

TRANSCRIÇÃO DO 1.º ENCONTRO INTERINSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: IMPLEMENTANDO OS DITAMES CONSTITUCIONAIS, 12.4.2018

LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO:

Muito obrigado, dr.^a Giselle. Na palestra seguinte, Política Urbana Brasileira, tenho a satisfação de apresentar minha colega de concurso, dr.^a Marta Alves Larcher, graduada em Direito pela Universidade Gama Filho, promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, coordenadora estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo desde 2010, coordenadora da Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo entre 2007 e 2010. Na área de Direito, vem atuando principalmente nos seguintes temas: instrumentos de política urbana, regularização fundiária urbana, áreas de risco, responsabilidade civil, direito à moradia e planejamento urbano.

MARTA ALVES LARCHER: Boa-tarde a todos. Inicialmente, gostaria de parabenizar a Ejef e o Ceaf, do Ministério Público, pela iniciativa de realizar o evento. Para nós que atuamos na área do meio ambiente, é um

prazer enorme passar o dia conversando sobre o meio ambiente natural, o meio ambiente cultural, a fauna e, agora, sobre o meio ambiente urbano.

Eu costumo falar que é uma matéria um tanto inglória, porque o cidadão comum já se convenceu de que a preservação do meio ambiente natural é indispensável, de que é legal se impor alguma restrição ao direito privado de propriedade em prol do patrimônio cultural, da preservação da memória. O cidadão, e nisso me incluo também, não aceitou ainda sofrer limitações em prol do direito à cidade sustentável. A cidade, até hoje, é vista como o conjunto de lotes privados. Não é vista como um bem coletivo.

O meu papel, mais do que discorrer teoricamente sobre a política urbana, é sensibilizá-los para a questão do direito à qualidade de vida na cidade. Possivelmente, mais de 90% da população brasileira vivem na cidade. Então, já passou da hora de a gente ver a cidade como parte do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, no aspecto urbano, se concretiza no direito à cidade sustentável.

Tenho uma miopia de 12 graus, um astigmatismo muito forte e dificuldade com degrau. Sinceramente, tenho medo de me empolgar e acabar caindo daqui. Então, é mais seguro que eu fique sentada. Mas, de qualquer forma, quero que os senhores entendam que não é nenhum demérito, nenhuma desconsideração com a audiência, que reputo extremamente qualificada.

Um outro esclarecimento: os senhores não vão ver na minha palestra imagens tão agradáveis quanto as que a Dr.^a Luciana exibiu dos animais e nem esse patrimônio cultural exuberante que a Dr.^a Giselle também exibiu. A realidade das cidades brasileiras é um tanto quanto feia e, nesse aspecto, demanda uma atuação muito forte do Ministério Público e do Judiciário.

Quero saudar a querida amiga, dr.^a Shirley Fenzi Bertão, com quem atuei enquanto ela foi promotora de Justiça de Meio Ambiente. Tenho extrema admiração pela capacidade e dedicação da senhora, e faço aqui esse registro.

O processo de urbanização brasileira, que se iniciou incrementado pela industrialização em meados do século passado, deixou um deficit enorme na qualidade de vida do cidadão. Até a década de 30 do século passado, o Brasil era um país eminentemente agrário, com 80% da população vivendo no campo.

Com a industrialização, verifica-se uma inversão, a ponto de hoje a população urbana superar em muito a população rural. Esse processo de urbanização é marcado preponderantemente pelo imprevisto, pela falta de planejamento. Enquanto houve uma política de Estado de incentivo à migração da zona rural para a zona urbana, para conseguir prover de mão de obra a indústria que se iniciava, não houve a mesma preocupação para que as cidades pudessem comportar e receber com qualidade de vida essa população.

Então, essa urbanização desordenada resultou numa depredação dos recursos naturais, na criação de áreas de risco, numa expansão horizontal. O tecido urbano cresceu em proporções inimagináveis, o que nos obriga a longos deslocamentos dentro das cidades, uma pressão sobre as áreas rurais. O mercado imobiliário dita a todo momento a necessidade de expansão, em razão dos seus interesses econômicos. Muitas vezes, porém, essa expansão urbana é desnecessária, sob o ponto de vista da demanda por novos lotes e também a pressão sobre os recursos naturais.

Conforme a cidade cresce, diminuem-se os recursos naturais. Efetivamente, a urbanização é, das atividades, a mais degradadora. A mineração também, mas a urbanização, de certa forma, é irreversível. Uma vez criada a cidade, não há como voltar ao *status quo de antes*.

O cidadão comum, do pobre ao mais rico, não vê a cidade como um bem coletivo. Muitos não aceitam a interferência do Estado, via legislação, de impor alguns limites nesse direito de propriedade individual em prol da qualidade de vida do cidadão urbano.

A partir dessa situação, que se pode dizer catastrófica, do início da urbanização, surgiu, ainda na década de 60, em pleno período de ditadura militar, um movimento pela reforma urbana. Esse movimento, que congregava diversos setores da sociedade civil, clamava por mudança nesse padrão de urbanização. E esse movimento, esse trabalho, ainda nos move.

A gente precisa se perguntar se são essas as cidades que queremos continuar construindo: as cidades do pobre e do rico, a cidade informal e a formal, uma dicotomia que produz cidadãos de primeira e de segunda classe. Devemos também nos perguntar se são esses os tipos de moradia que os nossos pobres podem esperar ter na cidade. É só isso que temos a oferecer aos nossos pobres? Concentração de riqueza nos centros bemdotados de infraestrutura e exclusão das maiorias nas periferias, que se repete independentemente do tamanho dos municípios.

O que isso quer dizer? No Brasil, qualquer cidade tem esse padrão de urbanização: o espaço dito da cidade formal, com acesso a toda a infraestrutura, a todos os confortos de morar na cidade, e a cidade informal, onde o Estado, sob todos os aspectos, se mostra omissa e alheia à realidade.

Esse processo de urbanização trouxe diversos problemas de mobilidade urbana. A expansão horizontal ampliou de forma demasiada o tecido urbano e impõe um modelo que nos obriga a deslocamentos enormes, todos os dias, para o acesso à saúde, à educação e ao trabalho.

Além da mobilidade, esse modelo de urbanização, pela disposição inadequada do lixo e dos rejeitos, dos esgotos, traz poluição atmosférica e dos nossos recursos hídricos, além de poluição sonora e poluição visual. A vida na cidade, efetivamente, precisa, de alguma forma, melhorar.

No período de redemocratização do Brasil houve um questionamento desse modelo. E, a partir

disso, foi possível inserir no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal de 1988 um capítulo específico sobre a política urbana brasileira. Mas a política urbana vai muito além disso.

Existem várias políticas nacionais setorializadas no que diz respeito à habitação de interesse social, ao saneamento, à mobilidade urbana, e todas precisam, em nível municipal, estadual e nacional, ser integradas. Na Constituição Federal, no capítulo da política urbana, destaco apenas dois artigos. Mas quem participou desse momento disse que é o que foi possível conseguir naquela fase. É o dever, o direito-dever, ao planejamento urbano.

Isso é de suma importância. Classificar o planejamento urbano como um direito e um dever tira do administrador do Executivo aquela fala da conveniência e oportunidade. E quando se estabelece isso como um poder-dever e caracteriza o planejamento urbano como um direito difuso da coletividade, isso traz para nós, para o Ministério Público, a legitimidade de atuar em defesa da qualidade de vida nas cidades.

A Constituição trouxe três conquistas: o direito-dever ao planejamento urbano, a função social da propriedade urbana e a usucapião especial urbana. Por que a usucapião especial urbana foi uma conquista? Durante o período pré-Constituição, decorrente até desse modelo de urbanização sem planejamento, houve a ocupação de áreas sensíveis pela população de baixa renda.

Cinquenta ou setenta anos atrás houve verdadeiros assentamentos consolidados, à margem de qualquer

regulação urbana. Numa situação de vulnerabilidade, de insegurança jurídica absoluta, sujeitas a qualquer tempo a um despejo forçado, populações se viram protegidas pela usucapião especial urbana, porque essa norma reconheceu o direito de permanência daquela pessoa que ocupa uma área urbana por mais de cinco anos para fins de moradia.

Outro avanço da Constituição Federal foi a descentralização e o fortalecimento do município como ente federativo responsável pela política de desenvolvimento urbano local. Reconhecido como parte da Federação, a gestão do solo urbano é, além da gestão democrática da cidade, no planejamento territorial e no orçamentário, um grande ganho.

Não vou detalhar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, sobre o planejamento urbano, a usucapião e a gestão democrática da cidade, mas que veda a ociosidade da propriedade fundiária e imobiliária urbana. A Constituição define que a propriedade urbana tem que cumprir a sua função social, o que é de suma importância.

No próprio art. 182 ou 183, a Constituição reconhece que a política de desenvolvimento urbano tem que ser executada pelo município em nível local, conforme diretrizes fixadas numa norma geral nacional que veio a ser, em 2001, o Estatuto da Cidade.

Na coluna vertical, temos a porcentagem. Na horizontal, a população de municípios de 20 mil habitantes e de até acima de 500 mil habitantes. E esse quadro mostra que nas ditas metrópoles, todas elas com mais de 500 mil

habitantes, contam alguma ilegalidade urbana, alguma forma de habitação subnormal, o que é muito grave.

E mesmo nas cidades pequenas, quase 50% delas convivem com a uma informalidade urbana que gera uma série de consequências, a principal delas a exclusão. Raquel Rolnik, renomada arquiteta, que foi inclusive representante da ONU na América Latina nessas questões de habitação, fala que a informalidade é a estratégia de sobrevivência do pobre.

Uma definição fantástica, porque quem vive em casas confortáveis, com acesso à água, à luz, ao transporte, tende a ver com maus olhos a informalidade, a achar um espertalhão quem quer levar vantagem ao não querer pagar conta de luz, a conta de água, que quer fazer o famoso “gato”. Mas a gente tem que mudar, fazer o exercício da alteridade, colocar-se no lugar do outro e entender que, muitas vezes, a informalidade é realmente a única opção disponível, é a estratégia de sobrevivência, como ela fala.

O Estatuto da Cidade, como falei aos senhores, foi editado em 2001, em atenção a um comando constitucional que previa a edição de uma norma geral de Direito Urbanístico em nível nacional, e lá no art. 1.º já estabelece que é de ordem pública e de interesse social.

Não cabe ao Ministério Público, ao Poder Judiciário, ao Legislativo ou ao Executivo discutir a aplicação da norma. A norma é de aplicação cogente e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. Ou seja, a cidade é muito mais

do que um conjunto de propriedades, de lotes privados, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, que, muitas vezes, fica totalmente desconsiderado no processo de planejamento urbano.

O objetivo da política urbana e do Estatuto da Cidade é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, proporcionando aos habitantes o mínimo existencial. Para Celso Pacheco Fiorillo, a cidade cumpre sua função social quando ela garante aos moradores, a todos os seus cidadãos, o mínimo existencial.

E quais seriam as diretrizes que o Estatuto da Cidade estabelece para a política urbana? Mais do que diretrizes, são verdadeiras normas que instituíram direitos difusos, os quais o Ministério Público tem legitimidade para defender e o Judiciário o papel de concretizar: garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, ou seja, um meio ambiente equilibrado para todos os cidadãos urbanos.

Quanto à gestão democrática da cidade, é um princípio, é um direito instituído. Técnicos, especialmente da área jurídica, são um tanto quanto refratários à questão da participação popular. Muitos nem gostam de receber o povo no gabinete. Numa matéria publicada no jornal Estado de Minas, sobre as associações de bairro de Belo Horizonte, o título era: Os Chatos. Então, o cidadão

comum, aquele que quer participar, que quer cobrar, é qualificado como chato.

A gestão democrática, por meio da participação, da cooperação entre os governos e a iniciativa privada, assim como a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e às necessidades da população são diretrizes. Mas será que o Ministério Público tem legitimidade para demandar a oferta de serviços públicos adequados, a qualidade do transporte coletivo?

Se se entender isso como um direito difuso, há legitimidade, sim. O argumento é o de superar aquela tão batida desculpa do princípio da razoabilidade. Nem o Ministério Público pode demandar nem o Judiciário pode deferir porque isso extrapola a reserva do possível e fere a independência dos poderes. Se essas diretrizes forem entendidas como direitos difusos, toda essa argumentação cai por terra.

O papel do planejamento é o de evitar a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes dos imóveis, o parcelamento do solo, a edificação ou usos excessivos e inadequados da infraestrutura urbana, instalação de empreendimentos que possam funcionar como polos geradores de tráfego. Na maioria das vezes, nada disso é cuidado nas nossas cidades.

Quando o poder público autoriza um grande empreendimento, não se leva em consideração o impacto de que aquilo vai ser um polo gerador de tráfego, e a cidade não comporta. Em Belo Horizonte e em Nova

Lima, dois bairros conurbados, o Belvedere e o Vila da Serra, tiveram ocupação urbana autorizada sem qualquer planejamento. Em pouco tempo, a infraestrutura urbana trouxe problemas de trânsito, de destinação adequada do esgoto.

É preciso, pois, integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, a adoção de padrões compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental. Que a expansão urbana seja ditada, sim, pelo interesse público e não pelo interesse do mercado imobiliário, comprometendo a sustentabilidade ambiental e a econômica do município. A expansão urbana é muito boa para o mercado imobiliário porque gera valorização dos imóveis, mas, em contrapartida, ela gera ônus para o município.

Um dos principais argumentos do poder público quando há demanda de um interesse coletivo é o de que não há recursos suficientes. Nas suas intervenções, entretanto, valoriza determinados imóveis e não busca recuperar essa valorização em prol do interesse coletivo. Então, o recurso público, angariado pela tributação imposta a todos nós, é utilizado para valorizar determinado bem, e essa riqueza agregada fica apropriada por aquele particular.

Proteção e preservação do meio ambiente natural do patrimônio cultural e audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de grandes empreendimentos ainda estão na recuperação?

O Estatuto da Cidade reconheceu que há um grande passivo, em razão de ausência de políticas públicas de provisão de habitação de interesse social, ou seja, moradia adequada para as classes populares. Então, é preciso resgatar, resolver esse deficit, a partir dos processos de regularização fundiária.

E o estatuto estabelece essas diretrizes, esses verdadeiros direitos difusos, a fim de que o município possa oferecer ao operador da política urbana um leque de instrumentos que, se utilizados, sejam bastante eficazes na construção da política. Todavia, o que se vê é que a grande maioria dos municípios não lança mão de instrumentos como o plano diretor, as leis de uso e ocupação do solo urbano, o próprio zoneamento ambiental, procurando aliar planejamento urbano e preservação ambiental. As leis orçamentárias também podem funcionar como instrumento de concretização da política urbana. Não adianta, porém, ter a melhor lei e não ter os mecanismos práticos para executá-la.

Na lei orçamentária de uma gestão participativa, as prioridades definidas no planejamento urbano são de suma importância. A lei também prevê instrumentos tributários, como o IPTU progressivo, a contribuição de melhoria, incentivos fiscais e financeiros. Se os municípios pudessem ou tivessem vontade de lançar mão desses instrumentos, efetivamente haveria mecanismos de financiamento da política urbana.

Entre os instrumentos políticos e jurídicos, há a desapropriação, as limitações administrativas, o

tombamento, a instituição de unidades de conservação, concessão de direito real de uso.

Ao mesmo tempo que há um volume muito grande de imóveis ociosos que não cumprem a sua função social, na outra ponta existe um deficit habitacional enorme. Segundo dados do IBGE no último censo, cerca de 8 milhões de imóveis construídos estão vazios, trancados. Imóveis construídos! Não estou falando de lote vago. Enquanto isso, há um deficit de mais de 6,5 milhões em moradia. Não se trata, portanto, de problema de produção. Produz-se até muito, só que estamos produzindo para o público errado.

O mercado imobiliário produz habitação para quê? Para fins de especulação imobiliária. É o apartamento de luxo ou o voltado para a classe média, que o compra e o deixa trancado valorizando. Já na outra ponta, há uma demanda da população de baixa renda, que compõe o grosso do deficit habitacional, sem políticas efetivas de atendimento. Daí a usucapião especial, o direito de superfície, o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir.

Gostaria de comentar esses itens, até porque são pouco conhecidos, mas infelizmente não há condições.

As operações urbanas consorciadas, previstas no Estatuto da Cidade como um instrumento para viabilizar projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, foram apropriadas em prol do interesse do mercado imobiliário como uma forma de flexibilização da legislação. Há demarcação urbanística, assistência técnica

e jurídica gratuita em arquitetura e engenharia para as populações menos favorecidas.

O plano diretor, obrigatório no Estatuto da Cidade para os municípios com mais de 20 mil habitantes situados em região metropolitana, é previsto na própria Constituição como o norteador da política urbana municipal e da expansão urbana. O prazo para editá-lo venceu em 2006 e foi prorrogado até 2008. Houve uma corrida dos prefeitos para fazer os planos diretores e isentarem-se da responsabilização de gestor omissos com a improbidade administrativa em caso de não edição da lei no prazo legal definido.

Sem atenderem a um conteúdo mínimo do que seria o ideal, os instrumentos não materializam o que prevê o Estatuto para melhorar a qualidade de vida na cidade.

A Lei Federal 10.257 foi tão premiada internacionalmente que é reconhecida como uma lei de vanguarda. Realmente, sou até abusada em dizer: a melhor parte do Estatuto da Cidade é a gestão democrática da cidade. É a verdadeira cereja do bolo.

Como falei, técnicos têm um pouco de aversão à participação social na formulação das políticas, mas essa é a tônica de todas as políticas públicas depois da Constituição Federal. Nenhuma política pública pode ser editada de forma eminentemente burocrática. Ela tem que ter a participação social. E a vantagem de se colocar o povo para formular as políticas públicas? Amplia-se a participação e minimizam-se as distorções no poder.

O cidadão se vê como responsável. É corresponsável pelos resultados. E o direito à participação é um direito inalienável, que nasce também do direito à informação.

Conforme Rafael Oliveira Alves, *a participação constitui um dos fundamentos do processo de democratização. “Quando se participa, está-se utilizando as prerrogativas próprias do cidadão. Ou seja, aquele que poderia ser destinatário ou beneficiário de ações torna-se seu gerador”*. Aí enumero as formas de participação: órgãos colegiados, debates, audiências públicas, conferências, a própria previsão da iniciativa popular de projeto de lei, a gestão orçamentária democrática. E o gestor que inviabiliza a gestão democrática da cidade, segundo o Estatuto, é punido com a pena da improbidade administrativa.

Trouxe algumas decisões judiciais, que não vou ter tempo de ler, mas o Poder Judiciário reconhece a importância da participação popular na elaboração dos projetos de lei, dos programas. O Tribunal de Justiça de São Paulo, numa ação civil pública proposta pelo Ministério Público, concedeu liminar e o município agravou uma operação urbana consorciada de luz em que não havia a previsão de participação popular no processo.

E gosto de ressaltar nessa decisão do Tribunal: *“a participação não é apenas receber panfletos e assistir a powerpoint”*, como normalmente são as audiências públicas, em que o poder público já chega com o pacote pronto e o apresenta à sociedade.

O dr. Gregório Assagra, nosso colega do Ministério Público, fala que a *democracia não se resume ao direito*

de votar e ser votado. “É um processo político e jurídico que envolve direitos fundamentais, como o direito à informação, à participação e à deliberação. Uma democracia plena depende da inclusão, do empoderamento, da participação da população. É fundamental para a consolidação da democracia que a sociedade participe da identificação e da resolução dos seus problemas”.

Não acredito numa política urbana, seja em nível municipal, estadual ou nacional, em que não se permita a participação do cidadão. Só conhecendo os anseios da sociedade a gente vai poder efetivamente construir uma política que promova o direito à cidade sustentável.

Desculpe se me alonguei, mas eu não poderia perder a oportunidade de falar sobre a nossa política de forma um pouco mais detalhada diante de uma plateia que, efetivamente, se colocar a mão na massa, pode mudar a nossa realidade. Muito obrigada.