, se exprime no lugar que ocupa no espaço através de suas propriedades.

O espaço social realizado se apresenta como a distribuição no espaço físico de diferentes espécies de bens ou serviços e também de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e serviços, onde se define o valor das regiões. Os espaços se sobrepõem resultando concentrações dos bens mais raros e de seus proprietários em certos lugares do espaço físico que se opõem aos lugares que abrigam os mais carentes. Na capital estão os pólos positivos de todos os campos e os agentes que ocupam posições

dominantes. O espaço social encontra-se inscrito nas estruturas espaciais e nas estruturas mentais que são, por um lado, o produto da incorporação dessas estruturas. O espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce, sob a forma mais sutil, a da violência simbólica como violência despercebida. Os ganhos de espaço são resultados de lutas dentro dos diferentes campos podendo tomar forma de ganhos de localização, de classe ou de ocupação. A posse de capital assegura a apropriação de bens raros e também do tempo.

Sob pena de se sentirem deslocados, os que penetram em um espaço devem cumprir as condições que ele exige tacitamente de seus ocupantes. Certos espaços exigem não somente capital econômico e capital cultural, como também capital social e podem proporcionar capital social e capital simbólico.

O Estado detém um imenso poder sobre o espaço através da capacidade que ele tem de fazer o mercado do solo, da moradia e do trabalho podendo operar uma construção política do espaço favorecendo a construção de grupos homogêneos em base espacial que, muitas vezes, resulta em espaços degradados.

Uma das representações dos poderes do Estado sobre o espaço foi a determinação do legislador quanto às áreas de preservação ambiental. Estipulou, através de lei, já em 1965, cf. introdução, quais seriam as áreas de preservação ambiental e que tais áreas somente poderiam ser criadas ou modificadas por lei. Em 1988, com a Constituição Federal determinou uma proteção ampla para estes espaços ambientais, categorizando-os como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

A construção do espaço social distribuído em função dos dois princípios de diferenciação mencionados por Bordieu, o capital econômico e o capital cultural, são destacados no estudo presente, na proporção que os casos chegados ao conhecimento e análise pelo Poder Judiciário são práticas que tendem a ser efetivadas por pessoas de poder econômico e/ou cultural menos privilegiados, ao passo que as práticas perpetradas por indivíduos de poder econômico e cultural mais elevado tendem a não chegar ao conhecimento do Poder Judiciário por não serem propostas ações judiciais, circunscritas, portanto, a ocorrências administrativas.

É perceptível o fato de que a busca de moradia em áreas de proteção ambiental por pessoas pertencentes a classes sociais empobrecidas tem motivação diferente das mesmas ocupações por classes sociais privilegiadas. As primeiras buscam locais desocupados para instalarem suas moradias, sem que tenham que arcar com valores vultosos para tal e que possam construir suas casas com mínimo de espaço e relativa facilidade de acesso, inclusive para seus locais de trabalho. Concorrem para tanto, por certo, a precariedade dos programas habitacionais e a rapidez pela qual se deu a modernização do campo e o êxodo rural no país. Para as classes privilegiadas, o motivo é, via de regra, o de buscar um certo *status* diferenciado, um *locus* privilegiado e diferenciado dos demais. Para os fins da presente análise, será indispensável considerar estes dois processos distintos de “produção da ilegalidade”, pois, como lembra Rolnik, uma lei única convive com uma multiplicidade de territórios, havendo uma cartografia heterogênea dos modos de habitar, enquanto a legalidade urbana “foi construída a partir de um padrão

único e supostamente universal, correspondente ao modo de vida das elites paulistas....”¹⁹.

2.2. A produção capitalista do espaço

O mercado de terras está diretamente relacionado à estruturação das cidades em razão da especulação com os preços fundiários e da valorização fundiária através dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana, segundo Ribeiro²⁰.

Não obstante a terra ser um bem não produzido, não possuindo valor por não ser um fator de produção, adquire um preço em razão da procura. A busca pelo espaço por parte do consumidor não ocorre com base nas preferências pessoais deste, nem mesmo pela utilidade do espaço, mas tem origem na demanda capitalista do solo. No dizer de Ribeiro, “os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo urbano. Assim, a terra urbana adquire um preço pelo fato de seu uso permitir aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade”. Desta forma, o preço da terra decorre da disputa capitalista pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização.

¹⁹ LINS, Regina. A (i)legalidade (in)aceitável? O caso do empreendimento residencial Vista Atlântica, Maceió, Alagoas. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 295-310.

²⁰ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A urbanização e a questão fundiária. In: ----- . Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

Os agentes que compõem o mercado imobiliário – proprietário da terra, incorporador, construtor, financiador e investidor - estabelecem relações com os mecanismos de valorização dos vários capitais que intervêm na produção e na circulação de moradia e da propriedade das terras utilizadas para moradia. Para os agentes que rentabilizam seus capitais na produção e circulação dos objetos imobiliários que equipam o espaço urbano é o objeto de lucro e para os agentes que investem seus capitais na produção e na circulação de mercadorias o espaço urbano é um marco do lucro.

A relação entre espaço urbano e economia em termos de produção e circulação de mercadoria decorre de um processo social. É necessário que o agente capitalista tenha acesso a um conjunto de condições para a produção da mais-valia, controle e combine um conjunto de valores de uso para produção de um valor superior ao do capital inicialmente empregado. Há diferentes tipos de valores de uso e dentre eles estão as utilidades não reprodutíveis, como os recursos naturais. A busca pelo espaço urbano melhor dotado de externalidades e combinando valores de usos naturais visa maior rentabilidade, os sobrelucros de localização.

Cabe ressaltar, como destaca Abramo²¹, que o mercado não é a única forma de acesso direto à terra urbana. Outras formas podem ser identificadas podendo manifestar-se sob a forma de ocupação da terra por transferência de propriedade ou direitos de concessão de uso sem ônus para o ocupante. Tais ocupações se originam de processo de organização de grupos

²¹ ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. Cadernos IPPUR. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro, v. 15 n.2/ v. 16 n. 1, p. 179-205, ago./dez. 2001/ jan./jul. 2002.

populares ou ocupação espontânea e gradativa denotando a exclusão do mercado de significativa parcela da população urbana.

Sintetiza, o mencionado autor²², que o acesso à terra urbana se dá por meio da informalidade fundiária e urbanística sob três grandes lógicas da ação social para o acesso à terra dos menos privilegiados econômica e socialmente: a lógica do Estado, a lógica de mercado e a da necessidade. No primeiro, os indivíduos se submetem a uma decisão do poder público, que assume a responsabilidade de definir a escolha que garanta o maior grau de bem-estar social, definindo a forma, a localização e o público-alvo que terá acesso e usufruirá a terra urbana. Na segunda, o mercado seria o mecanismo social que possibilita o encontro entre os que desejam consumir terra urbana e os que se dispõem a abrir mão do direito de uso da terra urbana e a oferecê-la a eventuais consumidores fundiários ou imobiliários, assumindo características institucionais diferentes, de acordo com o vínculo que o imóvel estabelece com as normas e regras jurídicas e urbanísticas (mercados formais e informais). Finalmente, na terceira lógica, há uma motivação condicionada pela incapacidade de suprir uma necessidade básica a partir dos recursos monetários que permitiriam o acesso ao mercado, adicionado a uma carência institucional por déficit de capital institucional ou político redundando no processo de ação coletiva com o fim de ocupações urbanas de terras envolvendo custos políticos e jurídicos.

²² ABRAMO, Pedro. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 103-134, 2002.

2.3 Resignificações do direito: a experiência da pesquisa sobre conflitos de propriedade em Recife

Em trabalho de pesquisa coordenado por Falcão (1984) sobre conflitos de direito de propriedade, ressaltou-se que o modo dominante de aquisição de propriedade imobiliária, no início dos anos 80, não se dava por escritura pública registrada em cartório, nem tampouco por contratos de financiamento, mas através das denominadas “invasões urbanas”²³.

A mencionada pesquisa²⁴ foi realizada no Grande Recife onde foi avaliada a importância do fenômeno das invasões e seu impacto no pensamento jurídico, econômico e político. As invasões não foram contidas pela força da lei e tornaram-se complexos processos de negociação coletiva envolvendo proprietários públicos ou privados e o governo das esferas municipal, estadual e federal, o Poder Judiciário, os invasores e entidades civis como a Comissão de Justiça e Paz das Arquidioceses de Olinda e Recife.

Foram descritos as invasões e o processo de negociação, sendo os mesmos interpretados à luz da doutrina jurídica, da teoria econômica e do pensamento político, enfrentando as dificuldades inerentes à compatibilização entre a interdisciplinaridade do fenômeno e a formação disciplinar de cada área.

²³ O termo “invasões” foi o utilizado pelos autores na pesquisa.

²⁴ Desenvolvida no Mestrado de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco e na Fundação Joaquim Nabuco, com apoio da FINEP.

A análise de nove casos de invasão foi feita por seis pesquisadores das áreas de economia, direito e ciências políticas. Discutiram-se as implicações das invasões para os conceitos de justiça e de direito e compararam-se as normas do Código de Processo Civil e do Código Civil com as regras adotadas na prática onde eram buscadas saídas não conflitivas, ainda que legalmente violentas.

O trabalho destacou o desafio que representam estas invasões para as teorias jurídicas e econômicas dominantes, pois o paradigma teórico-científico prevalecente na formulação e aplicação da legislação fundiária e das políticas governamentais no campo do bem-estar social são submetidos a teste de legitimidade científica, pelo fato da transgressão do direito de propriedade representar a violação de princípio básico do funcionamento das economias de mercado livre, qual seja, o da propriedade privada dos recursos econômicos e o de sua roca mediante pagamento de preços definidos pela oferta e procura. A pesquisa evidencia as insuficiências destes paradigmas teóricos para libertar o saber científico da eventual carga ideológica que lhe aprisionam em compartimentos interdisciplinares, libertando-o para nova definição do saber jurídico e do saber econômico, conforme conclui Falcão.

Especificamente, o trabalho realizado por Boaventura Santos, um dos pesquisadores envolvidos no projeto, teoriza de forma abrangente, dentro de uma perspectiva dialética e histórico-estrutural, buscando compreender o desenvolvimento do capitalismo, sem se submeter a uma visão determinística do futuro, onde a política urbana aparece como um conjunto de mecanismos de dispersão variáveis e de variável articulação segundo uma série complexa de fatores estruturais e conjunturais. Focaliza o papel do direito nas lutas urbanas

do Recife partindo da constatação da incapacidade do Estado capitalista em produzir modificações decisivas no Estatuto da Terra, limitando-se a intervenções marginais destinadas a controlar as tensões sociais. Tal incapacidade seria originária da atitude do Estado frente à renda fundiária, mecanismo pelo qual um valor criado pela sociedade é apropriado pelo proprietário fundiário. Neste aspecto aparece o direito como instância mediadora entre o político e o econômico ligado à função política do Estado de dispersar as lutas sociais mantendo-as em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações de produção que têm lugar. Em sua argumentação, não nega a existência de um direito oficial ou de um direito inoficial, de mecanismos formais e informais de resolução de conflitos, reconhecendo-os como possíveis e ressaltando a necessidade de dispersar as contradições endógenas à dominação de classe, explicação para o fato de o Estado enfatizar o direito oficial em determinados casos e em outros o direito inoficial.

Considerando que a pesquisa realizada por Boaventura Santos trouxe inspiração para os questionamentos trazidos nesta dissertação relevante se faz uma pequena exposição sobre o papel do Estado, do direito e a luta de classes sociais nos procedimentos de ocupação irregulares ocorridos no Recife no início dos anos oitenta.

2.4 O Estado, o Direito e as classes sociais na experiência da pesquisa sobre as lutas urbanas em Recife

No mesmo projeto sobre conflitos de direito de propriedade e invasões urbanas que estudou o caso de Recife no início dos anos 1980, Boaventura de Souza Santos destacava como a lógica do capital em uma formação social dada, em um momento histórico dado, não é mais que a visão espectral de sua historicidade, cuja matriz básica consiste em um princípio de acumulação em uma relação conflitual de exploração cujas sucessivas crises resultam da mudança tecnológica, da proletarização e da incorporação de novas zonas na economia mundial.

O Estado está sujeito à lógica do capital que, por sua vez, está cada vez mais sujeita às decisões políticas do Estado. A inserção do Estado na matriz das relações sociais de produção é constitutiva do modo de produção capitalista. É a politização do processo de acumulação caracterizado pela institucionalização das relações e conflitos de trabalho e socialização dos custos de realização do capital, pela substituição do capital nas áreas de produção economicamente desvalorizadas, mas socialmente necessárias e pela responsabilização crescente na reprodução social da força de trabalho.

Quanto mais o Estado é parte constitutiva dos conflitos e problemas sociais, mais é chamado para resolvê-los. Quanto maior a necessidade de sua intervenção, menores os recursos. Quanto maior é a nacionalização dos conflitos sociais, menor a capacidade do Estado para demarcar os parâmetros de sua resolução.

A ação social e política do Estado não resolvem nem superam contradições básicas da sociedade capitalista, nem mesmo a contradição entre o capital e o trabalho. Tentam resolver as questões sociais através das quais

estas contradições básicas se manifestam, como por exemplo a questão da habitação, do acesso ao ensino, saúde, justiça, etc.

Para dispersar estas contradições, o Estado recorre a um conjunto articulado e diversificado de mecanismos de dispersão: mecanismos de socialização e integração; mecanismos de trivialização e neutralização e mecanismos de repressão e exclusão. A diversificação destes mecanismos explica a diferenciação interna do Estado capitalista, a contradição das ações do Estado e a heterogeneidade da dominação política.

A investigação dos conflitos urbanos no Recife teve um duplo objetivo: determinar pormenorizadamente o âmbito da heterogeneidade interna das atuações do Estado na questão urbana, especialmente na questão da habitação das classes populares e delinear as interações mais significativas entre as estruturas jurídico-políticas da propriedade territorial e imobiliária urbanas e as práticas sociais das massas urbanas na luta pela habitação.

O contexto sócio-político urbano é atravessado por intensas lutas sociais o que faz prever uma maior versatilidade das interfaces das estruturas e das práticas sociais. Verifica-se, também, que a estabilidade da ordem econômica capitalista mundial é obtida a custa da instabilidade das economias nacionais periféricas. A lógica da acumulação é cada vez mais o perfil mundial do capitalismo e o perfil da luta de classes é cada vez mais para-nacional.

Apresenta uma questão de método a ser solucionada. Os instrumentos e procedimentos teóricos e metodológicos que as ciências sociais colocam à disposição são adequados para analisar as estruturas ou as práticas sociais, mas a circulação entre ambas, não. As análises estruturais são reduzidas à medida que reduzem as práticas sociais a dimensões físicas dos

comportamentos e assim negam o caráter auto-interpretativo e ativo do ser humano. As análises fenomenológicas (das práticas sociais) ou inviabilizam a possibilidade de uma ciência da sociedade ou reduzem as práticas sociais à subjetividade dos agentes que as protagonizam, negando a existência das determinações que constroem a estrutura dos limites e dos critérios de seleção das ações inteligíveis e intersubjetivas.

Para evitar tais reducionismos observa a necessidade em combinar a análise estrutural com a análise fenomenológica. Há que se definir as interfaces, ou seja, os códigos ou canais de intercomunicação por onde flui a circulação entre estruturas e intersubjetividades.

Em outras palavras, como é que as estruturas falam às práticas e vice-versa. Por exemplo, como é que o funcionamento da renda territorial urbana ou a defesa jurídico constitucional da propriedade territorial privada está presente nas ações e nas significações dos interventores em um conflito urbano dado? Essas interfaces são construções intelectuais que estabelecem as alternativas típicas de inteligibilidade e de intersubjetividade em uma prática social dada. Entre a objetividade e as estruturas e a subjetividade das ações, as interfaces são portas giratórias que constituem um determinismo suave, no qual permite excluir alternativas absurdas e eleger outras apropriadas. Por exemplo, no domínio da investigação urbana é possível definir em um conflito dado, à luz das condições estruturais, as alternativas típicas das práticas dos proprietários, dos moradores e dos agentes do Estado.

Outra dificuldade de análise da circulação entre estruturas e práticas consistia em observar o impacto transformador de uma sobre as outras. Como exemplo questiona em que medida a estrutura da propriedade

territorial ou imobiliária urbana se altera depois de uma série de conflitos urbanos, abrindo um amplo campo de observação.

Os procedimentos teóricos e metodológicos devem ser melhorados mediante técnicas e métodos de investigação adequados. Destaca o denominado método do caso ampliado, desenvolvido pela antropologia cultural e social anglo-saxônica. Este método em vez de fixar a quantidade de casos adequada, escolhe um caso ou número limitado de casos em que se condensam com particular incidência os vetores mais importantes das economias interacionais dos diferentes participantes em uma prática social dada. É estabelecida uma espécie de árvore genealógica do caso através do máximo detalhe descritivo mediante técnicas de observação participativa, entrevistas e análises que unem o caso a outros casos por mediações mais complexas.

Foram estudados três casos de conflitos urbanos centrados na habitação, onde se verificou que as classes populares urbanas conquistaram os terrenos ribeirinhos num processo de produção do solo que representava fator estrutural dos conflitos urbanos.

A cidade refletia padrões baixíssimos de habitação, incapaz de absorver adequadamente a atração populacional fruto das migrações dos retirantes em razão das secas. A grande propriedade territorial tradicional ocupa mais da metade da área ocupada da região metropolitana de Recife responsável pela dificuldade de acesso à propriedade e ao uso da terra.

A ambigüidade do estatuto jurídico da terra foi fator estruturante da conflitualidade urbana de Recife e um mecanismo de dispersão das contradições urbanas, instrumento que o Estado recorre para manter certos

conflitos em níveis de tensão controláveis. O conflito poderia se resolver para um lado ou outro de acordo com as possibilidades de atenuar uma tensão social. O Estado capitalista, sujeito à lógica do capital e sua atuação, encontrava-se nos limites dos interesses fundamentais da burguesia em seu conjunto.

Apresentados os três casos em análise resumida verificou-se a atuação assimétrica e às vezes contraditória do Estado, apresentando políticas que neutralizavam umas as outras representando uma autonomia negativa. Em um dos casos a polícia foi repressora fazendo uso da violência, mas não em outro caso estudado. Em terceiro caso analisado o Tribunal aceitou argumentos sociais de frágil fundamento jurídico. Observa-se que no primeiro caso exposto fez-se uso de mecanismo de dispersão de repressão/exclusão (intervenção policial violenta) e nos outros dois os mecanismos utilizados foram de socialização/integração.

Através de sua relativa imprevisibilidade e vulnerabilidade a pressões, o Estado desorienta as classes enfrentadas quanto à localização exata dos limites estruturais de suas atuações, obrigando a avanços que são retrocessos e assim mantém o controle do processo de transformação política em curso.

Esta lógica interna não deixa de apontar fatores estruturantes da ação do Estado: defesa da propriedade privada e do funcionamento da renda territorial em articulação com diferentes tipos de propriedade. No primeiro caso o terreno era de elevado valor de mercado e pertencia à burguesia transnacional e a resposta do Estado foi rápida. No segundo, o terreno era de baixo valor e pertencia à burguesia local, o Estado propôs a expropriação e

acabou por negociar uma garantia mínima dos interesses dos ocupantes, sem desgastar o direito de propriedade. No terceiro, o terreno era público e de valor muito baixo e o Estado protegeu direitos sociais.

Por outro lado, a atuação do Estado e dos interesses das classes populares variou em razão direta do nível de organização e de mobilização que estas conseguiram alcançar em suas práticas e lutas. O fato condicionante principal da ação do Estado foi a estrutura da propriedade ou o caráter das práticas sociais. É a questão da circulação das estruturas e práticas.

A incorporação limitada, mas real, das classes populares no processo político ocorreu em uma situação de elevada carência habitacional e a grande propriedade urbana tende a ser progressivamente mais vulnerável às práticas sociais dessas classes em luta por moradia. A pressão popular sobre o Estado conseguiu aumentar o número de expropriações, que pressupõe a propriedade, mas ocorre uma deslocação dos limites estruturais da atuação do Estado, que é expressão material de um movimento de reforma, lento e gradual, mas perceptível para maior utilização de mecanismos de dispersão, de socialização e de integração em detrimento dos demais.

2.5 Espaço e desigualdade. garantia do patrimônio mínimo

No tocante ao foco do presente estudo, na estruturação socioespacial do Estado do Rio de Janeiro é conferido altíssimo valor cultural às amenidades naturais relacionadas com a proximidade da praia e das áreas verdes em torno da faixa litorânea.

A possibilidade de acesso a externalidades urbanas, distribuídas de forma desigual no espaço da cidade, passa a ser uma variável importante na qualificação da moradia popular. O acesso as externalidades naturais é tão importante quanto o acesso às benfeitorias públicas por garantir um lazer gratuito que compõe o cotidiano dos indivíduos.²⁵

Os recursos naturais são valorizados, todavia, sem a preocupação da preservação destes recursos, mas tão-somente com o propósito de usufruir as vantagens proporcionadas, individualmente, o que acaba por gerar conflitos ambientais, disputas pelo uso ou exploração destes espaços e recursos em notório choque de interesses entre o que se apresenta como “desenvolvimento econômico”, os princípios de proteção social e ambiental.

Nesta situação já clássica, há evidente privilégio a determinados indivíduos em detrimento de outros, em notória reprodução de desigualdades sociais e econômicas, não havendo a centralidade no homem em sua totalidade, mas de alguns indivíduos em particular, descartando-se os demais, conforme Silva (2002).

Daí a premente necessidade de um direito crítico que se sobrepõe aos demais paradigmas fundamentado no princípio da dignidade humana. O sistema jurídico vigente deve abrir-se para um novo direito subjetivo dentro da racionalidade capitalista através do reconhecimento do patrimônio mínimo onde se situam a construção, proteção e preservação de bens economicamente relevantes. Nesta proteção da esfera patrimonial básica, afirma Fachin (2001), são acentuados valores que denotam interesses sociais

²⁵ Ver pesquisa realizada por Abramo (2002).

incidentes sobre as titularidades, recaindo sobre a posse e a propriedade ressaltando que a titularidade das coisas não pode ser um fim em si mesmo, justificando-se o patrimônio pelo trabalho.

O patrimônio não integra a personalidade, ele deve servir à pessoa, embora possua valor de troca e seja, portanto, aferível em pecúnia. Esse valor de troca é levado ao extremo nas relações da sociedade com o consumo e o indivíduo torna-se apenas um consumidor confundindo-se com o próprio objeto de consumo. O valor de troca passa a ser a categoria geral de interpretação do mundo e a liberdade do indivíduo somente existe dentro deste sistema que mercantiliza relações²⁶.

Na aplicação do direito, o intérprete deve estar aberto à realidade social não lhe cabendo a imparcialidade dos burocratas ou a alegada neutralidade do juiz “boca da lei”. Os fatos sociais impregnam o direito e a sua aplicabilidade vem carregada de ideologias. Não que sejam suas decisões baseadas em suas preferências pessoais, não obstante a nobreza de suas intenções, mas que a interpretação da lei atenda aos anseios sociais expressos na própria lei magna, sem que seja comprometido o princípio da legalidade²⁷.

2.6 O direito e a lei

Segundo Aristóteles²⁸ (apud SANTOS, 2002), o conhecimento jurídico não é um saber especulativo, mas prático, que estabelece normas para

²⁶ FACHIN, Luiz Edson. Estatuto jurídico do patrimônio mínimo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

²⁷ PERLINGIERI, Pietro. Perfis do direito civil. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

²⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. O estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

o querer e o agir do homem. Os princípios e valores que vão reger este saber para a ação fundamentam e legitimam a ordem jurídica, no dizer de Amaral (2004)²⁹, ressaltando que o paradigma da pós-modernidade compreende a substituição do Código Civil pela Constituição Federal como centro do estatuto jurídico da sociedade civil, passando o indivíduo a ser titular de novos direitos e deveres. As fontes e as soluções dentro do sistema passam a ser plurais, ocorrendo a perda da importância da certeza e da segurança jurídica em favor do primado da justiça, superando-se a idéia do direito como sistema hierárquico e axiomático com a substituição dos códigos teóricos pelos microsistemas jurídicos retomando-se a razão prática do direito (Aristóteles). Superam-se os modelos próprios da modernidade, paradigmas dos séculos XVIII e XIX, para admitirem-se princípios jurídicos como fontes jurígenas.³⁰

De acordo com Santos (2002)³¹, a transição paradigmática é um processo histórico vasto que se desenrola em múltiplas dimensões sociais, políticas e culturais. O direito moderno oferece vantagem estratégica para apreciação da sociologia da transição em razão de sua estreita articulação com a ciência moderna em todo processo de racionalização da vida social prometida pela modernidade. A tarefa de racionalização, concebida como um equilíbrio dinâmico e tenso entre regulação e emancipação, foi confiada à ciência. A solução dos problemas decorrentes da insuficiência do conhecimento científico, só superável em longo prazo, foi confiada ao direito que entrou numa fase de crescimento ilimitado, semelhante ao pretendido para a ciência e para toda a transformação social. A tensão original entre regulação

²⁹ AMARAL, Francisco. O direito civil na pós-modernidade. Revista da ESA, p. 40, 2004.

³⁰ AMARAL, Francisco. op. cit., p. 55/56.

e emancipação constitutiva da ciência e do direito modernos acabou por desaparecer, por vias diversas, mas com o mesmo resultado de absorção da emancipação pela regulação.

Outra manifestação da tensão entre regulação e emancipação na origem do campo jurídico moderno, salientada por Santos (2002), diz respeito à emergência das teorias do contrato social, onde se destaca a teoria de Rousseau que indaga se, na ordem civil, pode haver alguma regra de administração legítima e segura, considerando os homens tal como são e as leis tal como podem ser³². Surge a tensão entre a certeza e a justiça, pois o ser humano se acha livre do estado da natureza, além de livre para exercer uma opção moral, sendo a sociedade um produto da escolha humana. Para Rousseau³³, a vontade geral representa a síntese entre regulação e emancipação nas idéias de que cada cidadão deve somente obedecer a si próprio e ser forçado a ser livre, o que torna secundária a relação cidadão/Estado, pois passa a derivar da obrigação cidadão/cidadão. Rousseau concebe o direito como um princípio ético incondicional e um eficaz instrumento de ordenação e transformação social correspondente a uma pluralidade de dimensões do Estado. O Estado é legitimado pela vontade geral, mas é indistinguível dos cidadãos, na medida em que eles têm o direito inalienável de decretar as leis pelas quais serão regulados. O direito, mais do que produto do consentimento, é autoprescrito, já que a comunidade não aliena ao soberano o direito de legislar.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: ---. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2002.

³² cf. B. S. Santos, op. cit., p.129-130.

³³ *apud* B. S. Santos (2002).

O cidadão faz as suas leis através do Poder Legislativo e estas leis foram evoluindo em atendimento às necessidades sociais que foram surgindo ao longo dos séculos. Isso significa dizer que a elaboração de leis, sejam elas quais forem, refletem o cognitivo social para pacificar conflitos surgidos em função da dinâmica da sociedade. Tais conflitos, em sua amplitude, não podem ser solucionados, apenas, com base nos microsistemas ou nas necessidades individuais, mas devem buscar soluções em valores e princípios que se sobrepõem à legislação. Passou-se a interpretar a legislação já existente sob a apreciação de valores maiores.

Essa interpretação da legislação vigente busca acompanhar a dinâmica da evolução social. Os direitos sociais requerem um tratamento diferenciado face às diferenças dos indivíduos. O intérprete da lei não se satisfaz com uma interpretação gramatical do que o legislador entendeu ser reflexo das necessidades sociais à época da elaboração legislativa, contudo não sendo o direito brasileiro um direito costumeiro, há necessidade de fundamentar as decisões que prestigiam a evolução social e a transformação de estruturas preestabelecidas. Quando a solução para os conflitos não é encontrada no microsistema legislativo deverá ser buscada à luz do ordenamento jurídico como um todo, em seus princípios e valores fundamentais. No dizer de Perlingieri³⁴, a norma apresenta uma realidade historicamente passada e é chamada a intervir em uma realidade presente, muitas vezes diversa da que a originou.

Resta caracterizada a necessidade da lei ser interpretada de forma diferenciada, considerando as necessidades da sociedade. Contudo, não

³⁴ PERLINGIERI, Pietro. Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

se pode deixar de calcar esta interpretação no direito positivo, em seus mais amplos fundamentos, o que significa a necessidade de buscar-se fundamentação constitucional para estes direitos.

Outro aspecto que merece mudanças para que haja o devido acesso e democratização da justiça é a extinção do distanciamento do cidadão comum do povo em relação aos juízes³⁵. A linguagem técnica e rebuscada e o tratamento pseudo-reverencial criam temor naqueles que desejam buscar seus direitos e revelam atitude de superioridade por parte do Judiciário. Com a consciência plena do papel social que o Judiciário possui, e deve exercer, é essencial a sua proximidade daquele que não possui outros recursos e acredita que a justiça poderá lhe conferir direitos.

A famosa neutralidade do magistrado o impede de manter contato mais íntimo com as partes, muitas vezes apenas mantendo contato com as partes, para que não pare qualquer suspeita sobre sua imparcialidade, pelo fato do trabalho assoberbado e conseqüente falta de tempo, tornando-se o momento da audiência, quando ocorre, o único contato com as partes e sua realidade. A percepção da dimensão humana dos interessados na solução daquele caso resta prejudicada. Com o progresso na carreira este contato com o povo é rompido quase que definitivamente, pois nas Câmaras de julgamento dos recursos o relacionamento fica restrito ao contato com os advogados já não havendo interrogatórios ou audiência das partes.

Embora os julgamentos sejam públicos, costuma desagradar alguns julgadores o fato da presença de pessoas estranhas ao processo, quando das audiências. Em algumas situações a presença de muitas pessoas

³⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. São Paulo: Saraiva, 1996.

interessadas no deslinde da questão de terceiros, pois possuem casos semelhantes a serem julgados, confere conotação de coação ao julgador. Não é comum, no dia-a-dia dos julgamentos, a presença de muitas pessoas interessadas e quando acontece causa estranheza aos julgadores.

Não há dúvidas de que o Judiciário possui um papel social e política da maior relevância e por isso deve passar a ser mais acessível a quem deve o cumprimento do seu papel.

2.7 Propriedade e posse - a normatização civil e processual civil para casos de esbulho possessório

A propriedade de terras nasceu da necessidade de dominação gerando ambições e conflitos. Encontra sua raiz histórica no direito Romano sempre de forma individualizada onde somente o cidadão romano poderia adquiri-la e o objeto seria somente o solo romano, pois a dominação nacionalizava a terra conquistada. Posteriormente estendeu-se aos estrangeiros e a outros solos itálicos.

Em razão da instabilidade e receios com as invasões bárbaras transferia-se a terra aos poderosos para proteção e fruição mediante submissão e vassalagem crescendo o poder político ligado à propriedade imobiliária, passando o nobre a ser o soberano que distribui justiça e cobra tributos, cedendo o uso da terra ao servo que fica vinculado definitivamente.

Com o Código Napoleão, no século XIX, a propriedade foi prestigiada como fonte de riqueza e estabilidade substituindo a aristocracia de linhagem pela aristocracia econômica.

Nos países socialistas no setor da economia privada admitia-se a propriedade exclusiva sobre bens de consumo pessoal e a propriedade usufrutuária de bens de utilização direta. No setor da economia pública socializavam-se os bens de produção e coletivizavam-se em regime de concessão usufrutuária gratuita indústrias e granjas cultivadas. Porém, desaparece em ambos os setores a noção de propriedade como direito individual tradicionalmente conhecido.

Com a evolução jurídico-normativa a propriedade passou a sofrer inúmeras restrições e limitações legais para coibir abusos e para impedir seu exercício como poder de dominação, deixando de lado seu absolutismo, em lenta evolução.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, é categórica no reconhecimento da propriedade como um direito fundamental, todavia salientando que deve atender sua função social.

O direito à propriedade assegurado constitucionalmente vem disciplinado pelo código civil brasileiro que protege tanto a propriedade quanto a sua aparência, a posse. Instituiu o direito de reivindicação do bem imóvel do poder de quem quer que injustamente os possua visando exatamente a proteção à visibilidade de domínio. A posse injusta é aquela contraída através dos vícios da violência, clandestinidade ou precariedade. Quando a posse ocorre através de ocupação irregular pode ser classificada de injusta em razão do apossamento oculto de posse alheia ou de propriedade registrada em nome

de terceiros, ou pelo emprego de força e violência propiciando o apossamento de propriedade ou posse de outrem não obstante conhecimento do proprietário ou possuidor quanto à ocupação ocorrida. O caminho jurídico a ser percorrido por aquele possuidor que se sentir lesado é a ação de reintegração de posse, prevendo a lei processual a concessão de liminar reintegrando a posse perdida de imediato se se tratar de posse nova, ou seja, ocorrida a menos de ano e dia.

A concepção do direito de propriedade é baseada na ideologia liberal capitalista, que privatiza e individualiza a propriedade, privilegiando o uso e gozo segundo livre vontade do proprietário, conforme afirmado por Falcão (1984)³⁶. Contudo, a Constituição Federal de 1988 rompeu com o absolutismo deste direito de propriedade ao consagrar que esta deve atender a sua função social, muito embora não tenha conceituado função social deixando para o poder local tal atribuição através da concretização do plano diretor do município.

O processo tramita com a concessão ou não de liminar de reintegração de posse, seguindo-se para a fase de instrução para que se prove a pré-existência da posse por parte do autor do processo e a prática do esbulho pelos réus que deverão constar do pólo passivo da ação, estando hoje flexibilizado o entendimento de que todos os ocupantes deverão ser nomeados na petição inicial.

A tutela privada, como exposta acima, em regra não é utilizada pela Justiça quando se trata de casos de ocupações irregulares em áreas sob proteção ambiental, dada a particularidade das ações empreendidas e dos

³⁶ FALCÃO, Joaquim de Arruda. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. In: ---. (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

direitos postos em questão. O processo, nestas ações, discute o direito privado à propriedade, mas também a questão pública que envolve o litígio.

Restam limitados os recursos judiciais em conflitos desta natureza e as incertezas quanto à atitude a ser tomada pelo Poder Judiciário são as mais diversas. Questiona-se se haverá uma decisão e qual será o seu conteúdo. A tolerável ambigüidade da lei em razão de sua interpretação é sufocada pela expectativa de, até mesmo, não ser proferida uma decisão, ou que esta decisão demore excessivamente e, ainda, que tal decisão possa ser proferida contra a lei ou fora das determinações legais vigentes.

Cabe trazer à colação, que a moderna doutrina tem propalado a função social da posse³⁷. Primeiramente, por ser tal função mais evidente na posse do que na propriedade. A propriedade sem uso não sofre alterações quanto a este direito real, mas a posse nasce do fato, que é oxigênio da posse e sem ele a posse deixa de existir. A função social da propriedade indica uma limitação ao direito de propriedade, mas a função social da posse não incidiria em limitação, mas em expressão da necessidade e direito natural do cidadão decorrente do exercício de um ou mais dos poderes inerentes ao domínio.

O direito de posse, embora reconhecido para proteção do direito de propriedade, diante de sua utilidade social é um direito independente, natural e igualitário. Através do reconhecimento da função social da posse a redução das desigualdades e a justiça distributiva teriam um caminho menos tortuoso.

³⁷ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse: sua consequência frente à situação proprietária. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2002.

2.8 O direito administrativo e a ocupação de áreas públicas

A Administração Pública possui instrumento radical em face da propriedade para obtenção de um bem maior coletivo, a desapropriação. Através deste modo originário de aquisição extingue-se a propriedade em nome do particular e erige-se um novo título em nome do poder expropriante. As hipóteses de desapropriação são previstas em lei, por utilidade e necessidade públicas e por interesse social; decreto-lei nº 3.365/41 e lei 4132/62, art. 2º, respectivamente.

Os pressupostos da desapropriação mencionados ocorrem em razão de utilidade pública quando a transferência do bem se afigura conveniente para a Administração e em razão de necessidade pública quando decorre de situações de emergência que apontem como solução a desapropriação do bem. O interesse social reflete a função social da propriedade, onde o poder público tem o objetivo de neutralizar desigualdades coletivas como a reforma agrária e assentamento de pessoas de baixa renda ou trabalhadores rurais.

Para Mukai (2002), tais legislações exemplificam os casos de desapropriação haja vista a Constituição Federal exigir como fundamento para a desapropriação a necessidade ou utilidade públicas e o interesse social, conceitos vagos que devem ser aplicados a cada caso concreto. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão entendendo que as catalogações das mencionadas leis são taxativas e não exemplificativas.

De outro lado, quando áreas vedadas à ocupação sofrem ocupações por particulares cabe à Administração medida imediata baseada no

poder de polícia, poder que autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade. As áreas em situações como estas são em sua maioria áreas públicas, valorizadas pela proximidade com o centro da cidade visando à proximidade com locais para o exercício de atividade laborativa. O desmatamento e a ocupação de encostas com sérios riscos de desmoronamentos em razão das águas de chuva e ausência de cobertura vegetal geram deslizamentos e inúmeras mortes, como lembrado por Dourado (2003).

O denominado poder de polícia da Administração permite, então, que ocupantes de áreas de preservação ambiental onde haja vedação legal para a ocupação e construção de moradias sejam retirados de imediato, com uso de força, se necessário, não obstante qualquer pedido de autorização judicial. O ato é administrativo caracteriza-se pela auto-executoriedade. A jurisprudência é pacífica quanto ao uso do poder de polícia para afastar o desvirtuamento do uso de bem comum do povo.³⁸

Os bens de uso comum do povo são destinados à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais ou municipais. Não se vislumbra o sentido técnico de propriedade prevalecendo a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. O fato de servirem a esse fim não retira ao Poder Público o direito de regulamentar o

³⁸ “Bem Público – Uso Comum do Povo – Desvirtuamento – Remédio Jurídico. Os bens públicos de uso comum do povo não podem ser colocados à disposição e uso exclusivo de nenhum cidadão, por mais ilustre que ele seja, pois isso contraria a sua própria natureza, que é incompatível com essa situação, *ex vi* do Código Civil, art.66, I. Nessas circunstâncias, é evidente que ao município cabe a obrigação de impedir que o seu uso seja desvirtuado em detrimento do restante da coletividade e, principalmente, dos munícipes que residem nas proximidades do local e que mais diretamente sofrem as consequências dessa indevida ocupação. A tolerância das autoridades municipais com essa anômala situação encontra remédio judicial no ajuizamento da ação cominatória destinada a compelir o município, para, fazendo uso de seu poder de polícia, pôr cobro dela”.

uso, restringindo o seu uso ou até mesmo o impedindo pela prevalência do interesse público.

O ambiente é um bem de interesse difuso e de uso comum do povo, simultaneamente. Como bem de uso comum do povo integra a dominialidade estatal, não obstante o impedimento de ser objeto de titularidades reais por ser um bem de interesse difuso. O ambiente em sua integralidade não pode ser apropriado, contudo, fragmentado torna-se passível de apropriação. Neste sentido a fronteira entre público e privado se confundem e a função social da propriedade minimiza o interesse privado exclusivo, pois são impostas obrigações objetivas ao titular da propriedade privada em relação às demandas sociais.³⁹

A ampliação da dominialidade pública ocorre por diversos meios. A água, por exemplo, sob a titularidade privada no direito civil clássico, tornou-se um bem exclusivamente de domínio público⁴⁰. O Estado, orientado por discursos de matriz neoliberal, de um lado publiciza e incorpora bens, e de outro confere sua administração a cargo dos privados, o que representa um paradoxo. A patrimonialização da natureza é assegurada constitucionalmente, mas, ao mesmo tempo possibilita seu fatiamento e conseqüente apropriação privada de suas partes. Essa fragmentação provoca sua regulamentação através de microssistemas jurídicos, mas as práticas apontam a natureza como propiciadora de elevado padrão de consumo e um mercado em expansão independente da finitude de seus recursos.

³⁹ SILVA, José Robson da. Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

⁴⁰ A lei federal nº9433/97 estabelece em seu art. 1º que a água é um bem de domínio público, contrariamente ao Código Civil de 1916 e ao Código de Águas (decreto nº 26643/34) que conferiam titularidade pública e privada.

Na defesa do patrimônio público, confere-se à administração prerrogativas especiais no exercício de seus poderes. Dentre os poderes especiais concedidos há o poder de polícia no qual a Administração Pública pode restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade. A jurisprudência, decisões reiteradas dos Tribunais, vem se colocando pacífica em não aceitar a tutela possessória para coibir o exercício da polícia administrativa, que se faz para retirar construções irregulares. Os interditos possessórios são considerados impróprios para a tutela destes interesses contra a Administração que deve cumprir sua atividade pública sem obstáculos. Prevalece o interesse social maior do que o interesse da proteção da posse.

O poder de polícia ambiental como definido por Machado (2003) é a atividade da Administração Pública com o propósito de impor condutas ou limites aos interesses ou direitos dos cidadãos face interesse público relacionado à saúde, à conservação dos ecossistemas, às atividades econômicas e demais atividades que possam gerar qualquer tipo de agressão à natureza. Distingue-se, segundo Milaré (2004) de outras formas de poder de polícia, com relação a sua natureza e métodos. Não é exercido por policiais profissionais, mas por profissionais técnicos treinados para questões específicas do bem comum, do patrimônio ambiental público e do desenvolvimento sustentável. Pode receber apoio da polícia armada que agirá por delegação do Poder Executivo, de acordo com os objetivos da polícia administrativa.

Estas atividades têm, precipuamente, caráter fiscalizador visando inspeções, advertências, cominações e medidas corretivas, tudo para impedir a

prática de atos infracionais. Porém, há o caráter pedagógico que deve ser exercido em razão do desconhecimento de parte da população quanto a alguns tipos de prática que geram conseqüências danosas ao ambiente e ao próprio ser humano cabendo aos agentes que exercem este poder conscientizar para evitar o dano. A omissão do agente administrativo no exercício do poder de polícia, além de caracterizar infração (at.70, § 3º da Lei 9605/98) dá ensejo à perda do cargo (art.11, II da Lei nº 8429/92).

Todos os entes da federação, União, Estado e Município podem e devem exercer o poder de polícia administrativo ambiental. Cabe salientar que quando se trata de área de área particular onde haja mata nativa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem oscilado no entendimento quanto à indenização pela desocupação, mas é pacífica no sentido de indenizar as que possam ser exploradas comercialmente, excluindo-se a área de preservação ambiental.⁴¹

O Poder Público controla e fiscaliza o uso do solo local através de controle prévio com aprovação de planos e projetos pelas autorizações e licenças; também realiza as inspeções, comunicações e fiscalizações; por fim pratica atos de vistoria e de conclusão de obra. Quando necessário utiliza-se do controle repressivo em face dos desvios de legalidade no cumprimento da legislação edilícia e urbanística aplicando sanções administrativas, promovendo interdições de atividades, embargando obras ou praticando demolições compulsórias.

Essas demolições compulsórias representam rigorosa sanção administrativa. Quando se trata de obra clandestina, sem licença, a demolição

⁴¹ RESP Nº 648.833 – SC (2004/0045037-4) Relatora Ministra Eliana Calmon – data do julgamento: 27/9/2005.

é sumariamente efetivada. Para obras licenciadas há prévio processo administrativo podendo ser determinada, após a defesa, a demolição pelo interessado ou compulsória pela Administração.

CAPÍTULO 3 *Análise do corpus*

3.1 Metodologia para análise dos conflitos sociais

A metodologia utilizada encontra respaldo no trabalho de Bastos (1975)⁴² que apresenta um estudo da capacidade do Poder Judiciário para absorver e decidir conflitos sociais criticando que o Poder Judiciário não tem questionado a essência de seu funcionamento e a sua adaptabilidade ao meio ambiente circundante.

Para ele, “a sociedade é concebida como uma tensão constante entre pólos que se contrapõem e que encarnam momentos justapostos e diferentes da inesgotável processualidade da vida. O conflito é o indicador da processualidade, da historicidade, da precariedade relativa de toda situação social”. Assim, o conflito social é considerado a realidade objetivada e o conflito normativo um reflexo do conflito social represado.

Para a análise a que se propõe, o autor faz um recorte epistemológico denominando nível estrutural, ou seja, o meio ambiente ou o mundo dos conflitos sociais; e nível conjuntural, em que o Poder Judiciário ou mecanismos de funcionamento do Judiciário para decisão de conflitos podem e devem utilizar metodologias diferentes para sua análise.

Para a comprovação das hipóteses deste trabalho, a exemplo de Bastos, serão feitas distinções de duas abordagens metodologicamente diferentes, a saber:

⁴² BASTOS, Aurélio Wander Chaves. Conflitos sociais e limites do poder judiciário: subsídio metodológico para a compreensão do procedimento judiciário. Rio de Janeiro: Eldorado, 1975.

1. a metodologia histórico-processual, que diz respeito à análise e à compreensão dos conflitos sociais de *per si*, analisando o relato histórico do conflito através da manifestação processual dos atores envolvidos comprovando o perfil social e cultural dos ocupantes.

2. a metodologia sistêmica que concerne à análise de mecanismos de funcionamento do Judiciário que diz respeito à aplicabilidade da lei, tanto no que concerne ao Estado como instância de decisão, como quanto ao Estado sujeito de proteção dos direitos difusos relativos ao meio ambiente e, também, o Estado na qualidade de réu.

O método de investigação utilizado será o estudo de 8 casos. Destes, 4 casos dizem respeito a procedimentos administrativos de ocupações irregulares em que se examinará o curso procedimental e a alternativa apresentada pelo Estado para a solução do conflito. Nos outros 4 casos serão analisados os processos judiciais e a solução judicial conferida pelo Estado, a fim de verificar qual o direito que o Estado confere maior valor diante da identidade de valoração constitucional ao direito de moradia e ao direito de preservação do meio ambiente e detectar a mudança ou permanência dos paradigmas legais.

Para corroborar o objeto de estudo usar-se-á a técnica de investigação de análise do discurso dos atores envolvidos nos processos que fazem parte do *corpus*. Embora o objetivo seja analisar a resposta do Poder Judiciário através da decisão do magistrado, há necessidade da análise dos discursos dos demais atores porque ao prolatar uma sentença o juiz deve examinar toda a argumentação e provas produzidas no processo a fim de formar a sua convicção pessoal acerca da pretensão deduzida em Juízo. Não

pode o juiz deixar de analisar cada um dos argumentos, pedidos e prova de cada uma das partes, sob pena de tornar nula sua decisão.

Tais campos analíticos indicarão as distinções entre a estrutura dos conflitos sociais e a capacidade do Judiciário em oferecer uma solução justa a estes conflitos.

É importante observar que a resposta que se busca diz respeito ao Poder Judiciário sendo fundamental o afastamento do pensamento do senso-comum de que a polícia e o Ministério Público compõem o Poder Judiciário. Ambos possuem vinculação com o Poder Executivo e não com o Poder Judiciário, embora suas atuações digam respeito diretamente às atividades judiciais. O Ministério Público atua em defesa da sociedade fiscalizando a aplicação da lei e agindo como parte interessada diretamente como nos processos de ação civil pública. Possui autonomia e liberdade no âmbito de suas atribuições podendo atuar, inclusive em seara extrajudicial como nos Termos de Ajustamento de Conduta, forma alternativa de resolução de conflitos. Sob esse enfoque é importante observar que a propriedade de terras nasceu da necessidade de dominação gerando ambições e conflitos.

Sob esse enfoque é importante observar que a propriedade de terras nasceu da necessidade de dominação gerando ambições e conflitos.

3.2 Pesquisa dos dados

Realizou-se pesquisa junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com análise prévia de processos judiciais, com decisões definitivas sobre ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental

(APAs). Um dos processos analisados não possui decisão definitiva, mas somente a sentença em 1º grau.

Nessa prévia análise foram considerados, primeiramente, os seguintes dados: tipo de ação; autor e réu da ação; decisão final. Em constatação inicial, verificaram-se decisões no sentido de privilegiar a proteção ao meio ambiente com determinação de desocupação das áreas de preservação ambiental, em detrimento da manutenção da posse dos ocupantes.

Passou-se, então, a questionar, quanto aos ocupantes das APAS, sua classe social e econômica e, no caso de pertencerem a classes mais privilegiadas, se foram acionados judicialmente para desocupação de encostas ou florestas. Analisa-se a possibilidade de que contra as ocupações irregulares, conforme a classe social e econômica dos ocupantes, há uma tendência em se desenvolver processo administrativo diferenciado com ausência de propositura de ação judicial. No caso de classes sociais menos privilegiadas, a tendência mais comum é o processo judicial.

Para melhor entender a pesquisa, apresenta-se quadro com categorização inicial da análise dos processos.

Esclareçam-se as categorias utilizadas, ressaltando que todas as ações judiciais estudadas são ações civis públicas:

- Ano e Número - a data em que a ação foi proposta e o número de tombamento do processo em 1º grau e em 2º grau
- Comarca – o local de julgamento
- Autor – quem propôs a ação (Ministério Público - MP)

- Réu- aquele que responde pelo ato lesivo ao meio ambiente
- Tutela antecipada – se o pedido inicial foi antecipado e concedido antes da decisão final para prevenir dano maior futuro
- Sentença- data e conteúdo da decisão pelo juiz de direito, em 1º grau, sujeita a recurso
- Acórdão – data e conteúdo da decisão em 2º grau, por grupo de desembargadores que compõem uma Câmara de Julgamento

Tabela I – Critérios de classificação dos processos judiciais

ANO NÚMERO	COMARCA	AUTOR	RÉU (S)	TUTELA ANTECIPA DA	SENTENÇA	RECURSO
2001.042.00 0045 2005.001.08 385	PETRÓ POLIS	M P	ESTADO DO RJ - MUNICÍPIO DO RJ -10 MORADO RES	DEFERIDA PARCI ALMENTE	IMPRO CEDÊNCIA	APELAÇÃO DO M..P. SEM RESUL TADO
2001.002.04 085 2004.001.18 744	NITERÓI	MP	MUNICÍPIO DE NITERÓI	DEFERIDA PARCI ALMENTE	PROCE DÊNCIA TOTAL DOS PEDIDOS COM ISENÇÃO DE CUSTAS AO RÉU	APELAÇÃO DO RÉU COM MANUTEN ÇÃO DA SENTENÇA

1993.004.10 0627-6 1999.001.21 773	SÃO GONÇALO	ASSOCIA ÇÃO DE MORA DORES DO BAIRRO DE ANAIA -MUNICÍPIO SÃO GONÇALO	EMATEX EMPREEN DIMENTOS IMOBILIÁRI OS	DEFERIDA PARCI ALMENTE	PROCE DÊNCIA TOTAL	APELAÇÃO DO RÉU COM MANUTEN ÇÃO DA SENTENÇA
1990.001.01 2948-5 2005.001.03 660	RIO DE JANEIRO	MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	90 FAMÍLIAS OCUPAN TES DA ÁREA EM LITÍGIO	DEFERIDA TOTALMEN TE	1ªSENT ANULADA 2ª PROCE DÊNCIA TOTAL	APELAÇÃO DOS RÉUS COM MANUTEN ÇÃO DA SENTENÇA

CAPÍTULO 4 Análise das decisões judiciais em resposta aos conflitos de ocupações irregulares em áreas sob proteção ambiental no estado do Rio de Janeiro

Os processos em estudo apresentaram decisões judiciais voltadas para dirimir o conflito social existente em área de preservação ambiental. Na primeira sentença analisada, o juiz decide pela manutenção das pessoas que habitam o local e na segunda, há determinação para execução de projetos de urbanização e de regeneração das áreas do Morro do Cavalão, bem como a demolição das construções irregulares. Nas terceira e quarta decisões os ocupante foram retirados das áreas sob proteção ambiental com a determinação de serem assentados em outra área permitida.

Denominaremos a primeira ação analisada de processo de Petrópolis; a segunda de processo do Morro do Cavalão; a terceira de processo de São Gonçalo; a quarta de processo do Via Parque.

4.1 Primeira ação – processo de Petrópolis

O processo de Petrópolis teve início em janeiro de 2001 e sua sentença de 1º grau foi proferida em 26 de agosto de 2004, com duração de menos de três anos. A decisão foi proferida sem dilação probatória, sem oitiva de testemunhas ou juntada de novos documentos ou, ainda, prova pericial, ou seja, entendeu o juiz que a ação carecia de instrução encontrando-se pronta para julgamento. Destaque-se o texto que segue

“A presente ação civil pública é completamente desprovida de razoabilidade, bom senso e coerência, merecendo extinção de plano, independentemente de qualquer produção probatória. Buscando a recomposição da mata ciliar, isto é, aquelas que acompanham o curso dos rios, córregos e ribeirões, e também aquelas que se localizam em torno das represas, lagos e nascentes, pretende o Ministério Público que o Estado e o Município sejam condenados, solidariamente, na recomposição dessa vegetação, com a destruição de várias residências, todas erguidas há muitos anos, com o assentamento dos moradores “em local digno”.

Passa o Juiz a fundamentar sua decisão no denominado princípio da razoabilidade:

“ Discorrendo sobre o princípio da razoabilidade, Pedro da Silva Dinamarco, em sua obra “Ação Civil Pública”, é bastante categórico ao colocar: “Como o próprio nome diz, é preciso que haja razoabilidade na aplicação do Direito. É necessário o bom-senso. Assim, toda lei que não for razoável é, conseqüentemente, contrária ao Direito e deve ser eliminada pelo Poder Judiciário.” (pág. 121 – Editora Saraiva).

Não considero razoável pretender a demolição de casas de alvenaria, solidamente erguidas há muitos anos, como se infere das fotografias de fls. 16/30, abrigando numerosas famílias humildes da periferia desta cidade, em virtude de uma violação de um dispositivo do Código Florestal (Lei 4.771/65)”.

O juiz através da citação de um jurista afirma que uma lei que não for razoável é contrária ao direito e deve, portanto, ser expurgada do direito. Para o juiz a demolição de casas erguidas há anos para o abrigo de famílias humildes não soa razoável no caso sob exame. A lei denominada Código Florestal que serviu de amparo à propositura da ação civil pública por vedar

expressamente a construção de qualquer obra em área de proteção ambiental, segundo esta decisão, não é de razoável aplicabilidade à hipótese.

O princípio da razoabilidade não é um princípio inscrito no direito positivo, mas um princípio geral do direito que impõe um pensamento próprio do homem médio, aquele que possui um pensamento, conhecimento, moralidade e comportamento que pode ser considerado como próprio e comum dentro de um grupo com os mesmos preceitos de civilidade.⁴³

Ao sopesar os princípios constitucionais de preservação do meio ambiente e direito social à moradia, diante do caso concreto e da proporção da área protegida ambientalmente salienta

“O art. 225 da Constituição Federal coloca que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Lamentavelmente não estão sabendo interpretar esse dispositivo constitucional. O meio ambiente existe para servir ao homem e não o contrário. Por causa disso, não existe discrepância alguma em sacrificar o meio ambiente quando está em jogo a própria habitação de numerosas famílias. No caso vertente, em que pese a grande importância ecológica da mata ciliar, esse sacrifício é pequeno, principalmente se comparável com o grande benefício que gera para inúmeras famílias de poder econômico reduzido, tanto é, que em sua grande maioria, estão sendo patrocinadas pela Defensoria Pública.” (grifo nosso)

Não há negação ao valor legal da área de preservação ambiental, todavia trata o direito social à moradia como de maior relevância no caso específico.

Em algumas passagens faz críticas à lei florestal por entender que se a mesma for aplicada em casos existentes ocorreriam “situações calamitosas”.

“Interpretando-se o art. 2º do Código Florestal, de forma literal e sem qualquer razoabilidade, como fez o Ministério Público nesta ação, nos depararíamos com situações tão calamitosas, que passariam a ser cômicas e hilariantes. Na alínea “d” desse artigo consta o topo das serras como local de preservação permanente. Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo estão no topo da Serra dos Órgãos. O que se faz? Acabam-se com três cidades e desalijam-se centenas de milhares? Tarefa simples se encarada com ironia e brincadeira...

Outra situação pitoresca encontra-se na alínea “e”, que faz referência às encostas com declividade superior a 45°, como áreas de preservação permanente. Se essa norma fosse aplicada, ao pé da letra, simplesmente teriam que se acabar com a maioria das favelas do Rio de Janeiro. Imagine-se a guarda municipal carioca subindo o morro da Rocinha para destruir as casas dos moradores. A situação é tão absurda e esdrúxula que dispensa maiores comentários...”

Apresenta, em forma de ironia, uma crítica ao fato de que existem diversas infrações à legislação florestal vigente e que nem por isso providências foram tomadas pelo Estado. Aponta os casos de infração à legislação em vigor, de forma generalizada, como justificativa a sua decisão contrária.

4.2 Segunda ação – processo do Morro do Cavalão

O processo do Morro do Cavalão apresentou decisão com trânsito em julgado, ou seja, não mais passível de recurso. Ao contrário da anterior, teve instrução probatória, sendo que desde a instauração do inquérito civil público em setembro de 1995, fase pré-judicial, até a prolação da decisão

⁴³ Pode-se fazer referência à teoria do homem médio de Quetelet que individualiza cada ser a partir do grupo ao qual pertence.

final em outubro de 2004, o processamento levou nove anos. O pedido inicial teve como objetivo a delimitação da área ocupada com a construção de um muro, a retirada dos ocupantes (então denominados invasores) e a apresentação de projeto urbanístico e regeneração da área degradada, como disposto

“Cuida-se de ação civil pública com pedido de antecipação de tutela proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO em face do MUNICÍPIO DE NITERÓI objetivando a delimitação da área ocupada pela Favela do Cavalão com a construção de um muro de forma a permitir o controle do crescimento da favela com a devida fiscalização.

Pleiteia a retirada no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias dos invasores da área do Morro do Cavalão e a exibição de projeto urbanístico compreendendo o calçamento, iluminação pública, recolhimento de lixo, construção de rede de coleta de esgoto e abastecimento de água; requer ainda a regeneração da área degradada”.(grifo do autor)

Liminarmente requereu a delimitação da área por construção de um muro para o controle do crescimento da favela. A liminar foi indeferida pelo juiz de 1º grau. O Ministério Público recorreu e foi concedida a liminar no sentido de que o município tomasse providências para contenção do crescimento da ocupação.

Note-se que o pedido inicial para retirada dos “invasores” da área do Morro do Cavalão, no prazo de 240 dias, foi apreciado pela sentença que determinou:

“a execução no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias para a execução de projetos de urbanização e de regeneração das áreas do Morro do Cavalão, bem como a demolição de construções irregulares..., arbitrando multa diária no valor de R\$100,00 em caso de descumprimento...”

O projeto requerido compreendia o calçamento, iluminação pública, recolhimento de lixo, construção de rede de coleta de esgoto e abastecimento de água e a regeneração da área degradada e o prazo apresentado deveria ser cumprido sob pena de multa.

O acórdão julgou procedente o pedido inicial quanto aos demais pedidos, deixando de determinar expressamente a desocupação

“Desta forma, deve o réu apelante no prazo estipulado no julgado promover projeto de urbanização, objetivando coibir o prosseguimento de ocupação local com construções irregulares, assegurando respeito aos padrões urbanísticos, adequando o ordenamento territorial através de planejamento, na forma da lei.”

A sentença foi confirmada parcialmente em razão da Câmara julgadora entender que o Município deveria ser isento das custas processuais.

A decisão não sofreu qualquer recurso sendo definitiva. Cabe, apenas, a execução da sentença pelos interessados.

4.3 Terceira ação – processo de São Gonçalo

O terceiro caso cuida de ação civil pública proposta por Associação de Moradores e Amigos do Bairro Anaia, em São Gonçalo, município do Rio de Janeiro, no ano de 1993, em face de empresa de empreendimentos imobiliários. A empresa particular tem como sócio-proprietário pessoa de escolaridade identificada como inferior, de acordo com sua qualificação na inicial como corretor de imóveis, portanto sem nível

superior, não obstante na escritura de compra de um dos lotes qualifique-se como empresário.

O bairro é constituído por cinco loteamentos em áreas remanescentes de antigas fazendas produtoras de granjas, além de pequenos sítios e áreas em projetos para novos loteamentos. A empresa ré foi acusada de promover o lançamento de dois loteamentos clandestinos denominados de condomínio, em local de área de preservação ambiental permanente. Posteriormente o município de São Gonçalo passa a integrar o pólo ativo. O pedido liminar diz respeito à cessação da construção dos próprios loteamentos e respectivas casas e a suspensão da comercialização. Requereu, ainda, a demolição das construções e restauração do ambiente, sem prejuízo da propositura da ação penal. Em sede liminar a paralisação das obras foi determinada, porém não cumprida.

A ação foi julgada procedente, em 1º grau, para condenar a empresa ré a paralisar a comercialização, propaganda e negociação dos lotes e remanejar os que adquiriram casa ou lotes em áreas de preservação ambiental para outros lotes em local permitido, indenizando-os pelos custos. A sentença foi confirmada integralmente pelo Câmara julgadora em sede de recurso.

O juízo apontou a questão econômica como esteio da atividade da empresa ré:

“Sem dúvida, não obstante a ganância da Empresa ré, que apesar de notificada para Embargar as obras de execução dos referidos projetos de Loteamentos...prosseguiu em seu intuito, negociando os lotes com terceiros, não pode o Judiciário cerrar os olhos para o gravíssimo problema social que a demolição das construções ocasionariam, já que importariam em desabrigo de

diversas famílias humildes, o que não atenderia aos fins sociais e as exigências do bem comum que deve nortear o juiz na aplicação da lei...” (grifo do autor)

Assim, no entender do juiz, a ré agiu movida pelo lucro deixando de cumprir decisão judicial liminar. Mas, considera que, apesar do descumprimento de ordem judicial por parte da ré, não poderia, o Judiciário, deixar de analisar a questão sob o prisma social, pois a destruição das moradias dos adquirentes de boa fé agravaria os problemas de diversas famílias humildes. Segundo ele, a sua decisão tem que observar normas legais de atendimento aos fins sociais e às exigências do bem comum para que a aplicação da lei tenha o sentido de justiça, sopesando os valores moradia e meio ambiente e encarando os impactos ambientais como pequenos, conforme trecho que segue

“os impactos ambientais na referida área são muito pequenos... a demolição das casas me parece desproporcional.”

Com a fundamentação apresentada sobre a aplicabilidade da lei atendendo aos fins sociais e às exigência do bem comum, o juiz ampara sua decisão em princípios legalmente previstos (na Lei de Introdução ao Código Civil), desde 1942. São princípios existentes na legislação brasileira há muitos anos e que devem ser utilizados, pois é imperativa em seu ordenamento para que o juiz, ao aplicar a lei, atenda aos fins sociais almejados pela própria legislação. Conforme já salientado, em cada período histórico haverá um particular entendimento quanto ao conceito subjetivo do que seria o bem comum. Os fins sociais também terão particular entendimento de acordo com a dinâmica social. Esta largueza na interpretação da lei confere ao juiz enorme

subjetividade e, conseqüentemente, certa insegurança aos jurisdicionados, pois o entendimento do bem comum, o tratamento diferenciado - exigência da aplicabilidade dos direitos sociais - certamente fará com que classes de interesses distintos recebam resposta diferenciada do Judiciário, como convém acontecer em razão de tratar desigualmente os desiguais. O microsistema legislativo pertinente à defesa do meio ambiente sofre a incidência de sistema maior que trata de interpretação a ser utilizada em todos os âmbitos do direito. Nota-se a transição paradigmática, não obstante aplicabilidade de lei tão antiga, pois não se cogita de aplicar tão-somente a lei especializada em meio ambiente, mas em aplicar-se princípio muito maior do que a proteção a determinados direitos, conjugando-se a proteção ao meio ambiente e a proteção a direito social, no caso específico direito à moradia.

A sentença termina por ordenar o remanejamento dos adquirentes de casas em APAS, para os lotes remanescentes, pertencentes à Ré, à custa da mesma e em área onde não foram adquiridas moradias determina a sua demolição e recuperação dos danos ambientais.

O acórdão confirma a sentença em todos os seus aspectos, mantendo-a integralmente não acrescentando qualquer outro fundamento.

4.4 Quarta ação – processo do Via Parque

O processo do Via Parque teve início em janeiro de 1990, ação civil pública proposta pelo município do Rio de Janeiro contra 90 famílias que ocuparam na faixa marginal de proteção ambiental, situada entre a margem

direita da Via Parque e a Lagoa da Tijuca, na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, área de preservação ambiental e reserva ecológica.

Os pedidos foram no sentido de imediata desocupação com a derrubada das construções existentes propondo o município a mudança dos réus para casas construídas em Curicica, utilizando transporte municipal; a proibição da permanência ou retorno à área. Foi requerida e concedida liminar neste sentido ressaltando na decisão que

“a desocupação e remoção dos ocupantes da área serão de inteira responsabilidade do município-autor, que deverá envidar esforços para minorar possíveis constrangimentos, sobretudo cumprindo o prometido no item 17 da petição inicial (fl.10)...”

A promessa do município-autor foi de transferência destas famílias para loteamento construído em Curicica, com infra-estrutura e escola próxima, com 140 casas de alvenaria, conforme acordo entre a empresa municipal de urbanização e a ACIBARRA.

A sentença proferida em novembro de 2004 julgou extinto o processo sem julgamento do mérito considerando que a liminar concedida e cumprida tornava o processo sem objeto de julgamento.

Houve apelação entendendo a Câmara julgadora que “ a execução da liminar, mesmo quando satisfativa, não exaure a atividade jurisdicional, sobretudo quando não a integra outros pedidos formulados pelo autor. Afirmou o órgão julgador que

“É mister, por conseguinte, a declaração judicial de que as questionadas ocupações causam, ou causavam, danos ao meio ambiente, de molde a legitimar a pretensão ajuizada, bem assim a condenação na obrigação de não fazer objetivada, acaso procedente o pedido, convindo anotar que o efeito *erga omnes* da coisa julgada, consoante artigo 16 da lei nº 7347/85, opera *secundum eventum litis*”.

Determinou que o Juízo de primeiro grau prosseguisse com o processo. A decisão deu-se em fevereiro de 2006.

A instrução processual prosseguiu sendo ouvidas testemunhas e realizadas mais duas perícias (havia sido realizada perícia no início do processo). A segunda perícia para tirar algumas dúvidas e a terceira para confrontar as duas anteriores.

Em março de 2002 foi proferida a segunda sentença com procedência total dos pedidos

“...para determinar a proibição de permanência ou retorno dos réus à faixa marginal de proteção ambiental da Lagoa da Tijuca, tornando definitiva a liminar concedida anteriormente, sob pena de multa diária de R\$1.000,00”.

O acórdão confirmou a sentença integralmente, em junho de 2005. Ressaltou que

“Não há como se justificar a prática de atos ilícitos devido à condição social dos réus. As leis ambientais tutelam direitos difusos, que resguardam a uma gama indefinida de pessoas, se sobrepondo a eventual direito coletivo à moradia de alguns, ainda mais se tendo em mente, que se trata de verdadeira invasão de bem público”.

A decisão prosseguiu estabelecendo que

“A sentença, decorrente de cognição exauriente, que substitui a originária de cognição sumária, entendeu pela ilegalidade da ocupação, decisão esta que produziu dentre outros efeitos, a demolição de todas as construções ali existentes, ou seja, no mesmo sentido da liminar conferida”.

Desta forma, neste caso, prevaleceu o entendimento de proteção integral ao meio ambiente sem descuidar da questão da moradia realizada a transferência proposta pelo município.

Após a análise dos conflitos e das decisões judiciais observa-se correlação entre o tipo de área ocupada, o conteúdo da determinação judicial, a obrigação a ser cumprida e quem deve cumprir a ação, além do mecanismo de intervenção utilizado.

Apresenta-se segundo quadro de categorização para compreensão da correlação.

Tabela II - Interseções dos processos judiciais

AÇÃO	TIPO DE ÁREA	ORDEM JUDICIAL	OBRIGAÇÃO/RESPONSÁVEL	CUMPRIMENTO DE LIMINAR	MECANISMO DE DISPERSÃO UTILIZADO
PRIMEIRA PETRÓPOLIS	PÚBLICA	MANUTENÇÃO DOS OCUPANTES	Não houve liminar	Não houve liminar	SOCIALIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO
SEGUNDA MORRO DO CAVALÃO	PÚBLICA	REMANEJAMENTO/DEMOLIÇÃO/RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	PROJETO DE URBANIZAÇÃO PELA PREFEITURA (RÉ)	SEM NOTÍCIA	REPRESÃO/EXCLUSÃO E POSTERIOR INTEGRAÇÃO
TERCEIRA SÃO GONÇALO	PRIVADA	DESOCUPAÇÃO/	REALOCAÇÃO /	NÃO CUMPRIDA	REPRESSÃO

		REMANEJA MENTO/ DEMOLIÇÃO O/ RECUPERA ÇÃO AMBIEN TAL	RECUPE RAÇÃO PELA EMPRESA (RÉ) ISENTO O MUNICÍPIO RÉU		E POSTE RIOR INTE GRAÇÃO
QUARTA VIA PARQUE	PÚBLICA	DESOCUPA ÇÃO/ REALO CAÇÃO	REALO CAÇÃO PELA PREFEITU RA (AUTORA)	SIM. CUMPRIDA	REPRES SÃO E POSTE RIOR INTEGRA ÇÃO

Os mecanismos utilizados indicam que, embora o Judiciário faça uso de ordem imperativa de força, por vezes não acatada, apresenta uma solução para integração dos indivíduos à sociedade, mas sem atingir o bem a ser protegido juridicamente, o meio ambiente. Em um dos casos não foi externada essa preocupação com a justificativa de que danos maiores ao ambiente já vinham sendo cometidos.

O Judiciário não produz modificações decisivas em questões desta natureza, mas limita-se a intervenções pontuais para o controle de tensão social específica, a cada processo.

CAPÍTULO 5 Análise da atuação dos atores envolvidos nos conflitos

Analisa-se a atuação dos atores envolvidos nos conflitos, segundo a metodologia sistêmica quanto à aplicação da lei através da sentença proferida pelo Estado-juiz acolhendo ou rejeitando o pedido do Estado como sujeito de proteção dos direitos difusos relativos ao meio ambiente e, também, condenando ou absolvendo o Estado-réu ou, então, pessoa de direito privado, ou ainda, pessoa física. Assim sendo, faz-se a análise do discurso do autor; do réu; do julgador que podem expressar-se através do Poder Executivo; do Poder Judiciário; dos Ocupantes; do Ministério Público ou outro legitimado.

O Estado não é analisado como ator, pois responde a lógicas diferentes. A análise que se faz diz respeito as suas diversas respostas que são diversificadas e ambíguas exatamente por responder a lógicas diferentes.

O Estado, em sua acepção sociológica, conforme o conceito marxista, é explicado como fenômeno histórico passageiro, oriundo das lutas de classes na Sociedade, desde que da propriedade coletiva se passou à apropriação individual dos meios de produção, fadado a desaparecer, sendo um poder organizado de uma classe para opressão de outra.⁴⁴ Engels assinala que a Sociedade de classes não pode dispensar o Estado, pois o Estado é uma organização da respectiva classe exploradora para manutenção de suas condições externas de produção, para a opressão das classes exploradas.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

Para Weber⁴⁵ (apud Santos, 2002), somente a força consente definir sociologicamente o Estado moderno, sendo todas as formações políticas formações de força, daí o seu célebre conceito de Estado, “a comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si de maneira bem sucedida, o monopólio da violência física legítima”.

A acepção jurídica rejeita a definição de Estado pela dominação dos mais fracos pelos mais fortes acreditando tratar-se, precipuamente, de um poder originário de mando, o poder soberano de um povo situado num território com certas finalidades. O princípio da separação de poderes é um princípio fundamental do ordenamento constitucional brasileiro, onde as funções governamentais são confiadas a órgãos diferentes (Legislativo, Executivo e Judiciário). A ampliação das atividades do Estado propiciou que os diferentes poderes realizassem atividades específicas dos demais poderes, mas as funções de cada poder são próprias e evidenciadas em cada uma de suas atividades.

5.1 O Poder Executivo estadual e municipal

O Poder Executivo estadual e municipal formaram inicialmente o pólo passivo da ação de Petrópolis. Posteriormente foram incluídos os ocupantes das terras em litígio para composição do pólo passivo em litisconsórcio ativo. As participações do Estado e do Município têm fundamento no direito de propriedade de bem público. As áreas de preservação ambiental são bens públicos de responsabilidade de ente federativo.

⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: - ----. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo:

O Município apresenta em sua resposta o problema social da moradia como justificativa destacando que as áreas a preservar sejam ocupadas pela classe média alta em razão de seu alto poder aquisitivo. Justifica tal assertiva:

“É um consenso entre os técnicos, que, áreas a preservar, tais como, próximas a rios e encostas, sejam ocupadas pela classe média alta (população de maior poder aquisitivo), onde serão utilizados meios e técnicas convenientes ao perfeito casamento progresso e preservação do Meio Ambiente – onde há uma observação maior por parte do poder público, pois são consultados os órgãos competentes para a sua aprovação e há a adequação dos projetos à legislação, sendo possível a aplicação de punição” (manifestação de fl.45 do processo judicial). (grifo nosso)

O Município afirma ter ciência de que, fatalmente, essas áreas serão ocupadas desordenadamente. Assume expressamente a sua incapacidade em fiscalizar áreas públicas de preservação ambiental e recorre indiretamente ao particular de alto poder aquisitivo para auxiliar na sua responsabilidade, declarando distintas responsabilidades no sentido legal e econômico, conforme a classe social dos ocupantes. Confere poder simbólico àqueles que possuam poder econômico para que possam substituir o Estado em uma de suas funções. Isso vem de encontro à afirmação de BOURDIEU de que os agentes são distribuídos ou de acordo com o volume global de capital que possua dos dois tipos diferentes ou de acordo com o peso dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, no volume global de seu capital, sendo que a posição que o agente ocupa no espaço social se

exprime no lugar físico em que se situa e pela posição relativa que sua localização ocupa em relação à localização de outros agentes, como também, se exprime no lugar que ocupa no espaço através de suas propriedades.

Neste caso, o Estado manifestou-se, apenas, quando intimado para fins de decisão liminar. Não apresentou manifestação de mérito, apresentando questionamentos sobre o pedido liminar e requerendo a inclusão dos ocupantes no pólo passivo. Este requerimento foi acolhido em juízo para constar dez ocupantes que foram posteriormente citados e apresentaram contestação.

No caso do Morro do Cavalão, há requerimento do Município, único indicado para o pólo passivo, para que os demais entes federativos assumam sua parcela de responsabilidade.

“Contestação ...alegando a necessidade de convocação dos demais entes públicos responsáveis nas respectivas esferas de competência, aduzindo que a função social da cidade não é restritiva ao Município, mas também têm responsabilidade o Estado do Rio de Janeiro e União, devendo os entes públicos agirem em ação conjunta, sendo a área de interesse social e não ambiental.

Esclarece que a área de conflito está loteada, devendo ser responsabilizados os titulares do domínio, uma vez que foram negligentes ao se absterem de prover a defesa de suas propriedades, incumbindo-lhes a alegada preservação.

Sustenta ao final de sua defesa a determinação para que o Ministério Público faça integrar a lide a União e o Estado devido a suas respectivas omissões e na eventualidade requer que este pedido seja recebido como agravo retido.”

O Município, nesta hipótese, amplia a área de interesse para além do meio ambiente, alegando tratar-se de questão de interesse social,

chamando a integrar o processo o Estado e a União. Seu pleito não foi atendido, sendo responsabilizado diretamente. Caso viesse a União a compor o pólo da ação haveria uma mudança no foro de competência para julgamento saindo a decisão da justiça estadual para a justiça federal, prejudicando a celeridade do andamento do processo.

O Executivo procurou dividir responsabilidades com os demais entes federativos argumentando em razão da ordem social e declarando sua incapacidade de exercer seu *múnus* de fiscalizador das atividades sob sua responsabilidade, bem como afirmando que a classe social de maior poder aquisitivo é obediente às normas legais vigentes e poderia colaborar com o progresso sustentável. Declara preocupação com o problema social da moradia, com o problema da preservação ambiental desde que permita o progresso, mas deixa transparecer que para aqueles que possuem melhor condição financeira a fiscalização pode ser abrandada e a legislação pode ser flexibilizada.

Resgate-se o senso comum do comprometimento do poder com as elites que no presente trabalho aparece como hipótese a partir do dado empírico onde é verificada a tendência a que os processos de ocupações irregulares onde os ocupantes pertencem a classes sociais menos privilegiadas os conflitos chegam para a análise pelo Poder Judiciário. Nos casos de processos onde os ocupantes representam classes sociais privilegiadas, os conflitos são resolvidos na esfera administrativa ou sequer são solucionados.

Nestes casos não aparece o argumento sobre o respeito ao direito de propriedade, não obstante tratar-se de propriedade pública, e o argumento da proteção ambiental é fundamentado na capacidade econômica

dos ocupantes que podem colaborar com o Poder Público minorando as conseqüências da degradação ambiental e refreando a ocupação por pessoas que não cuidariam da área ambiental ocupa da mesma forma que os ocupantes com mais recursos financeiros.

No caso de São Gonçalo, o município não é o autor inicial da ação civil pública em estudo, mas chamado a manifestar seu interesse em figurar como litisconsorte ativo, ou seja, como co-autor da ação, apresenta sua manifestação positiva, argumentando que

“o crescimento desordenado e bastante notório nas cidades periféricas da Região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro...Essa situação vem ocorrendo como conseqüência da explosão demográfica que atinge os grandes centros urbanos do Rio de Janeiro e de Niterói, forçando uma grande massa de trabalhadores a emigrar para regiões de expansão, como é o caso do Município de São Gonçalo”.

Essa argumentação apresenta uma divisão de responsabilidades. O município assume sua parte, mas é sobrecarregado por problemas de outros municípios que terminam por agravar a situação local. Aponta as soluções que vem tomando.

“...o Município vem adotando uma política de desenvolvimento urbano de forma progressiva, capacitando seus organismos internos...., com pessoal habilitado e uma legislação adequada e exercício moderado do Poder de Polícia Administrativa, de modo a evitar as sérias conseqüências da favelização nos loteamentos, com quebra da qualidade de vida”.

Afirma, portanto, estar fazendo a sua parte ao capacitar seus agentes e que possui legislação própria que

“servem para os propósitos do Poder Público de intervenção nos domínios da propriedade particular com vistas a garantir o equilíbrio econômico-social do uso e ocupação do solo urbano...

Os empresários do setor têm, de ordinário, atendido a esse aceno oficial, cumprindo em seus projetos o ordenamento ditado pelas Posturas Municipais.

Todavia, o corretor acima indicado, em flagrante violação da lei e movido exclusivamente pelo interesse do lucro e da especulação imobiliária desenfreadas, concebeu e iniciou a execução de vários PROJETOS DE PARCELAMENTO DE TERRAS sob forma de loteamento e/ou condomínio, sem a prévia licença da Prefeitura Municipal e sem consulta aos órgãos públicos competentes” (grifo do autor).

Com essa manifestação reafirma a produção de boa legislação, contudo nada menciona sob seu dever administrativo de fiscalização. Atribui à questão econômica o comportamento do réu e confere conotação social ao fato responsabilizando o ato do réu de forma que a ausência do Estado, através do governo municipal, como ente fiscalizador local, não representa parte de todo o processo de exploração das vítimas.

“...tendo em vista a flagrante desobediência às posturas municipais, a mercancia de terras de propriedade alheia, a violação dos padrões de desenvolvimento do Município e o atentado aos interesses particulares dos promitentes compradores, vítimas da falsa perspectiva de melhoria de suas condições de habitação.”

Há notória isenção de responsabilidade quanto à participação do governo municipal, em suas obrigações legais e as conseqüências desastrosas são atribuídas somente ao particular.

No processo do Via Parque o Poder Executivo Municipal ingressa como autor já apresentando opção para remoção dos ocupantes. Na liminar concedida o Judiciário, enfatiza que a proposta oferecida pelo município deve

ser cumprida, como uma cobrança antecipada da promessa formulada. Ainda, ressalva como responsabilidade do município, o esforço que o mesmo deve tomar para “minorar possíveis constrangimentos”. Estas ressalvas conferem uma certa isenção do Judiciário ao determinar a desocupação, conferindo ao Poder Executivo toda responsabilidade de sua ação.

5.2 O Poder Judiciário

Dos casos em análise três tiveram decisão definitiva e o outro teve decisão de 1º grau aguardando-se a decisão definitiva.

No caso de Petrópolis, a decisão não aguardou dilação probatória como realização de perícia ou oitiva de testemunhas. No caso do Morro do Cavalão, a decisão foi proferida depois de deferida e produzida prova oral com oitiva de testemunhas, prova documental superveniente e prova pericial. Destaque-se a ambigüidade da interpretação judicial em cada um dos casos quando um juízo autoriza a produção probatória e o outro nega (ver resumo da primeira ação).

As posições tomadas pelo Judiciário em sentença também indicam ambigüidade na interpretação da lei, como observamos a seguir.

No caso do Morro do Cavalão, a decisão é no sentido de que a política de desenvolvimento urbano executada pelo Município deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Invoca o art.182 da Constituição Federal para justificar a decisão e determina seja promovido projeto de urbanização objetivando coibir o prosseguimento de ocupação local com

construções irregulares assegurando respeito aos padrões urbanísticos. Atribui ao Poder Público a obrigatoriedade de regularização do uso e ocupação do solo, além de respeitar os padrões urbanísticos, para assegurar o bem-estar da população, conforme destaque abaixo. Neste sentido, para o julgador, é imprescindível que seja seguido o ordenamento jurídico interpretando o bem-estar como consequência natural do cumprimento da norma ambiental.

“Neste contexto, conclui-se que a Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população, porquanto a regularização decorre do interesse público e este é indisponível... o Poder Público está vinculado ao ordenamento jurídico supramencionado, devendo assegurar o respeito aos padrões urbanísticos, garantindo bem-estar de seus habitantes, o que ora não se observa”.

No caso de Petrópolis, o juiz ao citar o art.225 da Constituição Federal entende que o artigo deve ser interpretado em benefício do homem e o ambiente pode ser sacrificado em benefício de inúmeras famílias de poder econômico reduzido. Neste caso, a ênfase na interpretação é dirigida ao homem e o meio ambiente deve servi-lo. Ao julgador, o bem-estar deve ser alcançado mesmo quando sacrificado o meio ambiente. Prevalece o homem sobre o meio ambiente em situações como a apresentada.

“O art. 225 da Constituição Federal coloca que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Lamentavelmente não estão sabendo interpretar esse dispositivo constitucional. O meio ambiente existe para servir ao homem e não o contrário. Por causa disso, não existe discrepância alguma em sacrificar o meio ambiente quando está

em jogo a própria habitação de numerosas famílias. No caso vertente, em que pese a grande importância ecológica da mata ciliar, esse sacrifício é pequeno, principalmente se comparável com o grande benefício que gera para inúmeras famílias de poder econômico reduzido, tanto é, que em sua grande maioria, estão sendo patrocinadas pela Defensoria Pública”. (grifo nosso)

No caso de São Gonçalo, o judiciário manifesta-se sopesando os dois valores principais postos em questão: o direito à moradia e o dever de preservação ao meio ambiente. A saída jurídica encontrada reflete a mencionada mudança paradigmática, pois, embora a fundamentação legal seja antiga, o seu uso aliado a uma lei específica como a de proteção ambiental indica uma compreensão da legislação em sua totalidade e em seu sentido social. Preserva o meio ambiente sem, contudo, deixar de observar o direito social existente e confere tratamento diferenciado àqueles que têm a diferença social a ser respeitada.

No caso Via Parque não há muita distinção dos casos do Morro do Cavalão e de São Gonçalo. A preocupação imediata diz respeito ao ambiente a ser preservado. A seguir externa-se preocupação com a moradia dos ocupantes. Neste caso é totalmente atribuída ao autor da ação a responsabilidade em conferir solução ao problema de moradia.

Constata-se, pelo exame dos casos, flexibilidade interpretativa quando do julgamento de fatos semelhantes, podendo ser aplicadas concepções processuais distintas o que confere, às distintas partes, meios de defesa não-iguais; como também podem ser aplicadas interpretações da legislação no sentido da preservação do ambiente para garantir o bem-estar

das pessoas ou sacrifício do meio ambiente para garantia deste mesmo bem-estar.

5.3 O titular da propriedade

Tratando-se de ocupação de áreas protegidas ambientalmente por força de lei o titular destas áreas são as entidades de Direito Público: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No dizer de Silva (1989)⁴⁶ são categorias próprias de destinação à apropriação pública porque são bens predispostos a atender ao interesse público, não cabendo sua apropriação privada.

A Constituição Federal, em seu art.20, especifica os bens pertencentes à União considerando-os os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuído. O Código Civil afirma que são bens públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; considerando todos os outros particulares. O art.100 é objetivo em determinar que os bens públicos de uso comum do povo, tais como rios e mares, são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, não sendo sujeitos a usucapião (art.102).

Depreende-se que as áreas de preservação ambiental não podem ser alienadas enquanto áreas públicas compreendendo tal alienação qualquer transferência do bem a título oneroso ou gratuito. Entretanto a decisão judicial no caso de Petrópolis confere caráter relativo a esta situação de inalienabilidade.

⁴⁶ Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1989.

Possível a propriedade particular com bens ambientais a preservar cabendo ao Poder Público impor as limitações legais de uso da propriedade privada.

Quando há titularidade ao particular de área sob proteção ambiental a lei impõe uma série de restrições para o uso da área. Os cuidados com o ambiente são de responsabilidade do titular e mesmo que proceda a alienação da área para terceiros será responsabilizado por qualquer dano que tenha exercido ao ambiente. Em decisões recentes o STJ tem determinado que a responsabilidade por dano ambiental passe seja sempre do proprietário da área danificada. Quem adquire terras com danos ambientais arcará com as conseqüências civis a serem impostas, mesmo não sendo o autor do dano⁴⁷.

5.4 Os ocupantes

Os ocupantes, em sua maioria assistidos pela Defensoria Pública, pessoas de baixo poder aquisitivo, argumentam em sua defesa o fato de que as ocupações não são recentes; que são residências construídas há mais de década e que o Poder Público nunca se preocupou em apresentar oposição. O argumento de que as pessoas humanas são mais valiosas do que o meio ambiente é o de maior repercussão. Destaque-se trecho da contestação de 12 ocupantes/réus do processo de Petrópolis:

⁴⁷ STJ- Órgão Julgador: 1ª T, 2ª T Ação Civil Pública - Legitimidade Passiva - Dano Ambiental. “O novo adquirente de imóvel rural já desmatado tem legitimidade para figurar no pólo passivo de ação civil pública por esse dano ambiental, visto que a obrigação de repará-lo é transmitida quando da aquisição do bem, independente da existência ou não de culpa (responsabilidade objetiva).”

“ Não se nega a louvável preocupação com a preservação do Meio Ambiente, que dá ensejo à presente ação. Entretanto, muito mais valioso do que o Meio Ambiente em si são as pessoas humanas que residem na localidade, e que merecem a consideração e proteção preferencial, em face de quaisquer outros valores jurídicos”.(p.256) (grifo nosso)

Outro argumento utilizado pela defesa é a titulação da posse. Em regra afirma-se que a posse foi transmitida por anterior possuidor, mediante documento particular e que o imóvel construído com sacrifícios é utilizado para fins residenciais. O caráter de situação repentina de invasão é repellido

“Verifica-se, pois, que não há – como poderia parecer à primeira vista – uma invasão inopinada e repentina de alguns aventureiros querendo levar vantagens. Trata-se de um processo lento e gradual de adensamento urbano, sendo certo que as ocupações no local eram feitas com o assentimento da Companhia Imobiliária de Petrópolis, que – segundo consta – seria a proprietária do solo onde se acha a maioria das casas dos contestantes...”

Alega-se, também o estado de necessidade em razão da carência de moradia e limitações financeiras:

“Diante do evidente ESTADO DE NECESSIDADE, não era cabível esperar dos contestantes, outra atitude senão a de procurar erigir edificações, algumas muito precárias, proporcionais as suas limitações financeiras, para abrigar-se com suas respectivas famílias”. (grifo do autor)

A comparação com casos semelhantes e a conclusão de que se não há atitudes de deslocamento das ocupações para outras terras em casos

parecidos também não deve haver para o caso pessoal objeto de discussão do processo.

“...não podemos nos escusar de citar que é notório o fato de que existem diversas famílias residindo em local de risco permanente de vida por toda a nossa amada cidade de Petrópolis, habitando aí sim em situação irregular, e no entanto não vemos quaisquer atitudes dos órgãos competentes no sentido de melhorar ou minorar a péssima situação de vida destas pessoas. Não vemos serem intentadas ações a bem destas pessoas, a bem de removê-las para um local digno à pessoa humana e sem risco de vida.”

No processo do Morro do Cavalão não houve participação dos ocupantes no pólo passivo da ação, portanto, depreende-se que o Estado chamou a si a responsabilidade de proteção ambiental e o poder de fiscalização sem, entretanto, conferir oportunidade de defesa aos diretamente interessados que não tiveram qualquer representatividade na ação. Os fatos foram postos no sentido de proteção ao meio ambiente e poder-dever da Administração. A obrigação de fiscalizar atos lesivos ao meio ambiente e de tomar as atitudes com base em motivos de conveniência e oportunidade lhe confere o poder de acionar de discutir judicialmente, de forma legal, uma questão que diz respeito a grande número de pessoas sem que as mesmas sejam ouvidas através de um representante legal. Há legalidade processual podendo-se discutir quanto à legitimidade para tal em razão de artigo da Constituição que determina que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal, assegurados o contraditório e a ampla defesa.⁴⁸

5.5 O Ministério Público

A ação civil pública é o instrumento judicial previsto para responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, bem como a outros interesses difusos ou coletivos, por infração da ordem econômica e da economia popular ou por danos causados à ordem urbanística⁴⁹.

Tem como objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e poderá ser ajuizada cautelarmente para evitar dano irreparável. Partes legítimas para sua propositura são o Ministério Público; os entes da Federação – União, Estado e Municípios; a autarquia; empresa pública; fundação; sociedade de economia mista ou por associação que esteja constituída há um ano tendo como finalidade a proteção ao meio ambiente natural ou urbano. Este requisito de pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, assumindo a legitimidade ativa em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada.

⁴⁸ art.5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal.

⁴⁹ A Lei nº 7.347/1985 regulamenta a ação civil pública.

Qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, apresentando fatos e elementos de convicção para a propositura da ação civil pública.

Também cabe ao Ministério Público a instauração de inquérito civil público, sob sua presidência, podendo requisitar, dos órgãos públicos ou particulares, certidões, informações, exames ou perícias.

Aos órgãos públicos legitimados é cabível tomar dos interessados um termo de compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações com eficácia de título executivo extrajudicial.

Na presente análise, ambas as ações foram promovidas pelo Ministério Público. No caso de Petrópolis foram expedidos ofícios e formuladas requisições, sem a instauração oficial do inquérito civil. A ação civil foi proposta em menos de um ano após início das investigações.

No caso do Morro do Cavalão, o inquérito foi instaurado em setembro de 1995 visando a apurar fatos narrados através do Centro Comunitário de São Francisco sobre construções irregulares.

Após a prolação de sentença verificam-se atitudes distintas por parte do Ministério Público de acordo com o decidido pelo Poder Judiciário. A apresentação de recurso de apelação ocorreu em apenas um dos casos.

No caso de Petrópolis o Ministério Público apresentou recurso de apelação da sentença argumentando sobre o aspecto da moradia nos termos abaixo destacado

“A necessidade de moradia acompanha a humanidade desde seus primórdios e, dependendo da organização social, conduziu a existência humana na face da Terra. Não é diferente em nosso

país, que em razão da sua primitiva organização social impõe aos mais necessitados as migalhas das mesas, a caridade hipócrita e o futuro habitacional em nosso país é enfocada, de forma amadora, pelos nossos governantes, em todas as esferas e pouco compreendida na sua origem, na sua essência e na sua natureza”.

Com relação ao discurso do Poder Judiciário quanto às dificuldades em reverter o quadro social apresentou o contra-argumento

“A questão social é bastante complexa, sim, tão complexa que nenhuma autoridade pública se propõe a enfrentá-la. O que o Poder Judiciário não pode permitir é que o problema seja simplesmente ignorado, o que só irá contribuir para que o mesmo seja agravado com o tempo”.

Atribui a responsabilidade ao Estado pela culpa do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano ambiental e que o foco da ação é o ser humano salientando que o meio ambiente é um direito humano fundamental e que o Poder Judiciário não propõe qualquer solução para o problema trazido a apreciação

“A proposta da sentença sob exame é que se deixe tudo como está”.(p.289)

No caso do Morro do Cavalão, o Ministério Público limitou-se a apresentar contra-razões ao recurso de apelação do Município réu, em razão da sentença judicial julgar procedentes seus pedidos formulados na inicial.

No caso de São Gonçalo o Ministério Público atua como fiscal da lei e não como parte. Não obstante, sua participação é incisiva na defesa do meio ambiente. Opina pela demolição das construções e a indenização

pecuniária não cogitando sobre a possibilidade de condenação em obrigação de fazer para que a ré fosse obrigada a construir moradias, fato que depois é determinado por sentença. Saliente-se que em caso de desistência do processo, quando de seu curso, pela autora associação de moradores caberia ao Ministério Público a sua substituição legal.

Na ação do Via Parque, o Ministério Público atua como fiscal da lei cabendo ao município autor os atos processuais relevantes do processo como o recurso para anulação da sentença que julgou extinto o processo sem julgamento do mérito.

CAPÍTULO 6 Os procedimentos administrativos relativos aos conflitos ambientais

A pesquisa Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro apresenta casos concretos de conflitos ambientais de diversas ordens. Quase 500 casos são apresentados apresentando sumariamente os casos, os conflitantes e as conseqüências apuradas em razão das notícias comunicadas pelos chamados denunciantes.

Analisando os fatos narrados a preocupação maior se deu em buscar variáveis semelhantes aos casos judiciais estudados na dissertação e a partir desta seleção prévia verificar se tais casos, da seara administrativa, haviam sido levados ao conhecimento do Poder Judiciário através de ação civil pública (tipo de ação escolhido para a presente pesquisa).

Dado o grande número de conflitos que chegaram ao conhecimento da Administração Pública, todos em área sob proteção ambiental, o sumário de cada caso com a indicação quando se tratava de ocupação irregular com construção de edificações foi a forma seletiva encontrada. A partir desta seleção prévia passou-se a observar que muitos casos ficavam apenas na seara administrativa e não eram levados ao conhecimento do Judiciário em razão de negociação entre a Administração e os ocupantes ou entre estes e o Ministério Público, através do mencionado termo de ajustamento de conduta.

Dados importantes foram extraídos para uma análise comparativa com os tipos de casos judiciais.

A seguir são destacados os casos.

6.1 Caso administrativo 1

(1) "ITAPERUNA"

Cód: 123

Classificação geral: Ausência de saneamento

Classificação específica: Lançamento de esgoto em corpo hídrico / futuros empreendimentos / ocupações irregulares

Caso: Loteamento Itapuã (Município de Itaperuna)

Fonte: Ministério Público Federal de Itaperuna – PRAD 1.30.004.000002 /2003-25

Data da denúncia: 31 de agosto de 2001

Denunciantes: Organização não governamental

Atores envolvidos: MPF – Ministério Público Federal; PMI- Prefeitura Municipal de Itaperuna; Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA; Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagos - SERLA; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Organização não governamental Puris; Polícia Federal – PF; moradores dos loteamentos Morro dos Médicos e Itapuã; proprietário da Imobiliária Itapoã de Itaperuna Ltda.

Descrição: Por carta, uma Ong solicitou ao MPF a interrupção imediata das obras do loteamento Itapuã, alegando que a ocupação ocorria em Área de Preservação Permanente (APP) do rio Muriaé. O representante da ong pediu que também fossem tomadas medidas judiciais contra a prefeitura por ter iniciado em julho de 2001 a construção de 20 casas populares nesse mesmo local; ele ainda relatou que a PMI estaria construindo um sistema para canalizar esgotos domésticos que acumulavam em uma várzea de 300 m² até o Muriaé, por meio de manilhas. O MP pediu ao IBAMA que verificasse as denúncias.

A operação do órgão ambiental aconteceu em 05 de setembro de 2001, quando uma equipe de Campos percorreu o trecho do rio que corta a zona urbana de Itaperuna. O grupo constatou a destruição de 90% da mata ciliar, a completa invasão da faixa marginal de proteção (FMP) e o lançamento de efluentes tóxicos, domésticos e

industriais no rio. “O processo de expansão urbana ora ocorrente no município de Itaperuna, na seção do corpo hídrico que atravessa a região central daquela cidade possui graves características de impacto ambiental e irreversibilidade a curto prazo (...) Podemos afirmar que pelo menos 80% do núcleo populacional está assentado dentro do perímetro das margens da calha maior do Muriaé, e portanto, sofrendo com as enchentes anualmente ocorrentes”. Após notificar o MP da envergadura das infrações ambientais em curso no município, a equipe buscou produzir informações relativas ao caso que motivou a vistoria. “Confirmamos o manilhamento de esgoto para o rio e o ritmo frenético de construção de casas”, escreveu a técnica no relatório PT-0061/ 2001.

Atraiu a atenção da funcionária do IBAMA os mecanismos que determinavam a ocupação e uso do solo naquela área do município. “No aspecto pontual do loteamento Itapuã, com no máximo dois hectares (...) debruçado sobre o Muriaé, lateral ao Morro dos Médicos, identificamos problemática social (...) que se estende num perímetro de 10 hectares”. Ela constatou que moradias de alto luxo ocupavam a parte alta do terreno enquanto grupos empobrecidos residiam nos baixios inundáveis. “Aqueles propriedades encontram-se a salvo das eventuais enchentes do Rio Muriaé, porém, são tão produtoras de impactos negativos quanto a comunidade que acha-se instalada no entorno do Morro dos Médicos, socioeconomicamente desprivilegiadas, no caso em tela, no loteamento Itapuã”, explicou. Os moradores do Morro dos Médicos residiam em terreno com declividade superior a 30 graus (área de preservação permanente) e lançavam seus esgotos no rio.

Para a funcionária do IBAMA, a PMI teria demonstrado ausência de preocupação para com a população, por não ter impedido a ocupação de área que taxou ser de grave risco ambiental. “Efetivamente, aquela comunidade sofrerá perdas em patrimônio e vidas, quando da ocorrência de enchentes”. O MP foi recomendado a responsabilizar a PMI por omissão de competência, em face à Lei de Crimes Ambientais e do Código de Postura Municipal; o IBAMA também deveria responder criminalmente, através dos representantes legais do extinto escritório de Itaperuna, por não atentar para as ocupações irregulares; apesar do rio ser federal,

SERLA e FEEMA podiam ser intimadas. “Não se trata de produzir procedimentos de cunho exclusivo para regularizar o licenciamento da ocupação da área em tela”. Ela pediu que Polícia Federal fosse acionada para paralisar as obras, pois como o proprietário do Itapuã não foi encontrado ela não pôde lavrar o embargo do empreendimento.

Em fevereiro de 2003, o MPF oficiou a PF e a PMI, para que lhe fossem enviados cópia do inquérito policial e informações sobre o licenciamento dos loteamentos. Em 14 de fevereiro a PF de Campos encaminhou os depoimentos do prefeito, do secretário de Meio Ambiente de Itaperuna e dos representantes da Ong denunciante. Na delegacia, o secretário de meio ambiente procurou descaracterizar a existência de crime ambiental e preservar o prefeito, atraindo para si a interlocução sobre o caso. Segundo informou, a colocação das manilhas teria como objetivo drenar águas pluviais, as casas do Itapuã possuíam fossas sépticas e o prefeito teria ordenado a construção de uma estação de tratamento de esgotos no local; ele argumentou que “o MPF não tinha solicitado a assinatura de um TAC com a prefeitura” e buscou atenuar sua responsabilidade acusando o denunciante de ser dono de um imóvel na área. Os representantes da Ong limitaram-se a confirmar as denúncias encaminhadas anteriormente.

Em 27 de fevereiro, a PMI enviou ao MP documentos que confirmavam que o Itapuã fora legalizado pelo município em 11 de novembro de 1994. Com o intuito de evidenciar se a prefeitura havia licenciado um empreendimento em APP, técnicos do MP procederam o levantamento fotográfico, que logrou comprovar apenas que um dos denunciante estava de fato erguendo uma residência no Morro dos Médicos. Em final de março o Procurador da República reinterou à PMI que informasse se este loteamento era clandestino, a prefeitura disse não possuir em seus arquivos procedimento relativo ao empreendimento e alegou que seria necessário demarcar a APP para conhecer quais as moradias estavam em situação irregular. Como o poder público disse ser incapaz de produzir o estudo, o MP solicitou apoio de sua 4a Câmara de Correção e Revisão em Brasília, numa tentativa do próprio órgão demarcar a APP. Como até 09 de setembro de 2003 a 4a CCR não havia se pronunciado, o MP contactou a SERLA.

O representante da agência regional da SERLA afirmou em ofício de 17 de março de 2004 que os lotes nas quadras 01 e 02 do Itapuã encontravam-se dentro da FMP do Muriaé, portanto, em APP; para comprovar se os demais lotes e edificações incorriam na infração, era necessária a realização de um levantamento topo plani-altimétrico por parte do empreendedor, da prefeitura ou em último caso do IBAMA. Ele avisou ao procurador que com a demarcação da FMP as áreas construídas nas duas margens do Muriaé tornar-se-iam APP e as edificações existentes precisariam ser removidas. Ele aproveitou a oportunidade para denunciar que, em vistoria na margem esquerda do Muriaé em 03 de março de 2003, havia constatado o aterramento de 500 m² do rio pela PMI na localidade Fazenda Porto Alegre.

O MP solicitou à SERLA em 04 de maio, 28 de junho e 17 de agosto que produzisse o levantamento e indagou se a agência estaria apta a também demarcar a APP do rio. Em 14 de junho o escritório regional da Fundação respondeu que o estudo estava em elaboração, mas em 31 de agosto enviou nova correspondência ao MP onde explicava que o Muriaé é rio federal e que cabe ao IBAMA a determinação da APP - por cooperação, a agência poderia demarcar a FMP, quando de posse do levantamento plani-altimétrico. Em 18 de junho a prefeitura informou ao MP que o levantamento não constava do licenciamento do Itapuã e confirmou que o proprietário do empreendimento era o mesmo do Frigorífico Cubatão, alvo de investigação do MPF. Em 03 de setembro, a PMI reconheceu não possuir o levantamento. “O processo de aprovação do loteamento da Imobiliária Itapoã de Itaperuna Ltda, n 7598/94, retirado de nosso arquivo, somente hoje foi por nós localizado. No processo que trata da aprovação do Itapuã, não existe levantamento plani-altimétrico”.

Em 20 de setembro de 2004 o MPF solicitou à SERLA que identificasse através das plantas existentes as casas construídas na área não edificável, inclusive no Morro dos Médicos. Em 29 de setembro a PMI encaminhou o levantamento ao MPF e este para a SERLA. Em 11 de novembro, o representante da SERLA respondeu que demarcar a FMP do Rio Muriaé é atribuição do IBAMA. “Cabe ao órgão gestor estadual a gerência única e tão somente nas ilhas fluviais dos rios federais, que não sofram influência das marés”. Em 14 de dezembro

de 2004, o MPF pediu ao IBAMA a demarcação da FMP e das casas irregulares. Em março de 2005, a área em questão sofreu forte inundação, devido a cheia do Muriaé e o IBAMA não havia prestado informação sobre início ou conclusão dos trabalhos de demarcação da faixa de proteção.

Analisando o caso narrado, observa-se que foi comunicado ao Ministério Público Federal, com atribuição no município de Itaperuna, ocupação irregular de área de preservação permanente do rio Muriaé. A providência solicitava a interrupção imediata das obras do loteamento e medidas judiciais contra a prefeitura de Itaperuna por construção de 20 casas populares no local. A notícia foi dada, através de carta, por uma Organização não governamental.

O Ministério Público solicitou confirmação dos fatos noticiados pelo IBAMA que notificou o órgão sobre a gravidade das infrações ambientais que estavam sendo perpetradas em “ritmo frenético”. Destacou que moradias de alto luxo ocupavam a parte alta do terreno e os grupos empobrecidos residiam nos baixios inundáveis. Portanto, as moradias de pessoas privilegiadas economicamente estavam protegidas das enchentes do rio que circundava a área, não obstante estarem ocupando irregularmente o local por ser de preservação ambiental, inclusive por terem construído residências em terreno com declividade superior a 30°, margem limite prevista em lei para proteção das encostas. Importante destacar este aspecto, em razão de que a infração praticada pelos mais poderosos economicamente possui as mesmas características da infração praticada pelos empobrecidos. O impacto ambiental do lançamento do esgoto de ambos, também, possui semelhança, porém as conseqüências sofridas pelas diferentes classes são distintas. Os privilegiados economicamente residiam na parte com maior declividade, distante da possibilidade de sofrerem com as cheias do rio, o que ocorreu posteriormente.

A área, considerada de grave risco ambiental, não sofreu qualquer intervenção da Prefeitura. Ao contrário, a própria prefeitura iniciou a implementação de seu plano de construção de casas populares. Em relatório, o IBAMA apontou a responsabilidade da Prefeitura por omissão, bem como do próprio IBAMA, em sua administração anterior.

Chama a atenção a responsabilização do IBAMA pelo próprio órgão, amparada na conhecida distinção que se faz dentro dos órgãos públicos quando das mudanças de chefias e administrações, como se inexistisse a unidade do órgão pela mudança de pessoas, descaracterizando os serviços administrativos e isentando os novos administradores dos atos das administrações passadas.

Quase dois anos depois do relatado pelo IBAMA, foi requerida a vinda do inquérito policial ao Ministério Público onde constava depoimento do secretário municipal do meio ambiente de Itaperuna argumentando sobre a ausência de ajustamento de conduta entre o Ministério Público e a prefeitura.

Com esta argumentação a prefeitura tenta reduzir a sua responsabilidade em fiscalizar e proteger o meio ambiente com o próprio Ministério Público. Isto porque ao reclamar sobre a ausência do termo de ajustamento de conduta coloca esta modalidade de negociação como se fosse de grau obrigatório a ser seguido na proteção ambiental. Ignora que a legislação faculta tal compromisso, além de que os órgãos públicos legitimados para a ação civil pública o são, também, para o compromisso de ajustamento

de conduta às exigências legais, portanto, o próprio município possui tal legitimidade⁵⁰.

Havia dúvidas quanto à legalidade do loteamento, pois a prefeitura não possuía em seus arquivos a documentação de licenciamento. O procedimento administrativo somente foi encontrado em 2004, um ano depois, com aprovação pela prefeitura da construção.

Restou apurado pela SERLA a construção de dois lotes em área de preservação permanente e os demais deveriam ser averiguados através de levantamento topo plani-altimétrico. A proposta era de realização deste levantamento para demarcação da APP e conseqüente remoção das edificações existentes na área, inclusive das construções luxuosas. Com a discussão sobre qual dos órgãos teria atribuição para realização do levantamento, o mesmo deixou de ser feito, embora o Ministério Público tenha atribuído ao IBAMA a tarefa. No ano de 2005 ocorreu o inexorável. As terras baixas sofreram inundação. Não há notícias de propositura de ação civil pública pelo Ministério Público.

A situação envolve classes sociais distintas e interesses diversos. Sob o manto da realização de obra social e argumentando a ausência de fiscalização e atuação do Ministério Público, o Poder Executivo local, supostamente, deixa de cumprir normas legais. Acrescente-se que são encontradas formas distintas de tratamento do problema, pois somente houve a investigação sobre o caso quando se deu a ocupação por pessoas de classe social menos privilegiada. Antes disso, mesmo já havendo ocupação por

⁵⁰ O art. 5º da Lei nº 7347/85 afirma que a ação civil pública e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios, além da autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação com fins especificados em lei.

peças de alto poder aquisitivo, não há notícia de que o fato tenha sido comunicado às autoridades.

Embora haja participação de pessoas de baixa capacidade econômica e sócio-cultural neste caso de ocupação irregular, também são trazidas ao problema as pessoas de maior capacidade econômica e sócio-cultural. O tratamento conferido pelo Estado, de lenta movimentação para solução do problema, permite que a natureza dê a solução já que a área de risco grave era a que os pobres residiam. Não tardou que tal acontecesse, veio a inundação sem qualquer providência efetiva do Estado. Os ricos não foram atingidos, nem pela natureza, nem tampouco por ações administrativas ou propositura de ação judicial.

6.2 Caso administrativo 2

Passemos ao exame do segundo caso.

(2) "RIO DE JANEIRO"
Cód: 483
Classificação geral: Outros
Classificação específica: Ocupações irregulares
Caso: Loteamento irregular e desmatamento em encosta na Estrada da Boa Vista (Estrada dos Bandeirantes 27.334, bairro de Vargem Grande - XXIV RA)
Fonte: Processo ETR-4
14/003.910/2002
Data: 11.09.2002
Denunciante: Moradores
Atores envolvidos: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC); proprietários do imóvel; Patrulha Ambiental da Prefeitura.
Descrição: Após receber denúncia de moradores, a Patrulha Ambiental da prefeitura vistoriou em 20.08.2002 servidão denominada

“Estrada Boa Vista”, na altura da Estrada dos Bandeirantes 27.238: a equipe constatou que uma retroescavadeira contratada pelos proprietários do terreno executava corte de taludes em altura inferior a 3 m para ampliar a servidão, derrubada de árvores, extração mineral e os patrulheiros lavraram auto de infração. Em 14.05.2003, a Patrulha Ambiental apurava denúncia de loteamento clandestino e corte de árvores na Estrada dos Bandeirantes nº 27.334: no local, a Patrulha foi recebida por um homem armado, que após se identificar como vigia, afirmou que não permitiria vistoria. Os patrulheiros lavraram auto de infração por impedimento ao trabalho da fiscalização.

No segundo caso administrativo ocorrido no município do Rio de Janeiro, foi apurada notícia de construção de loteamento clandestino e degradação ambiental. A fiscalização foi impedida por pessoa armada. Não obstante ter sido lavrado o auto infracional em razão do impedimento da fiscalização, nada consta a respeito de prosseguimento de processo administrativo ou propositura de ação judicial.

Trata-se de área de propriedade privada, em local de crescente valorização para construção de loteamentos, Vargem Grande. A notícia chegou ao conhecimento da administração em 2002. Quase um ano depois a vistoria foi realizada, porém sem qualquer efetividade.

Nessa narrativa não há notícia de ocupação por terceiros ou pessoas de baixa renda que buscam local para construir suas moradias, mas o proprietário das terras em atividade com fins lucrativos visando a venda de moradias, mesmo com infração à lei ambiental.

Diante da ameaça armada a administração recua e não busca outra alternativa para impedir o dano ambiental.

O local foi objeto de observação de campo, em março de 2006, encontrando-se a situação conforme descrita no sumário da pesquisa. A vigilância é ostensiva e intimidatória.

6.3 Caso administrativo 3

O terceiro caso também ocorre no município do Rio de Janeiro, no mesmo bairro de Vargem Grande.

(3) RIO DE JANEIRO

Cód: 484

Classificação geral: Outros

Classificação específica: Ocupações irregulares

Caso: Loteamento irregular viceja no Parque Pedra Branca (Estrada dos Bandeirantes nº 27.300, no bairro de Vargem Grande – XXIV RA)

Fonte: Processo ETR-4 14/003.683/2003

Data: 02.10.2003

Denunciante: N/C

Atores envolvidos: Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC; Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU; Sub-Prefeitura da Barra da Tijuca; Polícia Militar; Gabinete Militar do Prefeito; Gerência de Operações Especiais da SMU - U/GOE; a proprietários do imóvel.

Descrição: Vistoria conjunta da SMAC, SMU, Sub-Prefeitura da Barra, PM e Gabinete Militar do Prefeito constatou obras ilegais em terreno murado situado à Estrada dos Bandeirantes 27.300, com 70 mil m². As obras eram alvo de multas e embargos. Os vistoriadores verificaram intensa movimentação de terra, a supressão de vegetação por trator, raspagem do solo e a formação de platôs para construção de casas, numa extensão de cerca de 200m “encosta acima”; eles verificaram o aterramento de brejo receptor das águas de um riacho que descia de encosta, onde quatro casas robustas estavam em construção e evidenciaram a abertura de uma estrada, com cerca de 500 m de extensão e que terminava no interior do Parque Estadual da Pedra Branca, onde comprovaram que

também houve desmatamento e movimentação de terra; no pé da encosta, os avaliadores encontraram uma área de brejo e córrego com material de entulho.

A proprietária do imóvel não esteve presente à vistoria. A prefeitura emitiu edital de embargo e auto de infração por parcelamento e construção irregular, desmatamento, movimentação de terra e desestabilização de encosta, aterro de brejo, obstrução e poluição de riachos e “olhos d’água”, em terreno situado no entorno imediato de Unidade de Conservação Ambiental e entrando em domínio do Parque Estadual da Pedra Branca. A proprietária ignorou o embargo, manteve o ritmo das obras e buscou a legalização junto à SMU através de escritório de advocacia. Técnicos da SMAC voltaram à área em 28.05.2004 e perceberam que as obras não foram paralisadas e que construções estavam habitadas: a SMAC solicitou em 12.07.2004 vistoria da U/GOE - a Gerência de Operações Especiais da SMU - que tem como atribuição determinar a demolição de obras irregulares.

Em abril de 2005, a responsável pela ETR-4 determinou que o MP e o 31º Batalhão da PM fossem acionados, bem como providenciado histórico para uma consulta à Procuradoria Geral do Município, relativa à possibilidade de demolição. O técnico da prefeitura informou à coordenação da ETR-4 que vários meses haviam transcorrido desde a solicitação de vistoria conjunta à U/GOE e à Sub-Prefeitura da Barra, ambas sem resposta. Na vistoria realizada em 08.04.2005, a equipe deparou-se com muros fechando os lotes, casas apresentavam sinais de habitação e um trator de esteira posicionado na encosta indicava que novas construções seriam iniciadas. Em 24.05.2005, nova vistoria seria realizada, com a presença de um profissional contratado pela infratora, para reparar os danos ambientais: o empreendimento evoluíra para seis vias pavimentadas, quatro casas habitadas e duas em construção; dois riachos permaneciam obstruídos e um deles, ao “pé do morro”, totalmente assoreado. Nos últimos andamentos do processo em agosto de 2005, a SMAC notificou o cartório do 9º RGI que o loteamento é ilegal, aplicou uma multa aos proprietários de 1,5 milhão de reais e emitiu mais um edital de embargo de obras.

Nos termos relatados acima, há notória ausência de força nas determinações da prefeitura. Foi determinado o embargo da obra e feita a autuação como obra irregular, além de danosa ao ambiente, com inúmeras irregularidades. Simplesmente, o embargo da prefeitura foi desconsiderado, continuando a obra normalmente.

Denota-se a alta capacidade econômica e sócio-cultural dos proprietários que, além de empreenderem obra vultosa economicamente (raspagem do solo, formação de platôs e construções de casas) buscaram escritório de advocacia para providenciar a legalização junto à secretaria municipal de urbanismo.

Enquanto, a secretaria municipal do meio ambiente questionava se poderia ou não usar do poder de polícia administrativo para demolir as construções, novas construções eram empreendidas, em total desrespeito à ordem do município.

Os proprietários, devidamente instruídos por advogados, contrataram um profissional para reparar os danos ambientais. Esta atitude demonstra que a infração ambiental assume maior relevância do que a infração puramente administrativa no descumprimento de normas e posturas municipais para a construção de imóveis. Embora os proprietários tenham buscado, através dos advogados, a legalização junto à SMU, demonstraram preocupação em resolver a questão dos danos ao ambiente e apresentar solução através da contratação de profissional especializado para questões ambientais sem a determinada paralisação da obra por ilegalidade do parcelamento e construção irregular.

Não havendo qualquer ato de imposição e cumprimento da ordem administrativa através de ações efetivas, como utilização do poder de polícia ou a busca da via judicial para cumprimento da ordem, a prefeitura fez comunicação ao cartório de registro de imóveis da região quanto à ilegalidade do loteamento, emitiu nova ordem de embargo e multou os proprietários em alta quantia. O caso foi acompanhado até agosto de 2005 não constando qualquer propositura de ação civil pública ou comunicado ao Ministério Público com atribuição ambiental.

O local foi objeto de observação de campo, realizada na mesma data da visita do caso anterior, encontrando-se a situação conforme descrita no sumário da pesquisa. A vigilância é ostensiva, da mesma forma que no caso anterior.

6.4 Caso administrativo 4

O último caso administrativo analisado possui conseqüências um pouco diferentes dos demais. Passemos ao seu relato.

(4) ANGRA DOS REIS
Cód: 006
Classificação geral: Outros
Classificação específica: Loteamento irregular / Ocupações irregulares
Caso: Construção de casas em Bracuhy (Rodovia Rio-Santos – BR 101 – Km 115,5, Fazenda Bracuhy, Bracuhy)
Fonte: IC 193/04 (antigo 053/03)
Denunciante: Um advogado José Maria Breyer Jr.
Data do evento: 11.07.2003
Atores envolvidos: Ministério do Interior, Ministério Público Estadual – MPE, Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, Secretaria

Municipal de Obras e Serviços Públicos e Angra dos Reis, Procuradoria Geral do Município de Angra dos Reis, Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Matos Teixeira Construções e Terraplanagem Ltda, SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, a dona do imóvel “Sítio da Paz” e os moradores do município vítimas das enchentes em dezembro de 2002.

Evento: Denúncia de que a Prefeitura de Angra iniciou desmatamento e está construindo casas populares numa grande área em Bracuhy, sem licença dos órgãos ambientais. A região em questão é Área de Proteção Ambiental (APA) e está sob a condição de Zona Urbana de Preservação Ambiental (Z.U.P.A.). Inexistia no local qualquer obra de saneamento básico, bem como fornecimento de água potável. As obras estavam sendo realizadas pela empresa Matos Teixeira, sem passar por qualquer processo de concorrência e licitação, mas cujo dono assumiu uma das secretarias da administração municipal de Angra dos Reis. De acordo com o denunciante, a verba utilizada para a obra vinha do Ministério do Interior e foi originalmente destinada a cobrir danos oriundos de catástrofes, considerando que, na época, o município sofria com os resultados de graves enchentes.

Em 31 de julho de 2003, o MPE instaurou Inquérito Civil para investigar o caso. O IBAMA, a FEEMA e a Prefeitura de Angra dos Reis foram oficiados para prestarem esclarecimentos. Um ofício do IBAMA para o MPE, de 25 de novembro, especifica que o órgão ambiental havia emitido uma notificação (nº 353.422-B) em desfavor da Prefeitura de Angra, solicitando a apresentação do licenciamento ambiental das casas populares junto à FEEMA. No dia 20 de outubro de 2003, a Procuradoria Geral do município havia encaminhado ofício ao IBAMA dando explicações sobre a inexistência de licenciamento para a obra. Dizia-se então que a construção das casas populares originou-se de uma situação emergencial para o assentamento de famílias que ficaram desabrigadas por ocasião das chuvas no início de dezembro de 2002, que provocou a destruição de 300 casas, a interdição de mais 400 casas e a morte de 40 pessoas. Nesse sentido, justificavam a dispensa de licitação para a empresa Matos Teixeira e a falta

licenciamento pelo fato de o caso ser de “calamidade pública”. O Procurador Geral dizia ainda que, de qualquer forma, o Prefeito de Angra havia solicitado orientações à FEEMA quanto a que procedimento deveria adotar, mas que até o momento não havia obtido resposta. Por último, dizia que as obras não estavam se dando em uma APA, nem em área considerada reserva ambiental. Não obstante, de acordo com o IBAMA, todas as atividades potencialmente degradadoras e poluidoras devem se submeter ao licenciamento. Se a obra for de caráter emergencial, cabe à FEEMA, enquanto órgão licenciador, estabelecer critérios para um processo de licenciamento mais ágil.

Em 04 de dezembro de 2003, a Prefeitura enviou ofício ao MPE que dizia que a empresa Matos Teixeira foi a que fez a melhor proposta para a execução das obras e que a contratação foi de caráter emergencial, para o qual foi expedido um termo de dispensa (nº 028/2003, expedido pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos), escusando a licitação para a contratação. O ofício tinha como apenso uma cópia do requerimento (de 25 de novembro de 2003) de licença de instalação para a implantação do empreendimento, junto à FEEMA, e cópias dos projetos de fornecimento de água e saneamento básico.

Um relatório da FEEMA, de 23 de janeiro de 2004, especifica que a licença ambiental estava ainda em fase de análise; que a área onde as casas estavam sendo implantadas já se encontrava antropizada e, em alguns pontos, invadida por posseiros; que o número de pessoas atendidas pela prefeitura com a construção de 455 novas moradias, de acordo com o projeto em questão, é talvez aquém da necessidade real prevista; e que “os danos ambientais causados tornam-se irrelevantes frente à necessidade e a premência da situação e da decretação do Estado de Calamidade Pública”.

Meses depois, em 15 de setembro de 2004, a FEEMA enviou novo ofício ao MPE informando que o processo de licenciamento da prefeitura para a construção de casas estava em fase final do parecer técnico para a obtenção de licença.

Em meados de 2004, uma agricultora dona do imóvel designado “Sítio da Paz” propôs ação judicial de nunciação de obra nova em face do município de Angra dos Reis, por a prefeitura ter

realizado obras de terraplanagem dentro dos limites de seu imóvel. Ela requeria a condenação da ré, a prefeitura, nos danos apurados em decorrência de obras irregulares, solicitando também que fossem demolidas todas as construções prejudiciais a seu patrimônio, à flora e à fauna. Por outro lado, seu imóvel encontrava-se em litígio em ação de manutenção de posse que tramitava na 2ª Vara da COMARCA de Angra dos Reis, onde ela mesma figurava como ré.

No último caso administrativo a ser analisado, o agente causador do suposto dano ambiental é a prefeitura de Angra dos Reis.

Sob a argumentação de situação de emergência e calamidade pública respaldou sua atividade de construção de casas residenciais sem o devido licenciamento para a obra. Observe-se que a Administração, cobradora e fiscalizadora de regulamentação das obras no município, deixou de observar premissa básica para o início de suas atividades.

Fundamentou a calamidade pública alegada, no fato de que as chuvas de dezembro de 2002 destruíram 300 casas e interditou o uso de outras 400 residências. Com base neste argumento driblou a exigência legislativa de licitação para escolha de empresa construtora⁵¹.

⁵¹ A Lei nº 8.666, de 1993, institui normas para licitações e contratos – art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas, as hipóteses previstas nesta Lei.

art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 24 – É dispensável a licitação:

...

IV- nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Ocorre que a legislação pertinente, a Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos, obriga que as obras realizadas pelos Municípios sejam, necessariamente, precedidas de licitação, ressalvando algumas hipóteses, dentre elas, nos casos de emergência ou de calamidade pública, ou seja, quando há urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade.

Pela narrativa do fato, o fundamento da dispensa da licitação alegado pelo Procurador Geral do município não se justifica nos termos da legislação vigente. Em primeiro lugar pelo próprio prazo estipulado por lei, já demonstrado pelas datas das mencionadas chuvas destruidoras e pela data da denominada denúncia. O prazo para realização e conclusão da obra estaria esgotado muito antes da data em que tal defesa foi apresentada. Em segundo lugar, pelos próprios números oferecidos pela Procuradoria do Município a obra emergencial estaria aquém da necessidade real, o que contraria a lei que objetiva o atendimento no tocante aos bens necessários ao atendimento da situação calamitosa e não somente a parte destes bens, não tendo sido apresentada qualquer plano de solução total do problema.

A prefeitura admite a falta de licenciamento ambiental e apresenta com justificativa ter solicitado orientação à FEEMA sem resposta. Esse argumento tenta atribuir responsabilidade a um órgão público pela omissão da

prefeitura. Mesmo sem a resposta a sua consulta em como proceder neste caso, a prefeitura empreendeu a obra que havia se determinado a realizar, não importando a contrariedade à legislação vigente. O requerimento de licença somente foi solicitado à FEEMA em novembro de 2004, meses depois de iniciada a obra, de acordo com a data em que a notícia dos fatos foi comunicada.

Outro aspecto relevante do problema apresentado diz respeito aos princípios da Administração Pública, declarados constitucionalmente e expostos na legislação em comento. Os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da improbidade administrativa passam a ser questionados quando o proprietário da empresa contratada sem licitação passa a ser um dos secretários da administração municipal de Angra dos Reis, conforme narrado no sumário.

Um aspecto que desperta atenção neste caso é o fato de que, em meados do ano de 2004, a proprietária da área vizinha à obra ingressa em juízo com ação de nunciação de obra nova⁵² em face do município de Angra dos Reis. Requer a condenação da prefeitura por danos em sua propriedade em decorrência das obras irregulares e a determinação de demolição das construções prejudiciais ao seu patrimônio, à flora e à fauna. Nota-se a atitude do titular de propriedade privada na defesa imediata de sua propriedade através de ação judicial própria do direito privado. Contudo, o pedido faz menção a prejuízos patrimoniais privados, mas também aos prejuízos causados à flora e à fauna. Percebe-se que a proteção da natureza, quando

⁵² Ação própria para ocorrência de ofensa à posse do autor da ação pelo fato de obra vizinha cabendo o seu ajuizamento no curso da obra

dentro de propriedade privada, recebe atenção e providência imediata por parte de seu proprietário.

A FEEMA, ao afirmar em seu relatório que a licença estava em fase de análise, apesar de órgão encarregado da engenharia do meio ambiente, que “os danos ambientais causados tornam-se irrelevantes frente à necessidade e a premência da situação e da decretação do Estado de Calamidade Pública”, concede legitimidade à Administração Pública para a consecução da obra sem licenciamento.

Não obstante, toda atividade potencialmente degradadora e poluidora do ambiente necessitar de licenciamento e a prefeitura não ter providenciado tal, não há notícia de propositura de ação civil pública nem tampouco de embargo administrativo da obra em andamento.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs-se a discutir a tensão entre legislação, situação fática e distribuição de justiça no caso de ocupações de área de proteção ambiental no Rio de Janeiro, dando destaque para o processo de construção de critérios para que ações consideradas danosas ao meio ambiente sejam levadas ao conhecimento do aparelho judiciário. Para tanto, teve-se como pressuposto que o espaço social é atravessado por processos distintos de “produção da ilegalidade”, considerada a cartografia heterogênea dos modos de habitar, submetidos a uma legalidade urbana construída a partir de um padrão único e supostamente universal.

A pesquisa aqui desenvolvida permitiu estabelecer que, no momento da mediação entre a norma abstrata e o caso concreto, nas decisões aqui analisadas, os juízes sofrem influência do drama social ligado à moradia e reconhecem esse direito buscando soluções conciliadoras. Observou-se, por exemplo, que em uma das decisões, o juiz conferiu peso maior ao direito social à moradia, fundamentando sua decisão no grave problema social e no histórico de ocupações irregulares de áreas sob proteção ambiental dentro do nosso Estado, tratando com ironia expressa a desocupação de tais áreas ante a notória existência de diversas áreas em situação idêntica sem qualquer providência administrativa ou judicial para remoção.

Contudo, constata-se uma flexibilidade interpretativa, posto que se aplicam concepções processuais distintas, gerando meios de defesa diferentes, como também podem ser aplicadas interpretações da legislação no sentido da preservação do ambiente, para garantir o bem-estar das pessoas,

ou sacrifício do meio ambiente, para garantia deste mesmo bem-estar. As respostas diferentes do Judiciário, para casos semelhantes, difundem insegurança na sociedade e incerteza na obtenção dos direitos.

O fato da área ocupada irregularmente tratar-se de pública ou privada não originou tratamento diferenciado da justiça sob este fundamento. Das três áreas públicas, em uma foi mantida a ocupação e nas duas outras foi determinada a desocupação. Na única área privada, foi determinada a desocupação. Nas três ações em que a desocupação foi determinada, todas tiveram a determinação de realocação dos ocupantes para que lhes fosse destinado novo local de moradia. Na ação em que a permanência dos ocupantes foi determinada, o pedido do Ministério Público incluía a obrigação de realocação dos moradores.

Pôde-se observar que na esfera administrativa, há diferentes modos de tratamento, por parte do Estado, das ocupações irregulares, conforme a capacidade econômica e sócio-cultural dos praticantes de processos sociais de ilegalidade.

Tal afirmativa justifica-se pelo estudo dos quatro casos administrativos. Todos os casos apresentados, com as variáveis próprias estipuladas para os casos judiciais, tiveram semelhança no tratamento conferido pelo Estado. Acrescente-se que nos casos administrativos apresentados, a capacidade econômica e sócio-cultural dos autores da mencionada infração era maior do que nos casos que chegaram a juízo⁵³.

Desperta a atenção o fato de que nenhum dos casos administrativos expostos foi levado ao conhecimento do Poder Judiciário

⁵³ A capacidade econômica e sócio-cultural foi analisada a cada caso.

através de Ação Civil Pública, embora a narrativa dos fatos indique a ocorrência de danos ao meio ambiente, a interesses difusos e coletivos e à ordem urbanística, infrações próprias à propositura da Ação Civil Pública.

Nestes casos, verificou-se que os órgãos administrativos responsáveis pela fiscalização e apuração das infrações praticadas contra o meio ambiente agem de forma lenta e, em regra, a partir de provocação dos cidadãos (apenas um dos casos teve início através de fiscalização rotineira).

Nos quatro casos administrativos, a legislação em vigor pouco afetou o propósito dos empreendedores. No primeiro, a construção de loteamento pela prefeitura em área ambiental onde havia residências luxuosas, apresentou inócuas atitudes administrativas e do Ministério Público, ocorrendo dano natural que inundou as moradias dos mais pobres. No segundo, o próprio dono das terras visando construção de loteamento para fins econômicos chegou a impedir a atividade fiscalizadora sem conseqüências legais. No terceiro, além de ignorada a lei, foram ignoradas as ordens administrativas de embargos, com a busca do socorro imediato de profissionais especializados em lei e em recuperação do ambiente. No quarto, empreendeu-se a construção de casas populares pela prefeitura, mas sem observância das normas de licitação, embora se tratando de ente público. Nenhum fato gerou acionamento da justiça para proteção de direitos coletivos.

Nos processos judiciais, as partes ocupantes dos casos em estudo são de menor capacidade econômica ou sócio-cultural. Não foi observada distinção no tratamento conferido às ocupações irregulares em razão da capacidade sócio-econômica dos ocupantes A empresa particular que ocupa o pólo passivo da ação de São Gonçalo tem como sócio-proprietário

pessoa de reduzido nível de escolaridade, qualificado na inicial como corretor de imóveis, sem nível superior.

Na comparação entre os atores envolvidos nos casos administrativos e nos processos judiciais, observou-se que, quando os causadores de dano ao ambiente possuíam capacidade econômica e sócio-cultural mais elevada, os casos não chegaram ao conhecimento do Poder Judiciário através de ação de proteção de interesses difusos ou coletivos. Somente em um caso o conflito foi levado ao Judiciário, estando o conflito de natureza privada, aguardando manifestação do Judiciário quanto ao direito de propriedade e quanto ao dano em área ambiental privada sem o objetivo da tutela coletiva.

A proposta de discussão apresentada por este trabalho não tem a pretensão de indicar conclusões definitivas acerca da posição social do Poder Judiciário, mas despertar a importância e implicações de tais decisões na nossa sociedade. A Constituição confere direitos do mais alto valor que uma sociedade desenvolvida pode ansiar. Entretanto, a aplicabilidade destes direitos é difícil. A atuação do Judiciário aparece de forma pontual e na redução das tensões específicas. O papel deste Poder deve alcançar maior envergadura ao considerarmos que a jurisprudência tem-se demonstrado precursora da ação legislativa⁵⁴ e denota a evolução social e política da sociedade. A mudança paradigmática no tratamento das questões que alcançam direitos privados, em especial o direito de propriedade, somente conferiria maior legitimidade ao Judiciário.

⁵⁴ PINTO, Fernando. Jurisprudência: fonte formal do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1977.

Da mesma forma, é relevante que ocorra maior facilidade de acesso ao Judiciário⁵⁵. As ações têm que ser provocadas para a manifestação do Judiciário e não se justifica a criação de mecanismos para aprimoramento do acesso à justiça se o tempo de duração dos processos não representar uma verdadeira possibilidade de solução rápida e efetiva dos conflitos, além de garantia do cumprimento das ordens judiciais a partir de maior credibilidade na sua força.

Cabe ressaltar que a maior autonomia frente à justiça por parte das classes privilegiadas econômico e sócio-culturalmente, ainda denota o peso poder patrimonial, clamando-se por uma sobreposição criativa de critérios distintivos favoráveis aos hipossuficientes. Esta distinção não representaria, de forma alguma, uma fuga à legislação, mas apenas a efetivação de direitos que devem ser prioritariamente atendidos, com base nos valores maiores de nosso país esculpidos na Constituição.

A presente dissertação perquiriu acerca do sistema jurídico nacional e da atuação do Poder Judiciário que, supõe-se, em princípio, norteado pelos princípios constitucionais de uma sociedade que tem dentre seus fundamentos⁵⁶ a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, com o objetivo de liberdade, justiça e

⁵⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

⁵⁶ Art. 1º da Constituição Federal – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I- a soberania;
- II- a cidadania;
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

solidariedade⁵⁷ e a redução das desigualdades sociais sem quaisquer discriminações.

Espera-se de um Poder como o Judiciário, dotado de inúmeros recursos e possibilidades para a consecução do objetivo republicano de promoção do bem de todos, o reconhecimento das diferenças entre os indivíduos tanto na ordem econômica, como na ordem social e cultural e um tratamento diferenciado a fim de proporcionar o equilíbrio entre as classes com distinto poder econômico.

Observa-se a propensão a que as classes de maior renda, correspondentes a uma proporção reduzida de cidadãos, apropriem-se de patrimônio inatingível para aqueles sem oportunidades, impossibilitando a redução das desigualdades. Quando não se sobrepõe um poder maior e independente, que considere mais importante o valor social do trabalho do que os valores especulativos, a tendência é a não alteração desse quadro.

Os valores dispostos e garantidos pela lei constitucional quanto aos direitos individuais e sociais deveriam ser sopesados sem perder-se a referência ao fundamento maior da dignidade da pessoa humana, que representa o respeito que o indivíduo tem por si próprio e o respeito que deve exigir dos demais para com sua pessoa.

Caberia ao Estado assegurar, precipuamente, a consecução dos direitos fundamentais e quando o Poder Executivo não cumpre essa função, a proteção prevista em nossa legislação ocorre através da prestação

⁵⁷ Art. 3º– Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II- garantir o desenvolvimento nacional;
III – erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

jurisdicional, como no direito à propriedade que corresponde ao dever de que esta atenda a sua função social. Segundo Maricato, se faz necessária uma nova normatividade, que persiga o casamento entre lei e gestão.

Dentro do próprio sistema jurídico existente, pode-se encontrar fundamentação para a garantia de um mínimo patrimonial, afastando-se do paradigma tradicional privatístico e trazendo às decisões jurídicas a constitucionalização do direito privado, pois a titularidade de bens não é o objetivo precípuo constitucional, mas a utilização social dos bens, com a superação do individual para alcançar a coletividade.

Esse patrimônio mínimo, embora não determinado por lei especificamente, vem garantido pela própria Constituição através dos direitos e garantias fundamentais e dos direitos sociais. Os princípios fundamentais contidos na Constituição não têm conteúdo programático ou graus de hierarquia devendo instruir a interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais, adequando-se o direito às necessidades sociais do nosso século, aplicando o direito civil à luz da Constituição. O simples artigo da lei não pode ser a solução jurídica a ser apresentada, mas todo o ordenamento jurídico, em especial os princípios fundamentais.

Nos casos judiciais apresentados na presente dissertação, pode-se observar mudança paradigmática na interpretação da legislação vigente. Os intérpretes da lei conferem amplitude aos valores fundamentais constitucionais e sopesam valores sociais de forma a solucionar não só o caso levado a Juízo, como também, os anseios sociais nas questões de moradia e preservação ambiental.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. Cadernos IPPUR/UFRJ. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, v. 15 n.2/ v.16 n.1, p. 179-205, ago./dez. 2001/ jan./jul. 2002.

-----, Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p.103-134, 2002.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ----- (Org.). Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 13-35.

-----; LEROY, Pierre. (Coord.). Mapa dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR: FASE, 2006. 1 CD-ROM.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse: sua consequência frente à situação proprietária. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2002.

AMARAL, Francisco. O direito civil na pós-modernidade. Revista da ESA, p. 40, 2004.

BASTOS, Aurelio Wander Chaves. Conflitos sociais e limites do poder judiciário: subsídio metodológico para a compreensão do procedimento judiciário. Rio de Janeiro: Eldorado, 1975.

BENJAMIN, Herman. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: MANUAL Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente. São Paulo: Ed. IMESP, 1999.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e espaço simbólico. In: -----, Razões práticas: sobre a teoria da ação . 6. ed. Campinas: Papyrus, 2005. p. 13-33.

-----, O poder simbólico. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CANARIS, Claus-Wilhelm. Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiróz; CARDOSO, AdautoLucio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 27-51.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2003.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. A cerca jurídica da terra na produção capitalista da cidade. 2005. Dissertação (Mestrado)- Pós-Graduação em Direito da Cidade, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. São Paulo: Ed. Saraiva, 1996.

DOURADO, Sheila Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente: problemas e perspectivas. In: FERNANDEZ, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 469-485.

FACHIN, Luiz Edson. Estatuto jurídico do patrimônio mínimo. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. In: ----- (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FUKS, Mario. Arenas de ação e debate públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992). Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Instituto Serzedello Correa, 1999. (Estudos econômicos, v. 6).

HESPANHA, Antonio Manuel. Panorama histórico da cultura jurídica europeia. 2. ed. Publicações Europa-América, 1998.

LEMONS, Chélen Fischer de. Trajetória institucional das denúncias. In: ACSELRAD, Henri; LEROY, Jean Pierre (Coord.). Mapa dos conflitos ambientais do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR:FASE, 2006. 1 CD-ROM.

LINS, Regina. A (i)legalidade (in)aceitável? O caso do empreendimento residencial Vista Atlântica, Maceió, Alagoas. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 295-309.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

MARICATO, Ermínia. Urbanização no Brasil: a modernização excludente. Juízes para a Democracia, Rio de Janeiro, n. 23, 2002.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina prática, jurisprudência, glossário. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIO, G. P. de; CAMPOS, J. R.; FERREIRA FILHO, E. Abordagens alternativas na resolução de conflitos ambientais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 8., 2004, São Paulo. Anais... São Paulo, 2004.

MUKAI, Toshio. Direito urbano- ambiental brasileiro. 2. ed. São Paulo: Ed. Dialética, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. Rio de Janeiro: Forense, 1978. v. 4.

PERLINGIERI, Pietro. Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PINTO, Fernando. Jurisprudência: fonte formal do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1977.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

-----. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR/UFRJ. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, Rio de Janeiro, v. 15 n. 2/ v. 16 n. 1, p. 79-103, ago./dez. 2001 / jan./jul. 2002.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Studio Nobel: Fapesp, 1997. (Cidade aberta).

SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: -----. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2002.

-----. O estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SANTOS, João Manoel Carvalho. Código civil brasileiro interpretado. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1956. v. 7.

SERRA, M. V.; FERNANDES, Maria Tereza. As invasões de terra urbana: o alcance e as limitações da economia neoclássica no seu exame. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Ed.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SILVA, José Afonso da. Direito constitucional brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro, 2000.

-----. Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, José Robson da. Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Leandro Ribeiro da. Propriedade rural. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2001.

SLAIBI FILHO, Nagib. Impenhorabilidade de bem do fiador em decorrência do direito à moradia. Revista de Direito, Rio de Janeiro, v. 65, 2005.

SOUZA, Jessé. A construção da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

STROZAKE, Juvelino José (Org.). A questão agrária e a justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais – afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. (Humanitas pocket, 6).

-----. Pobreza e cidadania. São Paulo: Ed. 34, 2001.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil. São Paulo: Atlas, 2004.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)