

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE**

**FACULDADE DE DIREITO**

**CURSO DE DIREITO**



**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
MORADIA EM ÁREAS URBANAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: Desafios e  
enfrentamentos possíveis a partir de um estudo de caso à respeito do Projeto de  
revitalização da Orla do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande/RS.**

**Ediani da Silva Ritter**

**Rio Grande, outubro de 2015**

EDIANI DA SILVA RITTER

**A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
MORADIA EM ÁREAS URBANAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: Desafios e  
enfrentamentos possíveis a partir de um estudo de caso à respeito do Projeto de  
revitalização da Orla do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande/RS.**

Monografia apresentada perante a Banca examinadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Me. Jaime John.

Rio Grande, outubro de 2015

EDIANI DA SILVA RITTER

**A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
MORADIA EM ÁREAS URBANAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: Desafios e  
enfrentamentos possíveis a partir de um estudo de caso à respeito do Projeto de  
revitalização da Orla do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande/RS.**

Monografia apresentada perante a Banca examinadora do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Jaime John

---

Prof.

---

Prof.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre encontraram meios de colocar a educação em primeiro lugar, pois ela é “melhor herança que podem deixar”. Dedico também à minha irmã, eterna amiga e colega de estudos.

## AGRADECIMENTOS

Preliminarmente, agradeço ao professor Jaime John pela orientação dedicada, carinhosa e paciente ao longo deste ano. Também, por ter sido um grande amigo nos primeiros anos de graduação.

Aos demais docentes da Faculdade de Direito que, dedicam suas vidas a transmitir o conhecimento e a formar cidadãos reflexivos.

Por fim, agradeço aos Advogados da União Daiane Toniazzi de Abreu, Marcelo de Leoni Godói e Ricardo Way Rodrigues pelo aprendizado prático que foi ponto de partida para a escolha do tema deste trabalho.

Ao Defensor Público Jonatan Braun Ledesma pelas informações pertinentes ao tema proposto na visão da Defensoria Pública da União.

À Procuradora da República Anelise Becker por ter possibilitando-me conhecer alguns inquéritos que envolvessem o tema proposto.

Ao secretário do Meio Ambiente da Prefeitura de Rio Grande Wagner Terra Silveira e ao arquiteto urbanista do departamento de fiscalização ambiental Bernardo David Krolow, pela atenção com que me receberam e disponibilizaram-me um vasto estudo sobre a Orla do Saco da Mangueira.

*“...Não temos dúvidas em afirmar que não há escárnio mais terrível de toda a cultura do nosso famoso século do que o facto de, nas grandes cidades, 90 por cento ou mais da população não ter qualquer lugar a que possa chamar seu. O centro peculiar da existência moral e da família, casa e lar, é arrastado pelo turbilhão social... Neste aspecto, estamos muito abaixo dos selvagens. O troglodita tem a sua caverna, o australiano tem a sua cabana de barro, o índio tem o seu próprio lar — o proletário moderno está, de facto, suspenso no ar.”*

*(Friedrich Engels<sup>1</sup>)*

---

<sup>1</sup> ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia*, 1873. p. 13)

## RESUMO

O problema do déficit de moradia não é demérito das sociedades atuais. Em 1873, Friedrich Engels dava início, na Alemanha, às discussões a respeito do déficit habitacional, seus aspectos econômicos e políticos. Atualmente, além desses aspectos, o direito de habitar esbarra em outro fator de extrema importância, a proteção do meio ambiente. É sabido que urbanização se intensificou com a expansão das atividades industriais, fato que atraiu milhões de pessoas para as cidades. As ocupações das áreas urbanas geralmente se deram e se dão sem planejamento, provocando mudanças drásticas na natureza e desencadeando diversos problemas ambientais. A preocupação ambiental é tema recente para a humanidade. No Brasil, as primeiras normas de caráter ambiental surgiram apenas na década de 60 quando foi instituído o primeiro Código Florestal. A partir de então, a legislação ambiental foi tomando forma e colidindo com outros direitos fundamentais, como o direito à moradia. A saber, as ocupações irregulares em áreas que devem ser preservadas pelo ente público e pela própria sociedade. Em casos como este, o poder judiciário se vê obrigado a ponderar e derrotar um dos direitos em prol do outro, posto que, ambos estão assegurados em nossa Constituição Federal. Ocorre que, o uso da tradicional Lei da Ponderação de Alexy tende a salvaguardar apenas um dos direitos, enquanto o outro padece. É o que tem acontecido nas lides processuais que envolvem o direito à moradia e ao meio ambiente sadio. A jurisprudência atual entende que, enquanto o poder público não disponibiliza outra moradia, esta deve permanecer no local, ainda que degradante do meio ambiente. Minha pretensão, neste trabalho, se exaure na análise da situação em apressado no sentido de expor alguns desafios e enfrentamentos possíveis ao caso.

**Palavras-chave: Direito à moradia; Sustentabilidade; Saco da Mangueira;**

## **ABSTRACT**

The housing deficit problem is not demerit of modern societies. In 1873, Friedrich Engels started in Germany, the discussions about the housing deficit, its economic and political aspects. Nowadays, in addition to these aspects, the right to inhabit bumps into another extremely important factor that is the environment protection. It is known that urbanization has intensified with the growing of industrial activities, a fact that has attracted millions of people to the cities. The occupations of urban areas usually happened and happen without planning, causing drastic changes in the nature and consequently several environmental problems. Environmental concern is a recent theme for humanity. In Brazil, the first environmental regulations appeared only in the 60s when it was established the first Forest Code. Since then, environmental legislation has taken form and colliding with other fundamental rights such as the right to housing. As follows, irregular occupations in areas that should be preserved by the public entity and by society itself. In cases like this, the judiciary is obliged to consider and overcome one of the rights in favor of the other, since both are guaranteed in our Constitution. Occurs that the use of traditional Alexy's weighing law tends to protect only one of the rights, while the other suffers. This is what has happened in the procedural litigations involving the right to housing and a healthy environment. The current jurisprudence understands that while the government does not provide other housing, it should remain in place, even if degrading the environment. My intention in this paper is limited to the analysis of the situation in order to show some challenges and possible confrontations.

**Keywords:** Right to housing; Sustainability; Saco da Mangueira;



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>15</b>
<b>DO CONTEXTO HISTÓRICO</b>	
1.1. Do contexto histórico dos direitos constitucionais à moradia no mundo e no Brasil e com delineamentos sobre a influência do contexto histórico na conformação das ocupações irregulares nas cidades brasileiras;.....	15
1.2. Síntese do contexto histórico-filosófico do direito ao ambiente sadio;.....	26
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>33</b>
<b>DESDOBRAMENTOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE SADIO NO MEIO JURÍDICO BRASILEIRO</b>	
2.1. Da ponderação de princípios fundamentais em conflito segundo Robert Alexy;.....	33
2.2. Breve contexto jurisprudencial brasileiro acerca dos conflitos urbanos (moradia e meio ambiente): Análise do entendimento defendido pelo Supremo Tribunal Federal sobre as remoções compulsórias de moradias.....	36
2.3. Contribuições científico-sociais e uma percepção acerca da atuação do mercado imobiliário na problemática em tese.....	42
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>45</b>
<b>DO CONFLITO ENTRE “MORADIA” E “MEIO AMBIENTE” EM RIO GRANDE: Estudo de Caso a respeito do Projeto Orla de Revitalização do Saco da Mangueira.</b>	
3.1. Do contexto atual.....	46
3.2. Projeto Orla: Formação, localização, estrutura e pretensões;.....	49
3.3. Do processo histórico de ocupação da Orla do Saco da Mangueira.....	52

3.4. Do atual perfil socioeconômico dos moradores;.....	56
3.5. Uma contraposição ao Projeto Orla no que tange o quesito “remoção de moradias” com base em estudo do curso de Oceanologia da FURG;.....	60
3.5.1. As reais causas da degradação do Saco da Mangueira; .....	60
3.5.2. Uma proposta para o problema.....	62
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

A problemática que se insurge do tema se fundamenta na dificuldade em sopesar dois direitos fundamentais, constitucionalmente amparados: direito à moradia e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado quando da exclusão e disputa por espaços urbanos.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que quanto ao texto constitucional, temos a proteção ambiental assegurada no art. 225, caput. Este artigo encerra importante princípio segundo o qual todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que impõe ao Poder Público definir, em todo território nacional, os espaços a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (parágrafo 1º, III, art. 225).

Ademais, o tema está ancorado nas diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01, do atual Código Civil, da Lei de Regularização Fundiária (LRF n. 11.977 de 2009), da Lei n. 9.636/98 que dispõe sobre regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e os instrumentos de intervenção urbanística, entre outras.

No que concerne ao direito à moradia, após a Emenda Constitucional n. 26 de 2000, a Constituição Federal de 1988 passou a proteger esse direito junto ao rol de direitos e garantias individuais em seu art. 6º, caput. Também é possível inferir do texto constitucional a relevância que o constituinte deu ao do tema da quando a reconhece como *asilo inviolável do indivíduo* (art. 5º, XI) e a elege como *necessidade vital básica do trabalhador e de sua família* para justificar o *percebimento do salário mínimo* (art. 7º, IV). Também atribui aos três entes da administração direta a competência comum para legislar sobre programas de construção de moradias e melhorias habitacionais (art. 23, IX).

Sintetizado o aspecto legal, vale dizer que, no caso em apreço, se analisará os desafios e enfrentamentos da questão com auxílio de diversas áreas do conhecimento, a saber: história, sociologia, filosofia, psicologia, jurídico e jurisprudencial.

Para que se entenda o tema, é imperioso informar que o déficit habitacional no Brasil é imenso. Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 2007 a 2012,

divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em fevereiro de 2014<sup>2</sup>, revelam que, a falta de moradias para esse período chegou a 5,792 milhões, em que pese a análise inicial dos resultados tenha apontado uma tendência de queda desse déficit com a implementação de políticas públicas nesse sentido.

Esse déficit habitacional contribui para o aumento desordenado e degradante de construções de residências em áreas urbanas que devem ser protegidas ambientalmente. Isso porque, além de ocuparem, geralmente, encostas e margens de rios e lagoas, sequer apresentam condições sanitárias adequadas, o que compromete não só a sustentabilidade ambiental, como também da própria moradia.

Não é preciso ir longe para termos ideia da problemática que se apresenta. Um exemplo próximo é o da desenfreada degradação do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande/RS.

O Saco da Mangueira é uma enseada semifechada conectada à Lagoa dos Patos no Estado do Rio Grande do Sul. A área é rica em biodiversidade costeira e é de grande valia para a economia pesqueira do município<sup>3</sup>. No entanto, picos de crescimento industrial acelerado ao longo da história do município provocou um desordenado crescimento habitacional em áreas que hoje são de proteção ambiental. A ausência de educação ambiental por parte da população residente da Orla, o descumprimento geral em relação às leis ambientais e a precariedade do sistema de saneamento tem levado às águas da enseada a um triste prognóstico de catástrofe ambiental.

É evidente que a urbanização desenfreada, além de agredir o meio ambiente, coloca em risco a saúde, não só, das pessoas que acabam vivendo em condições precárias, como também do meio ambiente como um todo.

Por outro viés, a busca por um lugar onde morar é instinto natural de todos os animais, inclusive do ser humano. Desde há muito o homem busca ocupar e demarcar territórios onde possa viver e procriar. Assim, não se pode “demonizar” as famílias que ocupam irregularmente esses locais, pois, além de estarem apenas buscando onde dormir, comer, viver, sobreviver, em sua grande maioria, só ali estão, porque são vítimas do processo histórico excludente e da atual especulação imobiliária nas cidades.

---

<sup>2</sup> Nota técnica sobre o déficit habitacional no Brasil no período de 2011 a 2012. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/360-nota-tecnica-deficit-habitacional-no-brasil-anos-2011-e-2012/file>

<sup>3</sup> Informações sobre pontos turísticos de Rio Grande. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/atrativos-turisticos/detalhes+858f,,saco-da-mangueira.html>

Saliente-se que o Estado deve promover a proteção do meio ambiente, mas também deve atentar para a promoção da regularização de assentamentos informais, já que ambos são direitos fundamentais essenciais à vida e assegurados pela nossa Carta Magna, como já dito.

Diante desse empasse, o presente trabalho pretende apresentar o contexto histórico tanto do direito à moradia, quanto do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conhecer a Teoria de Robert Alexy para compreender os posicionamentos conflitantes dos Tribunais frente ao conflito urbano das ocupações ilegais. Traçar uma linha entre poder judiciário e poder econômico e a influencia deste, naquele. Verificar a realidade do conflito em tese na cidade de Rio Grande/RS a partir de um estudo sobre o Projeto Orla de Revitalização da Orla do Saco da Mangueira. Fazer uma contrapartida ao projeto do quesito “remoções de moradias” fundamentado em estudos realizados pelo curso de Oceanologia da Universidade Federal de Rio Grande.

A metodologia utilizada foi, majoritariamente, de pesquisa bibliográfica, utilizando-se técnicas de leitura analítica e fichamento. Mas, também foram coletados dados em repartições públicas por meio de visitas e questionários.

O trabalho está dividido, basicamente, em três capítulos essenciais, sendo o primeiro escrito com intuito de apresentar o contexto histórico de ambos os direitos (moradia e meio ambiente ecologicamente equilibrado), de maneira reflexiva.

No capítulo que segue, antes da análise jurisprudencial, serão apresentadas as lições de Robert Alexy sobre a colisão entre princípios fundamentais. Apresentar breves considerações sobre a influência da lógica especulativo-imobiliária na tomada de decisões judiciais e conformação de leis.

No terceiro capítulo, será apresentado o conflito em tese dentro da cidade de Rio Grande, com apresentação do Projeto de Revitalização da Orla do Saco da Mangueira, seus estudos e pretensões. a partir da análise da problemática existente na medida de remoção de moradores da Orla. Por derradeiro, sintetizar estudos da professora Maria da Graça Zepka Baumgarten do curso de Oceanologia da FURG, para defender que a medida de remoção de famílias deve ser sempre a *ultima ratio* e pensar no combate ao analfabetismo urbano como meio de proteger o meio ambiente.

O tema escolhido se justifica, portanto, em virtude de sua atualidade e sua total abrangência na vida de todos os brasileiros, senão pela questão da moradia, pela questão do meio ambiente. É evidente sua extrema importância e pertinência.

## CAPÍTULO I

### DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS OCUPAÇÕES

*“A História não fornece soluções, mas permite enquadrar corretamente os problemas. Ora, todos nós sabemos que um problema corretamente proposto já está meio resolvido. Negligenciando a formação do sentido histórico, esquecendo que a História é a memória dos povos, o ensino forma desmemoriados”. (Elían Alabi Lucci)*

Conhecer o contexto histórico dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente é, indubitavelmente, importante para uma fluente compreensão da realidade vivida por milhares de famílias que vivem em ocupações irregulares em áreas que hoje são protegidas por lei. Sendo assim, em apertada síntese, explanarei a origem da atual conformação do espaço urbano e a evolução dos direitos foco deste trabalho. Segue-se, pois.

#### **1.1. Do contexto histórico dos direitos constitucionais à moradia no mundo e no Brasil e com delineamentos sobre a influência do contexto histórico na conformação das ocupações irregulares nas cidades brasileiras;**

Na Europa, em especial na França, os direitos humanos surgem contemporaneamente ao Estado Moderno, em virtude da opressão da monarquia contra os súditos. Em pleno século XVIII o país francês ainda era predominantemente agrário, mais de 85% da população vivia no campo<sup>4</sup>.

A sociedade era dividida em três Estados. No primeiro estava o clero, no segundo a nobreza e no terceiro Estado, o povo que abarcava 98% da população total e era formada basicamente de burgueses e uma imensa massa rural. O primeiro e segundo Estados não pagavam impostos e viviam à custa do dinheiro público. Segundo a historiadora Flávia Lages de Castro, em “História do Direito Geral e do Brasil”, “*só os gastos da corte que vivia no Palácio de Versalhes representavam 10% das despesas de toda a França*”<sup>5</sup>.

O capitalismo “batia a porta” dessa organização social injusta ainda baseada em estamentos medievais. A máquina estatal restava ineficiente, pois enquanto os nobres

---

<sup>4</sup> CASTRO, Flávia Lages de. História do Direito Geral e do Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 221.

<sup>5</sup> CASTRO, Flávia Lages de. História do Direito Geral e do Brasil, p. 246.

absolutistas gozavam de todos os privilégios, o resto da população padecia com altos impostos. Diante de tantos abusos, a classe burguesa, vendo-se impossibilitada de atingir outros estamentos e pensando em salvaguardar seus bens, lutou para que fossem reconhecidos determinados direitos. Segundo Noberto Bobbio, nesse momento surgem os ideais de igualdade, propriedade, herança, liberdade de produzir, de comprar e de vender, direito à representação política entre tantos outros, os quais ele denominou de “*direitos fundamentais de primeira dimensão*”<sup>6</sup> e pelos quais se deu a Revolução Francesa. Anos antes, movimento semelhante ocorria nos EUA (revolução americana).

No Brasil, embora a Europa já estivesse tomada pelos ideais liberais, a nossa Constituição Imperial (1824) renunciava veementemente tal concepção. Consoante o historiador Renan Aguiar, em “História do Direito -Coleção roteiros jurídicos, 2007”, Dom Pedro I pretendia manter o absolutismo no novo império, já que em Portugal isso já não era mais possível<sup>7</sup>.

Mesmo assim, o Brasil não escapou de ser atingido pelas conquistas das Revoluções Americana e Francesa. Ambas impulsionaram a busca pela liberdade política e pela democracia no Brasil, tanto que, em 1824, D. Pedro I outorgou a Primeira Constituição brasileira com sucintas características liberais.

Imperativo ressaltar que a Constituição Imperial, embora tenha consagrado alguns direitos individuais, manteve os privilégios e as injustiças de um Estado Absolutista, uma vez que, quanto ao sistema escravocrata e latifundiário, nada foi alterado.

O Estado liberal brasileiro surgiu por vontade da elite dominante, nada tendo de raízes revolucionárias, razões pelas quais, se criou uma das ambiguidades mais absurdas da época do Império no Brasil, qual seja: a conciliação “liberalismo-escravidão”<sup>8</sup>.

Para esse trabalho, é importante ressaltar as mudanças legais em relação à posse de terra à essa época. Em 1850, o sistema de *sesmarias*<sup>9</sup> foi suspenso e substituído pela “Lei de

---

<sup>6</sup> Segundo Noberto Bobbio, os chamados direitos de primeira dimensão (ou geração) eram os direitos de liberdade. São os direitos individuais, de natureza civil e política, que foram reconhecidos para a tutela das liberdades públicas, uma vez que, a preocupação da burguesia da época era proteger as pessoas do poder opressivo do estado absolutista – Fonte: BOBBIO, Norberto, 1909- A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão, p. 32.

<sup>7</sup> AGUIAR, Renan. História do Direito. São Paulo: Saraiva 2007. – (Coleção Roteiros Jurídicos), p. 133.

<sup>8</sup> Ibid.,p.140.

<sup>9</sup> O sistema de Sesmaria foi um instituto jurídico português que normatizou a distribuição de terras destinadas à produção. No Brasil recém descoberto, houve um misto de reconhecimento oficial, principalmente via concessão



Terras”. Essa lei determinava que a propriedade da terra fosse adquirida apenas pela compra ou por autorização do Rei. Esse foi o meio de, primeiro, legitimar a propriedade dos latifundiários e, segundo, afagar os anseios da burguesia possibilitando-a o acesso à terra por meio do capital e garantir que a classe verdadeiramente explorada permanecesse onde estava.

Segundo Sheila Holz, a Lei de Terras foi a primeira fomentadora da desigualdade no planejamento urbano brasileiro, na medida em que:

*“ao regular as terras devolutas e a aquisição de terras, determinando em seu artigo 1º que o único meio para aquisição da propriedade de terras era a compra, acabava por deslegitimar todo o acesso à terra pela posse ou pela ocupação”<sup>10</sup>.*

O modelo fundiário instaurado nos primeiros séculos da colonização e mantido no Império atrelava ao poder real a propriedade da terra a tão ponto que o rei podia realizar cessão de terras a privilegiados de seu interesse ou vendidos a quem detivesse o capital<sup>11</sup>.

A questão da propriedade da terra só começou a tomar forma a partir da segunda metade do século XIX no Brasil, em razão do surgimento de movimentos abolicionistas, do início da imigração de estrangeiros assalariados para trabalhar na região Sul, da substituição dos antigos engenhos pelas usinas produtoras de açúcar no Norte do país, entre outros fatos<sup>12</sup>. Todos esses acontecimentos corroboraram para um uso cada vez menor de escravos, que por sua vez, passaram a migrar para os principais centros urbanos em busca de trabalho nas incipientes indústrias brasileiras. Com o fim da escravidão o número de pessoas rumo às cidades foi gigantesca e a luta por moradias também.

Holz esclarece que a vigência da Lei de terras somada ao fim da escravidão, piorou sobremaneira o quadro referente à moradia no Brasil. Vejamos:

*“Ajudando a agravar o problema, em 1888 acontece a abolição da escravatura. Os escravos libertos que não permaneceram nas áreas rurais foram em busca de sobrevivência nas cidades. Todo este quadro faz com que as cidades cresçam com*

---

de sesmarias, que combinou, portanto, as ordenações portuguesas com normas voltadas à apropriações e colonizações “dirigidas e espontâneas” no avanço sobre áreas ocupadas pelos “naturais das terras” ou por terras sem ocupação. (PONTES, Daniele Regina. Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014, p.33).

<sup>10</sup> HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>

<sup>11</sup> PONTES, Daniele Regina. Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014, p.32.

<sup>12</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito na história, pág. 335.

*um flagrante despreparo em termos de políticas públicas que atendessem essa população, formando cidades desordenadas”.*

Enquanto iniciava-se o processo de urbanização do estilo de vida dos brasileiros, do outro lado do oceano Atlântico, o Estado Liberal já dominava as relações de trabalho na Europa. “*Vigorava a exploração dos economicamente fracos, os operários, pelos detentores de riqueza, os empregadores*”. Frise-se que, conforme a historiadora Flávia Castro somente os integrantes da burguesia usufruíram de verdade dos direitos do liberalismo. A grande massa populacional saiu da exploração absolutista para “cair” na exploração capitalista. Os anseios liberais, sem “freios” estatais, *começaram a causar inúmeras barbáries no campo social*. O povo passou a viver em condições subumanas de trabalho e de saúde<sup>13</sup>.

Na Alemanha, os teóricos revolucionários Friedrich Engels e Karl Marx iniciavam uma revolução de pensamento a respeito das consequências do capitalismo. Em 1873, Engels enviou ao *Der Volksstaat*<sup>14</sup> em Leipzig, três artigos a respeito do tema, entre eles o da questão do capital e sua inter-relação com a falta de habitação, já alarmante à época.

Logo no início da obra intitulada “*Sobre a questão da moradia*”<sup>15</sup>, Engels denuncia à imprensa a triste realidade vivida pela massa popular com a ascensão do capitalismo industrial nas cidades. Dizia ele:

*“O tempo em que um velho país de cultura realiza esta transição — ainda por cima acelerada por circunstâncias tão favoráveis — da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria é também, sobretudo, o tempo da «falta de habitações». Por um lado, massas de operários rurais são de repente atraídas para as grandes cidades que se desenvolvem em centros industriais; por outro, o traçado destas cidades mais antigas já não corresponde às condições da nova grande indústria e do tráfego correspondente; ruas são alargadas, novas ruas abertas, e faz-se passar o caminho-de-ferro pelo meio delas. No mesmo momento em que os operários afluem em grande número, as habitações operárias são demolidas em massa.”*<sup>16</sup>

Não bastasse a ausência de moradias, Engels denunciava a exploração do trabalhador pela economia alemã, que para conseguir concorrer com a Irlandesa (mais antiga e experiente)

<sup>13</sup> CASTRO, Flávia Lages de. p. 247.

<sup>14</sup> Órgão central do social-democrata Partido dos Trabalhadores Alemães (Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschlands).

<sup>15</sup> *Sobre a questão da moradia* é um livro construído a partir de traduções, feitas diretamente dos originais em alemão, de três artigos publicados por Engels no jornal *Der Volksstaat*, nos quais questiona a teoria de Pierre-Joseph Proudhon sobre os problemas de habitação dos trabalhadores alemães, em Janeiro de 1873.

<sup>16</sup> *Sobre a questão da moradia*, pág.3.

permitia ao capitalista descontar o preço da força de trabalho do empregado. Em outras palavras, todo o lucro do capital era extraído de um desconto do salário normal e toda a *mais-valia* poderia ser oferecida ao comprador. O resultado disso está no fato de que “*os operários se viam obrigados a aceitar qualquer salário estipulado, porque de contrário não receberiam absolutamente nada*”<sup>17</sup>. Esse salário era tão baixo que impedia totalmente a aquisição da propriedade.

Além disso, o grande contingente de imigrantes vindos do campo acabava por elevar o valor dos aluguéis nas cidades. A forte especulação imobiliária fazia com que o trabalhador, explorado pela indústria, não tivesse condições de arcar com os preços exorbitantes produzidos por ela. A especulação imobiliária resultou na concentração de várias famílias em uma única moradia, ou muitas pessoas dentro de uma só moradia ou, ainda, em uma infinidade de desabrigados e moradores de rua. Nas palavras de Engels:

*“Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento.”*<sup>18</sup>

Foi dessa maneira que a Europa assistiu ao surgimento de uma massa popular sem moradia, ocupando irregularmente espaços renegados e à beira da miséria. Em contrapartida, toda essa situação caótica de exploração e miséria fez nascer *uma incipiente consciência cívica e uma universalização da garantia de direitos sociais, ainda que num plano teórico*<sup>19</sup>. Era o começo da transição para o Estado Social Europeu, o afloramento dos “*direitos de segunda geração*” de BOBBIO.

Enquanto isso, após longos sessenta e quatro anos de reinado, a concepção liberalista recém era consolidada pela Constituição brasileira de 1891 que, por sua vez, implantava a *noção norte-americana de direito à propriedade individual, qual seja: “propriedade” como um direito individual, absoluto e inalienável da pessoa humana*<sup>20</sup>.

Mas, o novo cenário não era tão melhor. Sergio Iglesias Nunes de Souza lamenta que nossa primeira Constituição republicana, em nada apresentou de preocupação social. A

<sup>17</sup> Engels. Sobre a questão da moradia. Página 7.

<sup>18</sup> Sobre a questão da moradia, pág.10.

<sup>19</sup> AGUIAR, Renan. História do Direito. São Paulo: Saraiva, 2007. – (Coleção roteiros Jurídicos). Página 134.

<sup>20</sup> SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de Habitação: Análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Pág. 89.

resistência do latifúndio, somado à abolição da escravatura e ao fomento da industrialização nas cidades geraram um crescimento imobiliário urbano acelerado e desordenado.

Daniele Pontes afirma que a grande maioria da população não beneficiada pela Lei de Terras e que foi levada às cidades, tiveram que valer-se de auto-empreendimentos ou autoconstrução de moradias em locais onde a especulação imobiliária ainda não tivesse chegado. Começava um *processo acelerado de favelização e de distanciamento considerável das habitações populares dos centros das cidades*<sup>21</sup> ou a formação dos cortiços, segundo SOUZA.

Em resumo, os proletários brasileiros começavam a padecer da mesma “doença social” que os europeus já estavam a combater: a falta de moradias regulares.

Foi então que, tardiamente, se começou a pensar o Estado Social também no Brasil. Só na terceira década do século XX a Constituição brasileira de 1934 introduziu um novo conceito ao direito de propriedade a partir da ideia da função social<sup>22</sup>. Tal pensamento se manteve nas Constituições de 1937 e 1946. Sendo que, nesta última, foi dado destaque à preocupação social explicitamente nos artigos 145 a 147, sobre o exercício do direito de propriedade e a novel noção de justiça social. *In verbis*:

*Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.*

*Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.*<sup>23</sup>

No plano internacional, a luta pelos direitos sociais ganhava destaque nas reuniões de cúpula dos Estados. Ensina-nos Ingo Sarlet<sup>24</sup> que, objetivando a melhoria de vida dos cidadãos, foram reconhecidos, pela Declaração Universal de Direitos Humanos, os direitos denominados “econômicos, sociais e culturais”. Especificamente quanto à moradia, temos que esta foi reconhecida na Declaração de 1948. Vejamos:

*“Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, (...)” (Nações*

<sup>21</sup> PONTES, Daniele Regina. p.32.

<sup>22</sup> AGUIAR, Renan. História do Direito. Página 157.

<sup>23</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 19.

*Unidas: Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo XXV, 1948) (friso nosso)*

Posteriormente, ganhou visibilidade também no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11)<sup>25</sup>, no Pacto de San José de Costa Rica, que considerou expressamente o direito de residência (art. 22) no rol de direitos econômicos, sociais e culturais a serem respeitados pelos Estados-Partes, em 1969. Também na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1968<sup>26</sup>, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher em 79, na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – *Habitat I e II* (preâmbulo) e na Agenda 21 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Mas, no plano nacional, a questão andava a passos lentos. Diferença alguma fazia a função social da propriedade e o bem-estar social comporem a letra da lei, pois no auge dos anos 60, menos da metade da população urbana brasileira dispunha de água potável e apenas 25% contavam com esgotos sanitários<sup>27</sup>.

A evolução de pensamento era muito mais lenta que o crescimento urbano brasileiro. “*A população brasileira em quatro décadas se multiplicou sete vezes e, entre 1940 e 1980, a taxa de urbanização que era de 26,35% saltou para 68,86%*”.<sup>28</sup>

Só em 64, durante o governo militar de 64, políticas públicas com foco na urbanização passaram a receber atenção especial pelos poderes públicos.

A Lei 4.380/64 implantou o Sistema Financeiro de Habitação como mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais. A ideia era que a aplicação de correções monetárias sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizassem os investimentos para garantir o direito à moradia. Em outras palavras, era um meio de assegurar que os ganhos da população assalariada fossem

---

<sup>25</sup> Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

<sup>26</sup> Ratificada pelo Brasil no mesmo ano.

<sup>27</sup> PONTES, p.92.

<sup>28</sup> PONTES, Daniele Regina. p.92.

remetidos à casa própria. Em caso de inadimplemento, os próprios imóveis financiados asseguravam o pagamento<sup>29</sup>.

Em 1966, foi implantado o Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei n. 5.107. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) tornava-se a principal fonte de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (o qual abastecia o programa habitacional).

Por outro viés, em que pese tais políticas públicas terem se direcionado para a minimização do déficit habitacional brasileiro e alcançado resultados positivos, a verdade é que não se conseguiu atingir as populações de baixa renda. *“O financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso a terra via instituição da função social da propriedade”*<sup>30</sup>.

Além disso, *supervalorização das áreas urbanas* mais desenvolvidas somado à *especulação imobiliária* significou, para a população de mais baixa renda, o *distanciamento dos serviços e obras públicas ofertados pelo Estado nos grandes centros*<sup>31</sup>. Segundo Sheila Holz:

*“No contexto econômico pelo qual passava o Brasil, nos anos 80 e 90, com crises econômicas, arrocho salarial e perda do poder aquisitivo, as prestações da relação contratual muitas vezes foram corrigidas em desacordo com o aumento salarial, o que gerou uma inadimplência acentuada. O resultado é o que SFH beneficiou muito mais as classes com renda mais elevada (acima de 8 salários mínimos), do que aquelas de baixa renda (abaixo de 3 salários mínimos)”*<sup>32</sup>.

Em 1986, diante do quadro econômico caótico que se vivia, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto, relegando novamente a questão da moradia a grau menor de importância das políticas públicas, o que piorou sobremaneira a situação.

Com o intuito de ser mais exata, trago os Censos Demográficos de 1960 a 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>33</sup>, que nos permite verificar o número de moradias existem no Brasil nessas décadas, bem como as transformações destes domicílios em relação ao acesso aos serviços públicos, ao grau de pobreza (e de riqueza) da população

<sup>29</sup> PONTES, Daniele. Pág.93.

<sup>30</sup> PONTES, Daniele. Pág. 95.

<sup>31</sup> PONTES, Daniele. Pág. 96

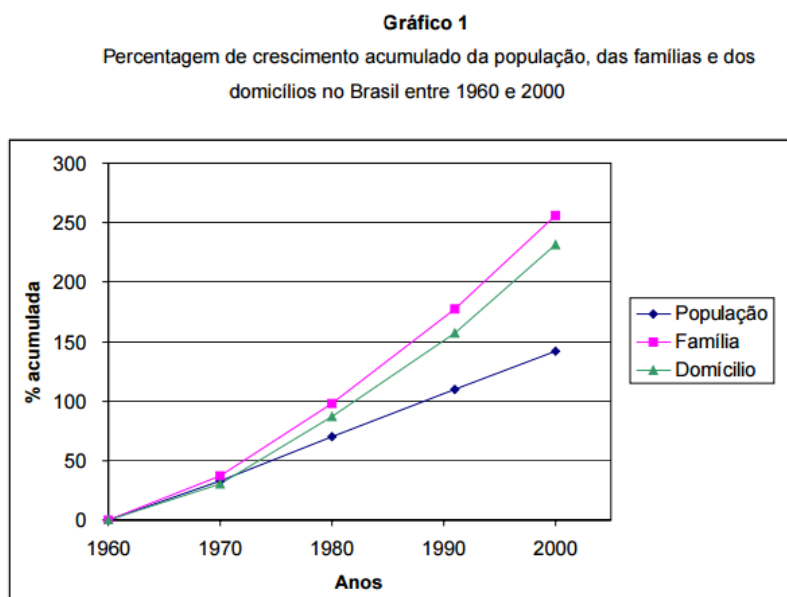
<sup>32</sup> HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil.

<sup>33</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. As Características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000 / José Estáquio Diniz Alves. - Rio de Janeiro : Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2004. 40p. - (Textos para discussão. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ISSN 1677-7093 ; n. 10)

brasileira, o grau de inclusão e exclusão social do Brasil, entre outros que serão introduzidos paulatinamente neste trabalho.

Conforme esses relatórios dos censos documentados por José Eustáquio Diniz Alves, *o crescimento dos domicílios foi sempre menor que o crescimento da população e das famílias*<sup>34</sup>. É possível perceber que a número de famílias (linha rosa) e total populacional (linha azul) sempre estiveram à frente do número de domicílios (linha verde). Desse modo, não é de se espantar que, segundo dados deste mesmo documento, no ano de 2000, a população brasileira era de 169.799.170 milhões e o déficit habitacional somava aproximadamente *6,7 milhões* de moradias<sup>35</sup>.

Para melhor compreensão do texto, introduzo aqui o gráfico apresentado por José Alves. Analisemos:



Fonte: Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil Anos 2011 e 2012. Centro de Estatística e Informações – CEI. Belo Horizonte, maio de 2014, p.9.

Nos anos de 1990 a 1992, diante do contexto alarmante que se vivia, o então presidente Fernando Collor de Mello a lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação prometendo construir 245 mil unidades imobiliárias. No entanto, absolutamente nenhuma foi concluída e os escândalos de corrupção atingiram também o programa.

<sup>34</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. Pág. 8 – 9.

<sup>35</sup> ALVES, José Eustáquio Diniz. Pág. 15.

Itamar Franco, seu sucessor, apenas implementou medidas de maior transparência nas ações políticas relativas à habitação, nada tendo investido. De 1995 a 1998, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, foram criados os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia. Nenhum deles mudou consideravelmente o déficit habitacional no país<sup>36</sup>.

Nada mais foi feito de relevante no sentido de minimizar o problema, o que fez com que os movimentos sem-terra e sem-teto ganhassem força pela indignação com o descaso da política brasileira para com a questão da moradia.

Em 2003, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva é eleito para seu primeiro mandato, com a promessa de construir dois milhões de moradias através do “*Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*”<sup>37</sup>. Animado com as promessas eleitorais, o setor da construção civil começou a injetar recursos nas políticas habitacionais do governo. Reeleito para comandar o Brasil até 1º de janeiro de 2011, Lula fortaleceu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa, Minha Vida 1.

Críticas quanto à qualidade e organização do programa à parte, a Fundação João Pinheiro Centro de Estatísticas e Informações (CEI) registrou nesses anos de governo petista, uma considerável queda do déficit habitacional no Brasil. Segundo a Nota Técnica do CEI, em 2011 o déficit habitacional correspondia a 5,889 milhões de domicílios. Em 2012 esse número caiu para 5,792 milhões<sup>38</sup>.

Verifica-se, portanto, que houve queda do déficit de 6,7 milhões no ano de 2000 para 5,792 milhões em 2012. Disso, é possível concluir que, pelo menos em números, os programas governamentais foram eficazes pela primeira vez. Inclusive pelo fato de a população brasileira ter aumentado de 169.799.170 milhões de habitantes, em 2000, e ultrapassado os 193.946.886 milhões, segundo dados do IBGE para o dia 1º de julho de 2012<sup>39</sup>. Tanto que os bons resultados do governo, não só na questão da moradia, contribuiu para que a sucessora e atual Presidente Dilma Rousseff vencesse o pleito.

---

<sup>36</sup> PONTES, Daniele. p.102.

<sup>37</sup> Lei 11.977/2009, alterada pela Lei 12.424/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm).

<sup>38</sup> Nota Técnica Déficit Habitacional no Brasil Anos 2011 e 2012. Centro de Estatística e Informações – CEI. Belo Horizonte, maio de 2014. Disponível em: [www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)

<sup>39</sup> IBGE – dados déficit habitacional. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2012/munic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf)



Atualmente, a população brasileira conta com 202.768.562 milhões de habitantes, consoante estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, publicado no "Diário Oficial da União" no dia 28 de agosto de 2014, sendo a data de referência a de 1º de julho de 2014<sup>40</sup>. Em que pese estejamos vendo a implementação do “Minha Casa, Minha Vida 2”, quanto ao déficit habitacional para esse mesmo período, ainda não há conclusões do IBGE.

Com efeito, os últimos governos brasileiros conseguiram reduzir razoavelmente o déficit de moradias, muito embora não se discuta aqui a qualidade de infraestrutura das obras, desvios de verbas ou quaisquer outros fatores que venham a denegrir a imagem de tais políticas públicas.

Por ora, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional. Além disso, o problema da falta de moradia nas cidades teve origem com o capitalismo econômico e, em virtude deste, padece até hoje.

Acrescente-se, por fim, que com o advento e fortalecimento do novel direito ambiental, muitas pessoas estão sofrendo novamente com o novo processo urbanização. Antes de adentrar efetivamente no problema das atuais remoções de moradias pelo Estado, mister sintetizar um breve panorama histórico do direito ambiental, o qual é tema bem mais recente que o da moradia, mas com ele é intimamente relacionado.

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2015/08/28>

## 1.2. Síntese do contexto histórico-filosófico do direito ao ambiente sadio;

*“O que é o homem na natureza?  
Um nada em relação ao infinito,  
um tudo em relação ao nada,  
um ponto a meio entre nada e tudo”.*

*(Blaise Pascal)*

A relação do homem com a natureza é inerente à sua existência, tanto que a preocupação em entendê-la remonta aos primórdios da humanidade. Carlos Roberto Cirne-Lima nos ensina que os filósofos *pré-socráticos*<sup>41</sup> foram os primeiros, em nossa cultura, a esboçar uma visão racional do mundo. Questionavam a origem da Natureza, como e de que ela se compõe, qual o lugar do homem nela. A *physys* era entendida como uma força que gera, que faz nascer, estrutura e regula todos e tudo<sup>42</sup>. Para os pós-socráticos Platão e Aristóteles a natureza vem a ser uma coisa e sua essência. Para o primeiro essa essência era mutável, para o segundo, imutável. Em síntese, no período clássico, os filósofos tinham como base o *kosmos*, isto é, o Universo com uma essência ordenada e imutável. *“Neste período histórico o homem e a natureza são íntimos companheiros”*<sup>43</sup>.

Já na Idade Média (354 d.C. – 1596 d.C.), essa relação homem-natureza começa a se dissolver. A natureza passa a ser relacionada à criação divina. Tudo foi criado por deus, mas o homem, sendo imagem e semelhança dele, é superior na terra, razão pela qual deve governar e dominar tudo e todos, inclusive a natureza. Segundo Ariel Koch Gomes, o humanismo dá início ao desrespeito com o meio ambiente<sup>44</sup>. Nestes termos:

*“Esta é uma marca do humanismo e parece ser o princípio da supremacia do ser humano na Terra, mas ainda há um Deus superior a ele – o ser humano só acredita na superioridade de Deus, do resto se julga o ser dominante (teocentrismo, mas já com traços do que vai vir a ser o antropocentrismo). Neste período já se começa o distanciamento do homem em relação à natureza”*<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> O período clássico da Filosofia se divide em Pré-Socrático e depois de Sócrates.

<sup>42</sup> CIRNE-LIMA, Carlos Roberto. *Dialética para principiantes*. Coleção Idéias 5. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.14-16.

<sup>44</sup> GOMES, Ariel Koch. *Natureza, direito e homem: sobre a fundamentação do direito ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 33

No período moderno (1596 d.C. – 1850 d.C.), houve a transição do *teocentrismo*<sup>46</sup> para o *antropocentrismo*<sup>47</sup>. François Ost em “A natureza à margem da lei” salienta que uma nova relação do homem com a natureza se estabelece. O individualismo, característico da teoria do homem no centro do mundo faz transbordar a dominação do meio ambiente por ele. Nas palavras do pensador:

*“Com o estabelecimento, a partir do século XVII, de uma nova relação com o mundo portadora das marcas do individualismo possessivo, o homem, medida de todas as coisas, instala-se no centro do Universo, apropria-se dele e prepara-se para o transformar”*<sup>48</sup>.

Ost vai além ao afirmar que o homem, cheio de si, se permite apropriar, usar e abusar da natureza a ponto de destruí-la. É a verdadeira desconexão do homem como indivíduo que pertence ao meio ambiente e dele necessariamente depende para viver. Vejamos:

*“‘Dispor de’ torna-se a modalidade essencial da nossa relação com as coisas; mais ainda do que a simples apropriação, que não se distingue, necessariamente, da detenção como simples utilização, a livre disposição é sinal de verdadeiro domínio. Ela consagra o direito de abusar da coisa, ao ponto de a deixar deteriorar ou mesmo destruir;”*<sup>49</sup>

No capítulo “A natureza apropriada”, François lamenta o fato de que a ordem ecológica harmônica pensada pelos filósofos anteriores será em breve desequilibrada por injustiças de uma sociedade que, organizada em castas e privilégios, pensará a natureza como uma propriedade adquirida pelo capital. Bosques, florestas, águas, são vendidos em lotes passando todo poder de gerenciamento dos recursos naturais para o homem proprietário da natureza.<sup>50</sup> Segundo o autor, “*toda ideia de proteção da natureza é, assim, sacrificada sobre o altar da propriedade e da liberdade económica*”<sup>51</sup>.

John Locke, filósofo do liberalismo, justifica que para sobreviver o homem deve trabalhar a terra e fazê-la frutificar. Mas, aponta limites ao direito de apropriar-se da natureza.

<sup>46</sup> Doutrina ou crença que considera Deus como o centro de tudo.

<sup>47</sup> Pensamento que atribui ao ser humano uma posição de centralidade em relação a todo o universo.

<sup>48</sup> OST, François. A natureza à margem da lei: ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chhaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. Pág. 53

<sup>49</sup> OST, François; p. 53

<sup>50</sup> Ibid., p. 61

<sup>51</sup> Ibid., p. 61

Para Locke esse direito deixa de ser legítimo quando excede a parte necessária à satisfação da necessidade<sup>52</sup>.

Retornando a Ost, interessante demonstrar seu pensamento quanto à ocupação dos espaços. Segundo ele, o homem “*tem vocação para cobrir todo o espaço disponível*”<sup>53</sup>. As grandes metrópoles ocidentais constituíam impérios coloniais sobre toda a terra com intuito de explorar os seus recursos.

Após o homem capitalista esmagar os habitantes nativos (considerados donos de nada, posto que fossem *selvagens*<sup>54</sup>) e apropriar-se de cada grão de terra do planeta, era a vez da exploração das florestas, das águas, dos animais, das próprias pessoas, que inclusive viraram propriedade também. O estado de deterioração do planeta durante a era de ouro do capitalismo industrial foi tão grande que a ecologia tornou-se um problema social.

Posteriormente, com o advento do “Bem-estar social”, o Estado não poderia mais ignorar os desequilíbrios ecológicos que o liberalismo possessivo desenfreadamente causou e causa<sup>55</sup>. O ser humano da era pós-industrial começa a dar sinais de recusar a seguir ingenuamente uma tradição de descaso com a natureza e ao seu poder ilimitado de dominação e dilapidação dos recursos ambientais.

Mais recentemente, a problemática ambiental ganha corpo do mundo jurídico, iniciando-se uma enxurrada de legislações para a formação de uma sustentabilidade ambiental. Isso, porque, o homem contemporâneo começa a sofrer com grandes catástrofes ambientais intimamente ligadas ao modelo de exploração da natureza.

Antonio José Guerra e Sandra Baptista da Cunha traz como exemplo de alguns desastres ambientais mundiais, que causaram um verdadeiro alerta da humanidade para a necessidade de se criar essa consciência ambiental, o acidente nuclear de Chernobil (1986); a série de tornados que atingiram os Estados de Kansas e Oklahoma, no EUA, matando 45 pessoas e deixando mais de 500 feridas, em 1999; as chuvas torrenciais que causaram inundações e deslizamentos com a morte de 50 mil vítimas fatais e 150 mil feridos e desabrigados na

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 67.

<sup>53</sup> Ibid., p. 70.

<sup>54</sup> “Encarregado de julgar um litígio que opunha Índios e Brancos, o Supremo Tribunal de Alabama não hesitou em sustentar, numa sentença de 1832, que a partir do momento em que os Índios negligenciavam o estabelecimento dos limites do seu território, que ocupavam à medida das suas transumâncias e dos seus humores, seria tão inútil estabelecer acordos com eles bem como com o gado selvagem que ocupa os mesmos lugares”. (OST, François. Pág. 71)

<sup>55</sup> OST, François. Pág. 103.

Venezuela no mesmo ano; a explosão da plataforma de Petróleo BP no Golfo do México e Estados Unidos (2010) e o acidente nuclear ocorrido em 11/03/2011 na cidade de Fukushima no Japão, entre outros<sup>56</sup>.

No Brasil, os maiores impactos ao meio ambiente decorrem justamente do crescimento desordenado das cidades. Conforme Guerra e Cunha, a destruição de áreas verdes para a construção de prédios, residências, fábricas e outros tipos de construção são o principal desrespeito com o meio ambiente. Em 1988, no mês de setembro, a cidade do Rio de Janeiro sofreu quatro dias de chuvas que causaram deslizamentos generalizados nas encostas e inundações das planícies com o triste saldo de 277 mortos e mais de 12 mil desabrigados<sup>57</sup>.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, aproximadamente 120 milhões de brasileiros vivem hoje no domínio da mata atlântica, onde há anos a cobertura vegetal é retirada para dar lugar às construções em encostas, morros, e margem de rios e lagoas. Tal bioma se estendia originalmente por aproximadamente 1.300.000 km<sup>2</sup> em 17 estados do território brasileiro. Atualmente conta com apenas 22% de sua cobertura original e somente 7% estão bem conservados<sup>58</sup>.

A preservação do meio ambiente é essencial, pois ele regula o fluxo dos mananciais hídricos, assegura a fertilidade do solo, controla o equilíbrio climático e protege encostas e encostas, além de preservar um patrimônio histórico e cultural imenso. Neste contexto, as áreas protegidas como as Unidades de Conservação são fundamentais para a manutenção da diversidade biológica e sustentabilidade inclusive do direito à moradia, mesmo porque, conforme Tiago Fensterseifer, o Direito Ambiental teve seu embrião justamente na discussão sobre o direito à moradia, realizada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1948, quando a sociedade começa a dar-se conta que o conceito de moradia significa muito mais que apenas um teto sobre nossas cabeças. Nas palavras do autor:

*“a moradia implica muito mais do que apenas um teto sobre a cabeça, exigindo um espaço físico onde a vida humana possa se desenvolver de forma plena e em padrões dignos de existência”.*<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> GUERRA, José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da; Impactos ambientais urbanos no Brasil. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil LTDA, 2012.

<sup>57</sup> Ibid., p. 65.

<sup>58</sup> Biomas brasileiros. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica>

<sup>59</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, pág. 84.

Com esse enfoque, tratar de temas como o acesso à água potável, à iluminação, ao saneamento básico, à boa qualidade do ar e do solo, entre outros, passou a ser indispensável para se discutir uma moradia verdadeiramente digna. Não bastava mais a simples existência de residências. Era necessário, acima de tudo, que o princípio da dignidade humana fosse atendido. Para isso, o efetivo direito à moradia necessita estar coligado ao direito a um meio ambiente sadio<sup>60</sup>.

Alastrada tal discussão, o meio ambiente foi elevado à categoria de direito humano fundamental em 1972, por meio da Declaração de Estocolmo na Suécia, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. A partir de então, a concepção do meio ambiente como direito fundamental passou a ser absorvida pelas constituições e estudos doutrinários pelo mundo.

A nossa Constituição de 1988 dedicou um capítulo inteiro à tutela do meio ambiente, identificando a necessidade de proteção ao equilíbrio ecológico como uma extensão dos direitos fundamentais à saúde e à boa qualidade de vida.

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

No tocante ao direito de moradia, também com um capítulo específico (Da política urbana) a CF/88 passou a prever que:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Como forma de unir ambos os direitos, a nossa atual Carta Magna institucionalizou o planejamento urbano consagrando-o em vários dispositivos, mais explicitamente nos artigos 182 e 183, no Capítulo II do Título VII.

Em 1992, já vigente nossa atual constituição, houve a Conferência da ONU no Rio de Janeiro e a Agenda 21. Como resultado desses dois eventos surgiram uma série de conferências sobre o tema ambiental e o desenvolvimento, as quais levaram à compreensão de

---

<sup>60</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. pag.85

que a proteção e a conservação dos recursos naturais não poderiam estar dissociadas da noção de *sustentabilidade*.

Com o alerta dos desastres ambientais ocorridos à época, nascem as discussões sobre a efetividade desses dois direitos na sociedade contemporânea, essencialmente urbana, como um meio de evitar as tragédias que se apresentavam. Fóruns Internacionais Urbanos se dissiparam nas pautas de encontros globais. Em 1992, durante a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, se assinou o Tratado “*Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis*”.

O meio ambiente teve especial atenção no Fórum Social Mundial de 2001 e seguintes. No Brasil, o tema do direito à *cidade sustentável* ganhou reconhecimento por meio do Estatuto da Cidade (art.2º, inciso I), possibilitando, assim, trabalhos integrados nas áreas do direito à moradia e ao meio ambiente saudável dentro das cidades.

Em resumo, conclui-se dos aspectos históricos que o direito à moradia (segunda geração) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (terceira geração) surgem em momentos diferentes, mas possuem o mesmo fundamento, o princípio da dignidade humana. Consoante Marise Costa de Souza Duarte, “*ambos colocam-se na perspectiva de interdependência e complementariedade*”<sup>61</sup>, motivo pelo qual, devem ser analisados conjuntamente a partir de agora.

A grande problemática que se quer tratar nesse trabalho está no fato de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sido usado, por vezes, como fundamento para constantes remoções de famílias que vivem em áreas de proteção ambiental. Evidente que não há nenhum mal nisso quando se trata de proteger a família em si, por exemplo, em casos de iminentes deslizamentos de encostas. Todavia a preocupação está no fato de que, na maioria dos casos, toda essa movimentação em prol do meio ambiente tem, muito mais que raízes ideológicas, interesses de cunho imobiliário especulativo. Infelizmente o modelo capitalista dita as regras da sociedade e do Direito. Leis e normas são criadas, modificadas e excluídas conforme o capital manda. O judiciário é usado como meio de legalizar atitudes capitalistas abusivas. Aliás, não devemos nos admirar, posto que, conforme o contexto histórico demonstrado aqui, a Justiça sempre esteve a serviço dos interesses dos mais ricos. A verdade é que, quando há conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, é possível

---

<sup>61</sup> DUARTE, Marise. Meio Ambiente e moradia: Direitos Fundamentais e Espaços Especiais na Cidade. Curitiba: Juruá, 2012. Pág. 50.

perceber que em muitas decisões judiciais brasileiras se moldam conforme interesses intrinsecamente econômicos. O instituto da desapropriação de áreas ambientais, apesar de apresentar fundamentos concretos para a sustentabilidade, tem revelados situações no mínimo intrigantes, como se verá na sequência.

Antes, é indispensável conhecer a teoria dos direitos fundamentais do alemão Robert Alexy para compreender como funciona esse “pêndulo” de decisões jurídicas. Segue-se, pois.



## CAPÍTULO II

### DESDOBRAMENTOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE SADIO NO MEIO JURÍDICO BRASILEIRO

#### 2.1. Da ponderação de princípios fundamentais em conflito segundo Robert Alexy

Pretende-se, com este subcapítulo, uma breve análise geral a respeito da colisão de direitos fundamentais e a técnica da ponderação de interesses, à luz da teoria principiológica dos direitos fundamentais de um dos mais influentes filósofos do Direito alemão da contemporaneidade, Robert Alexy<sup>62</sup>.

Para tal, cumpre-se, preliminarmente, lembrar que os direitos fundamentais, em geral, são direitos inerentes à natureza humana e convergem no sentido de consagrar, proteger e efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, o “coração” de um Estado Democrático.

Consoante, Ingo Sarlet, os direitos fundamentais são aqueles direitos da pessoa humana que estejam reconhecidos e protegidos no ordenamento jurídico de determinado Estado, via Constituição. Mas, entende também, que são direitos suprapositivos, ou seja, “àqueles que se colocam além do ordenamento jurídico de um Estado, sendo consagrado pela Ordem Internacional”<sup>63</sup>.

Dito isto, é fácil visualizar que tanto o direito à moradia, quanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estando consagrados em nossa Carta Magna e em Ordenamentos jurídicos internacionais, são direitos fundamentais e estão a serviço da busca pela dignidade humana.

Mas, e quando um destes princípios está prejudicando a efetividade do outro? Segundo Robert Alexy, havendo colisão entre princípios, não se questiona a sua legitimidade, mas o peso de cada um no caso concreto.

---

<sup>62</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009.

<sup>63</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 31.

Ronald Dworkin dizia que *cada princípio possui uma dimensão de importância e essa característica deve ser levada em conta quando dois ou mais deles entram em conflito*, pois diferentemente das regras, *os princípios não expressam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando se dão as condições previstas*, eles podem e devem ser colocados na balança<sup>64</sup>.

Na mesma linha, Alexy adiciona o entendimento de que os princípios, em contraposição às regras, são normas que *“prescrevem algo para ser efetivado da melhor forma possível, tendo em vista as possibilidades fáticas e jurídicas”*. Assim, seriam como *“mandamentos de otimização”*, uma vez que em se falando de princípio a ordem é para realização de algo na *“maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, com graus de satisfação variados”*. Já as regras, *“são normas que são ou totalmente satisfeitas ou não são satisfeitas”*, logo, não há que se falar em grau de satisfação para estas<sup>65</sup>.

Nas palavras deste último, *“a Ciência do Direito somente pode cumprir sua tarefa prática sendo uma disciplina multidimensional”*<sup>66</sup>, por isto, para uma decisão de direitos fundamentais conflitivos ser válida e eficaz é necessário combinar três dimensões da dogmática jurídica, quais sejam: analítica, empírica e normativa.

Em apertada síntese, incumbe explicar que a dimensão *analítica* analisa os conceitos elementares, como conceito de norma e da estrutura do sistema jurídico, a fundamentação dos direitos essenciais e o sopesamento. A dimensão *empírica*, o objeto engloba a descrição do direito nas leis, a práxis jurisprudencial, bem como a efetividade do direito quando for condição para sua validade. Por último, a dimensão *normativa*, que é aquela centrada na verificação da decisão correta no caso concreto, tomando como ponto de partida o direito positivo.

Ademais, Alexy ensina que o sopesamento de princípios deve estar inquestionavelmente ligado ao princípio da proporcionalidade, que por sua vez, compreende outros três: princípio da adequação, princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

O primeiro consiste em se verificar o alcance de sua finalidade. Caso um princípio, além de não atingir seu fim, ainda impeça a realização do princípio conflitante, deve-se entender

---

<sup>64</sup> DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 39.

<sup>65</sup> ALEXY, Robert. p. 90-91.

<sup>66</sup> Ibid. p.48.

que o meio empregado não foi o adequado. Já o princípio da necessidade, estabelece que o meio mais adequado de se escolher um dos princípios impactados é o meio eficazmente idêntico e menos danoso. O terceiro enseja a proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, se verifica o grau de violação de um princípio e a importância de se preferir ao outro. Nas palavras do filósofo:

*“A máxima da proporcionalidade em sentido estrito decorre do fato de princípios serem mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas”. Já as máximas da necessidade e da adequação decorrem da natureza dos princípios como mandamentos de otimização em face das possibilidades fáticas”.*<sup>67</sup>

Daí surge a chamada Lei da Ponderação, segundo a qual quanto maior o grau de não satisfação de um princípio, maior deve ser a importância de se satisfazer o outro.

A estrutura da ponderação envolve três estágios, quais sejam: o primeiro busca-se estabelecer o grau de não satisfação, ou de interferência em um primeiro princípio; após, deve-se avaliar a importância de se satisfazer o princípio concorrente; e finalmente observa-se se a importância de se satisfazer o último princípio justifica a interferência ou não satisfação do primeiro.

Retornando à temática deste trabalho, há de se concluir que, considerando que o direito à moradia está positivado em nossa Carta Magna, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, Alexy nos aconselharia a sopesar ambos os direitos e estabelecer o grau de satisfação de cada um, para então determinar qual deles sofreria menos constrição em favor do outro que nos casos de desocupações de áreas de preservação permanente.

A aplicação do princípio da proporcionalidade, em última análise, representa o ideal de justiça, posto que no caso concreto, se traduz em decisões corretas e justas, muito embora, eu acredite que as decisões deveriam partir sempre do pressuposto de aglutinar direitos. O importante, no entanto, é entender que esse é o método pelo qual se valem os magistrados brasileiros, como se verá na sequência.

---

<sup>67</sup> Ibid. p.117.

## 2.2. Breve contexto jurisprudencial brasileiro acerca dos conflitos urbanos (moradia e meio ambiente): Análise do entendimento defendido pelo Supremo Tribunal Federal sobre as remoções compulsórias de moradias.

Importante dizer que haveria a possibilidade de apresentar muitas jurisprudências importantes que tratam deste tema. Todavia, um trabalho de conclusão de curso não permite alongamentos. Assim, basicamente será analisada a decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário nº 761680/PB julgado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA em 27/08/2013 (DJe -173 DIVULG 03/09/2013 PUBLIC 04/09/2013).

Essa decisão foi resultante de anos de controvérsias judiciais, que ora defendiam o direito à moradia, ora resguardavam o direito ambiental. São exemplos das discrepâncias os casos da Ação Civil Pública n. 2001/0125125-0 (caso em que o Ministério Público do Estado de São Paulo obteve êxito na busca por reparação de danos ao meio ambiente, sob a alegação de que foram erguidas construções em loteamento clandestino que comprometeram a mata atlântica e os recursos hídricos da Represa Billings)<sup>68</sup> e da AgRg na Medida Cautelar n. 12.594 - RJ 2007/0054808-9<sup>69</sup> (caso em que se discutiu o direito à preservação ambiental e o direito à moradia dos ocupantes de localidade conhecida como Poças, Tucuns Grande e Monte - Arraial do Cabo, RJ - e que se decidiu por proteger o direito à posse da habitação).

Finalmente em 2013 o Supremo Tribunal Federal decidiu o Recurso Extraordinário nº 761680/PB que tornou-se, então, decisão paradigma. *In verbis*:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que decidiu: “PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA/PB. PRELIMINAR REJEITADA. DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÕES IRREGULARES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONFIGURAÇÃO. CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE ADEQUADO E DIREITO À MORADIA. PRINCÍPIO DA*

<sup>68</sup> RECURSO ESPECIAL Nº 403.190 - SP (2001/0125125-0), julgada pelo Superior Tribunal de Justiça. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATA ATLÂNTICA. RESERVATÓRIO BILLINGS. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ASSOREAMENTO DA REPRESA. REPARAÇÃO AMBIENTAL. Recursos especiais de Alberto Srur e do Município de São Bernardo do Campo parcialmente conhecidos e, nessa parte, improvidos.

<sup>69</sup> AgRg na MC 12594 RJ 2007/0054808-9, PROCESSO CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. MEDIDA LIMINAR. Estando em conflito o direito à preservação ambiental e o direito à moradia dos ocupantes da área, é acertada a decisão que, num primeiro momento, o do exame da medida liminar, protegeu o direito à posse de quem tem habitação no local. Agravo regimental desprovido. (STJ, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 07/05/2007, T3 - TERCEIRA TURMA).

*PROPORCIONALIDADE. APLICAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. PRECEDENTE DA TURMA.<sup>70</sup>*

Tal decisão encerrou importante discussão a respeito da demolição de 200 (duzentas) casas construídas irregularmente em área de preservação permanente composta por manguezal, no Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba.

Para resolver a problemática lide a Ministra Carmen Lúcia se valeu da ponderação de princípios de Robert Alexy que, como já foi visto anteriormente. Considerou irrazoável a demolição imediata de todos os imóveis e manteve a sentença que determinou a apresentação de um planejamento prévio para a reinstalação de seus moradores em áreas que fossem dotadas de equipamentos e serviços públicos mínimos, devendo o Poder Público a obrigação de evitar novas ocupações irregulares na área.

A despeito de o laudo de vistoria revelasse que 200 casas com estrutura precária estavam paulatinamente suprimindo a vegetação do mangue e que o solo já se encontra severamente agredido, em razão de aterros, deposição de esgotos domésticos, lixos provenientes das residências e estabelecimentos comerciais, não deixando dúvidas, acerca da degradação ambiental, o direito à moradia teve maior impacto ao entender da magistrada.

Isso porque, segundo a Lei de Introdução ao Código Civil em seu art. 5º dispõe que o juiz atenderá aos fins sociais a que a lei se dirige e às exigências do bem comum. Assim, não seria prudente, segundo a ministra, apenas acolher o pedido de demolição dos imóveis, sem antes encontrar um meio de acomodar as pessoas afetadas pela medida, inclusive com o auxílio dos órgãos de assistência social do município considerando o estado de carência material em que vive a população.

Ademais, vimos que o problema da falta de moradias tem origem remota e que devido à marginalização econômica intensificada com o advento do capitalismo criou-se a marginalização espacial nas cidades. Ainda que em geral as pessoas saibam que naquele local é proibido construir, ela não tem condições financeiras para manter-se em outro lugar.

A magistrada ressaltou, ainda, que o Poder Público tem a obrigação de evitar que ocorram novas ocupações irregulares dessas áreas. Nesse ponto, me permito refletir no sentido de que, na verdade o Poder Público quase nunca é preventivo. Em todos os lugares em

---

<sup>70</sup> Recurso Extraordinário nº 761680/PB , julgado pela Min. CÁRMEN LÚCIA em 27/08/2013 (DJe -173 DIVULG 03/09/2013 PUBLIC 04/09/2013. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24118948/recurso-extraordinario-re-761680-pb-stf>

que hoje há litígios desta natureza, só há porque os entes estatais foram apáticos às incipientes violações. Agem omissivamente, ao deixar que um número tão expressivo de residências fosse se formando e perdurando no tempo sem que medidas coercitivas fossem de imediato aplicadas. Também agem comissivamente, quando ele próprio proporciona os meios de vivência das famílias ao consolidar ligações de fornecimento de energia elétrica, por exemplo.

Nesse diapasão, segue um trecho do RE:

*Quanto à responsabilidade pelo dano ambiental, em que pese à alegação preliminar do Município de João Pessoa de que não pode responder por dano de terceiro, conforme anteriormente destacado, a Constituição Federal instituiu competência comum para União, Estados e Municípios no que tange à preservação do meio ambiente e flora, combate à poluição e zelo pelo patrimônio público e paisagens naturais (art. 23, III, VI e VII, da Constituição Federal), o que a partir de julgamentos do STF, a literatura jurídica passou a ver essa regra como verdadeiro **condomínio jurídico**, em que **todos os entes têm o poder-dever de fiscalizar, gerir e impedir danos**, dentro de suas possibilidades materiais. Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano. 'In casu, é incontestável a conduta omissiva do Município de João Pessoa na fiscalização das construções irregulares empreendidas em área de preservação permanente, localizadas no Bairro do Ipês/PB, causadoras de degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, da 'sadia qualidade de vida' à qual se refere o caput do art. 225 da CF. (grifo nosso)*

Na mesma linha de defesa da moradia, se destaca os argumentos da AC: 3887 SC 2006.72.04.003887-4<sup>71</sup> cuja Ementa é a seguinte:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À MORADIA. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. DESOCUPAÇÃO FORÇADA E DEMOLIÇÃO DE MORADIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE ANTIGA E INDISPUTADA. AQUIESCÊNCIA DO PODER PÚBLICO. DISPONIBILIDADE DE ALTERNATIVA PARA MORADIA. TERRENO DE MARINHA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA JUDICIAL. PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA, DESPEJO E DEMOLIÇÃO FORÇADAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL. PREVENÇÃO DE EFEITO DISCRIMINATÓRIO INDIRETO.*

Nesta Ação Civil Pública, houve o cuidado de tratar o despejo sob a ótica dos direitos humanos, do supraprincípio da dignidade humana e ainda ressalta o cuidado de não se promover a “discriminação indireta”. Contemplemos:

*6. Incidência do direito internacional dos direitos humanos, cujo conteúdo, segundo o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU (The Right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7),*

<sup>71</sup> AC: 3887 SC 2006.72.04.003887-4. TRF-4 - Relator: ROGER RAUPP RIOS. Data de Julgamento: 12/05/2009, TERCEIRA TURMA.

*implica que "nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade" (item 14, tradução livre), "não devendo ocasionar indivíduos "sem-teto" ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso a terra produtiva, conforme o caso, seja disponível."*

8. *Proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que o sujeito diretamente afetado seria visto como meio cuja remoção resultaria na consecução da finalidade da conduta estatal, sendo desconsiderado como fim em si mesmo de tal atividade.*

9. *Concretização que busca prevenir efeitos discriminatórios indiretos, ainda que desprovidos de intenção, em face de pretensão de despejo e demolição atinge mulher chefe de família, vivendo em sua residência com dois filhos, exercendo, de modo regular, a atividade pesqueira. 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. (grifos nossos)*

Por outro viés, em que pese acertado o cuidado tomado com as famílias e seu direito de morar, o problema desta decisão é que o cumprimento da sentença sofre críticas no sentido de que esvazia a eficácia dos dispositivos de proteção ambiental como o Código Florestal<sup>72</sup> que dispõe acerca das áreas de preservação permanente. O artigo 1º- A diz que:

*Art. 1º-A. Esta lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (...)*

Importante informar brevemente que “área de preservação permanente – APP” é toda área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, conforme artigo 3º, II, do Código Florestal.

Além disso, o termo “área urbana consolidada”, segundo o art. 3º, XXVI (que remete para o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977/09<sup>73</sup>) significa a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura

<sup>72</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

<sup>73</sup> BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

urbana implantados, a saber da *drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.*

Segundo o Município réu a decisão da ministra não altera em nada a realidade da degradação ambiental. A determinação que condiciona a demolição das casas somente após o Estado providenciar alguma alternativa de moradia para os invasores significa que, primeiro: o desequilíbrio ambiental permanece; segundo: significa premiar a ilicitude, posto que baste invadir uma área de preservação que a justiça lhe assegura a permanência até que, à custa do erário, o poder público disponibilize outra casa. O município ressalta *“O direito à moradia, não autoriza ninguém a se instalar em área de preservação permanente, nem a construir imóveis em locais de domínio público sem prévia autorização dos órgãos competentes”*. Nas palavras do procurador: *“vão, agora, ganhar uma casa à custa do erário, como prêmio por terem descumprido a lei e terem invadido e construído em um manguezal”*.

Embora este argumento seja verdadeiro para alguns casos em que há evidente má-fé em ocupar um local público, não se pode generalizar, tão pouco decidir a vida de milhares de pessoal focado em ações pontuais. O que realmente considero de suma importância é o fato de que a restauração dos processos ecológicos nem sempre é possível de ser alcançada e, ainda que o seja, por vezes o custo é tão alto que na prática sua recuperação torna-se quase impossível. Ainda assim, não é penalizando os mais pobres que se resolverá a situação. Acredito que embora acertada a posição da Ministra, ela é aparentemente benéfica.

Concordo com Fensterseifer, quando afirma que o direito fundamental social à moradia possui um âmbito de proteção compartilhado com o direito fundamental ao meio ambiente, porquanto, para a concretização do direito à moradia digna, de forma constitucionalmente adequada, essa deve se dar em um local com condições ambientais compatíveis com uma vida humana saudável.

É evidente que existência de moradia em áreas degradadas ou com altos índices de contaminação (do solo, do ar e dos recursos hídricos) viola não só o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, mas o direito à própria moradia (bem como o direito à saúde)<sup>74</sup>. No entanto, não é derrubando moradias miseráveis que ambos os direitos serão harmonizados.

---

<sup>74</sup> Ibid., p.86.



É preciso pensar além, investir em reais políticas de saneamento e educação ambiental, pois sem isso, novos locais serão infinitamente degradados.

O grande problema é que em geral operadores do direito ainda se valem de pouca e limitada reflexão acerca especificamente do tema. É mais comum encontrar estudos sobre a questão feitos por arquitetos que por juristas. Inclusive, é raríssimo encontrar a disciplina de Direito Urbanístico nos cursos de graduação em Direito no Brasil. O que se encontra, são textos radicalmente defensores de um ou de outro direito. A consequência disso é que o direito acaba atuando de maneira paliativa, com soluções a curto prazo que não vislumbram um futuro. Por isso, o próximo tópico é destinado a levantar importantes considerações, com auxílio de diversas áreas do conhecimento, a respeito desta problemática.

### **2.3. Contribuições científico-sociais e uma percepção acerca da atuação do mercado imobiliário na problemática em tese.**

Considerando o déficit habitacional já mencionado no capítulo I deste trabalho e a necessidade urgentíssima de proteger o meio ambiente, não é de se espantar que a quantidade de litígios que envolvem ambos os direitos fundamentais seja imensurável.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, muitas cidades brasileiras que sofrem com a forte exclusão social que comandou nossa história se revelam nos assentamentos habitacionais da população de baixa renda. Grandes contingentes vivem em moradias precárias, carentes de infraestrutura urbana e localizadas em áreas ambientalmente frágeis. Na maioria dos casos, trata-se de comunidades em situação de extrema vulnerabilidade a desastres que decorrem de inundações, enxurradas, ou deslizamentos de terra, e colocam em risco a vida humana, de forma cada vez mais frequente em função das mudanças climáticas.

Toda essa problemática tem sido tratada pelos poderes públicos de maneira pontual. Além disso, as informações jurisprudenciais nos permitem concluir que o novel direito ambiental tem sido, por vezes, interpretado de forma implacável, sobretudo quando há interesses secundários ao próprio meio ambiente. Interesses estes que revelam que o direito sempre foi e continua sendo meio de legitimar as vontades do modelo capitalista.

Segundo Ana Fani Alessandri Carlos, o uso e a ocupação do solo nos espaços urbanos evidenciam características do modo de produção capitalista, especialmente marcado pela propriedade privada, pelo qual o próprio espaço se torna objeto. É o “espaço-mercadoria” em detrimento do espaço como um direito. Neste sentido a terra urbana se torna objeto de compra e venda que visa impulsionar a própria acumulação de capital. O uso do espaço urbano subordina-se cada vez mais aos interesses do mercado imobiliário e, ousa-se dizer, que as leis são criadas ou mudadas para satisfazer o sistema. O que se percebe é que, muito mais que em virtude de uma preocupação ambiental propriamente dita, as constantes formações e demolições de moradias urbanas se originam da “dança” dos interesses capitalistas.

Não é difícil verificar que o poder público cria e modifica suas leis conforme o mercado exige. O que antes era visto com desdém, ganha outra “silhueta” conforme novas ideologias são implantadas na sociedade. Um exemplo claro é o processo de “pacificação” do Morro do Vidigal no Rio de Janeiro. Segundo Jacques Denis, o Vidigal é um morro que se situa de

frente para o mar, na continuidade do Leblon e de Ipanema. Em 2010, tropas da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) tomaram o lugar, com o intuito único de levar a paz à comunidade. Hoje, está sendo planejado a implantação de um restaurante francês e um hotel cinco estrelas. Casas noturnas caríssimas já foram consolidadas no alto do morro com a promessa de uma vista privilegiada do nascer do sol aos novos visitantes. Será que os moradores do Vidigal conseguirão se manter em sua comunidade?

A questão da revitalização do Cais Mauá em Porto Alegre também tem gerado polêmica pelo fato de que o Projeto inicial, com foco inteiramente ambiental, foi modificado para proporcionar a construção de duas torres comerciais e shopping Center junto ao Guaíba . No último capítulo deste trabalho será apresentado o Projeto Orla de recuperação do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande, que pretende, entre outros objetivos, remover moradores da Orla sob o argumento da degradação ambiental. A argumentação, em que pese seja considerável, não tem alicerce fático para se efetivar, como será visto.

Do exposto, infere-se que onde antes o capitalismo urbano via áreas indesejadas, hoje vê potencial lucrativo. Segundo Maricato, vivemos em um cenário de “faz de conta geral”, onde a legislação, urbana e ambiental é bastante detalhada e avançada até mesmo no plano internacional, mas aplicada de acordo com as circunstâncias em que há interesses secundários e apenas a uma parte do território <sup>75</sup>. Nas palavras da autora:

*“A festejada e nova legislação urbanística é uma referência longínqua para uma boa parte das cidades onde a contravenção é uma determinação de sobrevivência. Em tal cenário de um “faz de conta geral”, onde a legislação urbana e ambiental é bastante detalhada e avançada (até para o contexto internacional), mas aplicada de acordo com as circunstâncias e apenas a uma parte do território, aplicam-se perfeitamente construções teóricas como “as ideias fora do lugar” ou o “caráter ornamental do saber”, assim como a distância entre a retórica e a prática. A parafernália normativa e burocrática relacionada à regularização urbanística e ambiental no Estado brasileiro é notável. O mesmo não acontece com as tarefas operacionais ou de fiscalização para o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo.*

*O que sobra para os pobres são áreas ambientalmente frágeis, inadequadas para ocupação residencial – mangues, bacias de mananciais, dunas, beira de rios e córregos, várzeas, encostas íngremes – que não interessam ao mercado já que sua ocupação é proibida por lei.<sup>76</sup>*

---

<sup>75</sup> Maricato, pág. 133.

<sup>76</sup> Ibid., p.134.

Com efeito, apesar das conquistas legislativas, as cidades não lograram êxito. Não houve mudanças significativas no campo urbanístico<sup>77</sup>. Na verdade, há falta de racionalidade no que tange aos investimentos para a sustentabilidade urbano-ambiental. Não há um bom aproveitamento dos recursos públicos em prol da sociedade toda. Enquanto ocorreram cortes nas políticas de transporte, habitação e saneamento, com profundos impactos sobre as cidades, houve transferência mássica de recursos públicos para a esfera financeira privada por meio do pagamento dos juros da dívida<sup>78</sup>.

Além disso, Ermínia ressalta que como a proximidade física de moradias pobres tem impacto sobre a desvalorização de propriedades, na cidade formal o esforço para afastá-la é constante. *“Conservar os pobres na ilegalidade quando ela mesma se apropriou ilegalmente da maior parte do patrimônio em terras públicas parece ser o ponto de honra da elite brasileira”*.

Por fim, o que se conclui é que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, no campo ou na cidade e continua sendo expulsa dos espaços ao bel prazer do mercado. E o meio ambiente é apenas um coringa neste jogo.

---

<sup>77</sup> Ibid.,p.145.

<sup>78</sup> Ibid.,p96.

### CAPÍTULO III

#### **DO CONFLITO ENTRE “MORADIA” E “MEIO AMBIENTE” EM RIO GRANDE: Estudo de Caso a respeito do Projeto Orla de Revitalização do Saco da Mangueira.**

Com o objetivo de melhor compreender e visualizar a temática proposta neste trabalho, este capítulo dedicar-se-á a apresentar e analisar o Projeto Orla de Revitalização da Orla do Saco da Mangueira na cidade de Rio Grande/RS. Em apertada síntese, será apresentada a estrutura, formação e pretensões do Projeto, além de averiguar o contexto histórico-social das ocupações na Orla, a realidade socioeconômica dos moradores, para, então, entender como está sendo alinhavado o conflito existente entre o direito de morar e a busca pela preservação do ambiental em Rio Grande.

Conforme Maricato, *a ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa*. A desinformação sobre a história da própria cidade e sobre o seu orçamento municipal é causa para o que a autora denomina de “*analfabetismo urbanístico*”. Portanto, conhecer o local onde se mora é primordial para compreender e lutar pelos direitos fundamentais que se quer.

*“...não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão. Construir um novo paradigma sobre as cidades, ainda que no contexto da periferia do capitalismo (ou seja, repetindo, não estamos no campo revolucionário) exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio ou longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses”.*<sup>79</sup>

Para tanto, foram realizados questionários à Advocacia Geral da União, Ministério Público Federal, Defensoria Geral da União acerca do Projeto Orla. Foi feita colheita de dados nas Secretarias de Meio Ambiente e de Mobilidade Urbana e Acessibilidade da Prefeitura de Rio Grande, bem como IBAMA e FURG. Além da leitura de diversos estudos e referenciais bibliográficos.

---

<sup>79</sup> MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011, p. 45.

### 3.1. Do contexto atual.

Recentemente o jornal local “Agora” noticiou um estudo, realizado pela professora do Instituto de Oceanografia da Universidade Federal de Rio Grande, Maria da Graça Zepka Baumgarten, que revelou a degradante situação das margens e águas do Saco da Mangueira no município riograndino. A notícia traz, ainda, o alerta do engenheiro mecânico, hidráulico e de saneamento João Ivo Avelandra de Souza sobre o perigo de a enseada desaparecer dentro de 30 ou 40 anos, devido ao que denominou “engordamento das margens”<sup>80</sup>.

Preliminarmente, cabe ressaltar que o Saco da Mangueira é uma enseada semifechada conectada à Lagoa dos Patos, no litoral sul do Rio Grande do Sul. A área é rica em biodiversidade costeira e é de grande valia para a economia pesqueira do município de Rio Grande<sup>81</sup>. No entanto, o desordenado crescimento industrial e populacional, cumulado à falta de consciência ambiental e ao descumprimento das leis ambientais, tem levado às águas da enseada a um triste prognóstico de catástrofe ambiental.

Diante disso, foi pensado, na Gestão do então prefeito Fábio de Oliveira Branco, o “Projeto Orla”. Com o objetivo de revitalizar as margens da enseada localizadas entre a Ponte dos Franceses e a Ponte Preta. A grande problemática que se insurge e é foco deste trabalho é a de remoção de famílias pobres que vivem irregularmente na Orla.

Importante dizer que, embora o Projeto não tenha, teoricamente, chegado à etapa que pretende dar início às remoções de famílias na Orla do Saco da Mangueira, a verdade é que na prática isso já vem acontecendo. Segundo a União (em resposta às perguntas feitas em forma de questionário realizado por mim à PSU-Rio Grande, ações de reintegração de posse já foram ajuizadas em várias áreas do município, inclusive do Saco da Mangueira. Vejamos um trecho do questionário:

---

<sup>80</sup> Notícia de jornal local. Disponível em: <http://jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=3&n=61227>

<sup>81</sup> Informações do IBAMA. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>

Acadêmica: Ediani da Silva Ritter

Professor orientador: Jaime John

QUESTIONÁRIO PARA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - PSU RIO GRANDE

**1) A PSU-Rio Grande tem conhecimento do Projeto-Orla de revitalização do Saco da Mangueira?**

Sim, inclusive tem participado de ações visando a sua implementação, dentro de sua esfera de atribuições.

**2) A União tem interesse em áreas localizadas no entorno da enseada? Justificativa legal.**

Sim, pois todas as margens da Lagoa dos Patos, na altura em que envolve o Município de Rio Grande, são de propriedade da União até uma certa distância em direção à terra, na condição de "terreno de marinha" ou "acrescido de marinha". A fundamentação legal dessa propriedade é deveras longa, embora, de forma resumida, possa-se dizer que tem previsão atual na Constituição Federal, artigo 20, VII, em combinação com os artigos 2º e 3º do Decreto-Lei 9.760/1946.

**3) Tem atuado ativamente neste Projeto? Se sim, de que maneira?**

A União tem atuado de forma ativa, dentro de suas possibilidades materiais e institucionais. Tem ajuizado ações de reintegração de posse contra quem detém os terrenos de marinha de forma irregular e danosa ao meio ambiente ou a outros interesse sócio-econômicos relevantes (tais como as ocupações que dificultam o desenvolvimento das atividades portuária e pesqueira, ou que ocupam áreas destinadas a projetos sociais como o Minha Casa Minha Vida, que reorganizam a cidade, ao fornecer não só moradia, mas também infraestrutura mínima para o bem-estar da população de baixa renda), além de, por outro lado, tem buscado a regularização em favor de quem detém esses terrenos públicos de forma irregular mas não danosa.

A Defensoria Pública da União em Rio grande também confirma a existência de inúmeras ações para a retirada e demolição de moradias na Orla e faz importantes considerações na defesa da moradia. Contemplemos:

Acadêmica: Ediani da Silva Ritter

Professor orientador: Jaime John

QUESTIONÁRIO PARA A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO (Rio Grande-RS)

1) A DPU em Rio Grande tem conhecimento do Projeto-Orla de revitalização do Saco da Mangueira?

Sim, mas mais direcionado à população carente envolvida que propriamente ao meio ambiente em si.

2) Tem atuado ativamente neste Projeto? Se sim, de que maneira?

Na realidade a atuação da Defensoria Pública da União (DPU) não se dá de forma ativa no projeto em si, foco de atribuição do Poder Executivo local. A intervenção da Defensoria Pública da União (DPU) se dá na proteção do interesse social da moradia da população. Em suma, como se dará a realocação dessa população ali residente. Não esquecendo que o Homem também é parte do meio ambiente e este deve ser pensado em sua totalidade, em especial frente à camada mais vulnerável da população. Não esqueçamos que por conta (em grande parte) da brutal especulação econômica dos imóveis em Rio Grande, a população mais carente acaba por ser "empurrada" para os limites da cidade. Esse é um fenômeno, infelizmente, muito comum (vide as favelas que são claro produto do que aqui falo). Só que em Rio Grande, esses limites da cidade são áreas de preservação permanente ou que possuem algum tipo de proteção ambiental. Ora, para onde essas pessoas iriam então? Expulsaríamos de Rio Grande? E os direitos fundamentais deles, tal qual a liberdade de ir e vir? Como equalizamos esses problemas? A resposta é complexa, mas com certeza não é criminalizando essas pessoas.

O Ministério Público Federal (MPF), igualmente confirma a existência de ações desse caráter no Saco da Mangueira. Foi-me disponibilizado conhecer alguns inquéritos, onde pude perceber que a atuação do *parquet* nesta cidade tem sido bastante rígida. O MPF explicou que frequentemente as pessoas mais carentes vão aterrando a enseada com estacas, pneus e concreto para construir suas casas. Já as com potencial econômico maior constroem verdadeiras obras de engenharia, com a participação de empresas de concreto. De qualquer forma o seu papel é cobrar dos poderes públicos que impeçam novos aterros e que coloque em prática a revitalização da enseada<sup>82</sup>.

Portanto, antes que se imagine que o Projeto Orla é apenas utopia, devemos alertar que na prática ele já está acontecendo e devemos conhecer suas pretensões para que se possa verdadeiramente discutir e proteger direitos. Do exposto, passemos para a exposição e considerações a respeito do Projeto e as informações que ele nos disponibiliza acerca da população que reside na Orla do Saco da Mangueira.

<sup>82</sup> Exemplos de alguns processos no Saco da Mangueira: a Ação Reivindicatória n. 2004.71.01.003331-0; Ação Civil Pública (processo n. 2000.71.01.000936-3); Ação Penal (processo n. 2000.71.01.001656-2; ACP (processo n. 2005.71.01.000022-9; Ação Penal n. 5000156-39.2010.404.7101;



### 3.2. Projeto Orla: Formação, localização, estrutura e pretensões;

Segundo a Secretaria do Meio Ambiente municipal, o Projeto Orla foi pensando com vistas a se obter a revitalização do corpo hídrico da enseada. Para tanto, a prefeitura do município (gestão Branco) abriu licitação para estudo de concepção para revitalização. A empresa vencedora da licitação foi a Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda que assinou o contrato<sup>83</sup> com a Prefeitura de Rio Grande em 2012. Com isso, além de “favorecer a circulação viária na malha urbana e o acesso ao centro da cidade”, se espera recuperar essa “importante área da cidade, de grande interesse e validade cênica, paisagística, com potencial de recreação e lazer”.

A respeito da área de abrangência do Projeto temos que o mesmo abrange Detalhando-se o mapa acima, infere-se que o projeto abrange as áreas do *aterro da Ponte dos Franceses até o limite oeste do lote da Av. Rheingantz nº 119 (Extensão da Orla 1.640,00m e 150,00m largura da Orla); O limite oeste do lote da Av. Rheingantz nº 119 até a Rua Francisco Cardone (Vila Bernadeth) (Extensão da Orla 4.800,00 m e 70,00m largura da orla); área entre a Rua Francisco Cardone (Vila Bernadeth) e lado oeste do Condomínio Waldemar Duarte (Extensão da Orla 3.470,00m e 50,00m largura da Orla); e do lado oeste do Condomínio Waldemar Duarte até a Ponte Preta, na BR-392 (Extensão da Orla 1.875,00 m e 50,00m largura da Orla)*<sup>84</sup>.

Para melhor reconhecimento dos locais, o mapa a seguir destaca, pela linha amarela, as margens do Saco da Mangueira que são alvo do projeto:

---

<sup>83</sup> Os principais dados e informações que permitem caracterizar o referido contrato de prestação de serviços de consultoria são os seguintes: Modalidade/Identificação da Licitação: Concorrência Pública – Edital 006/2012; Data da Licitação: 1º de junho de 2012; Identificação do Contrato: nº 134/12/SMMA; Data da Assinatura do Contrato: 05 de julho de 2012; Ordem de Serviço para Início dos Serviços: 09 de julho de 2012; Prazo de execução dos Serviços: 16 meses; Data prevista de Encerramento do Prazo Contratual: 09 de novembro de 2013; Valor do contrato: R\$ 1.408.682,43; Origem dos Recursos Financeiros: SMMA/PMRG; PAC Saneamento Básico; Material disponível na Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Rua General Bacelar, nº 503, Centro - Rio Grande/RS.

<sup>84</sup> RELATÓRIO DOS LEVANTAMENTOS SOCIOECONÔMICOS (SUBPRODUTO 2.1)- Código do Relatório: EG0163-R-EC-ORLA-LS-01. 27/09/2013



FONTE: Estudo de Concepção da Engeplus (2013)

Sobre a estrutura, nove etapas devem ser seguidas. Quais sejam:

*“- ETAPA 01 – PLANEJAMENTO INICIAL DOS SERVIÇOS E DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL: corresponde ao planejamento detalhado dos serviços e da participação social no planejamento;*

*- ETAPA 02 – REALIZAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO PARTICIPATIVA: corresponde aos levantamentos socioeconômicos e a realização da mobilização participativa propriamente dita;*

*-ETAPA 03 – REALIZAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS AEROFOTOGRAFAMÉTRICO, TOPOGRÁFICO CADASTRAL E GEOTÉCNICO: corresponde a realização dos levantamentos de campo imprescindíveis para o planejamento da área;*

*- ETAPA 04 – LEVANTAMENTOS/DIAGNÓSTICO DA INFRAESTRUTURA URBANA E ESTUDO DE URBANISMO: corresponde ao diagnóstico da situação atual da área, projeções futuras, análise e seleção de alternativas para o empreendimento, bem como o estudo urbanístico da alternativa recomendada;*

*- ETAPA 05 – ESTUDO DE CONCEPÇÃO DOS SISTEMAS DE ESGOTO SANITÁRIO: corresponde ao planejamento dos sistemas de coleta e condução dos esgotos sanitários;*

*- ETAPA 06 – ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE DRENAGEM SUSTENTÁVEL: corresponde ao planejamento das redes e demais estruturas de coleta das águas pluviais;*

*- ETAPA 07 – ESTUDO DE CONCEPÇÃO DE SOLUÇÕES PARA AS ÁREAS DE RISCO E CONTENÇÕES: corresponde ao planejamento das obras e medidas de contenção de cheias, erosões de margens, etc.;*

- *ETAPA 08 – ELABORAÇÃO DO ESTUDO AMBIENTAL DAS INTERVENÇÕES PROPOSTAS: correspondente aos estudos ambientais preliminares para verificar a viabilidade do licenciamento ambiental do empreendimento;*

- *ETAPA 09 – ENTREGA DO RELATÓRIO FINAL: corresponde a reunião e edição de todos os produtos técnicos sob a forma de relatório final.” (RELATÓRIO DOS LEVANTAMENTOS SOCIOECONÔMICOS. SUBPRODUTO 2.1., pág.16)*

Segundo a Secretaria do Meio Ambiente de Rio Grande, atualmente o projeto concluiu a 4º etapa (corresponde ao diagnóstico da situação atual da área, projeções futuras, análise e seleção de alternativas para o empreendimento, bem como o estudo urbanístico da alternativa recomendada) e está trabalhando na 5º fase, qual seja: o planejamento dos sistemas de coleta e condução dos esgotos sanitários.

Importante ressaltar que a questão de maior interesse deste trabalho, da remoção das famílias consideradas “degradantes” do meio ambiente, não está explícita nas etapas do projeto. Todavia, é referida no corpo do “*Levantamento dos problemas relacionados com o saneamento básico*”<sup>85</sup>, que é o segundo relatório do Levantamento Socioeconômico, concluso em dezembro de 2014. Segue o trecho, da página 13 do referido estudo:

*“Para tanto, deverão ser alcançados os seguintes objetivos específicos:*

- *Planejar e executar os trabalhos de levantamento e estudos relacionados ao ordenamento urbanístico e ambiental da área de abrangência;*
- *Sensibilizar e mobilizar a população das ocupações informais quanto aos trabalhos de ordenamento urbanístico, no sentido de promover sua participação nas atividades de elaboração do plano de uso e ocupação;*
- *Elaborar estudo de viabilidade ambiental preliminar ao posterior licenciamento;*
- *Elaborar e executar **plano de mobilização participativa** e levantamento de dados de imóveis e população **para realocação das famílias** que ocupam irregularmente áreas de risco e ambientalmente sensíveis, bem como daquelas que irão interferir com o projeto urbanístico e de infraestruturas, atendendo as necessidades de remoção identificadas nos estudos ambientais e socioeconômicos;*
- ***Cadastrar a população a ser realocada e programar o reassentamento involuntário.**” (Levantamento dos problemas relacionados com o saneamento básico. 2014. Pág. 13 g.n.)*

Como o meu objetivo é defender a não remoção das famílias, é indispensável que se demonstre e analise o estudo socioeconômico feito pela Engeplus, a começar pelo contexto histórico das ocupações das margens da enseada. Segue-se, pois.

---

<sup>85</sup> RELATÓRIO DOS LEVANTAMENTOS SOCIOECONÔMICOS: LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS RELACIONADOS COM O SANEAMENTO BÁSICO. EG0163-R-EC-ORLA-LS-02-01. Volume II. 22/12/2014

### 3.3. Do processo histórico de ocupação da Orla do Saco da Mangueira

A cidade de Rio Grande passou por diferentes fases em seu processo de desenvolvimento econômico. Foi suporte à economia agropecuária sulina no Século XVIII, e também ponto central do comércio de importação-exportação ao longo do Século XIX, sendo o Porto do Rio Grande de fundamental importância na definição da economia local e regional.

Segundo Paulo Salati de Souza, a localização estratégica e geopolítica da região sul da Lagoa dos Patos fizeram com que os portugueses e espanhóis travassem intensos conflitos pela posse das terras. Em 1737, os portugueses, representados por José da Silva Paes, com intuito de tomar assento urbano, construíram a fortaleza-presídio de Jesus-Maria-José e o porto, dando início à Vila do Rio Grande de São Pedro<sup>86</sup>.

Até o ano de 1750 as atividades portuárias e comerciais intensificaram-se devido ao início do ciclo do charque no Rio Grande do Sul. Assim, as exportações de charque oriundas das charqueadas pelotenses tornam a Vila do Rio Grande, através do seu porto “velho”, um importante centro econômico<sup>87</sup>.

Dois anos depois, a imigração açoriana chega à cidade em número colossal que chegou a representar 75% da população urbana de Rio Grande<sup>88</sup>. Muitos comerciantes passaram a instalar filiais de casas comerciais do Rio de Janeiro e outras localidades, corroborando para a cidade se tornar o principal centro de comércio da região<sup>89</sup>.

Em 1804, com a instalação da Alfândega do Rio Grande - que assinala a importância da localidade na importação e exportação de mercadorias e de matérias primas – e com as obras de dragagem do Cais e construção do Porto Novo, Rio Grande vislumbra um abrupto crescimento urbano<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> SOUZA, Paulo Ricardo Salati de. Áreas urbanas desfavorecidas do município de Rio Grande/RS. 2011. 118f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2011. Documentos e dissertações do curso de geografia da Universidade Federal do Rio Grande. Disponível em: <http://www.posgeografia.furg.br/index.php/documentos/dissertacoes?download=84%3Adissertacao-paulo-ricardo-salati-de-souza&start=20>

<sup>87</sup> SOUZA, Paulo Ricardo Salati de. 2011.

<sup>88</sup> TORRES, Luiz Henrique. Brasilidade e platinidade na historiografia do Rio Grande do Sul (1819 – 1975): Rio Grande: Editora da FURG, 2004. Pág. 53

<sup>89</sup> TORRES, Luiz Henrique. 2004. Pág. 64

<sup>90</sup> SALVATORI, 1989, p.30 apud SOUZA, 2011.

Em 1835, a vila tornou-se oficialmente a cidade do Rio Grande. Neste período, a cidade se destacou como uma das mais ricas e importantes do Rio Grande do Sul, com um grande desenvolvimento industrial e urbano<sup>91</sup>.

A partir de 1870, com as construções da via férrea Rio Grande/ Bagé e do Cais do Porto Velho, o município é marcado por uma intensa industrialização. A Fábrica Rheingantz – antiga empresa de fiação e tecelagem de projeção nacional – abrigou em seu entorno milhares de empregados, formando um parque industrial com habitações aos funcionários<sup>92</sup>.

O crescimento industrial criou a necessidade de se construir um moderno e amplo acesso às embarcações com maior potencial cargueiro. O Porto Novo e os Molhes da Barra foram, então, construídos no final do século XIX. Ambas as obras demandaram imensa mão de obra que veio de diversos lugares. Consoante Torres, neste período a ocupação da cidade começa a crescer novamente. Como um limite urbano, implantou-se a Cidade Nova destinada à expansão urbana com ruas largas e quadras retangulares. Foi a primeira ação de planejamento urbano da cidade de Rio Grande<sup>93</sup>.

A partir de aterros das margens norte do Saco da Mangueira foi construído a Refinaria de Petróleo e junto dela o estabelecimento de conjuntos residenciais. A criação de novos loteamentos sofreu um *boom* a partir da década de 1950, visto que qualquer hectare de terra, ou menos, seria transformado em lotes urbanos e na comercialização de terras, colocando fim na expansão de uma cidade planejada<sup>94</sup>.

Ainda segundo o mesmo autor, é nesse momento que um novo fenômeno urbano se incorpora na cidade: as vilas. O processo de industrialização e a farta mão de obra disponível acentuaram discrepância entre os atores sociais envolvidos, ocasionando um processo descontínuo de urbanização, no qual muitas moradias foram erguidas em locais sem a mínima infraestrutura. Dessa forma os bens ambientais passam a não ser distribuídos de forma igual, sendo que para a população menos favorecida socioeconomicamente sobram as áreas mais alagadiças e seus arredores através da efetivação de aterros, ocasionando o surgimento de moradias precárias na cidade.

---

<sup>91</sup> MARTINS, S. F. Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990). : Editora da FURG, 2006.

<sup>92</sup> TORRES, Luiz Henrique, 2008.

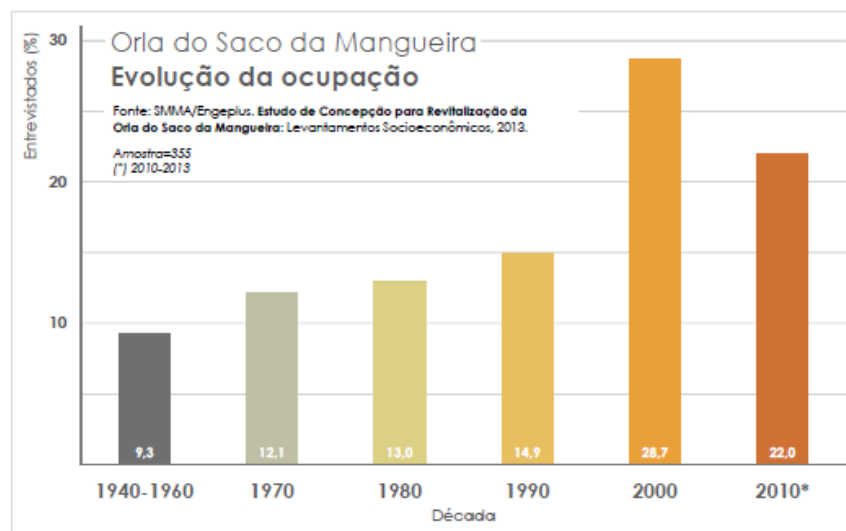
<sup>93</sup> TORRES, Luiz Henrique. 2008. Pág. 71

<sup>94</sup> MARTINS, 2006 apud DUMITH et al., 2008

Nas décadas de 70 e 80, a instalação do Superporto e do distrito industrial sobre o pontal da Mangueira, promoveu imensas modificações geomorfológicas, visto que dunas foram terraplenadas e arroios e banhados desapareceram. Entretanto, o desenvolvimento fabril ficou aquém do anunciado e a farta demanda de mão de obra atraída no momento das obras permaneceu na cidade, engrossando a periferia. Em decorrência do crescimento econômico e do aumento da população houve a ampliação dos terrenos acrescidos junto às margens da Lagoa dos Patos e Saco da Mangueira<sup>95</sup>.

Segundo a Engeplus, atualmente reside na Orla aproximadamente 14 mil habitantes sendo que ¼ residiam em outro local do bairro, mas por motivos como a proximidade do local de trabalho, vieram morar na Orla. As pessoas que vieram de outro município representam 15,5%. Considerando somente estes últimos, confirmou-se que a grande maioria veio de outro município desde Estado (76,4%). Outros cerca de 1/5 (21,8%) vieram dos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pernambuco, São Paulo, Bahia e Minas Gerais. Entre os que vieram de outros municípios gaúchos, observa-se que boa parte tem origem em municípios do sul do Estado, principalmente São José do Norte (14,5%). E apenas 5,4% dos moradores sempre residiram no local.<sup>96</sup>

O gráfico abaixo demonstra através do tempo de residência dos moradores da Orla um longo processo de ocupação, bem condizente com a descrição dos processos históricos mencionados acima. Vejamos:



FONTE: Estudo de Concepção da Engeplus (2013), p. 32.

<sup>95</sup> RELATÓRIO DOS LEVANTAMENTOS SOCIOECONÔMICOS (SUBPRODUTO 2.1)- Código do Relatório: EG0163-R-EC-ORLA-LS-01. 27/09/2013

<sup>96</sup> Estudo de Concepção da Engeplus (2013), p. 33.

Da imagem é possível verificar que a população da orla cresceu juntamente com a economia do município. É conhecimento geral que a cidade de Rio Grande recebeu, nos últimos anos, avantajados recursos para atualização da atividade portuária, configurando-se em um dos principais e mais importantes portos brasileiros<sup>97</sup>. A presença e a consolidação do polo naval têm revitalizado a indústria de bens e serviços na cidade, gerando empregos diretos e indiretos e, concomitantemente, a busca por moradias.

Ocorre que a cidade nunca investiu em mobilidade urbanística, tão pouco proporciona residências adequadas para os imigrantes, mesmo porque, nem seus próprios cidadãos contemplam esse direito. O resultado desse contínuo desleixo com a política urbana da cidade ocasionou uma gigantesca especulação imobiliária que, como em todo o Brasil, arrasta as populações menos favorecidas economicamente para a ilegalidade. As áreas no entorno da enseada vão sendo continuamente invadidas e aterradas por moradores que buscam um lugar onde morar. A cidade cresceu e o investimento em moradia, saneamento básico, infraestrutura das ruas, entre outros, continuou inerte.

Atualmente o que se percebe é um enorme número de residências irregulares no entorno do Saco da Mangueira, com conseqüente degradação ambiental e um interesse repentino do poder público em retomar pra si tais terrenos dantes considerados periferias de pouco interesse imobiliário. Nesse contexto de especulação imobiliária, valorização de áreas ocupadas irregularmente e projeções ambientais catastróficas, é que trataremos do Projeto Orla de revitalização das margens norte-oeste-sul do Saco da Mangueira.

---

<sup>97</sup> Informações sobre o Porto de Rio grande. Disponível em: [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_conheca.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php)

### 3.4. Do atual perfil socioeconômico dos moradores

A maioria da população residente investigada na Orla do Saco da Mangueira é composta de pessoas do sexo feminino (51,4%), é predominantemente jovem, tendo apenas 10,9% da população com 65 anos de idade ou mais. Isso sugere que a população local padece em qualidade de vida, pois sabe-se que ampliação dos serviços essenciais, sobretudo os de saneamento básico promovem a melhoria nas condições gerais de saúde da população. Essa melhoria das condições de vida de uma população reflete, em longo prazo, no estreitamento da base (jovem) e alargamento das faixas superiores (idosos) da pirâmide.

No que tange à educação, o Estudo revela um percentual significativo de analfabetismo (9,6%), considerando se tratar de uma ocupação na zona urbana do município, onde a oferta dos serviços educacionais é maior. A população não alfabetizada é maior nos grupos etários mais jovens e nos grupos etários mais envelhecidos. No grupo etário dos 7 a 14 anos esse percentual sugere a presença de condições desiguais no processo de alfabetização nas séries iniciais e distorções idade-série, de crianças de 7, 8, e 9 anos de idade<sup>98</sup>.

Além disso, foi possível verificar que 41,1% da população investigada na Orla do Saco da Mangueira possui o ensino fundamental completo. Por outro lado, metade da população não possui o ensino fundamental completo (20,7%) ou o ensino médio completo (20,4%)<sup>99</sup>. Acrescenta, ainda, que apenas 3,8% da população da Orla possui ensino superior completo, tendo em vista que quase 60% da população possui 25 anos e mais de idade. Da mesma forma, somente 1,7% da população possui educação infantil, sendo que 8% da população total é composta por crianças de 0 a 6 anos de idade<sup>100</sup>.

Com relação ao trabalho, 37,0% da população é formada por pessoas que estão ocupadas formal ou informalmente no mercado de trabalho e 24,1% não ocupadas. Uma parcela significativa da população (16,4%) é composta de aposentados. Fruto da grande demanda por empregados que o município vivencia atualmente, a maior parte da população possui um trabalho com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). As inúmeras oportunidades de trabalho para atender o polo naval, principal setor da economia do município, também reflete no significativo percentual de pessoas que trabalham por conta própria (23,0%). Uma parcela menor (12,2%) informou que trabalha sem CTPS. As quinze principais profissões informadas foram: Trabalhador da construção civil, Serviços gerais,

<sup>98</sup> Estudo de Conceção da Engeplus (2013), p. 36.

<sup>99</sup> Estudo de Conceção da Engeplus (2013), p. 37.

<sup>100</sup> Estudo de Conceção da Engeplus (2013), p. 38.



Diarista, Vendedor, Balconista, Professor, Motorista, Motoboy, Auxiliar administrativo, Empregada doméstica, Atendente, Cuidador, acompanhante de idoso, babá e Pescador<sup>101</sup>. Destaque-se que as quinze profissões predominantes da população da Orla necessariamente necessitam residir próximo ao centro da cidade e Pólo Naval.

A renda familiar média mensal foi de R\$ 1.944,77 (a renda familiar registrada variou de zero (sem renda) a R\$ 13.000,00). A pesquisa mostra que mais da metade (56,1%) apresentou renda familiar até 2,5 salários mínimos. Outros 38,6% dos domicílios estavam acima dessa faixa, o equivalente a mais de R\$ 1.695,00, sendo que 27,9% possuía renda entre mais de 2,5 a 5,0 sm e 10,7% mais de 5 salários mínimos<sup>102</sup>. Excetuando-se os residentes dos condomínios de elevado padrão, a grande maioria dos moradores da Orla vivem na pobreza.

Sobre evidências da saúde da população da Orla do Saco da Mangueira, bem como do percentual de pessoas com necessidades especiais. Do total de pessoas, obteve-se informação de que 16,9% delas adoeceram no ano anterior. Quanto ao tipo de doença ou enfermidade, quase metade da população investigada (45,6%) se distribui em 20 doenças principais, sendo a gripe a principal informada (11,4%). Entre as demais, destacam-se bronquite (4,1%), problemas na coluna (3,6%), problemas cardíacos (3,6%) e sinusite (3,1%). O mais interessante é que não consta da lista a principal doença que atinge moradores de áreas onde frequentemente o nível da água sobe, alagando residências e provocando epidemias de leptospirose.

Quanto ao esgotamento sanitário na Orla do Saco da Mangueira é o maior desafio para garantir melhores condições de moradia e de saúde da população, bem como contribuir para a qualidade do meio ambiente. A grande maioria dos domicílios possui fossa séptica (73,8%), sendo que apenas 11,8% dos domicílios estão ligados à rede geral de esgoto. Cerca de 10% dos domicílios lançam seu esgoto diretamente na Orla do Saco da Mangueira.

Por derradeiro, coube verificar a opinião dos moradores a respeito do futuro realocamento de moradias e o desejo de permanecer (ou não) em suas residências.

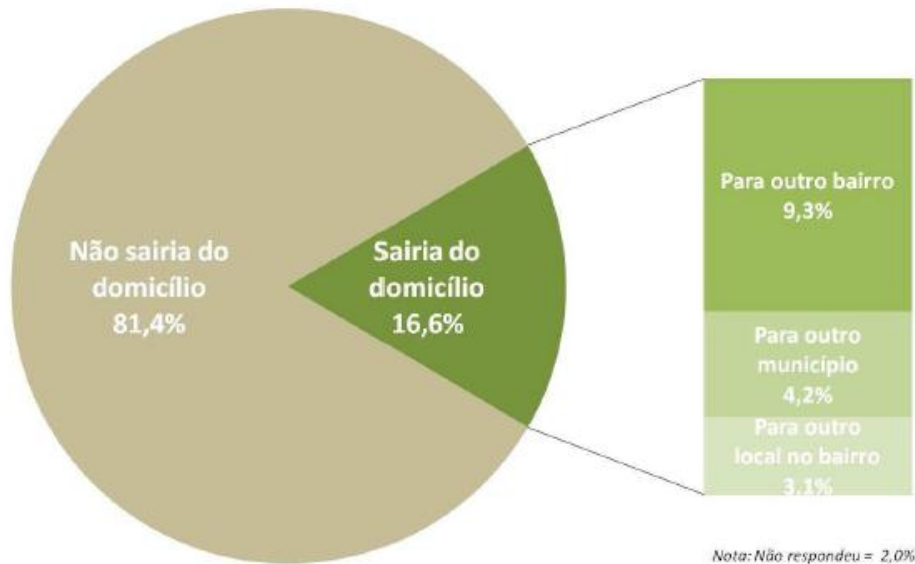
A pesquisa quantitativa demonstrou que 81,4% dos entrevistados não querem sair de suas casas. O percentual de 3,1% afirmou que só sairia se fosse disponibilizado outro domicílio no mesmo bairro. Somados, 84,5% dos moradores da Orla não desejam ser

---

<sup>101</sup> Estudo de Concepção da Engeplus (2013), p. 42 - 43.

<sup>102</sup> Estudo de Concepção da Engeplus (2013), p. 43.

afastados de seu habitat. Apenas 11,5% dos moradores aceitariam a condição de mudança, conforme pode ser verificado na figura abaixo:



(Fonte: Estudo de Concepção para a revitalização da Orla do Saco da Mangueira - Relatório dos Levantamentos Socioeconômicos, p. 71.)

Por fim, foi levantada a questão do interesse por parte dos moradores de terem suas residências removidas pelo Projeto. O resultado era evidente. A grande e esmagadora maioria não deseja sair do local onde vivem, mesmo que tenham que viver diariamente em locais íngremes. A psicologia é capaz de explicar esse fato, pois o ato de morar e se sentir confortável em sua residência envolve inúmeras questões sentimentais e cognitivas do ser humano, não podendo o operador do direito, de maneira alguma, se esquivar desta abordagem.

Consoante, Yvonne Bernard<sup>103</sup>, “*de um modo geral, os estudos sobre o conforto analisam-no em uma perspectiva do incômodo. Uma nova maneira de tratá-lo seria abordá-lo pela noção do bem-estar. Os comportamentos podem ser, com efeito, analisados não sob o ângulo da tolerância e da adaptação, mas sob o ângulo da otimização de uma situação. A otimização implica em um processo no qual os indivíduos modificam o seu meio, esforçando-se por estabelecer as condições que asseguram a satisfação de suas necessidades elementares, mas também a realização de seus desejos explícitos e implícitos*”.

<sup>103</sup> BERNARD, Yvonne. Contribuição da Psicologia Ambiental para a política de construção de moradias. *Psicol. USP*, São Paulo. Volume 16, n. 1-2, ano de 2005. Endereço eletrônico: ybernard@noos.fr. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-51772005000100023&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-51772005000100023&lng=pt&nrm=iso).

Infelizmente, é patente a ausência de real preocupação do Estado com a psicologia quando das suas intervenções na vida privada do cidadão. A íntima relação do direito de morar e o sentimento de bem-estar que depende diretamente de como são satisfeitas exigências de ordem psicológica devem ser levados em conta pelos operadores do direito quando das remoções compulsórias pelo poder público.

Por fim, ainda que para o Estado esses meios ilegais de “otimização” realizados pelos cidadãos devam ser punidos, a verdade é que, em virtude de sua omissão na criação e fomento de políticas públicas verdadeiramente eficientes, acaba por deixar o seu povo em estado de necessidade econômico - social exculpante, uma vez que, psicologicamente falando, é característica do ser humano é buscar, com os meios que tem, o seu direito de morar seja como for sua casa.

### 3.5. Uma contraposição ao Projeto Orla (especificamente no que tange à realocação de famílias), com base em estudos do curso de Oceanologia da FURG

#### 3.5.1. As reais causas da degradação do Saco da Mangueira

Estudo sobre a qualidade das águas do Saco da Mangueira, coordenado pela professora do curso de Oceanologia da Universidade Federal de Rio Grande, Maria da Graça Zepka Baumgarten, revelam que a situação caótica de degradação da enseada tem diversas origens. Não são apenas as moradias irregulares das margens da orla que estão a poluir o meio ambiente. Na verdade, pode-se dizer que as ocupações irregulares em si representam uma minúscula responsabilidade se comparado a outros agentes poluidores levantados nos estudos.

Segundo Baumgarten, a rede pluvial que drena Rio Grande é antiga e precária. O Canaleta construído em 1916, para drenagem urbana, corta a cidade de lado a lado e ejeta grande quantidade de lixo e águas contaminadas nas enseadas do Saco da Mangueira e do Saco do Rio Grande. Atualmente, o canaleta encontra-se em mau estado de conservação e aparentemente descaso.

Com efeito, há residências irregulares com ligações clandestinas na rede pluvial nas margens dos dois sacos, que acabam por degradar o meio ambiente. Do lado do Saco da Mangueira, está a Vila Dom Bosquinho, reconhecidamente pobre e que é em parte alvo de remoção de moradias.

Ocorre que, efluentes clandestinos domésticos espalhados toda área abrangida pelo canaleta, inclusive oriundos de pontos comerciais como postos de gasolina. Segundo a pesquisa, a atual rede de coleta de esgotos em Rio Grande é insuficiente em quase todos os pontos da cidade. Do estudo, é possível inferir que não são apenas residências irregulares da Orla do Saco da Mangueira que degradam o meio ambiente. Vejamos um trecho da pesquisa:

*“O mapa da atual e da pretendida extensão da rede de coleta de esgoto de Rio Grande, elaborado pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), evidenciou que a Av. Major Carlos Pinto está contemplada na rede atual, exceto nas duas extremidades, onde estão os deságues do canaleta. Por esse motivo, não se justifica a liberação de efluentes clandestinos para dentro do canaleta. Entretanto, a pretendida extensão da rede contempla somente a área dessa avenida na margem do Saco da Mangueira, onde fica uma das extremidades do canaleta. A extensão da rede de coleta para essa área ainda não é realidade.*

***Lançamentos clandestinos e os problemas detectados no canaleta e adjacências***  
*Foram identificados oito pontos de lançamentos de efluentes clandestinos ao longo do canaleta e dois em sua área de deságue junto ao Saco do Rio Grande, os quais estão mapeados e tabelados com suas características visuais na Figura 3 e na Tabela 1. Além dessas ligações, há lixo depositado no interior e nas bordas do*

*canalete. Isso diminui a vazão e a aeração das águas, prejudicando mais ainda a sua qualidade”<sup>104</sup>.*

Além disso, outro estudo acerca do diagnóstico dos locais de lançamento de efluentes líquidos nas margens da enseada estuarina Saco da Mangueira, também orientado pela mesma professora, revelou a existência de 51 efluentes com material em diversos níveis de poluição, sendo que apenas 2 são fluviais. O restante tem origem doméstica (8), doméstica com ligação clandestina (21) e 14 efluentes advém da indústria. Vejamos trecho detalhado da pesquisa:

*A existência de 51 efluentes sendo lançados no Saco da Mangueira, sendo 14 industriais; 8 domésticos; 21 domésticos com ligação clandestina na rede pluvial; 6 pluviais e 2 fluviais. Deste total, 49% apresentaram os três maiores níveis de contaminação por matéria orgânica (média, forte e muito forte) e 51% são lançados sem contaminação. A maioria dos efluentes contaminados é lançada na área SM1 (27 efluentes), que fica na margem da cidade, apesar desta ser a única área que é parcialmente contemplada com rede de coleta de esgotos. A origem da contaminação dos efluentes foi doméstica e de indústrias de processamento de pescado. Na área SM2, que fica na margem da cidade, mas em área menos central existem 15 efluentes de origem doméstica. Na área SM3, no fundo da enseada, mais distante do centro industrial e urbano, somente existem 2 efluentes fluviais não contaminados. A área SM4 fica na margem do Distrito Industrial e apresentou 7 locais de lançamento de efluentes industriais (processamento de soja e fertilizantes)<sup>105</sup>.*

Assim, o argumento do Projeto Orla de proteger o meio ambiente da ação degradante que a existência de moradias irregulares na Orla do Saco da Mangueira com a futura remoção destas, não tem sentido, posto que a poluição das águas da enseada é causada pela ação humana num contexto muito mais amplo. Construções de grande porte, os despejos industriais, o descumprimento da administração municipal em relação as leis ambientais e principalmente pelos resíduos domésticos que vem da cidade toda são as maiores causas da da degradação ambiental do Saco da Mangueira. Não é aceitável que se penalize uma parte da população, constatatadamente pobre e que sempre são expulsas dos centros das cidades, como se fossem os únicos responsáveis. Por certo não é este o motivo que poderá ser usado para justificar as futuras remoções. Cabe explicar que em muitos casos a remoção é necessária pelo fato de ocupar área de risco para a própria família, o que não significaria, portanto, uma defesa incondicional da não remoção.

<sup>104</sup> Fepam em Revista: revista da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler /FEPAM. – vol. 1, n.1 (2007) - Porto Alegre: FEPAM (artigo: Contribuição do deságue de um canaleta da rede pluvial de Rio Grande (RS) na contaminação do estuário da lagoa dos Patos Ariana Teixeira de Vargas e Maria da Graça e pka Baumgarten, p.7)

<sup>105</sup> AGUIAR, Vivian Freitas; RODRIGUES, Horácio; BAUMGARTEN, Maria da Graça Zepka. Identificação e diagnóstico dos locais de lançamento de efluentes líquidos nas margens da enseada estuarina Saco da Mangueira (Rio Grande - RS), 2014. Disponível em: [www.oceano.furg.br](http://www.oceano.furg.br)

### 3.5.2. Uma proposta para o problema

Levando-se em conta que não só os moradores locais como os dos arredores contribuem para a degradação da região, acredito que a solução não está na remoção de moradias. É sábio que se pense e divulgue Projetos Ambientais, seja da Prefeitura Municipal, da Universidade ou ONGs, a fim de estimular os moradores de cada bairro a desenvolverem uma relação harmoniosa com o meio ambiente e tornar sustentável inclusive a sua moradia.

Acredito que a introdução de políticas de educação ambiental que passe, aos moradores subsídios para um desenvolvimento sustentável, com vistas a preservar o meio ambiente em que vivem. Desenvolver nas comunidades uma atitude ambiental urbana sustentável e integrada nas áreas de resíduos sólidos, arborização e áreas verdes, conservação da água, adaptação climática e mobilidade urbana, tendo como suporte a participação ativa dos seus moradores, por meio de atividades de educação ambiental, e em redes de comunicação e mobilização junto à escolas, associações e outras comunidades, espera-se transformar professores e alunos, lideranças comunitárias e outras pessoas em agentes de sustentabilidade ambiental urbana local. A nossa atual Constituição Federal, em seu art. 225, VI, ordena que se promova a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Nesse sentido, inspiradora é a posição de Ermínia Maricato, quando afirma que:

*Construir um novo paradigma sobre as cidades, ainda que no contexto da periferia do capitalismo (ou seja, repetindo, não estamos no campo revolucionário) exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio ou longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses.<sup>106</sup>*

Maricato salienta também que, conhecer a realidade específica de cada cidade exigiria ainda a incorporação do tema como matéria escolar do Ensino Fundamental, algo a ser definido juntamente com o Ministério da Educação.

Por fim, encerro este capítulo, com o belíssimo conselho de Maricato...

*“Não se trata, portanto, de desenhar tecnicamente uma proposta de governo, ainda que houvesse uma base histórica de onde partir, mas de construí-la socialmente com a ajuda dos*

---

<sup>106</sup> Maricato, p. 45.

*conselhos nacional, estadual e municipais das cidades, a partir de informações sobre a realidade brasileira, que como vimos passa por grandes mudanças. Ganhar militantes para uma nova percepção da realidade urbana, geográfica, ambiental é uma tarefa que deveria inspirar-se em Paulo Freire”.*

## CONCLUSÃO

Com o presente trabalho, pude verificar que a forte exclusão social que comandou nossa história se revela nos assentamentos habitacionais da população de baixa renda. Grandes contingentes vivem em moradias precárias, carentes de infraestrutura urbana e localizadas em áreas ambientalmente frágeis. São vítimas da lógica capitalista que alimenta a especulação imobiliária e faz uma verdadeira “*Reforma Higienista Pereira Passos*”<sup>107</sup> nas cidades.

Com efeito, a atual dinâmica avassaladora do capital ignora totalmente esses valores sociais em prol do “*fetichismo da mercadoria*”<sup>108</sup>. Engels defende que é impossível resolver a questão da moradia dentro do sistema capitalista.

Mas, embora tenhamos vários problemas decorrentes de um modelo de desenvolvimento econômico desigual, não podemos abrir mão do nosso grau civilizacional, após séculos de lutas e conquistas, seja no campo das ciências sociais, jurídicas, médicas, biológicas ou tecnológicas.

Entendo que é utopia sonhar com um modelo econômico divergente ao que vivemos. Então, o grande desafio de nossa civilização urbano-industrial é valer-se do próprio crescimento econômico e seus ideais acumulativos para através da sustentabilidade ambiental para gerar lucros. Se o capital é o “grão-mestre” de toda política pública, capaz de dominar o campo legislativo a seu favor, a melhor posição não é ir de encontro a ele. Ideia que pretendo aprofundar em nível de mestrado.

Além disso, a prática das remoções deve ser considerada a *ultima ratio* da política pública. O papel do direito ambiental não deve ser inimigo do direito à moradia. Pelo contrário, deve trabalhar no sentido de, inclusive, tornar o próprio direito de morar um direito também sustentável.

Sobre o projeto orla, ainda que tenha uma proposta elogiável no plano ambiental, não posso concordar com a pretensão da remoção de moradias irregulares. Diante de todo o contexto histórico sobre a maneira como sempre se deu divisão do espaço urbano, sobre as

---

<sup>107</sup> A Reforma Pereira Passos foi uma iniciativa de modernização excludente. É apontada por historiadores como responsável pelo surgimento das primeiras favelas no Rio de Janeiro – uma vez que a população trabalhadora mais pobre, expulsa de suas casas no centro, foi obrigada a ir morar nos morros para permanecer relativamente próxima do trabalho.

<sup>108</sup> Maricato, p. 97.



“invisíveis” pretensões do mercado imobiliário, sobre os dados socioeconômicos nada desejáveis população mais carente de Rio Grande, a remoção das famílias da Orla seria medida injusta e retrógrada. O direito ao meio ambiente pode e deve achar meios de se desenvolver na sociedade moderna sem prejudicar os menos favorecidos. Lembremos que, segundo Maricato:

*“Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem-intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado.”<sup>109</sup>*

Por isso, que a erradicação do analfabetismo urbano-ambiental é medida que se impõe, inclusive no sentido de ensinar a população a cobrar políticas públicas eficientes de seus governantes. É preciso insistir na busca da unidade daqueles que querem um mundo baseado em padrões de consumo menos predatórios, mais éticos, mais igualitários, mais humanos, mais sustentáveis. E a chave-mestra desse futuro está nas mãos da educação! Como diz Paulo Freire, “*se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda*”.

---

<sup>109</sup> Maricato, p.96.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

MASSEY, Dorren B. Pelo espaço: uma nova política da espacialidade/tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312p.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções sobre território. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 200p: il.

ALVES, Adilson Francelinoi; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti pessoa. Desenvolvimento territorial e agroecologia. 1ª. Ed. São Paulo: Expressão popular, 2008. 256p.

SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e direito fundamentais/Andreas J. Krell (et al.); Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2010. 188p.

GOMES, Ariel Koch. Natureza, direito e homem: sobre a fundamentação do direito ao meio ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. 157p.

MAKOWER, Joel. A economia verde: descubra as oportunidades e os desafios de uma nova era dos negócios. Tradução Célio Knipel Moreira; revisão técnica Leonardo Abramowicz. \_ São Paulo: Editora Gente, 2009. 285p.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade civil. 14ª Ed. Volume 4. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014. 384p.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campanello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade - Direito ao Futuro. 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum,

OST, François. A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Piaget, 1995.

LUNELLI, Carlos Alberto. Estado Meio Ambiente e Jurisdição. EDUCS, 2012.

ENGELS, Friedrich. Para a questão da habitação. Clássico escrito por Engels de maio de 1872 a janeiro de 1873. Fonte: Obras Escolhida em três tomos, Editorial "Avante!". Publicado segundo o texto da edição de 1887.

CARDOSO, Adauto Lucio. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322 p.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. \_ Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 188.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011,

---

MARICATO, E. et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013,

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17 de jun. de 2014.

GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da Cunha; Impactos ambientais urbanos no Brasil. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, 418p.

FAUCHEUX, Sylvie; NOËL, Jean-François. Economia dos recursos naturais e do meio ambiente. Economia e Política, sob a direção de António Oliveira Cruz; Título original: *Économie des Ressources Naturelles et de l'Environnement*. Tradução de Omar Matias. Instituto Piaget. Portugal: Gráfica Manuel Barbosa e Filhos, Lda: 1995.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de; Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3ª ed. Revista dos Tribunais.

JÚNIOR, Zedequias de Oliveira; Áreas de Preservação Permanente Urbana dos Cursos D'Água: Responsabilidade do Poder Público e Ocupação Antrópica à luz do Novo Código Florestal e seus reflexos jurídicos. Editora Juruá.

DUARTE, Marise Costa de Souza; Meio ambiente e moradia: Direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Editora Juruá.

PONTES, Daniele Regina; Direito à moradia entre o tempo e o espaço das apropriações. Editora Juruá.

Fepam em Revista: revista da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler /FEPAM. – vol. 1, n.1 (2007) - Porto Alegre: FEPAM (artigo: Contribuição do deságue de um canaleta da rede pluvial de Rio Grande (RS) na contaminação do estuário da lagoa dos Patos Ariana Teixeira de Vargas e Maria da Graça Zepka Baumgarten

AGUIAR, Vivian Freitas; RODRIGUES, Horácio; BAUMGARTEN, Maria da Graça Zepka. Identificação e diagnóstico dos locais de lançamento de efluentes líquidos nas margens da enseada estuarina Saco da Mangueira (Rio Grande - RS), 2014. Disponível em: [www.oceano.furg.br/](http://www.oceano.furg.br/)