

Resumo

A constitucionalização de direitos sociais acirrou o fenômeno da judicialização de políticas e alterou o processo decisório das políticas públicas implementadas pelo Executivo, que deve considerar as determinações judiciais, contemplando-as nas suas escolhas de políticas e nas alocações de recursos para a sua execução. Os reflexos dessa interação entre Executivo e Judiciário, nas diferentes áreas de políticas públicas, são pouco conhecidos. Nesse contexto, o artigo visa compreender como as decisões judiciais acerca da política habitacional local impactam as ações do Executivo nas políticas urbanas. Para tal, o trabalho analisa as ações civis públicas envolvendo loteamento precários e/ou irregulares em área de mananciais em São Bernardo/SP, atentando para como os conflitos entre as políticas habitacional e ambiental são decididos judicialmente e equacionados pelo Executivo municipal.

Palavras-chave: Judicialização de políticas públicas; política urbana; habitação; conflito urbano-ambiental.

1. Introdução

A crescente importância que a questão ambiental ganhou nas últimas décadas do século XX, tornando-se o grande tema político do início do século XXI, encontra rebatimento nas mais diversas áreas do conhecimento e de atuação das sociedades contemporâneas. Este fenômeno pode ser apreendido, por exemplo, da participação, heterogênea de atores políticos e sociais nas inúmeras conferências internacionais voltadas para a questão ambiental. Dessa coletividade de atores e interesses, duas áreas apresentam papel relevante e, com frequência, conflitantes: as áreas de política ambiental e a das políticas públicas urbanas, mais especificamente a de política habitacional. Como elas se relacionam e quais as implicações dos conflitos de interesses por elas enfrentados é tema ainda a ser explorado, principalmente no que diz respeito à produção de políticas públicas urbanas.

As áreas ambientalmente protegidas, não atrativas para o mercado imobiliário, tornam-se os espaços livres mais atraentes para a população sem moradia e de baixa renda, que encontra nessas áreas uma possibilidade de habitação urbana, porque ilegal e, conseqüentemente, de baixo custo para ocupação.

Essa inter-relação entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico encontra reflexo no Estatuto da Cidade, que estabeleceu uma série de normas para a proteção do meio ambiente no espaço urbano, levando-se em consideração que a ordenação das cidades passa, necessariamente, pela preservação do “meio ambiente natural” – especialmente porque a

urbanização é um dos processos que mais impactam negativamente o meio ambiente. Sendo assim, tornou-se também objeto das políticas públicas urbanas a preservação do meio ambiente e das áreas ambientalmente protegidas em meio urbano, cabendo-lhes o equacionamento das demandas oriundas da política ambiental com aqueles da política urbana.

Tal equacionamento torna-se ainda mais complexo nos casos em que parte significativa do município encontra-se em área de manancial, que é área de interesse regional protegida e, portanto, onde a construção de edificações e de obras de infraestrutura urbana é bastante restrita, dependente de um difícil e moroso processo de licenciamento ambiental.

Conforme apontou Martins (2006), a questão ambiental urbana, ou seja, “o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas”, é intrinsecamente associada à questão da moradia. Assim, justamente porque a maioria da população brasileira não possui os recursos financeiros necessários para a aquisição de imóveis “legais”, seja pela ausência de oferta pelo mercado, seja pela ausência de subsídios pelo poder público, essa população acaba se instalando em loteamentos irregulares, os quais se encontram em locais “ambientalmente mais frágeis, protegidos por lei, portanto desconsiderados pelo mercado imobiliário formal”.

Esse conflito, chamado de conflito ambiental-urbano, entendido como o conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente em áreas urbanas, quase sempre não alcança solução pacífica, desaguando necessariamente no Poder Judiciário. A este poder compete, portanto, encontrar respostas aos conflitos urbano-ambientais, embasado pelos Direitos Social, Ambiental e Urbanístico, cuja aplicação deve ser factível às partes envolvidas¹. Quando estas partes envolvem o poder público, direta ou indiretamente, cabe ao Poder Executivo atuar em resposta às decisões do sistema de justiça (entendido como o conjunto de instituições formado pelo Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), gerando uma interação entre eles, com consequências em termos de produção de políticas públicas. É para essa interação que iremos olhar no presente trabalho, especialmente no caso dos conflitos urbano-ambientais gerados pela ocupação de áreas de manancial no município de São Bernardo do Campo (SP). Nesse sentido, o presente trabalho foge da tentativa de apenas descrever as ações e as decisões judiciais delas decorrentes, tal como em Nogara

¹ Embora, conforme veremos, nem sempre as soluções encontradas pelo Judiciário sejam factíveis, gerando por consequência a necessidade de outras soluções jurídicas/administrativas, como por exemplo Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), para que os danos gerados sociais e/ou ambientais sejam revertidos ou, ao menos, controlados.

(2008), buscando avançar na compreensão dos efeitos dessa interação em termos de produção de políticas públicas.

Para tal, o trabalho está dividido em três seções, para além da presente Introdução. Na próxima seção iremos discutir a judicialização da política habitacional em áreas de mananciais, gerando o conflito urbano-ambiental – nosso objeto de estudo. Na terceira seção, analisaremos o caso específico de São Bernardo do Campo, em São Paulo, analisando os casos de judicialização do conflito ambiental-urbano com os quais o Poder Executivo municipal vem lidando, em função de um conjunto de ações civis públicas iniciadas nos anos 90 e que se encontram agora em fase de execução de sentença, ou seja, para as quais não há mais a possibilidade de recurso, devendo os réus cumprir a decisão judicial proferida. Por fim, concluímos discutindo os efeitos da interação entre os Poderes Judiciário e Executivo no equacionamento do conflito ambiental-urbano, nos termos de Oliveira e Noronha (2011).

2. O conflito ambiental-urbano em áreas de manancial

É tema polêmico e não recente o impasse entre o que podemos chamar de recuperação urbana e proteção ao meio ambiente – e, mais especificamente, aos mananciais. A rápida expansão dos grandes centros urbanos, somada à falta de planejamento público para a habitação urbana e à dificuldade de acesso a moradias em locais mais valorizados, acabou por confinar a população de baixa renda nas franjas das cidades, especialmente nas áreas pouco atrativas para o mercado imobiliário (onde o preço da terra é mais barato), tal como as áreas de proteção permanente (APPs). Conseqüentemente, criou-se nas regiões metropolitanas ambiente propício à ocupação irregular, assim como ocorreu nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde ocupações irregulares e precárias invadem áreas protegidas, agravando o conflito ambiental-urbano.

No caso da RMSP, a dinâmica de “urbanização por expansão de periferias”, nos termos de Jacobi (2000), produziu graves conseqüências para o meio ambiente, especialmente para os recursos hídricos, já escassos na região metropolitana. Isso porque, segundo Marcondes (1999), os reservatórios Guarapiranga e Billings sofrem em função do lançamento de efluentes domésticos e industriais não tratados, assim como pelo bombeamento de águas poluídas dos rios Tietê e Pinheiros, majorando a importância de políticas de preservação dos mananciais na região metropolitana. Nesse sentido é que

surgiu, em 1971, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, o qual deu origem à legislação de Proteção dos Mananciais (Leis 898/75 e 1.172/76), que delimitaram as áreas de proteção dos mananciais em mais de 50% da RMSP, numa tentativa (extremada) de conter o crescimento das cidades para a área dos reservatórios de abastecimento de água (Itikawa e Alvim, 2008).

As primeiras legislações de mananciais, criadas em um contexto de recessão econômica e crise de abastecimento de água, são extremamente restritivas quanto à possibilidade de regularização das ocupações existentes, o que acaba por promover um forte movimento de desvalorização da terra e incentivo à ocupação irregular. Dados de Whately et. al. (2008) estimam que residem na área da Bacia Billings uma população superior a 1 milhão de pessoas, grande parte em ocupações irregulares, sem sistema de coleta ou tratamento de esgotos. Isso demonstra como a legislação de uso e ocupação do solo em área de mananciais não foi eficiente para garantir a proteção dessas áreas.

A partir da nova Constituição, alterações significativas foram introduzidas na gestão das políticas públicas, tornando-a mais descentralizada e participativa. Esse movimento repercutiu na gestão dos recursos hídricos e na política de uso e ocupação do solo. Nesse contexto é que foi instituída a nova lei de proteção e recuperação de mananciais, a Lei 9.866/1997, que tem por objetivo, dentre outros, “integrar os programas e políticas habitacionais à preservação do meio ambiente” (artigo 2º, inciso V), demonstrando como a preservação do meio ambiente em áreas de mananciais esbarra, necessariamente, na questão habitacional. De acordo com esta Lei, deverá ser criada legislação específica para cada Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM).

No caso específico de São Bernardo do Campo, nosso objeto, parte de seu território é banhado pelo Reservatório da Represa Billings, cuja regulamentação se deu por meio da denominada Lei Específica da Billings (Lei 13.579, de 2009), criada a partir da Lei Estadual de Proteção e Recuperação de Mananciais (Lei 9.866/97), cujo objetivo é definir as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse da sua região, bem como estabelecer as áreas de intervenção para a proteção e recuperação do manancial.

Sendo assim, a Lei Estadual de Proteção e Recuperação de Mananciais e as leis específicas dela decorrentes visam ordenar o uso do solo levando em consideração a apropriação irregular, mas já consolidada, dos terrenos localizados em áreas de proteção permanente, criando a possibilidade de regularização diferenciada para os empreendimentos de interesse social existentes. Portanto, para além da questão de que se trata de uma “lei de

expansão urbana”, e não uma lei de proteção ambiental (Santoro e Whately, 2008), trata-se de um avanço em relação à legislação anterior, da década de 70, que era demasiadamente restritiva e irrealista em relação à ocupação já consolidada à época, gerando a sua inaplicabilidade e, por consequência, a própria expansão da ocupação irregular, agravando ainda mais o problema ambiental.

Entretanto, em que pese o avanço em termos de legislação, o fato é que nenhum imóvel situado às margens da Billings foi regularizado até o momento, segundo informou o Secretário Executivo do Subcomitê Billings/Tamanduateí, Gilson Gonçalves Guimarães², o que significa que obras de saneamento básico não podem ser realizadas pelo poder público nessas regiões, mantendo o despejo do esgoto na sub-bacia – e, portanto, a degradação ambiental.

Enfim, o conflito ambiental-urbano não foi equacionado pelas novas leis estaduais de proteção e recuperação de mananciais, levando-o a desaguar no Judiciário. O Ministério Público tem acionado o Judiciário com o intuito de punir loteadores ilegais e prefeituras municipais em função da ocupação ilegal de áreas de mananciais. Como o Poder Executivo vem respondendo a essa utilização judicialização do conflito ambiental urbano é o que iremos analisar a seguir.

3. Judicialização de políticas públicas urbanas em São Bernardo do Campo³

O município de São Bernardo do Campo enfrenta um grande desafio na elaboração e consecução de sua atual política habitacional. Isto porque uma grande quantidade de Ações Cíveis Públicas (ACPs) promovidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, especialmente durante a década de 90, está chegando hoje ao seu deslinde (já que não são mais cabíveis recursos), demandando assim uma resposta do Executivo Municipal às obrigações que foram a ele atribuídas em tais ações.

No caso do município, que é o que apresenta maior número de ACPs e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) da RMSB envolvendo a questão dos mananciais (Lopes, 2009), as ocupações irregulares nas áreas de proteção e recuperação dos mananciais começam a ocorrer em um período em que o processo de industrialização atrai para cidade

² Entrevista concedida ao Diário Regional do ABC em 27/03/2012. http://www.diarioregional.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8765:especial-billings-87-anos-lei-especifica-emperra-sua-propria-aplicacao&catid=328:meio-ambiente&Itemid=553. Acessado em 10/06/2012.

³ As autoras agradecem a colaboração de Guilherme Cortizo André, aluno de Iniciação Científica da UFABC.

uma grande quantidade de trabalhadores em busca de emprego nas indústrias automobilísticas. Estes trabalhadores, com os baixos salários que recebem, não conseguem adquirir moradias nos locais mais valorizados da cidade e acabam sendo empurrados para as áreas onde o valor da terra é mais barato, ou seja, as áreas ambientalmente protegidas. Neste contexto é que surgem e se proliferam os loteamentos irregulares nas áreas de preservação aos mananciais, impulsionados por uma legislação que impede a construção e regularização de moradias nestes espaços, e que acaba, na contramão, promovendo a superdesvalorização da terra e o incentivo à sua ocupação irregular.

No município existem atualmente em andamento 30 Ações Cíveis Públicas, tendo sido a maior parte delas propostas entre os anos de 1989 e 1997 (22 ações). Tal concentração parece relacionar-se às mudanças legais de regulamentação dos mananciais. Isto porque em 28 de novembro de 1997 publicou-se a nova lei de mananciais (Lei nº 9.866), que significou uma alteração substancial no entendimento acerca das possibilidades de usos do solo em áreas de manancial.

Como novidade, esta lei trouxe dentre os seus objetivos a compatibilização das ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo, bem como buscou integrar os programas e políticas habitacionais à preservação do meio ambiente (art. 2º, incisos II e V).

Outro aspecto de grande importância trazido por esta legislação foi a previsão de elaboração de legislações específicas com regramentos próprios para cada Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) criada pela Lei 9866/97 (cada APRM é composta por uma ou mais sub-bacias), conforme já explicitado. Entretanto, as legislações específicas demoraram muito a ser publicadas. Na verdade, somente duas foram publicadas até agora. A Lei Específica da Guarapiranga, do ano de 2006, e a Lei Específica da Billings, publicada em 2009.

Para o caso de São Bernardo do Campo, este razoável interregno de tempo sem uma legislação regulamentadora contribuiu para o surgimento de novas ocupações e uma nova onda (bem menor do que a primeira) de ações cíveis públicas em face dos loteamentos irregulares nos primeiros cinco anos da década de 2000. Neste período, foram propostas mais 09 Ações Cíveis Públicas.

3.1. Os assentamentos precários em área de mananciais em São Bernardo do Campo

O Município de São Bernardo do Campo possui 66% do seu território inserido em área de proteção ambiental, sendo deste percentual 54% relativo a área de proteção e recuperação dos mananciais. Em 2009 a Prefeitura contratou serviços de mapeamento e caracterização dos assentamentos precários e/ou irregulares, com vistas a conhecer as características de tais assentamentos, sob os aspectos físicos ambientais e habitacionais, jurídico/fundiário e socioeconômico, bem como organizar sua hierarquização em escala de prioridade de atendimento, considerando o grau de urgência e de tipologia de problema.

O resultado do mapeamento revela que há 151 núcleos habitacionais em áreas de mananciais, com quase 45.000 unidades habitacionais, o que significa que 30% da população do município está em área de manancial. Este número representa 52% do total de assentamentos precários e/ou irregulares existentes neste Município (que totalizam 261). Dos 151 assentamentos precários e/ou irregulares a maior parte deles se constitui em loteamentos irregulares, isto é, 55% (83) são loteamentos irregulares e 45% (68) são favelas.

Assim, as 30 Ações Cíveis Públicas existentes (todas sobre loteamentos irregulares implantados) abrangem 34 loteamentos irregulares. Isto significa que cerca de 40% dos loteamentos irregulares em área de manancial no município ainda têm ACPs em andamento.

3.2. Das Ações Cíveis Públicas

Das 30 ACPs o município é réu em 23. Nas demais ações ele não é parte, mas as acompanha devido aos impactos que uma eventual decisão de desfazimento (integral ou parcial) pode causar ao município e sua população. O estado de São Paulo foi inserido como réu em apenas 09 ACPs. Em geral o argumento para inseri-lo na ação é o de que o estado é igualmente responsável (tanto quanto o município) pela fiscalização das áreas de manancial e que deixou de atuar como deveria nos casos de loteamentos irregulares. Entretanto, a Fazenda do Estado conseguiu ser excluída do polo passivo de algumas destas ações (especialmente nas decisões de 2º grau - no TJ/SP) alegando ser parte ilegítima, apontando que as normas não o obrigam a atuação preventiva física e permanente, responsabilidade essa dos municípios.

As ações em que o município de São Bernardo do Campo consta como réu estão relacionadas à sua omissão na fiscalização da implantação dos loteamentos irregulares. Há casos que mesmo tendo o município multado e embargado os responsáveis pelo loteamento, o Ministério Público entendeu que ele não foi capaz de impedir a sua efetiva implantação,

razão pela qual consta como réu. Além disso, em algumas petições iniciais do MP, além da Prefeitura, incluem como réus o próprio prefeito e Secretário de Habitação, como pessoas físicas, tendo em vista a existência de denúncias de que eles, para fins eleitoreiros, teriam incentivado a ocupação das áreas de mananciais, seja autorizando informalmente a construção de casas, seja doando, inclusive, material para a construção.

Neste sentido, são partes, além destes já citados, todos que de alguma forma contribuíram para a formação e implantação do loteamento irregular. Assim, os proprietários das glebas (por vender o imóvel), a associação comunitária que adquiriu o imóvel e o loteou, e por vezes, até algumas empresas de terraplenagem que fizeram serviços no imóvel. Em poucos casos, os moradores (compradores dos lotes) são arrolados como réus também.

Das 30 ACPs, temos o seguinte quadro atual:

- 08 estão aguardando sentença, isto é, não houve julgamento em primeira instância;
- 06 estão aguardando julgamento de algum recurso nos Tribunais;
- 16 estão na fase de execução de sentença.

Isto significa que para a metade das ações em questão não há mais possibilidade de recurso e os réus têm um prazo, normalmente exíguo, para o cumprimento da sentença, sob pena de aplicação de multa diária. Em algumas ações já foram aplicadas multas diárias até o efetivo cumprimento das obrigações.

Com relação aos objetivos, pode-se dizer que são três os objetivos principais destas ações: desfazimento integral do assentamento irregular, desfazimento parcial e regularização dos loteamentos. Assim, em metade das sentenças já prolatadas (15 sentenças) determina-se o desfazimento integral ou parcial dos loteamentos irregulares.

As sentenças de desfazimento integral normalmente exigem também a recomposição do meio ambiente natural tal qual era antes da degradação promovida pelo loteamento. Estas sentenças, em geral, exigem do loteador que ele indenize os compradores pelos valores pagos e as construções realizadas. Outra exigência que consta em quase todas as sentenças é a necessidade de aquisição de área para compensação ambiental. Vale registrar que as sentenças concedidas são quase todas anteriores à Lei Específica da Billings - Lei nº 13.579/2009. Apenas uma sentença (ACP do Jardim Cantareira) é posterior, do ano de 2011.

Portanto, as sentenças não consideram todas as possibilidades e facilidades de regularização postas pela nova legislação para os loteamentos irregulares de interesse social, que é o caso de todos os assentamentos aqui tratados. O instrumento previsto pela legislação para regularização de ocupações de interesse social em área de manancial da Billings é o PRIS (Programa de Recuperação de Interesse Social). O licenciamento deste programa é feito pela CETESB e para a sua aprovação não é preciso, por exemplo, compensação ambiental, exigência para os assentamentos não caracterizados como de Interesse Social. Sendo assim, a ação do Jardim Cantareira é a única que atribui como obrigação do Município a execução do PRIS para o loteamento, justamente porque é posterior a publicação da Lei da Billings.

3.3. Das repostas do município de São Bernardo do Campo

A partir do ano de 2009 a Prefeitura passou a estruturar e implementar na cidade a sua Política Municipal de Habitação, bastante alinhada à Política Nacional de Habitação, também muito recentemente estruturada pelo Governo Federal.

Para a estruturação de sua Política de Habitação, São Bernardo do Campo realizou, inicialmente, o diagnóstico da situação habitacional com o mapeamento de todos os seus assentamentos precários, a revisão do Plano Diretor para a inclusão como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dos assentamentos, criação de legislação municipal específica para a regularização destas áreas, elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e criou programas de atuação como programas de Urbanização e Integração de Assentamentos Precários e o Programa de Regularização Fundiária. Quando elaborou este último, estabeleceu como critério de prioridade na eleição das áreas a serem regularizadas a existência de ACP cujo objetivo seja a regularização do assentamento.

As ACPs cujo objetivo é o desfazimento integral ou parcial não podem ser incluídas neste Programa porque demandam negociação com o Ministério Público e um acordo judicial – ou seja, metade das ACPs de São Bernardo do Campo. Neste sentido, sob os aspectos de custo, tempo e facilidade de regularização, outras áreas acabam passando na frente e são regularizadas primeiro (especialmente se considerarmos o universo de irregularidade existente no Município). Isto significa que a existência de uma ACP pode ser, para o Executivo municipal, um motivo de impedimento (ou pelo menos retardo) para o processo de regularização. Ademais, considerando a morosidade da justiça no sentido de chegar a um acordo viável, principalmente em função do excessivo rigor da Lei que vigorava no período em que as sentenças foram expedidas, torna-se politicamente desvantajoso

centrar foco nas áreas já com sentença de desfazimento, já que o resultado pode ser alcançado no longuíssimo prazo, o que não é interessante para os chefes dos Executivos municipais.

Há outras áreas, no entanto, que apesar de a sentença ser de regularização, ela não pode ser regularizada sem um pesado investimento em obras de infraestrutura, ou necessita de uma quantidade grande de remoções (tal como nos casos das ações de desfazimento parcial ou integral). Estes casos demandam investimentos altos e obras complexas e, novamente, o atendimento da ordem judicial também não é prioritário, seja pela questão da necessidade de planejamento orçamentário das obras, seja porque o assentamento não é o primeiro na lista de priorização de intervenções por urbanização complexa.

Assim, em 2009, quando foi elaborado o planejamento da Política Habitacional, se realizou o mapeamento de todos os assentamentos precários e definiu-se uma ordem de prioridade de atendimento segundo critérios de risco, precariedade e vulnerabilidade social.

No entanto, a maioria dos assentamentos que possuem ACPs não são os primeiros na escala de atendimento elaborada pela Política Habitacional, porque muitos destes loteamentos já foram no passado objeto de melhorias pontuais e já não são atualmente tão precários. Isso significa que atender a ordem judicial em detrimento de outros que não constam em ações judiciais com sentença pode comprometer a escala de prioridades, fazendo com que o município direcione investimentos a assentamentos que em tese precisam menos que outros, os quais se encontram em situação mais grave de risco e precariedade. Enfim, isso significa que haver ordem judicial não coloca o caso “no topo da lista” das prioridades municipais. Diversas outras variáveis são colocadas em questão no momento da decisão do gestor público municipal acerca de quais áreas serão objeto de regularização e/ou políticas públicas de melhorias habitacionais.

Além disso, como são muitas as ACPs já na fase de execução de sentença, o município não tem condições de inserir no seu planejamento todas as áreas objeto de ação ao mesmo tempo.

Dessa forma, a estratégia do município em relação às ações judiciais foi a de escolher as áreas mais precárias, priorizando a execução de suas obras. Este é o caso da ACP dos assentamentos Capelinha e Cocaia. Para estas áreas está se desenvolvendo projeto de urbanização integrada, com produção habitacional para reassentamento de famílias que precisam ser removidas.

Os projetos dessas áreas foram apresentados ao Ministério Público Estadual (MPE), que suspendeu a ação e a extinguirá quando do término das obras. Nas outras ações em que não é possível atender as exigências da sentença são apresentadas justificativas técnicas e jurídicas a fim de postergar a ação, bem como são realizadas tentativas de acordo com o Ministério Público. Vale notar que a opção pela postergação da ação foi a estratégia adotada pelos governos municipais até se chegar à sentença final. Agora, com as ações transitadas em julgado, cabem apenas acordos.

O MPE, no entanto, é quem decide pelos acordos. Há um caso em que o município, mesmo não sendo réu, aceitou uma proposta de acordo com o MPE e com os réus com o objetivo de evitar um desfazimento do loteamento, podendo assim executar obras de melhorias nos bairros vizinhos ao da ação.

Nesta ação há sentença transitada em julgado (isto é, para esta ação não cabem mais recursos) que determina o desfazimento do loteamento, com a decisão de remoção de cerca de 380 famílias. A fase da ação é de execução de sentença. Nesta fase, o município foi instado a manifestar-se sobre os custos da execução da sentença. Em resposta o Executivo municipal informou sobre a possibilidade de regularização do loteamento por meio da Lei Específica da Billings, para o que seriam necessários cerca de 30 milhões de reais. No final de 2010 o MPE manifestou-se solicitando o indeferimento dos pedidos de reforma ou suspensão da decisão de execução (argumentada pelo município em razão da possibilidade de regularização), solicitando o prosseguimento da execução, transformando o custo do desfazimento em multa para os réus (o dono do terreno, a empresa de terraplanagem e a associação de moradores), o que significa cobrar dos réus, inclusive da associação de moradores, o valor de trinta milhões de reais! Segundo o MPE este valor poderá ser destinado ao (i) Fundo Estadual de Interesses Difusos ou (ii) aos fundos municipais de meio ambiente e habitação de interesse social, caso o município apresente proposta concreta de intervenção mediante compensações ambientais para o local.

Vale registrar que a indenização pelo MPE é requerida com base em suas alegações de que os particulares não serão capazes, sem o auxílio do poder público municipal, de regularizar o loteamento, já que o processo de regularização via PRIS (Lei da Billings) é demasiadamente complexo e custoso. Além disso, a sentença não é de regularização e sim de demolição. Esse caso explicita muito bem o poder do Ministério Público nos processos de judicialização do conflito ambiental-urbano. Devemos lembrar,

nesse ponto, que a defesa do meio ambiente foi o caminho pelo qual o MP se firmou em seu papel de defensor dos interesses difusos (Arantes, 2002; Abreu, 2010).

Diante deste cenário, o município propôs um acordo judicial se comprometendo a executar projeto para a regularização fundiária e urbanística dos cinco bairros que compõe a denominada região do Alvarenguinha (inclusive a área que é objeto da ACP), desde que os moradores se mobilizassem e conseguissem recursos na estrutura municipal do Orçamento Participativo.

O acordo proposto para este caso prevê obrigações para todos os réus da ação, e ensejará que o município realize as ações necessárias à regularização fundiária de cinco bairros, porém condicionado ao mecanismo determinado por este município para investimentos novos, ou seja, o orçamento participativo.

O acordo também permitirá que o município faça investimentos em melhorias em infraestruturas pontuais nos bairros, tal como pavimentação de ruas (enquanto o projeto não fica pronto), o que antes não era permitido pelo Ministério Público, que somente considerava a possibilidade de intervenções pontuais diante de um planejamento integral para a área.

Dessa forma, as decisões judiciais acabam por interferir na política habitacional, influenciando as ações do município, em especial durante o planejamento de suas ações prioritárias para a habitação. Por outro lado, ao trazer o município para negociar, mesmo quando este não é réu da ação, a judicialização das políticas urbanas impulsionam políticas públicas de áreas anteriormente irregulares e que talvez continuassem como tal até que todas as demais prioridades fossem atendidas por meio de políticas públicas.

4. Interação Judiciário-Executivo no conflito ambiental-urbano

Ao analisar as ACPs no município de São Bernardo do Campo envolvendo áreas de manancial, Lopes (2009) detalhou dois casos: o caso do Jardim Falcão e o caso do Jardim Pinheiro. No primeiro houve o cumprimento da decisão judicial de desfazimento do loteamento ilegal, com auxílio de força policial para demolição das casas, frente a forte resistência da população do local. O resultado, no entanto, não foi satisfatório: após a remoção truculenta das 594 famílias que viviam no local, tendo suas casas demolidas e seus bens depositados em local indicado pela Prefeitura, a área encontra-se, 10 anos após a

remoção, “em total abandono, tendo se transformado em um verdadeiro depósito de lixo e dejetos”.

Até o presente momento (meados de 2012) os moradores ainda não haviam recebido a indenização devida, a qual continua sendo discutida na ação judicial que autorizou liminarmente o desfazimento do loteamento, e a área continua abandonada, servindo de depósito de lixo aos moradores do entorno, também marcado pela ocupação irregular, aguardando a desapropriação para a instalação de um parque municipal.

O segundo caso, ao contrário, chegou a um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), e foi considerado um dos mais bem sucedidos, dado que se conseguiu, por meio deste, o cumprimento de quase todas as obrigações fixadas, inclusive com apoio e envolvimento da população afetada (Lopes, 2009: 87). Em função deste acordo, que vem sendo cumprido pelas partes envolvidas, o TAC é considerado um dos mais bem sucedidos de São Bernardo do Campo.

O que estes casos demonstram, assim como os anteriores, é que nem sempre a atuação do Judiciário garante a melhor solução para o conflito dos direitos à moradia e ao meio ambiente. Tanto como no caso do Jardim Falcão, que se tornou área de depósito de dejetos, como no caso em que a Associação de Moradores fora multada em 30 milhões, as áreas continuam sem destinação, seja para a moradia, seja para a recomposição da ecologia original.

Por outro lado, o município sabe que mesmo quando não é parte da ação, caberá a ele a disponibilização de moradias adequadas para os habitantes que foram removidos de áreas de preservação permanente em meio urbano, levando-o a participar do processo judicial. Nesses casos, a judicialização envolve direta e indiretamente o município: num primeiro momento de maneira indireta, quando ainda não é parte (réu) da ação, mas diretamente num segundo momento, quando passa a se responsabilizar como parte interessada na ação, levando-o a se posicionar e adotar políticas públicas habitacionais e ambientais para as populações e áreas atingidas, respectivamente.

A atuação direta do poder público municipal pode ser criticada, entretanto, em função da sua incapacidade de dar respostas rápidas a tais conflitos judiciais, que acabam por expulsar os moradores de loteamentos irregulares em áreas de mananciais. A falta de respostas definitivas, para além da opção por um abrigo provisório, leva à reprodução da situação judicialmente combatida: a instalação de novos assentamentos irregulares para moradias, em outras áreas da cidade, daqueles que foram expulsos de loteamentos

condenados pelo sistema de justiça, mas que não foram amparados pelas políticas públicas habitacionais.

Neste sentido, parece ser importante a estruturação de uma política habitacional que seja eficaz para combater o crescimento das ocupações em áreas ambientalmente protegidas e também que organize a sua atuação no sentido de regularizar os loteamentos, assim como de promover a urbanização, dotando de infraestrutura estes assentamentos.

Portanto, ser parte de um processo judicial envolvendo o conflito urbano-ambiental não significa que uma determinada área será priorizada pelo poder público municipal. Como vimos, a decisão sobre quais áreas regularizar, onde implementar novas unidades habitacionais e em quais áreas promover a recuperação da ecologia nativa passa pela consideração de uma série de variáveis, tais como a situação concreta do loteamento, em termos de condição de moradia e de saneamento básico da área, a caracterização ambiental do loteamento e a sua possibilidade de ocupação e/ou recuperação ambiental, as melhorias já realizadas no empreendimento pelo poder público, o tempo necessário para adequação e/ou regularização do loteamento, o custo das obras, o retorno político, dentre outras.

No caso da habitação, enfim, os cidadãos que são envolvidos em processos judiciais decorrentes do conflito urbano-ambiental não têm garantido acesso à moradia adequada e regularizada. O fato de haver judicialização da política habitacional urbana não garante aos indivíduos desalojados de loteamentos irregulares novas e melhores possibilidades habitacionais, por um lado, nem preservação ou recuperação ambiental da área, por outro. Os efeitos da interação entre Executivo e Judiciário, nesse caso, são incertos⁴ e variam, sobretudo, em função das possibilidades de acordos firmados para além das sentenças judiciais proferidas por meio, por exemplo, do TAC.

Isso porque, vale salientar, a legislação é tão restritiva, especialmente aquela anterior às Leis Específicas e flexibilizações para regularização fundiária nelas previstas, que a sentença torna-se, em geral, inaplicável. Dada a realidade concreta e praticamente irreversível dos loteamentos ilegais, frente aos custos dos processos de desfazimento dos mesmos, a única opção possível para a diminuição dos danos já causados ao meio ambiente e à população envolvida é um acordo entre o sistema de justiça (Judiciário e MP), Executivo e cidadãos, visando alcançar um ponto de equilíbrio entre o rigor da lei, a realidade concreta e

⁴ Muito mais incertos do que no caso da judicialização da saúde, que geralmente gera resultados positivos ao impetrante, ao menos no que diz respeito ao pedido de medicamentos via ações individuais (conferir, por exemplo, Pepe et.al., 2010).

as possibilidades em termos de produção de políticas públicas pelo Executivo. Consequentemente, o que se tem como resultado dessa interação é a participação não apenas dos dois poderes citados, Executivo e Judiciário, mas também do Legislativo, a quem compete a adequação dos instrumentos legais às reais necessidades da sociedade, tanto em termos de preservação do ambiente quanto em termos de garantia do direito constitucional à moradia digna.

Bibliografia

- ABREU, Alzira A. *O que é o Ministério Público?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré, Fapesp, 2002.
- BRAGA, Roberto. "Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano". In: CARVALHO, Pompeu; BRAGA, Roberto (Orgs.). *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001.
- CITTADINO, Gisele. "Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes". In: VIANNA, Luiz Weneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- DIÁRIO REGIONAL DO ABC. "Especial Billings 87 anos: Lei Específica 'emperra' sua própria aplicação". In: http://www.diarioregional.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8765:especial-billings-87-anos-lei-especifica-emperra-sua-propria-aplicacao&catid=328:meio-ambiente&Itemid=553. Acessado em 10/06/2012.
- ITIKAWA, Valdete; ALVIM, Angélica T.B. "Moradia e Preservação Ambiental: conflitos em área de preservação de mananciais em São Bernardo do Campo". Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da Anppas, 2008.
- LOPES, Roberta Castilho A. "Ação Civil Pública e Ajustamento de Conduta em Área de Proteção aos Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo". Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP para obtenção do título de mestre, São Paulo, 2009.
- MARCONDES, Maria José A. *Cidade e Natureza: proteção aos mananciais e exclusão social*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. "São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana". *Estudo Avançados*, 25 (71), 2011.

- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. 1ª ed. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.
- NOGARA, Mônica A.C. “Conflitos socioambientais na justiça: da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre o direito à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)”. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP para obtenção do título de mestre, São Paulo, 2008.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; NORONHA, Lincoln N. “Judiciary-Executive Relations in Policy Making: the case of drug distribution in the state of Sao Paulo”. *Brazilian Political Science Review*, 5(2), 2011, pp. 10-38.
- PERES, Gustavo H.; PEREIRA, Polyana F. “O Licenciamento Ambiental como Instrumento da Política Urbana”. In: <http://www.ibdu.org.br/imagens/Olicenciamentoambientalcomoinstrumento.pdf>. Acessado em 08/08/2011.
- SANTORO, Paula F.; FERRARA, Luciana N.; WHATELY, Marussia. *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.
- SANTORO, Paula F.; WHATELY, Marussia. “Minuta de Lei Específica para Billings: uma lei de expansão urbana ou de proteção ambiental?”. In: WHATELY, M. et.al. *Mananciais: uma nova realidade?* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, Ricardo T.; PORTO, Monica Ferreira A. “Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração”. *Estudos Avançados*, 2003, vol.17, n.47, pp. 129-145.