

ANÁLISE DAS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE POBREZA E MEIO AMBIENTE URBANO NO BRASIL

ANALYSIS OF THE COMPLEX RELATIONS BETWEEN POVERTY AND THE URBAN ENVIRONMENT IN BRAZIL

Vladimir Passos de Freitas¹

RESUMO:

Urbanismo e meio ambiente vem se tornando temas interligados. O crescimento populacional e a migração campo-cidade têm ocasionado o surgimento de questões ambientais novas, grande parte delas atingindo populações vulneráveis. O objetivo do presente estudo é identificar as relações entre a pobreza e o meio ambiente no Brasil, e suas consequências na proteção do meio ambiente urbano. A análise que aqui se faz enfrenta os aspectos sociais e ambientais, com seus marcos regulatórios, vistos sob a ótica da orientação do Poder Judiciário nos seus julgamentos.

PALAVRAS-CHAVE: *Meio ambiente urbano. População, pobreza e meio ambiente.*

ABSTRACT:

Urbanism and the environment have become interrelated themes. Population growth and rural-urban migration have caused a rise in new environmental issues, many of them affecting vulnerable populations. The purpose of this study is to identify the relations between poverty and the environment in Brazil and their consequences for urban environmental protection. The analysis confronts social and environmental factors, and their regulatory frameworks, considering the determinations of judicial decisions.

KEYWORDS: *Urban environment. Population, poverty and environment.*

¹ Vladimir Passos de Freitas, Professor do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Pós-doutor pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública. Desembargador Federal aposentado, ex-presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, com sede em Porto Alegre, RS, Brasil. Email: vladimir.freitas@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

No início da preocupação ambientalista no Brasil o foco era restrito aos recursos naturais. Assim nos anos 1930 diversas iniciativas foram tomadas. Em 1934, com o apoio do Governo Federal, foi criada no Rio de Janeiro a “Sociedade Amigos das Árvores”, na qual a natureza era valorizada como recurso econômico a ser usufruído racionalmente, além de ser objeto de culto e fruição estética.² Na mesma época foi criada a “Sociedade Amigos de Alberto Torres” que pregava o uso racional dos recursos naturais e direcionava seus estudos sobre os efeitos do desmatamento. É também de 1934 a criação do primeiro Código Florestal Brasileiro, através do Decreto 24.646.

A segunda grande mudança deu-se nos anos 1960, com a adoção do chamado Ambientalismo Geográfico e a edição de normas legais protetoras da fauna e da flora. É deste tempo o Código Florestal que permaneceu em vigor até 2012 (Lei 4.771, de 18.09.1965), a Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197, de 03.01.1967) ainda em vigor e o Código de Pesca (Decreto-lei 221, de 28.02.1967), parcialmente revogado pela Lei 11.959, de 2009.

Nos anos 1970 têm início às primeiras preocupações efetivas, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em 1972, em Estocolmo, Suécia, com a participação de 113 países. Surgem grupos ecológicos de pequeno impacto, cria-se EM 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, vinculada à Presidência da República, publica-se o primeiro estudo jurídico sobre a matéria³, a primeira sentença proibindo o lançamento de esgoto não tratado nas águas do mar⁴ e edita-se o Decreto 1.413, de 14.08.1975, o primeiro a combater a poluição industrial.

Nos anos 1980 agrava-se a situação urbana brasileira, fruto da migração campo-cidade e do crescimento demográfico. As cidades começam a ter prolongamentos urbanos, zonas periféricas, regra geral ocupadas por populações carentes que se veem obrigadas a abandonar a vida campesina em razão da mecanização da agricultura.

² RABELLO, Jessika Flückiger Dupré Rabello. **Educação e Geociências na 1ª Conferência Brasileira de Proteção à Natureza (1934)**. São Paulo, Programa PIC/FEUS. Disponível em: <<http://www4.fe.usp.br/pesquisa-arquivos/public6/trab/a019.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2004.

³ FERRAZ, Sérgio. Direito Ecológico, Perspectivas e Sugestões. Porto Alegre: **Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul**, 1972, v. 2, p. 43.

⁴ Sentença proferida em 15.05.1974 pelo juiz José Geraldo Jacobina Rabello nos autos da Ação Popular de nº 1.700/73, proposta por Ernesto Zwarg contra o Prefeito Municipal e a Câmara de Vereadores de Itanhaém, SP.

Não só a migração interna é fator de inchaço das cidades. As grandes barragens hidrelétricas contribuíram e continuam contribuindo para este estado de coisas. Sandra Cureau em estudo sobre a matéria comenta o impacto da mudança forçada nas populações tradicionais, que com o deslocamento perdem “relações construídas ao longo de muitos anos, as trocas e o apoio mútuo, o uso de locais de convivência, até o uso coletivo e a apropriação do espaço e dos recursos naturais, que não serão reproduzidos nos novos locais de assentamento”.⁵ Boa parte dessas pessoas terminam na periferia das cidades médias e grandes. O fenômeno não é brasileiro, mas sim mundial. Ronaldo Coutinho observa que:

Nas próximas décadas, o Terceiro Mundo projeta-se como a área geradora de megalópoles: a indiana Mumbai saltou do 14º lugar no ranking mundial em 1975 para o 4º em 2007; Karachi, no Paquistão, passou a ocupar o 12º lugar, com 12 milhões de habitantes: e o mesmo quadro, em suas linhas essenciais, abrange Istambul (Turquia), Lagos (Nigéria) e Guangdong (China). Por outro lado, o grupo das megacidades do Primeiro Mundo tende à estabilização: em 1975, Paris era a 7ª *mancha urbana* do mundo, com 8,5 milhões de habitantes e em 2005 já ocupava a 21ª posição. Londres, megacidade do século XIX, deixou o grupo, porque cresceu muito menos do que as outras.”⁶

Simultaneamente, as preocupações com o meio ambiente foram objeto de grande avanço legislativo. Todavia, em termos de proteção genérica e não do meio ambiente urbano. Assim, a Lei 6.938, de 30.08.1981 disciplinou a Política Nacional do Meio Ambiente, introduzindo conceitos modernos como a responsabilidade civil objetiva pelo dano ambiental, a obrigatoriedade da educação ambiental e o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, destinado a uniformizar a ação de órgãos ambientais pertencentes às diferentes esferas de poder. Posteriormente, a Lei 7.437, de 07.1985 introduziu a ação civil pública para disciplinar os conflitos ambientais de interesses coletivos e difusos, dando legitimidade ativa às associações cujos estatutos tenham esta finalidade. Ainda naquela década a Constituição de 1988 dedicou ao assunto diversos artigos de natureza protetora, em especial o 225 que se divide em parágrafos e incisos.

⁵ CUREAU, Sandra. Os Impactos Socioculturais Decorrentes da Construção de Usinas Hidrelétricas no Brasil. *In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 50, out.nov./2013. Porto Alegre: Magister Ed., 2013, p. 114.

⁶ COUTINHO, Ronaldo. *Cidade, direito e meio ambiente*, coord. Ronaldo Coutinho e Flávio Ahmed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2011, p.97.

Nos anos que se sucederam o tema meio ambiente cresceu em importância e, além de novos textos legislativos (v.g., a Lei 9.605, de 12.02.1998, que trata dos crimes ambientais), os Tribunais assumiram um papel de grande relevância ao decidirem milhares de ações ambientais que lhes eram distribuídas. Apenas à guisa de exemplo, cita-se a decisão pioneira do Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, que no ano de 2003 julgou apelação criminal na qual confirmou a condenação de uma pessoa jurídica.⁷ A tese da responsabilidade penal da pessoa jurídica, ao início polêmica, posteriormente pacificou-se através de decisões de outros Tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal.⁸

Nos anos subsequentes o que se viu foi que, no Brasil e no mundo, em especial na América Latina, o Direito Ambiental adquiriu importância cada vez maior e na maioria dos países deixou de ser uma atribuição apenas dos órgãos da administração ambiental para ser uma questão submetida constantemente ao exame do Poder Judiciário.

Além disto, o tema passou a ser examinado cada vez mais sob a ótica dos reflexos sociais e econômicos. Tal preocupação levou alguns países a criarem Tribunais especializados com foco nestes aspectos. Por exemplo, na Bolívia foi criado o Tribunal Agroambiental que, nas palavras de Liana Amim Lima da Silva:

Tem como função especializada as matérias agrária, pecuária, florestal, ambiental, águas e biodiversidade, que não seja de competência das autoridades administrativas; Se rege pelos princípios de função social, integralidade, imediação, sustentabilidade, interculturalidade, precaução, responsabilidade ambiental, equidade e justiça social, imprescritibilidade e defesa dos direitos da **Madre Tierra** e se exerce através do TAA como máximo tribunal com jurisdição nacional e pelos juizados agroambientais iguais em hierarquia.⁹

No Brasil, além de 14 Varas Ambientais de primeira instância e duas Câmaras especializadas em material Ambiental no Tribunal de Justiça de São Paulo e uma semi-especializada no Tribunal de Justiça do Rio Grande

⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, Apelação Criminal nº 2001.72.04.002225-0/SC, 8ª. Turma., relator Magistrado Elcio Pinheiro de Castro, julgado em 06.08.2003.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 628.582/RS, 1.ª Turma, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 06.09.2011.

⁹ SILVA, Liana Amim Lima da. Tribunal Agroambiental da Bolívia: uma nova Jurisdição Agroambiental para um Estado Plurinacional. **IB: Revista On Line do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário – IBRAJUS**. Disponível em em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=305>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

do Sul, há que se registrar o protagonismo do Superior Tribunal de Justiça, que por suas Turmas de Direito Público vêm fixando precedentes de grande importância na área, com influência nos julgamentos de todo o país.

Como se vê, a complexidade dos problemas atuais relacionados com a proteção do meio ambiente tornaram-se objeto de iniciativas na área da administração da Justiça e de maior protagonismo dos Tribunais. Por tal motivo a decisão judicial nas ações ambientais deixa de ser somente jurídica para tornar-se também política, pois, como observa José Luis Serrano “los problemas del ambiente y su tutela inciden cada vez más sobre el consenso social”.¹⁰

2 A COMPLEXA SITUAÇÃO DA POBREZA E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO

A existência de crescente número de pobres nas grandes cidades e, por vezes, também nas de porte médio, convive com uma nova consciência ambiental e tentativas da sociedade em proteger o meio ambiente. Como bem observa Marques “[...] são matérias que devem necessariamente ser abordadas concomitantemente, a pobreza e o meio ambiente urbano. Uma influencia a outra. A economia situa-se entre esses dois campos, podendo contribuir para o aumento da pobreza e para a degradação ambiental. Ou, em sentido contrário, para a superação dessas duas situações, revelando sustentabilidade”.¹¹

Com objetividade Édis Milaré, traça as linhas a serem seguidas na busca do ideal urbano:

O *ideal-ideal de uma cidade* na dimensão das aspirações humanas é a utopia das utopias, para lembrar o ideal de cidade acalentado por Tomás Morus. A esmagadora maioria das concentrações urbanas arrasta-se com problemas insolúveis. O que se tenta é minorá-los ou contorná-los. Para isso é indispensável *aperfeiçoar o ordenamento jurídico* das cidades, tanto para sanar o que é sanável, quanto para prevenir o que é insanável. Na contrapartida, impõe-se a conscientização e a *participação das comunidades urbanas* na busca da melhor qualidade de vida urbana possível.¹²

¹⁰ SERRANO, José Luis. *Princípios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Madri: Trotta, 2007.

¹¹ MARQUES, José Roberto. *Meio Ambiente Urbano*, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 110.

¹² MILARÉ, Édis. *Um Ordenamento Jurídico para a Qualidade de Vida Urbana*, in *Direito Urbanístico e Ambiental*, coord. Vanusa Murta Agrelli e Bruno Campos Silva. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2008 p. 68.

Para Túlio Chiarini “a degradação ambiental pode infligir sérios danos aos pobres já que suas vidas dependem do uso de recursos naturais e suas condições de vida oferecem pouca proteção contra poluição do ar, água e solo”.¹³

Muito embora seja difícil a definição de responsabilidades por classe social, o fato é que o primeiro passo para evitar-se a poluição em áreas urbanas é a ordenação do território por um adequado Plano Diretor, como prevê a Constituição no art. 182, § 1º. Com razão observa Victor Carvalho Pinto que “O ordenamento territorial é tão ou mais importante que os estudos de impacto ambiental. Enquanto os EIAs analisam os custos ambientais de projetos isolados e cuja localização já está determinada, o plano territorial indica a melhor localização para cada tipo de atividade”.¹⁴

No entanto, há casos em que se chega a extremos, ou seja, de grandes levadas populacionais migratórias e conseqüente descontrole da situação, inclusive através da prática de invasão de áreas de proteção ambiental. As grandes migrações internas podem ser fruto da mecanização da agricultura, das condições climáticas, em especial a seca, e da construção de grandes empreendimentos que acabam atraindo trabalhadores que, com suas famílias, ocupam áreas menos valorizadas e próximas do local de trabalho.

Em tais situações os municípios veem elevadas as suas receitas mas, paradoxalmente, acabam encontrando dificuldades em prover os serviços básicos de educação, saúde e moradia. Um bom exemplo disto é o ocorrido na região norte do Estado do Rio de Janeiro. A exploração do petróleo na zona marítima (pré-sal) resultou em expressivo aquecimento da economia das cidades da região. No entanto, os problemas urbanos agravaram-se sobremaneira. Vejamos um exemplo. O município de Macaé, que recebeu 3,7 bilhões de reais em royalties, revela-se um dos mais violentos do país, com 51 homicídios anuais para cada 100.000 habitantes, o dobro da cidade do Rio de Janeiro.¹⁵

¹³ CHIARINI, Túlio. Pobreza e Meio-Ambiente no Brasil Urbano. *Revista Eletrônica Economia-Ensaios*. Uberlândia: Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, v. 20, jul./dez. 2007, p. 15. In: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/viewFile/1562/1388>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

¹⁴ PINTO, Victor Carvalho. *Notas introdutórias ao Direito Urbanístico*. In *Temas de Direito Urbanístico*, v. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, p.155.

¹⁵ Disponível em: <<http://vejario.abril.com.br/edicao-da-semana/violencia-macaee-669745.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

As inúmeras situações que a vida apresenta neste contexto, revelam que a solução nem sempre será a sentença judicial, pois são imensas as dificuldades de execução. O simples fato do juiz ordenar a desocupação de uma área de preservação ambiental por famílias que a ocuparam não significa que isto ocorrerá automaticamente. Com efeito, na maioria das vezes constroem-se habitações improvisadas e nelas se instalam famílias, incluindo crianças e idosos. No momento da evacuação estas pessoas não têm para onde ir e o município e, menos ainda, o autor da ação, não possuem local apropriado para que se faça a remoção. A Polícia Militar, requisitada para dar apoio à ação judicial, teme por conflitos que possam ter consequências graves com repercussão na mídia. O quadro é, via de regra, grave.

Tais aspectos não costumam ser enfrentados pela doutrina, que prefere limitar-se à cômoda análise formal da legislação que rege a matéria. Assim, o que se faz é repetir que direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição da República e que ao Poder Público cabe, na forma do art. 23, inc. X, promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.

3 ANÁLISE DA OPORTUNIDADE DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS URBANO-AMBIENTAIS

Os conflitos envolvendo comunidades urbanas e o meio ambiente nem sempre encontram solução definitiva na decisão judicial. Há muitos casos em que a execução não se consuma face às dificuldades que a situação real apresenta. Paulo Affonso Leme Machado alerta que “muitas vezes o julgador enfrentará situações difíceis como quando a pretendida desvirtuação dos bens de uso comum destina-se, por exemplo, à construção de casas populares”.¹⁶

Com o conhecimento de quem atua na área, a Promotora de Justiça Rosângela Staurengi escreveu a respeito de sua dúvida, a respeito do sucesso através de ações públicas e como foi criada uma comissão de secretários municipais em São Bernardo do Campo, SP, com o objetivo de criar uma nova estratégia na proteção dos mananciais. Assim se manifestou:

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 496.

Duvidávamos da eficiência da simples repressão para conter estes empreendimentos e o trabalho coordenado dos órgãos e os frequentes encontros possibilitariam mudanças na cultura da omissão seguida de anistia. A nosso favor, contávamos, em todos os órgãos envolvidos, com pessoas seriamente comprometidas com a mudança da situação existente.¹⁷

Do verdadeiro depoimento de quem atua em área de real complexidade, extrai-se que a simples propositura de ação civis públicas e a concessão de liminares, na maioria das vezes, não soluciona o problema. Frequentemente a decisão judicial não é cumprida e resulta em desprestígio para o Poder Judiciário.

Na visão da Promotora de Justiça a união de esforços e a atuação e forma preventiva podem representar uma solução mais efetiva. Não se está com isto a dizer que não deve ser prestigiada a via judicial. Óbvio que ela é a última e mais importante forma de preservar área de preservação ambiental. No entanto, as peculiaridades deste tipo de ação judicial recomendam que o Poder Público se antecipe aos resultados e, quando estes ocorrerem, procure dar solução que contemple o problema social decorrente e o direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição da República.

É possível citar-se um exemplo desta situação. O Superior Tribunal de Justiça em 2006 julgou uma ação civil pública determinando a retirada de cerca de 200 famílias de área de mananciais localizada em São Bernardo do Campo, SP, às margens da represa de Guarapiranga. O ministro relator observou, com acerto, que “no conflito entre o interesse público e o particular há de prevalecer aquele em detrimento deste quando impossível a conciliação de ambos”.¹⁸ Ocorre que, diante da complexidade da desocupação da área a decisão judicial acabou não sendo executada.

Casos como este talvez pudessem ser solucionados através de mediação, com união de esforços do Poder Público. Não é fácil, por certo. Porém é uma tentativa a ser feita, inclusive para não expor o Poder Judiciário a uma situação de fraqueza pelo descumprimento da ordem judicial.

Neste particular, oportuna iniciativa foi tomada pela Escola Paulista da Magistratura – EPM, que através da Portaria Conjunta 02/2013 firmada em conjunto com o Grupo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, estabeleceu metas

¹⁷ STAURENGHI, Rosângela. Loteamentos clandestinos em áreas de proteção aos mananciais: a experiência de São Bernardo do Campo, in **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial, Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, p.191.

¹⁸ BRASIL, STJ, Recurso Especial 403/90-SP, relator João Otávio Noronha, j. 27.06.2006.

para implantar a mediação nos conflitos ambientais urbanos. O Grupo de Mediação e Solução de Conflitos Socioambientais da EPM através do Convênio 15/2013 ajustado com a Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, passou à execução dos projetos. À Universidade cabe ceder pessoal de áreas interdisciplinares, professores e técnicos. Por exemplo, na retirada de população de área de preservação ambiental todas as medidas serão acompanhadas por psicólogos, a fim de evitar problemas emocionais nos envolvidos.

Registre-se, ainda, uma situação que merece menção especial, qual seja, a das moradias situadas em áreas de risco de desastres ambientais. A Lei 12.340, de 2010, parcialmente alterada pela Lei 12.608, de 2012, dá aos moradores direito a receber tratamento emergencial que assegure seu direito de serem abrigados.

4 A POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

O exame das decisões dos Tribunais brasileiros revela a orientação da jurisprudência nas ações envolvendo conflitos entre o meio ambiente e a pobreza. Não existe uma posição única, as soluções são dadas conforme o caso concreto. De forma geral é possível chegar-se a algumas conclusões. Em conflitos envolvendo a proteção de mananciais os Tribunais tendem a proteger os recursos hídricos que abastecem a população. Vejamos.

Na região metropolitana de Curitiba, capital do Estado do Paraná, foram propostas ações de usucapião especial, ou seja, de áreas inferiores a 250 m nas quais o prazo de posse é de apenas 5 anos, por pessoas que afirmavam manter a posse mansa e pacífica de áreas de preservação permanente, mananciais próximos de rios que abastecem a população local. As ações foram julgadas improcedentes pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, porque a posse não atendia a função socioambiental. Confira-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL URBANO. Loteamento irregular. Invasão. Área inferior a 250 m² situada em local de preservação ambiental permanente. Manancial de rio que abastece a região metropolitana de Curitiba. Dever de proteção pelo poder público decorrente da constituição federal. Limitação municipal à ocupação do solo que determina uma unidade familiar a cada 10.000 m². posse que não atende à função sócio-ambiental. Impossibilidade de declaração de domínio. pretensão improcedente. Sentença reformada. Recurso provido.¹⁹

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná, Processo 816707/11/2012 21-7, 17ª. Câmara Cível, relator Vicente Misurelli, julgado em 07/11/2012.

No mesmo sentido decidiu a Corte Estadual em outros recursos em ações de usucapião.²⁰

O mesmo Tribunal, decidindo questão envolvendo ordem de desocupação de área protegida, confirmou a determinação judicial:

PROCESSO CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – Insurgência recursal contra decisão que deferiu liminar, determinando a desocupação de área de preservação ambiental e embargo de obras no local - viabilidade em razão da indisponibilidade e indivisibilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - área de proteção ambiental do Iraí - princípio da prevenção e precaução - prazo de 60 (sessenta) dias para desocupação e reassentamento das famílias - não razoável - dilação de prazo para 6 (seis) meses - recurso conhecido e parcialmente provido.²¹

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem levado em conta a situação específica do caso em julgamento. Em caso de área de preservação permanente invadida determinou a retirada dos ocupantes, porém negou a imposição de multa diária pelo descumprimento, porque a obrigação imposta ao município oneraria os cofres públicos sem alcançar o gestor. Por outro lado, alargou o prazo de cumprimento da decisão judicial para 365 dias, face à complexidade do caso. Confira-se:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESOCUPAÇÃO DE ÁREA PREPONDERANTEMENTE DE PRESERVAÇÃO. MEDIDAS PROTETIVAS DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL. REPARAÇÃO DO DANO. A Constituição da República estabelece no art. 225 o dever do Poder Público adotar medidas de proteção e preservação do ambiente natural. Aliás, tal dever é de competência político-administrativa de todos os entes políticos (art. 23, inciso VI, da Constituição da República), devendo, para tanto, evitar que os espaços de proteção ambiental sejam utilizados de forma contrária à sua função - preservação das espécies nativas e, ainda, promover ostensiva fiscalização desses locais. OCUPAÇÃO HUMANA CAUSADORA DE DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. No caso dos autos, verifica-se a ocupação humana, com construções e habitação em área de preservação ambiental por omissão ou com anuência do Poder Público Municipal. Comprovado o ilícito e o dano, impõe-se a sua reparação. Risco para as famílias ali instaladas amplamente comprovado. MULTA DIÁRIA. DESCABIMEN-

²⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná, Processo 947227-9, 17ª. Câmara Cível, relator Helton Jorge, julgado em 08.05.2013 e Processo 866952-7, 18ª. Câmara Cível, relator Marcelo Dalla Dea, julgado em 07.11.2012.

²¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Processo 951687-4, 4ª. Câmara Cível, relator Wellington Moura, julgado em 09.04.2013.

TO. Embora, em tese, seja admissível a cominação de multa diária, esta não é razoável como meio coercitivo na espécie, pois apenas oneraria os cofres públicos, não alcançando o gestor que descumpra a decisão. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. O Poder Público deve manter, permanentemente, vigilância no local, impedindo novas ocupações e a poluição do ambiente natural. PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. MAJORAÇÃO. Diante da complexidade das medidas a serem tomadas pelo ente municipal, majora-se o prazo para cumprimento do decisum para 365 dias, único tópico em que é reformada a sentença vergastada. APELO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDO. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70049777154, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 27/06/2013).

O mesmo Tribunal, julgando apelação interposta pelo Ministério Público, determinou a desocupação de área de proteção ambiental situada dentro de loteamento regular, deixando explícito que o direito à moradia não podia sobrepor-se ao interesse coletivo de proteção do meio ambiente. Confira-se:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. INVASÕES. ÁREAS VERDES E DE USO INSTITUCIONAL. PROJETO DE LOTEAMENTO APROVADO PELA MUNICIPALIDADE. ÁREAS DE USO COMUM. LEI FEDERAL Nº 6.766/79. PROTEÇÃO AMBIENTAL. DESOCUPAÇÃO. DESOCUPAÇÃO. As ocupações irregulares ocorreram em áreas verdes e institucionais, consoante projeto de loteamento aprovado pela municipalidade. Tratando-se de bens de uso comum do povo, não podem ser usufruídas individualmente ou por grupo determinado de pessoas. A destinação é de utilização geral pela comunidade, na forma da Lei nº 6.766/79. Ademais, as ditas glebas verdes estão incluídas em Área de Preservação Ambiental, cujo parcelamento é vedado, na forma do Código Florestal, da Lei Federal nº 6.766/79 e do Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul. O direito à moradia -individual- não se sobrepõe ao interesse coletivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. CONDICIONAMENTO AO TRÂNSITO EM JULGADO. Não é cabível o condicionamento do cumprimento da sentença, que confirmou medida liminar, ao seu trânsito em julgado, na forma do art. 520, VII, do CPC, além de ocasionar maiores prejuízos ao meio ambiente. Os recursos excepcionais não possuem efeito suspensivo. MULTA. De ofício limitaram o montante da multa. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDA E DOS INVASORES DESPROVIDA. DE OFÍCIO LIMITARAM O MONTANTE DA MULTA. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70047066915, 2ª. Câmara Cível, Relator: Almir Rocha Filho, julgado em 25.04.2012.

Em recurso de agravo de instrumento contra liminar concedida, a Corte Estadual gaúcha estabeleceu que o direito à moradia digna deve ser observado com outros direitos constitucionais reconhecidos e que esta decisão cabe à autoridade administrativa e não à judiciária, sob pena de comprometimento da independência dos Poderes. Todavia, na decisão manteve-se a parte da decisão de primeira instância que ordenou ao município colocar placas alertando a população de que a área é de preservação permanente e de risco.²²

O Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, analisando a mesma matéria, porém de área de preservação permanente localizada nas proximidades de uma praia marítima, decidiu a desocupação só deveria ocorrer “após o Poder Público local designar um lugar apto à moradia do réu e sua família, porquanto a determinação de desocupação não pode ser adotada, sem que se observe a maior eficácia do direito à moradia”²³.

Em outro precedente desta mesma Corte Federal, envolvendo pedido de demolição de casa situada em área de restinga e portanto de preservação permanente, na qual residia uma família chefiada por uma pescadora, decidiu-se que a medida extrema atentava contra a dignidade da pessoa humana, devendo o Estado encontrar uma alternativa habitacional, visto que “A proibição da discriminação indireta atenta para as consequências da vulnerabilidade experimentada por mulheres pobres, sobre quem recaem de modo desproporcional os ônus da dinâmica gerados das diversas demandas e iniciativas estatais e sociais.”²⁴

Questão complexa foi decidida pelo Superior Tribunal de Justiça, qual seja, a relação entre os indígenas e o meio ambiente urbano. Como se sabe, estas populações tradicionais adaptaram-se de forma variada à cultura europeia. Assim, há os que vivem nas cidades como as demais pessoas e há os que por ela transitam mas vivem em áreas não urbanizadas do município. Em Balneário Camboriú, SC, um grupo de indígenas quis exhibir seu artesanato em determinado lugar. O município discordou porque havia indicado um local próprio para esta atividade. A questão foi decidida pelo STJ no

²² BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Agravo de Instrumento nº 70043642024, 22ª. Câmara Cível, Relator Carlos Eduardo Z. Duro, j. 29.06.2011.

²³ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Embargos Infringentes nº 2005.04.01.032019-0, SC, 2ª Sessão, Relator Jorge Maurique, julgado em 09.12.2010.

²⁴ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, Apelação Cível nº 2006.72.04.003887-4 – SC, 3ª. Turma, Relator Roger Rios, julgado em 12.05.2009.

sentido de que “[...] não há falar em desrespeito aos direitos dos indígenas, tendo em vista que a Prefeitura agiu no âmbito de sua competência urbanística e apresentou alternativa para a realização do ato de comércio objeto da demanda”.²⁵ Em outras palavras, não se reconheceu aos índios o direito de escolha do lugar de exposição de seus produtos.

A Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça de São Paulo, examinando ação civil pública na qual se atribuía ao município omissão no tratamento de águas pluviais, deixando, pela falta de construção de bueiros, que elas alagassem via pública e, conseqüentemente, acabassem se constituindo um perigo de contaminação de doenças, manteve decisão liminar que determinou ao município a construção de aterros.²⁶ Muito embora o risco de disseminação de moléstias, como a dengue, atinja a todos, na realidade os pobres, por sua maior vulnerabilidade, acham-se mais expostos à contaminação.

Na área criminal também é comum a alegação de pobreza para justificar a prática de crimes ambientais sem maior complexidade, como corte de árvores ou morte de pequenos animais. No entanto, a jurisprudência tem sido rigorosa em não admitir a pobreza como justificativa. Bom exemplo desta orientação é o fallo do Tribunal de Justiça de Minas Geral que se reproduz abaixo:

APELAÇÃO - CRIMES AMBIENTAIS - CONDENAÇÃO MANTIDA. O estado de pobreza do acusado não é justificativa para o cometimento de crimes ambientais, não configurando excludente de ilicitude, material ou formal e, tampouco, hipótese de atipicidade material da conduta. Entendimento em contrário conduziria ao absurdo de se considerar a preservação ambiental como dever exclusivo daqueles que possuem boa condição financeira, entregando-se o meio ambiente à degradação legalizada nos rincões de miséria deste país - e que não são poucos.²⁷

Finalmente, não se pode ignorar a existência de situações de má-fé por parte de pessoas que promovem loteamentos clandestinos, promovendo a venda de lotes a pessoas de baixa renda através de documentos particulares de nenhum valor. Estas invasões de áreas de preservação permanente

²⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Resp 1.103.923 – SC, 2ª. Turma, Rel. Min. Herman Benjamin j. 27.4.2011

²⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo, Câmara Especial do Meio Ambiente, Agravo de Instrumento nº 647.133-5/3-00, Relator Samuel Júnior, j. 02.08.2007.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Criminal nº 1.0355.06.008843-0/001, 5ª. Câmara Criminal, relator Alexandre Carvalho, julgado em 17.03.2009.

resultam em irrecuperável dano ambiental e os que assim agem contam com a ineficiência do Estado. Ações penais se prolongam por anos e a pena, se algum dia for imposta, certamente consistirá em mera prestação de serviços à comunidade.

Por sua vez as pessoas que participam deste tipo de invasão nem sempre são ingênuos como se supõe. Não raramente têm consciência da ilicitude da ação e se aproveitam da situação fática para conseguir um terreno que, inclusive, pode ser vendido posteriormente. O Tribunal de Justiça de São Paulo, analisando recurso em que a justificativa para o dano ambiental era o estado de miserabilidade do apelante, registrou que “a argumentação da pobreza é rechaçada. Pobre é a maioria da população brasileira. nem por isso legitima-se a eliminação da mata nativa”.²⁸

5 CONCLUSÕES

Após estas considerações é possível chegar-se às seguintes conclusões:

Os problemas ambientais afetam a todos, indistintamente, porém os mais pobres, na maioria das vezes, sofrem as consequências de forma mais direta e permanente;

As áreas de preservação permanente, que asseguram um mínimo de proteção ao meio ambiente, encontram-se em risco de invasão quando o crescimento das cidades médias e grandes resulta na falta de moradias;

É preciso que o Poder Público municipal se antecipe a eventuais invasões, elaborando um Plano Diretor que contemple todas as atividades do município e que atenda, dentro das possibilidades, as pessoas socialmente vulneráveis;

Nos casos de reintegração de posse o cumprimento da ordem judicial, quando possível, deve ser feito com tentativa de alocação das pessoas em outra área disponível, sendo que nos casos de desastres ambientais os moradores têm direito de receber tratamento emergencial que lhes assegure serem abrigados;

Nos conflitos entre a proteção do meio ambiente e o direito à moradia da população carente, o Judiciário brasileiro não tem ainda posição uniforme, mas na maioria das vezes a vitória tem sido dos carentes;

²⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação Cível 426.444-5/0-00, Mairinque, Relator Renato Nalini, j. 20.4.2006.

É preciso rigor máximo contra os que promovem loteamentos clandestinos ocasionando situações conflituosas que, regra geral, prejudicam os compradores, pessoas de baixa renda, e o meio ambiente;

Não se pode ignorar que, por vezes, os invasores têm conhecimento da proibição legal de ingressar em área de proteção ambiental e nem aceitar que o estado de pobreza signifique direito de destruição dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, STJ, Recurso Especial 403/90-SP, relator João Otávio Noronha, j. 27.06.2006.
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação Cível 426.444-5/0-00, Mairinque, Relator Renato Nalini, j. 20.4.2006,
- _____. Tribunal de Justiça de São Paulo, Câmara Especial do Meio Ambiente, Agravo de Instrumento nº 647.133-5/3-00, Relator Samuel Júnior, j. 02.08.2007.
- _____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Criminal nº 1.0355.06.008843-0/001, 5ª. Câmara Criminal, relator Alexandre Carvalho, julgado em 17.03.2009.
- _____. Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, Apelação Cível nº 2006.72.04.003887-4 – SC, 3ª. Turma, Relator Roger Rios, julgado em 12.05.2009.
- _____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Embargos Infringentes nº 2005.04.01.032019-0, SC, 2ª Sessão, Relator Jorge Maurique, julgado em 09.12.2010.
- _____. Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 628.582/RS, 1ª Turma, relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 06.09.2011.
- _____. Tribunal de Justiça do Paraná, Processo 816707/11/2012 21-7, 17ª. Câmara Cível, relator Vicente Misurelli, julgado em 07/11/2012.
- _____. Tribunal de Justiça do Paraná, Processo 947227-9, 17ª. Câmara Cível, relator Helton Jorge, julgado em 08.05.2013 e Processo 866952-7, 18ª. Câmara Cível, relator Marcelo Dalla Dea, julgado em 07.11.2012.
- _____. Tribunal de Justiça do Paraná. Processo 951687-4, 4ª. Câmara Cível, relator Wellington Moura, julgado em 09.04.2013.
- CHIARINI, Túlio, Pobreza e Meio-Ambiente no Brasil Urbano. **Revista Eletrônica Economia-Ensaios**. Uberlândia: Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, v. 20, jul./dez. 2007, p. 15. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/viewFile/1562/1388>>. Acesso em: 03 abr .2014.
- COUTINHO, Ronaldo. **Cidade, direito e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2011.

CUREAU, Sandra. Os Impactos Socioculturais Decorrentes da Construção de Usinas Hidrelétricas no Brasil. **In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 50, out.nov./2013. Porto Alegre: Magister, 2013.

FERRAZ, Sérgio. Direito Ecológico, Perspectivas e Sugestões. Porto Alegre: **Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul**, V. 2, 1972.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MILARÉ, Édís. **Um Ordenamento Jurídico para a Qualidade de Vida Urbana**. **In** Direito Urbanístico e Ambiental. coord. Vanusa Murta Agreli e Bruno Campos Silva. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2008.

PINTO, Victor Carvalho. **Notas introdutórias ao Direito Urbanístico**. **In** Temas de Direito Urbanístico, v. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

RABELLO, Jessika Flückiger Dupré Rabello, **Educação e Geociências na 1ª Conferência Brasileira de Proteção à Natureza (1934)**. São Paulo, Programa PIC/FEUS. Disponível em: <<http://www4.fe.usp.br/pesquisa-arquivos/public6/trab/a019.htm>>. Acesso em: 18 mar.2004.

SERRANO, José Luis. **Princípios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica**. Madri: Ed. Trotta, 2007.

SILVA, Liana Amim Lima da. Tribunal Agroambiental da Bolívia: uma nova Jurisdição Agroambiental para um Estado Plurinacional. **In: Revista On Line do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário – IBRAJUS**, Dil em: <[sponivhttp://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=305](http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=305)>. Acesso em: 02 abr.2014.

STAURENGHI, Rosângela. **Loteamentos clandestinos em áreas de proteção aos mananciais**: a experiência de São Bernardo do Campo, in Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial, Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, p.191.

