

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Instituto de Geociências
Departamento de Geografia

MARIA LUISA ALVES DE ÁVILA

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO



Belo Horizonte
Junho/2009

MARIA LUISA ALVES DE ÁVILA

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Linha de Pesquisa: Produção, organização e gestão do espaço.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Magela Costa (IGC/UFMG).

Belo Horizonte
Departamento de Geografia
Instituto de Geociências – UFMG
2009

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO**

MARIA LUISA ALVES DE ÁVILA

**Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de
Geociências da UFMG.**

Banca examinadora:

**Prof. Dr. Geraldo Magela Costa
(Orientador/IGC-UFMG)**

**Prof. Dra. Heloísa Soares de Moura Costa
(IGC-UFMG)**

**Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça
(EA-UFMG)**

**Prof. Dra. Marinella Machado Araújo
(PPGD/PUC Minas)**

Belo Horizonte, 19 de junho de 2009.

É como no lado pessoal; têm-se os princípios e a retórica perfeita de um ser humano bom; muitas vezes, porém, não se consegue viver na prática sem entrar em contradição.

Dr. Gregório Assagra, promotor de justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 –O MINISTÉRIO PÚBLICO	28
1.1: A Instituição.....	28
1.2: Histórico do Ministério Público	31
CAPÍTULO 2 – O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	40
2.1: O MP e a função social da propriedade.....	40
2.2: O MP, o plano diretor e os instrumentos urbanísticos	44
CAPÍTULO 3: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A LEGISLAÇÃO	60
3.1: Conflitos de direitos: Habitação popular X Preservação Ambiental	60
3.2: Legislação ≠ Realidade.....	73
CAPÍTULO 4 – LIMITAÇÕES, TENDÊNCIAS E POTENCIAL DO MP.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101

RESUMO

Tomando como objeto de estudo o Ministério Público de Minas Gerais, representativo da singularidade do MP brasileiro com relação a outros países _ sobretudo devido às suas atribuições de defesa dos interesses sociais coletivos e difusos _ procura-se mostrar como este órgão se insere enquanto um agente em potencial na produção do espaço urbano, refletindo sobre seu papel jurídico e político transformador da realidade social.

Procura-se entender, inicialmente, o Ministério Público como parte do aparelho do Estado _ apesar de sua forte relação com a sociedade _ e entender o próprio Estado como agente urbano. Analisa-se então o histórico da atuação do órgão nas áreas ambiental e urbana, considerando-se a mudança do perfil da instituição pós Constituição Federal de 1988, quando, deixando em tese de ser órgão de repressão, de controle, se deslocou do Estado para a sociedade civil, passando a ser um intermediador dos conflitos sociais e buscando a pacificação e a transformação da sociedade. Discutem-se então suas novas possibilidades de atuação, tanto judicial como extrajudicialmente, na defesa da ordem urbanística, pautada nos princípios democratizantes propostos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade _ a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Procura-se mostrar o potencial do Ministério Público no combate às manipulações e pressões do capital na gestão municipal, ou seja, no combate aos processos que acarretam ou contribuem para as situações de exclusão sócio-espacial e de passivos ambientais e urbanos. Em suma, sugere-se que o órgão teria competência para atuar, sem perder sua dimensão democratizante, nas situações de descumprimento, desvirtuamento ou injustiça social relacionadas à legislação, assegurando os direitos difusos ameaçados pelo capitalismo.

A análise tem como pano de fundo a realidade urbana brasileira, caracterizada pela dicotomia ilegalidade/formalidade, em que ocupações irregulares são formas alternativas de acesso à habitação. A apropriação de áreas inadequadas desprezadas pelo mercado imobiliário como espaços de habitação, de sociabilidade, de lazer, com os conseqüentes impactos ao meio ambiente e à qualidade de vida, geram o eterno conflito analisado no trabalho, para o qual não há solução pronta: entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, dois direitos fundamentais assegurados pela Constituição. Através da discussão de situações paradigmáticas levantadas pelo MPMG e de entrevistas com promotores e procuradores de justiça, que suprem a falta de dados registrados, questiona-se a tendência de prevalência dos princípios da legislação ambiental em detrimento da questão social de deficiência de moradia. Analisa-se então o papel do órgão na busca de soluções para esse e outros conflitos, por meio da compatibilização de direitos e interesses.

Discutem-se os limites enfrentados, os reais alcances e as novas tendências de atuação preventiva do órgão, dentro da filosofia de Ministério Público resolutivo, com base na mediação entre políticas públicas e a sociedade civil organizada. Procura-se colocar o debate de como o Ministério Público pode contribuir, como agente político, em conjunto com os diversos agentes envolvidos na produção do espaço_ movimentos sociais urbanos, associações comunitárias, ONGs, administração pública, agências estatais, setores do capital imobiliário e produtivo_ para que se recupere não só o meio ambiente, mas as possibilidades da política e do amplo acesso à cidade, intervindo para a melhora do quadro de segregação sócio-espacial e a transformação da sociedade. Essas seriam, portanto, possibilidades ainda pouco exploradas pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Ministério Público, direitos fundamentais, moradia, meio-ambiente, urbano, ocupações irregulares, conflitos, capital, sociedade civil, política, democracia.

ABSTRACT

Taking Minas Gerais State Attorney's Office as a unique study object, compared to that of other countries – especially because of its role in defending collective and diffuse social interests – we aim to show how this entity acts as a potential agent for producing urban space, and to reflect on its legal and political function in transforming social reality.

We start by attempting to understand the State Attorney's Office as part of the State's apparatus – notwithstanding its close relation with society – and to understand the State itself as an urban agent. We then analyze the history of this agency's actions in relation to the environment and to urban spaces, considering the changes that this entity underwent after the 1988 Federal Constitution, when it in theory ceased being an agency of repression, changed its focus from the State to civil society, and became an intermediary of social conflict for pacifying and transforming society. We further discuss its new possibilities of legal and extra-legal action for defending urbanistic order, based on the democratizing principles proposed in the 1988 Constitution and the federal law n.10257 (City Bylaws): the social function of property and democratic management of cities. We attempt to show the State Attorney's Office potential to combat capital pressures and manipulation in city administration, that is, to fight against the processes that lead to social and spatial gentrification and environmental and urban liabilities. In summary, we suggest that this agency is competent to act – without losing its democratizing dimension – in legislation-related situations of non-compliance, misuse or social injustice, ensuring diffuse rights that are threatened by capitalism.

The background of this analysis is the Brazilian urban reality, which is characterized by an illegality/formality dichotomy in which illegal occupation is an alternative housing option. Illegal appropriation of inadequate areas – which are rejected by the real estate market – for housing, social life and leisure, with its resulting impact on the environment and the quality of life, generate the long-standing conflict that is analyzed in this article, for which there is no ready-made solution: the right of housing vis a vis the right of a balanced environment, both of which are assured by the Constitution. Based on debates about paradigmatic situations investigated by the Minas Gerais State Attorney's Office and on interviews with attorneys and public prosecutors – which compensate for the lack of recorded data – we question the trend in which environmental law prevails against social issues such as lack of housing. We further analyze the role of the entity in seeking solutions for these and other conflicts by generating compatibility of rights and interests.

We discuss the limits of this entity, its true reach and its new trends in terms of preventive action_ a problem-solving philosophy_, based on a mediation role between public policies and the organized civil society. We intend to bring up a debate about how the State Attorney's Office, as a political agent and along with other agents involved in producing space (urban social movements, community associations, NGOs, the city administration, state agencies, and real estate and production capital), may help not only to preserve the environment, but also to enhance the possibilities of politics and ample access to the city, intervening to reduce social and spatial divides and to transform society. These possibilities are still to be fully explored by the State Attorney's Office.

Keywords: State Attorney's Office, rights, law, housing, environment, urban space, illegal occupation, conflict, capital, civil society, policy, democracy.

INTRODUÇÃO

A realidade urbana brasileira hoje se caracteriza pela dicotomia ilegalidade/formalidade, ou seja, pela cidade informal por um lado, e pela cidade formal por outro, divididas por uma “linha abissal” segundo o termo de Boaventura Santos. O crescimento demográfico, a dinâmica imobiliária, a falta de acesso à cidade por grandes parcelas da população, a distribuição desigual de renda, a carência habitacional, a falta de intervenções e políticas públicas efetivas pelo Estado e a competição anárquica por parte da iniciativa privada visando apenas ao lucro acarretaram ou contribuíram com o surgimento de ocupações irregulares, formas alternativas de acesso à habitação pelos desprovidos de outros meios. Assim áreas inadequadas são ocupadas, apropriadas como espaços de habitação, de sociabilidade, de lazer. Com os conseqüentes impactos e danos ao meio ambiente e à qualidade de vida e o surgimento de vastos e densos espaços de “segunda categoria”, criou-se a necessidade da introdução de legislações mais rigorosas e controladoras. (COSTA, 1994, p.63).

No entanto, quando do avanço da legislação urbanística e ambiental, o traçado urbano dos grandes centros já estava em grande parte definido. Durante a consolidação da maior parte das grandes cidades brasileiras, não havia uma consciência dos benefícios da preservação ambiental. Sempre houve uma oposição entre os conceitos de urbano e de ambiental presente na regulação ambiental, nas políticas públicas, nas práticas sociais (COSTA, 2000). Hoje, apesar de ser vasta a legislação ambiental com relação às áreas de preservação permanente e aos recursos hídricos e ser freqüente a inclusão de questões urbanas no debate ambiental e de questões ambientais no debate sobre políticas urbanas, a legislação ainda existe apenas para uma parcela da cidade.

Ermínia Maricato em seu texto “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias” se refere ao

“descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, no Brasil, e a realidade sócio-ambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas. O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas”. (MARICATO, 2000, pp.121, 122)

A ilegalidade significa a ausência de relações democráticas e igualitárias, de qualidade de vida urbana, de cidadania, ou seja, de sustentabilidade ambiental, econômica e social¹. A ilegalidade, segundo a autora, no entanto, muitas vezes funcional _ para as relações políticas arcaicas, para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, para um mercado imobiliário especulativo, para a aplicação arbitrária da lei _ assim se justifica; e a cidade então se desenvolve manipulada em grande medida por interesses políticos específicos, imobiliários e empresariais.

O processo político brasileiro teve sua contribuição na construção de uma sociedade extremamente desigual e o planejamento urbano muitas vezes foi usado como instrumento de dominação ideológica. A produção social do espaço urbano brasileiro, caracterizada pela segregação sócio-espacial, foi marcada pela história de concentração da riqueza, pelas próprias leis urbanísticas, pelo planejamento elitista, pela omissão ou ação do poder público e de grupos imobiliários². São, portanto, vários os agentes sociais responsáveis, direta ou indiretamente, pela produção do espaço urbano. A desigualdade resultante desse processo, segundo Edésio Fernandes, pode ser em parte explicada, uma vez que o processo de produção da legislação segue os mesmos interesses que levaram à acumulação do capital nos centros urbanos brasileiros. Trata-se, portanto, de um processo político, em que o aparato legal urbanístico tende a favorecer as classes hegemônicas. A legislação urbanística é muitas vezes desvirtuada e atua a favor dos interesses dominantes. “A relação entre terra e poder se mantém estreita. A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios” (MARICATO, 2000, p.162).

Segundo Pedro Abramo, o poder público, o mercado e a condição de pobreza generalizada determinam processos informais de acesso ao solo urbano³ e à moradia, que

¹ Como sustentabilidade ambiental, econômica e social entendemos todos os princípios de desenvolvimento que respeitem a justiça, o meio ambiente, a preservação dos recursos, a história, as tradições, a cultura de uma sociedade.

² Ermínia Maricato questiona se a atual matriz de planejamento resulta de um processo endógeno, calcado na práxis urbana, ou segue os mesmos padrões anteriores de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa. Ou seriam ambos os processos?

³ Segundo Pedro Abramo, o acesso à terra urbana em grande parte das cidades latino-americanas se dá por meio da informalidade fundiária/ urbanística, a partir da **lógica de Estado**, onde a sociedade se submete às decisões do poder público, da **lógica de mercado**, onde o objeto negociado se enquadra ou não aos requisitos normativos e jurídicos, gerando os mercados formais e

condicionam a evolução das nossas cidades. De acordo com o autor, é ainda recorrente a privatização do espaço público, tanto pela pobreza, segundo a “lógica da necessidade”, quanto por elites, segundo a “lógica do mercado” (ABRAMO, 2003).

Hoje os assentamentos populares precários ocupam enormes superfícies, sobretudo, nas grandes cidades, em lugares ambientalmente frágeis, excluídos da produção imobiliária formal (MARTINS, 2006). As moradias em favelas se caracterizam pela irregularidade fundiária e urbanística, consequência de “ocupações” voluntárias de terrenos públicos ou privados, manifestação da impossibilidade das famílias pobres de disporem de recursos para adquirir um terreno e edificar sua moradia pela via tradicional do mercado fundiário formal.

A dinâmica imobiliária, principalmente nas grandes cidades, contribui para que o processo de ocupações irregulares se repita indefinidamente. A produção do espaço urbano brasileiro se dá, portanto, num quadro de núcleos urbanos homogêneos e zonas “opacas” informais, onde vivem os pobres, segundo termo de Milton Santos (SANTOS, 1996). De acordo com Luiz César Ribeiro, é a utilização capitalista do espaço urbano que confere à propriedade privada da terra um valor, fazendo com que ela venha a se tornar uma das causas principais dos males vividos pelas cidades capitalistas, apesar de discussões recentes apontarem “o preço da terra como o mecanismo econômico responsável pela constituição do espaço urbano e pela segregação social na cidade” (RIBEIRO, 1997, p. 49). As relações capitalistas ditam as normas, os processos de valorização e extração da renda da terra orientam o crescimento das cidades. Segundo Topalov, a urbanização capitalista é, antes de tudo, uma “multidão de processos privados de apropriação do espaço” (TOPALOV, 1979, p.20). Lefebvre comenta a “tensão permanente entre a livre apropriação do espaço para propósitos individuais e sociais e o domínio do espaço por meio da propriedade privada, do Estado e de outras formas de poder de classe e social” (LEFEBVRE in HARVEY, 1999, p. 231) ⁴.

os mercados informais da terra urbana, e da **lógica da necessidade**, condicionada pela condição de pobreza e carência generalizada, através de uma ação coletiva de ocupações urbanas de terrenos ou imóveis, que envolve eventuais conflitos. (ABRAMO, 2003)

⁴ LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Armand Colin, 1974.

Segundo Ermínia Maricato, também os investimentos públicos viários e de infraestrutura fazem parte, em grande medida, da dinâmica de se abrirem novas frentes para o mercado imobiliário de alta renda. Possuem, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária, podendo inclusive alterar o mercado fundiário e reorientar o crescimento da cidade e do ambiente construído. Segundo a autora, “a gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade” (MARICATO, 2000, p.165).

O papel econômico da cidade determina sua configuração social e urbana. Hoje o planejamento estratégico e o *marketing* da cidade são formas de gestão que contribuem para a exclusão social. Em tese, combinam crescimento econômico e desenvolvimento urbano, segundo Sanchez, em uma estratégia de competitividade entre as cidades, no contexto da globalização. No entanto, qualificam apenas uma parte da cidade para fins econômicos. Nesse sentido surgem novas políticas e instrumentos urbanísticos que visam a uma reestruturação socioespacial, servindo, em grande medida, para a legitimação de interesses hegemônicos, através da criação de um consenso político e social, muitas vezes irreal. O planejamento estratégico visa tão somente ao atendimento das necessidades do cidadão consumidor e encara a cidade como mercado. O cidadão, se não consumidor, é excluído. A lógica de competição e gestão do *city marketing* acaba por levar a uma despolitização do espaço social e à perda de solidariedades regionais, deixando também de lado projetos de cunho social (SANCHEZ, 1999).

O mercado é excludente e as invasões de terras são, muitas vezes, a única opção para muitos. Essas invasões, no entanto, jamais são permitidas nas áreas valorizadas, apenas naquelas desprezadas pelo mercado imobiliário _ geralmente faixas de domínio ao longo de ferrovias e rodovias, sob linhas de transmissão e, sobretudo, áreas de preservação ambiental _, aí a lei pode ser transgredida. “As áreas ambientalmente frágeis – beiras de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vales – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que ‘sobram’ para a moradia de grande parte da população.” (MARICATO, 2000, p.163). Surge então um dos principais conflitos a ser discutido no trabalho, o conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Inúmeros outros conflitos são gerados pela dinâmica urbana, resultantes da “convivência de atividades diversas no mesmo espaço, principalmente entre a indústria e a moradia”,

(CARDOSO e RIBEIRO, 1996, p.73) ou entre a geração de emprego e renda e a preservação ambiental.

Esse é o contexto em que se pretende analisar a atuação do Ministério Público, especificamente aquela relacionada à solução de conflitos nas áreas ambiental e urbana, oriundos da divergência de interesses entre os diversos agentes responsáveis pela produção do espaço. Assim o próprio órgão torna-se mais um agente da produção desse espaço urbano, a partir do momento em que sua conduta, como se verá a seguir, pode influenciar a realidade dos municípios e, sobretudo, contribuir para a transformação da qualidade de vida da população.

Para se entender o papel do Ministério Público como agente da produção do espaço urbano precisa-se entender, inicialmente, este órgão como parte do aparelho do Estado _ apesar de sua forte relação com a sociedade _ e entender o próprio Estado como agente urbano. Busca-se esclarecer estes conceitos a partir de um breve histórico sobre o papel do Estado e como se desenvolveram as relações entre o Estado e o urbano no Brasil, que, segundo Francisco de Oliveira, explicam-se pelas relações entre o Estado e a sociedade civil, assim como as contradições de interesses existentes entre eles (OLIVEIRA, 1982). Assim se explicam também as relações entre o urbano e a sociedade, o histórico da propriedade privada, o surgimento dos privilégios e dos conflitos, que em sua maioria existem ainda hoje, apesar de algumas vezes revestidos com outra capa.

De acordo com Francisco de Oliveira as relações entre o Estado e o urbano podem ser vistas desde o ângulo das relações sociais de produção e da divisão social do trabalho, ou seja, na economia e na sociedade brasileiras. No caso brasileiro a entrada do Estado na regulação de relações sociais de produção se dá, sobretudo, a partir da Revolução de 30 _ a revolução burguesa no Brasil. Destas relações, a mais visível é aquela entre o Estado e o “espaço urbano”, onde é facilmente constatada a ação de investimentos estatais sobre as cidades e a regulação de certos aspectos da vida urbana _ leis de uso do solo, códigos de construção.

No entanto, devido ao caráter agro-exportador da economia, desde a época da expansão do mercantilismo, é nas cidades que se localizaram “tanto os aparelhos que fazem a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias, quanto os aparelhos de Estado” (OLIVEIRA, 1982, p.37). As poucas cidades são o centro do capital

comercial hegemônico, o que confere caráter à urbanização desde o Brasil Colônia _ de poucas, mas grandes cidades _ e permanece durante todo o século XIX. Em parte a rede urbana pobre se explica uma vez que a economia se baseava no trabalho escravo, o que não gerava a formação de um mercado de trabalho _ necessário para o desenvolvimento da urbanização _ “negando a cidade como espaço na divisão social do trabalho” (OLIVEIRA, 1982, p.41).

E é nas cidades onde começam a surgir revoluções e conflitos, fruto de contradições entre os capitais comerciais que controlavam a produção agrícola. É o início dos conflitos sociais por divergências de interesses, inicialmente entre a cidade e o campo e entre a cidade e a metrópole portuguesa. Hoje, nas cidades, diversos conflitos por divergências de interesses são ainda visíveis, como veremos mais adiante.

A partir da análise da influência dos processos econômicos nacionais e globais nas categorias espaciais e na formação do espaço urbano brasileiro, percebe-se a origem remota dos principais problemas urbanos da atualidade, tratados neste trabalho. No séc. XVI, a economia capitalista voltada para o mercado externo, a cultura da cana-de-açúcar, dinamizou o processo de ocupação. Esse processo, que visava a uma acumulação primitiva, foi acompanhado pela concessão de terras (formação de imensos latifúndios), pela expropriação da população nativa (escravização e dizimação de tribos indígenas), pelo tráfico negreiro e pela devastação da natureza (ANDRADE, 1995). Daí o surgimento de graves questões relacionadas a propriedade privada, exclusão social, devastação ambiental, que serão tratadas posteriormente, quando discutiremos a atuação do Ministério Público com esse enfoque.

Desde os séculos XVI e XVII, para estabelecer uma estrutura de ocupação permanente do território que garantisse as fronteiras, o governo português estimulou a ocupação de grandes propriedades que produziam artigos para a exportação _ açúcar e em seguida a mineração. De acordo com Andrade, foi grande a visão geopolítica dos estadistas portugueses, garantindo o controle do imenso território. “Souberam conciliar e desenvolver a colaboração entre a ação do Estado e os grupos econômicos ligados ao comércio” (ANDRADE, 1995, p. 41), permitindo a territorialização, à medida que a população e os meios de comunicação cresciam. Nota-se que o Estado sempre cumpriu um papel importante de sustentação do sistema de produção; o papel das cidades na ligação com a circulação internacional de mercadorias, em certa medida ainda se mantém. Atualmente o

planejamento estratégico das cidades, baseado na flexibilidade institucional com relação às normas urbanísticas e nos incentivos fiscais é a filosofia do poder público para atração e negociação com o setor privado (COMPANS, 2004). Daí as pressões do capital em geral _ em especial o minerador, no caso de Minas Gerais _, que orientam e inclusive definem o crescimento das cidades.

O conceito de propriedade privada foi introduzido no Brasil pelo capitalismo mercantil português. O processo de apropriação de terras sofreu influência da legislação portuguesa, inicialmente pela adoção da Lei das Sesmarias de 1375. Essa legislação limitava a extensão das sesmarias, mas desde então foi burlada propiciando a formação de grandes latifúndios (o desrespeito à legislação urbana também não é fato recente). Além dessa apropriação legal, ocorreu a apropriação por pessoas menos privilegiadas de áreas menos acessíveis _ posseiros. Em 1822 uma resolução pôs fim ao sistema de sesmarias e estabeleceu o acesso à propriedade pelo sistema de posse da terra. Os pequenos posseiros, no entanto, continuaram submetidos aos grandes senhores. A Lei de Terras de 1850 tornou a via da posse ilegal; a partir daí o acesso às terras públicas só poderiam ocorrer através da aquisição por meio da compra. Era o início da falta de acesso à terra por grande parte da população. No fim do século XIX houve as primeiras tentativas de democratização da terra, com o surgimento dos conceitos de reforma rural, democracia social e desapropriação.

Ainda segundo Andrade, quando da proclamação da República, com a política fracassada de industrialização, o acesso à propriedade de terra foi freado e a grande massa desorganizada continuou à margem da cidadania. O Partido Republicano esteve sempre ligado aos grandes fazendeiros de café e açúcar, que detinham o poder econômico e político _ nota-se que o Estado sempre esteve relacionado aos interesses da classe dominante. A Constituição de 1891 estabeleceu que as terras públicas passassem à propriedade dos estados, contribuindo para sua apropriação pelos “coronéis” e dificultando o acesso à propriedade da terra. O Código Civil de 1916 fortaleceu o sistema de compra e venda da terra, com a adoção do registro da propriedade, permitindo a transferência da terra por acessão, usucapião e herança. De acordo com o autor, a Primeira República, defendendo a modernização formal, consolidou diferenças econômicas e sociais, ignorou a questão agrária, agravou a questão fundiária e intensificou os problemas do país. Já

estavam implantados, portanto, as raízes dos principais conflitos urbanos contra as quais lutamos ainda hoje.

Posteriormente, a modificação da divisão social do trabalho com a expansão capitalista gerada pela industrialização vai redefinir o caráter do urbano, que além de sede dos aparelhos burocráticos do Estado e do capital comercial passa a ser também a sede do novo aparelho produtivo, a indústria. Francisco de Oliveira discute a rapidez do processo de urbanização imposto pela industrialização, causado não só pelo processo de acumulação sediado nas cidades, mas também porque a industrialização “não pôde apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas” (OLIVEIRA, 1982, p.42). A partir dos anos 30, portanto, viu-se uma industrialização essencialmente urbana, de baixa produtividade apesar da alta concentração de capital.

A relação do Estado com esse novo urbano, de acordo com Francisco de Oliveira se dá através do direcionamento dos mecanismos e aparelhos de Estado para potenciar a acumulação industrial, penalizando a produção agro-exportadora, assim como pela regulamentação das relações entre capital e trabalho. Aí a intervenção do Estado cria um mercado de trabalho. A Revolução burguesa de 30 vem afirmar a liberdade do novo agente social, o capitalista industrial.

Segundo Andrade, a Revolução de 30 consolidou a permanência do latifúndio, pela conciliação do grupo industrialista e comercial das cidades e o grupo agrário exportador. A Constituição de 1934 estabeleceu que o direito à propriedade não poderia ir contra o interesse social e coletivo, mas a desapropriação só se faria mediante justa indenização (ANDRADE, 1995). O presente estudo mostrará, no entanto, que ainda hoje esse conceito de função social da propriedade não é facilmente aplicável, apesar de ter sido consagrado na Constituição Federal de 1988.

Nos anos 50, período de JK, “a industrialização periférica vai sendo forçada por uma espécie de redefinição da divisão internacional do trabalho” (OLIVEIRA, 1982, p.48), em grande medida devido à restrição do espaço do capitalismo internacional pela Segunda Guerra Mundial, passando a ser um espaço de expansão das empresas internacionais. Devido à debilidade de acumulação, do ponto de vista de poder centralizador, das burguesias nacionais nas economias periféricas, o Estado supre certas necessidades e assume o novo papel de centralizador dos capitais.

O processo de crescimento devido à industrialização provocou um rápido aumento dos ‘problemas urbanos’ e, por sua vez, a necessidade do controle desse crescimento. A intensificação da industrialização gerou um fluxo migratório e a formação de um excedente de força de trabalho nos grandes centros. A partir do momento em que a construção de ‘vilas operárias’ _ que inicialmente tinha resolvido o problema de habitação da mão-de-obra _ não era mais viável, as empresas transferiram o custo de moradia e transporte para o trabalhador e os custos de serviços urbanos básicos para o Estado. Surge a periferia, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção e a questão da moradia passa a ser “resolvida” através do mercado imobiliário. As primeiras iniciativas de ordenação do uso do solo, quando o poder público se mune de instrumentos legais, são tardias: as cidades maiores já estão em grande parte consolidadas. Inicia-se então um processo de grave deficiência de serviços básicos _ saneamento, iluminação elétrica, pavimentação de vias _ caracterizado pela ausência do poder público no controle da ocupação do solo. Deixou-se a questão à iniciativa privada, que visa exclusivamente ao lucro. (CAMARGO et alli, 1976).

Francisco de Oliveira considera a relação do Estado com o urbano determinada pela demanda das classes médias dentro das cidades⁵. Ressalta o paradoxo entre um Estado forte voltado a atender as demandas da classe média _ sobretudo do ponto de vista de investimentos _ e o desatendimento absurdo das demandas das classes mais baixas da sociedade, do operariado, das classes populares em geral, que, no período pós-64, período militar, perdem sua organização econômica e política. O autor acredita que o urbano no Brasil são as classes médias, isto é, as cidades são, por excelência, a expressão urbana dessa nova estrutura de classe.

Vê-se uma extrema politização das relações econômicas e o Estado determina a regulação das relações capital-trabalho e a taxa de lucro. Segundo o autor, de um lado, portanto, se situa o Estado e o capital monopolista e, de outro, as classes populares, o que gera o conflito entre Estado e sociedade civil.

⁵ As empresas internacionais instaladas no Brasil trazem no seu padrão organizacional uma classe de trabalho improdutivo que dá origem a uma classe média de grande peso social e político no Brasil. A ampliação do terciário com a criação de uma série de empresas ligadas a esses processos de circulação de mercadorias do capital, sede das classes médias, tem repercussões na organização urbana (OLIVEIRA, 1982).

Segundo o autor, a relação entre Estado e o urbano se traduz na relação entre Estado e sociedade civil devido ao direcionamento do Estado, como potência de acumulação do capital privado, privilegiando demandas das classes médias altas do ponto de vista do seu gasto na urbanização (OLIVEIRA, 1982) e criando um abismo entre este pólo e as classes não proprietárias de meios de produção. Neste sentido procura-se discutir, mais adiante, a real atuação do Ministério Público na resolução de conflitos entre estes dois pólos.

Em 1964 o governo criou o Banco Nacional de Habitação _ BNH que, além de fortalecer o ideal da casa própria através de seu financiamento, geraria emprego naquele momento de tensões sociais, de certa forma para conservar o apoio das massas populares, compensando-as pelas pressões da política de contenção salarial. Também foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo _ SERFHAU, órgão coordenador da política de Planejamento Local Integrado. De acordo com Monte-Mór foi o início da institucionalização do planejamento urbano no Brasil (MONTE-MÓR, 2007). No entanto, enquanto a política urbana promovia o planejamento em nível municipal, o sistema político-econômico do país, autoritário, se caracterizava pela centralização das decisões.

O modelo de desenvolvimento econômico pós 64 contribuía para a concentração urbana, já que se apoiava na intensificação da industrialização e nos mercados urbanos. A concentração de investimentos governamentais nos grandes centros aumentou os desequilíbrios regionais e os problemas urbanos. Monte-Mór esclarece que as linhas de crédito do BNH “não obedeceram a qualquer macro-política de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sócio-político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade exigidos pelo Banco” (MONTE-MÓR, 2007, p.34). Como resultado nem o problema habitacional, já que a população pobre brasileira não tem renda para a casa própria, nem os problemas urbanos foram resolvidos com o BNH. A instituição acabou contribuindo para a supervalorização da terra urbana, a especulação imobiliária e a conseqüente expansão periférica das cidades.

A partir de 1974, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano busca o reequilíbrio espacial da população e das atividades econômicas, demasiado concentradas no eixo Rio - São Paulo, através de políticas de fortalecimento dos centros de porte médio. Segundo Cardoso, reestrutura-se assim a intervenção pública federal sobre o urbano, apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano _ CNDU. Criam-se órgãos

de planejamento metropolitano que buscam enfrentar a especulação imobiliária, “o grande vilão do caos urbano” (CARDOSO, 1997, p. 83). No entanto, a política também acaba fracassando, uma vez que o poder efetivo do CNDU sempre foi reduzido em relação à política econômica centralizadora.

Com a crise dos anos 80, o Estado passa a cortar gastos, levando à paralisia do setor público e à deterioração das políticas sociais. O Estado passa também por uma crise política; de um lado os novos sujeitos políticos e sociais que visam à democratização, de outro as forças conservadoras que apoiavam o regime militar e pretendem manter sua hegemonia. Vive-se um momento de grande mobilização, forçando a democratização dos processos decisórios e questionando o desenvolvimento das políticas de cunho social. Busca-se o “resgate da instância política como essencial à produção das transformações sociais” (CARDOSO, 1997). Identificam-se novos agentes políticos, novos movimentos sociais, cujas demandas contrariam a lógica capitalista de atuação do Estado autoritário. O planejamento, tido como autoritário, perde importância; a ação do Estado agora deve pautar-se no atendimento às demandas populares. Valoriza-se o saber e a participação popular. Segundo Cardoso, a partir de 1983, esses movimentos, ao transformarem carências em direitos, apontam na direção da constituição de uma outra noção de cidadania e democracia, criando um diálogo entre o poder público e o movimento popular organizado.

Em 1983 é apresentado o projeto de lei de desenvolvimento urbano LDU (775/83), que visa à melhoria da qualidade de vida nas cidades, tentando recuperar a importância do planejamento urbano e da coordenação das políticas entre os vários níveis do governo. Tem como base a questão social e suas diretrizes se referem, sobretudo, à recuperação de investimentos pelo poder público para valorização imobiliária, ao acesso amplo à propriedade urbana e à moradia, à regularização fundiária, à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, à relação entre poder público e sociedade e à proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. A participação popular é incentivada; “as associações comunitárias (...) e o Ministério Público são considerados partes legítimas para propor ação visando ao cumprimento de leis de desenvolvimento urbano” (CARDOSO, 1997, p.87). Aos poucos é considerada a atuação do MP nas áreas urbana e ambiental. No entanto, o projeto de lei 775/83 acabou recebendo um substitutivo em 1984, que diminuiu a eficácia que muitos instrumentos teriam. Em 1985 cria-se o Ministério do

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e a política habitacional é rediscutida e tratada como dever do Estado.

Segundo Cardoso a Constituinte foi o “grande catalisador do Movimento Nacional de Reforma Urbana”. Vários grupos levaram propostas a serem discutidas no Congresso Constituinte, para o capítulo da política urbana: profissionais, acadêmicos, movimentos populares que lutavam por terra e moradia, etc. É rediscutido o papel do Estado e são incorporados novos atores sociais. O potencial revolucionário dos novos movimentos sociais urbanos estudados pela sociologia urbana marxista nas universidades aproxima a universidade dos movimentos sociais nesta luta. Gera-se a emenda popular pela Reforma Urbana, inovadora, onde a questão social é o eixo das políticas urbanas. Tem como princípios gerais:

- a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos, direito a condições de vida urbana digna e à justiça social, incluindo o direito de propriedade;
- a submissão da propriedade a sua função social, considerando a propriedade privada como um dos principais geradores de desigualdades sociais;
- o direito à cidade, através de uma política redistributiva que garanta acesso a toda a população aos benefícios da urbanização;
- a gestão democrática da cidade, que amplia o direito de cidadania (CARDOSO, 1997).

Enquanto o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano enfatizava o papel do planejamento urbano, a emenda popular enfatiza a participação popular.

Cardoso ressalta que a proposta da reforma urbana teve como elementos fundamentais a busca de mecanismos de direitos e participação popular e os novos instrumentos reguladores do uso do solo, que visam a limitar o exercício do direito de propriedade, estabelecendo o privilégio de interesses coletivos e difusos como a preservação ambiental, a utilização adequada de recursos naturais e a garantia do bem-estar de usuários ou vizinhos. Esses elementos contêm um princípio redistributivo, que visa à recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária ou de “geração de recursos para atendimento às demandas por infra-estrutura e serviços, (...) que se completa com a

garantia da regularização fundiária e da urbanização de áreas de baixa renda” (CARDOSO, 1997, p. 99). Alguns desses instrumentos, que constavam no projeto de lei de Desenvolvimento Urbano, foram incorporados nas leis orgânicas municipais ou planos diretores, mas muitas vezes dependem ainda de regulamentação e nem sempre são efetivamente utilizados. Segundo o autor, é imprescindível fortalecer o Poder Público para ampliar sua eficiência, de modo que ele possa atuar, através da utilização desses instrumentos, na regulação do uso do solo em prol dos interesses da coletividade. Deve, no entanto, buscar “evitar que sua própria ação _ principalmente na provisão de infra-estrutura e de serviços urbanos _ tenha seus fins ‘distorcidos’ pela apropriação dos seus benefícios pelos proprietários fundiários imobiliários” (CARDOSO, 1997, p. 99).

A Constituição de 88, pelos seus resultados, pelo envolvimento de movimentos sociais, associações de classe, pelo confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, foi, portanto, um importante marco no processo de redemocratização do país. Defendeu a gestão democrática da cidade e consagrou o princípio da função social da propriedade, vinculando-o à função social da cidade, a ser definida pelos planos diretores municipais, dentro de uma política voltada para a redução das desigualdades sociais na cidade. Privilegiou a defesa dos interesses coletivos e inovou “ao estender os direitos e garantias às entidades coletivas e não apenas aos indivíduos, como as anteriores.” (CARDOSO, 1997, p. 91). Avançou ainda com relação à democracia participativa e garantiu maior autonomia para o legislativo e o judiciário, assim como para o Ministério Público, que teve seu perfil alterado, atribuindo-lhe novas funções e vinculando-o à defesa dos interesses sociais coletivos e difusos, dentre eles o meio ambiente e o urbanismo.

A Constituição definiu competências para as diversas esferas do governo, como maior autonomia para o município. Proteção ao meio ambiente, programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico passam a ser comuns à União, estados e municípios. Exclusivamente ao município, dentre outras, é atribuído o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo.

Em 2001, a publicação do Estatuto da Cidade, lei federal 10.257, veio auxiliar a formulação das políticas locais de desenvolvimento sustentável, a partir de instrumentos gerais e participativos de planejamento urbano, alguns já adotados por determinados municípios. O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição

Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, incorporando a sociedade civil no processo de planejamento _ ao considerar que as demandas urbanas devem ser definidas pela sociedade civil e pelo poder público local, que atuariam como co-autores _ e introduzindo o conceito de cidade sustentável. Assim, conferiu suporte jurídico, conceitual e instrumental aos governos municipais para enfrentamento de suas questões urbanas, sociais e ambientais. Apesar ainda da necessidade de políticas públicas integradoras e do aumento da capacidade administrativa dos municípios para se garantir a efetividade dos direitos fundamentais sociais como o direito à cidade e à moradia, o Estatuto já avançou no sentido de considerar o planejamento urbano como processo democrático, ressaltando a participação popular. (ARAÚJO, 2008). Pretende-se discutir também neste trabalho as possibilidades de atuação do Ministério Público na tentativa de assegurar o uso correto desses instrumentos jurídico-urbanísticos, de modo que eles ampliem realmente o controle social sobre a ocupação do solo e garantam a destinação adequada dos investimentos públicos, impedindo sua distorção. Evitar-se-ia assim que o planejamento estratégico das cidades vise apenas a seu desenvolvimento econômico incondicional.

Dado o descompasso entre o disposto na lei e a realidade, tanto na questão urbana quanto ambiental, apesar do avanço da legislação, diversos agentes como a universidade, o Ministério Público, as prefeituras municipais, entidades de apoio à pesquisa têm buscado formas urbanísticas, jurídicas e ambientais na tentativa de se encontrarem soluções para a ilegalidade. (MARTINS, 2006).

Nesse sentido, nota-se hoje, no Brasil, uma tentativa de recuperação dos princípios democráticos alcançados nas políticas urbanas brasileiras a partir do movimento social de luta pela reforma urbana, no processo de transição democrática no Brasil nos anos 80. Programas de regularização de favelas, que incluem políticas de urbanização e de legalização, assim como políticas de qualificação de mão-de-obra e geração de emprego e renda, visam a dois objetivos principais: o reconhecimento da segurança jurídica da posse e a integração socioespacial dessas áreas à cidade formal, além da preservação de áreas protegidas como as de mananciais.

Belo Horizonte tem sido pioneira em intervenções de caráter sócio-ambiental e urbanístico, envolvendo recuperação ambiental, regularização, urbanização e legalização

de favelas⁶. Iniciativas têm sido implantadas com reconhecimento internacional, como o orçamento participativo; o amplo programa Vila Viva, em parcerias entre Prefeitura Municipal, governo federal e financiamentos externos; e o programa DRENURBS, do plano diretor de drenagem de Belo Horizonte, de cunho ambiental e social, que busca a recuperação de córregos não canalizados, degradados pela poluição e pela invasão de suas margens.

Esses programas, de resultados bastante positivos, exigem, no entanto, financiamentos enormes dados os altíssimos custos com as necessárias remoções e tentativas de recuperação do passivo ambiental, na maioria das situações, irrecuperável. Mesmo as intervenções que visam à melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda muitas vezes têm conseqüências diversas das esperadas, sofrem em grande medida efeitos perversos (ABRAMO, 2003) como impactos sociais, desterritorialização⁷ da população, especulação imobiliária nos próprios aglomerados objetos das intervenções. Além disso, como são pontuais, não alteram a situação geral de exclusão das nossas cidades, devido à grandeza do problema e à velocidade de seu agravamento. As intervenções funcionam como um “apaga-fogo”, necessário, mas insuficiente. Onde estaria, portanto, a raiz do problema, que deve ser combatida?

⁶ Edésio Fernandes, em “A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte” contextualiza o surgimento em 1983 da legislação do PROFAVELA, de urbanização e legalização das favelas clandestinas em Belo Horizonte. Segundo o autor, sua política significou o reconhecimento oficial dos direitos legais de propriedade dos favelados, além de prever a regularização que compreendia demarcação das quadras, do sistema viário, legalização do loteamento, regras para uso do solo, melhoria da infra-estrutura. Introduziu “setores especiais” de urbanização específica dentro do zoneamento de BH, com a demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social, a definição de normas urbanísticas específicas de uso e ocupação do solo e a criação de mecanismos de gestão participativa dos programas de regularização. Foi um grande passo que, no entanto, ainda possui falhas. Sua proposta luta contra o paradigma do direito de propriedade privada no Brasil, baseado no Código Civil de 1916, e defende a função social da propriedade, constituindo um avanço no reconhecimento de direitos sociais no Brasil (mais tarde consolidado na Constituição de 1988). O PROFAVELA enfrentou grandes dificuldades como a demarcação de quadras e sistema viário, a manutenção de um equilíbrio entre áreas públicas e residenciais e o perigo de se permitir a ocupação de morros íngremes, além da tentativa de impedir a especulação imobiliária das áreas legalizadas (FERNANDES, 1998a).

⁷ Segundo Haesbaert, a desterritorialização da população dos aglomerados acontece quando seus habitantes são “impossibilitados de construir e exercer efetivo controle sobre seus territórios, seja no sentido de dominação político-econômica, seja no sentido de apropriação simbólico cultural” (HAESBAERT, 2004). Às vezes, a massificação cultural, a perda de identidade, de referência territorial, dos valores de solidariedade e vizinhança ou a própria exclusão social acontecem também no caso de recuperação ambiental de espaços já ocupados, apropriados e vividos.

Acredita-se que a essência da questão esteja na dinâmica dos processos que acarretam essas situações de irregularidades e seus passivos ambientais e urbanos, ou seja, a dinâmica capitalista e a lógica do mercado imobiliário que se sobrepõem às políticas públicas de habitação e à legislação ambiental e urbanística. Paralelamente ao tratamento dado às situações críticas já existentes, a causa maior do problema precisa ser enfrentada e medidas preventivas devem ser pensadas, ainda que a questão não seja simples e nem de solução a curto ou médio prazo.

Este seria um desafio, ir contra as pressões do setor imobiliário e do capital em geral, propiciando uma regulamentação que não ignore “as necessidades e interesses que concretamente produzem a cidade” (CARDOSO e RIBEIRO, 1996, p.80), de forma a contribuir para uma sociedade mais justa e digna dentro da nossa realidade econômica e social.

Neste intuito o trabalho pretende analisar o potencial do Ministério Público no tratamento dessas questões. O objetivo da pesquisa é a reflexão sobre as possibilidades de se combater a exclusão sócio-espacial e de se transformar a sociedade, através da intervenção de um importante agente da produção do espaço, o Ministério Público _ considerado por Dallari como “uma instituição política, um instrumento de atuação do poder público ou da administração pública” (WAGNER JUNIOR, 2003, p. 149) com foco na sociedade _ discutindo sua contribuição para o acesso democrático à cidade em meio aos processos associados à acumulação capitalista.

A pesquisa tem como pano de fundo a realidade urbana brasileira, caracterizada pela exclusão sócio-espacial, pela dinâmica imobiliária, pela lógica capitalista, pelas ocupações irregulares, pelas intervenções atuais de recuperação sócio-ambiental-urbanística, pelo planejamento estratégico. Por meio da discussão teórico-conceitual, de entrevistas com membros do Ministério Público de Minas Gerais e da discussão sobre situações paradigmáticas, conflitos e limites enfrentados pelo órgão, busca-se, no trabalho, a contribuição para a produção do conhecimento. Procura-se ainda refletir sobre as possibilidades reais de atuação do Ministério Público no tratamento de questões polêmicas nas áreas ambiental e urbanística_ através de seus pareceres, inquéritos civis, recomendações sobre medidas mitigadoras e compensatórias, termos de ajustamento de condutas, ações civis públicas, ou seja, seus instrumentos e mecanismos de ação judicial e extra-judicial. Compreende-se assim o envolvimento do órgão com os processos

relacionados à essência da exclusão social e sua colaboração para a transformação da realidade social. Discute-se, desta forma, o papel do Ministério Público na produção do espaço urbano brasileiro, em conjunto com os demais agentes envolvidos_ movimentos sociais urbanos, associações comunitárias, ONGs, a administração pública, agências estatais, setores do capital imobiliário e produtivo. Acredita-se que, segundo seu posicionamento, suas decisões como intermediador dos conflitos sociais e sua atuação como fiscal do poder público (contribuindo para a formação de políticas públicas e para a criação de legislações reguladoras), exerça influências e interferências diretas no espaço, nos agentes transgressores e na sociedade como um todo. O estudo aborda a reflexão sobre uma ação integrada, que conclame à responsabilidade a administração pública e o poder econômico, e ao mesmo tempo apele para a participação dos cidadãos _ uma oportunidade de transformar a cidade.

O Ministério Público brasileiro, delineado pós Constituição de 1988, não encontra paradigma em nenhum outro país do mundo, devido, sobretudo, a seus princípios de instituição permanente garantidora dos direitos da sociedade e a suas atribuições, em geral muito maiores que as dos órgãos de outros países. Em especial seu papel de defesa dos interesses sociais coletivos e difusos _ entre eles o meio-ambiente e o urbanismo _ conferem singularidade ao MP brasileiro. A instituição divide-se em Ministério Público da União _ que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios _ e os Ministérios Públicos Estaduais (Lei complementar nº 75/1993 - Lei Orgânica do Ministério Público da União e Lei nº 8.625/1993 - Lei orgânica Nacional do Ministério Público). Como representativo da singularidade do Ministério Público brasileiro, tomou-se como objeto de análise o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sendo sua atuação central para o presente estudo.

Considerando-se a abordagem extremamente recente de uma atuação de cunho social pelo Ministério Público, a ausência de dados concretos registrados que serviriam de fonte para o presente trabalho e a diversidade das situações enfrentadas pelo órgão, optou-se pela pesquisa através de entrevistas, que viriam a suprir essa carência constatada. As entrevistas permearam toda a dissertação, sobretudo os capítulos terceiro e quarto. O confronto de opiniões entre os membros da instituição facilitou o entendimento de diversos temas polêmicos discutidos, esclarecendo as dificuldades e os reais alcances da atuação do

órgão na atualidade. Foram entrevistados cinco promotores de justiça de Belo Horizonte e região metropolitana e dois procuradores⁸, todos membros do Ministério Público de Minas Gerais:

- Luciano Badini, promotor de justiça e atual coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Habitação e Urbanismo _ CAO-MA;
- Marta Larcher, promotora de justiça e coordenadora da Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo do MPMG;
- Fabrício Marques Ferragini, da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo do MPMG e promotor de justiça de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte;
- Andressa de Oliveira Lanchotti, da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo do MPMG e promotora de justiça de Nova Lima, região metropolitana de Belo Horizonte;
- Gregório Assagra de Almeida, promotor de justiça e diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais;
- Shirley Fenzi Bertão, procuradora de justiça do Ministério Público de Minas Gerais, coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Habitação e Urbanismo _ CAO-MA até novembro de 2008;
- José Maria dos Santos Júnior, procurador de justiça e primeiro promotor de justiça de defesa da habitação e do urbanismo em Minas Gerais.

Além das entrevistas, a vivência da autora desta pesquisa _ arquiteta do Ministério Público de Minas Gerais desde 2003_ traz contribuições que suprem em parte a falta de dados e bibliografia recente sobre o tema. A pesquisadora, hoje lotada na Central de Apoio Técnico_ CEAT, tem presenciado a reestruturação atual do órgão, trabalhando nas áreas de urbanismo desde o período anterior à criação da CEAT, quando as perícias técnicas ainda eram realizadas de forma dispersa em diversos setores do Ministério Público.

O trabalho estrutura-se em quatro capítulos:

⁸ Procurador de justiça é a última posição da carreira do promotor de justiça.

Para auxiliar a compreensão da natureza da produção e apropriação social do espaço urbano no Brasil contemporâneo e das tendências de organização sócio-espacial e ambiental, esta introdução apresentou uma pequena contextualização sobre a realidade urbana brasileira, o acesso à terra urbana, a lógica das ocupações irregulares e o surgimento dos conflitos, assim como um breve histórico sobre o papel do planejamento e do Estado na urbanização. A partir daí o trabalho insere a questão das ocupações irregulares na nova ordem jurídico-urbanística emergente.

O primeiro capítulo apresenta inicialmente o Ministério Público de forma didática, relativamente simples para o leitor de formação jurídica, porém necessária para o restante do público alvo desta análise, o urbanista, o cientista social e todos aqueles envolvidos com a produção do espaço urbano. Por meio do histórico da atuação do órgão nas áreas ambiental e urbana, analisa-se a mudança do perfil da instituição pós Constituição Federal de 1988, vinculado à defesa dos interesses sociais coletivos e difusos. A partir de então, deixando em tese de ser órgão de repressão, o MP se deslocou de seu papel histórico de atuação relacionada aos interesses do Estado, aproximando-se dos interesses da sociedade civil, passando a ser um intermediador dos conflitos sociais e buscando a pacificação e a transformação da sociedade.

O segundo capítulo discute as possibilidades de atuação do Ministério Público, tanto judicial como extrajudicialmente, na defesa da ordem urbanística, pautada nos princípios democratizantes propostos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade _ a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Discorre sobre os desvios desses princípios contidos nos planos diretores e nos instrumentos urbanísticos e discute o potencial do Ministério Público no combate às manipulações e pressões do capital na gestão, nas políticas públicas e nas legislações municipais, ou seja, no combate a processos que acarretam ou contribuem com as situações de exclusão sócio-espacial e de passivos ambientais e urbanos, assegurando os direitos difusos ameaçados pela dinâmica do capital.

O terceiro capítulo aborda o papel do órgão na busca de soluções para os conflitos de direitos, em especial entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, questionando-se a tendência de prevalência dos princípios da legislação ambiental em detrimento da questão social de deficiência de moradia. Trata ainda da defasagem entre a ordem jurídica e a realidade ambiental, apostando na competência do órgão para atuar, sem

perder sua dimensão democratizante, nas situações de descumprimento, desvirtuamento ou injustiça social relacionadas à legislação.

Finalmente o quarto capítulo aborda os limites enfrentados, os reais alcances e as novas tendências de atuação do órgão. Coloca o debate atual de como o Ministério Público, através de uma atuação preventiva, dentro da filosofia do Ministério Público resolutivo, com base na mediação entre políticas públicas e a sociedade civil organizada, na inclusão social, em conjunto com os diversos agentes envolvidos na produção do espaço – movimentos sociais urbanos, associações comunitárias, ONGs, administração pública, agências estatais, setores do capital imobiliário e produtivo –, pode atuar na condição de agente político.

As considerações finais retomam as discussões anteriores de como o Ministério Público, através de possibilidades de atuação recentemente abordadas, ainda pouco exploradas pelo órgão, pode contribuir para que se recupere não só o meio ambiente, mas as possibilidades da política e do amplo acesso à cidade, intervindo para a melhora do quadro de segregação sócio-espacial e a transformação social.

CAPÍTULO 1 – O MINISTÉRIO PÚBLICO

Além da discussão sobre a atuação do Ministério Público na atualidade, pretende-se, através da análise da evolução da legislação ambiental e do acesso à Justiça no Brasil, do surgimento do MP e da ampliação de seu envolvimento nas áreas ambiental e urbana ao longo do tempo, mostrar como este órgão se insere enquanto um agente em potencial na produção do espaço urbano, e discutir suas novas possibilidades de atuação, refletindo sobre seu papel jurídico e político transformador da realidade social.

1.1: A Instituição

O Ministério Público _ MP, nos termos de sua página eletrônica, se autodenomina órgão defensor dos direitos do cidadão por excelência, uma instituição essencialmente voltada para a defesa dos interesses da sociedade. Órgão independente, não pertence ao Poder Judiciário e tem autonomia funcional e administrativa com relação ao Poder Executivo. É uma Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁹. O Ministério Público, no zelo pelo “efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição”, promove o inquérito civil¹⁰ e a ação civil pública¹¹ para proteção do patrimônio público e

⁹ Direitos indisponíveis são aqueles dos quais o indivíduo não pode dispor, são inerentes à pessoa humana, sem conteúdo patrimonial, sendo, portanto, inalienáveis, intransmissíveis, imprescritíveis e irrenunciáveis.

¹⁰ Inquérito civil: “investigação administrativa prévia, presidida pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública” (MAZZILLI, 2008, p.53).

¹¹ Ação civil pública é uma ação judicial de natureza não-penal, proposta por órgãos legitimados, que tem por objeto a tutela de interesses coletivos ou difusos. É um instrumento que “apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais” (coletivos, difusos ou individuais homogêneos) (WAGNER JUNIOR, 2003).

social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos e difusos¹² _ dentre eles o urbanismo e o patrimônio cultural _, além de outras atribuições (Lei orgânica do Ministério Público). Por meio de seus centros de apoio operacional¹³, deve estabelecer um diálogo permanente com “entidades públicas ou privadas que, direta ou indiretamente, dediquem-se ao estudo ou à proteção dos bens, valores ou interesses” relacionados com suas áreas de atuação¹⁴.

Dadas a distância entre a legislação avançada e a realidade urbana e ambiental muitas vezes precária _ hoje a legislação não atinge grandes áreas urbanas, a cidade ilegal _ e a impossibilidade de regularização de alguns casos de ilegalidade pelo disposto nas leis ambientais e urbanas (como a Lei Federal 6.766/79, de Parcelamento do Solo Urbano), o Ministério Público, assim como outras instituições, tem buscado formas alternativas de se encontrarem soluções. Nesse intuito tem atuado, dentre outras questões, naquelas relativas a ocupações indevidas, desmembramentos, loteamentos, uso do solo, impactos ambientais, levantando as irregularidades, propondo acordos, movendo ações para viabilização de intervenções de melhoria.

¹² Já havia um consenso anterior à Constituição de 1988 quanto à defesa dos interesses difusos, da coletividade. A Constituição veio explicitar o **urbanismo** como integrante dos interesses difusos, conferindo-se ampla legitimação ao Ministério Público para ações civis públicas para a defesa de interesses coletivos e difusos (MAZZILI, 2001).

Para esclarecer estes conceitos, como espécies de interesses metaindividuais ou transindividuais, também chamados coletivos no sentido amplo, temos:

- Interesses difusos: São os direitos mais amplos possíveis. “são os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor). São aqueles onde não há vínculo jurídico, onde a ligação entre as pessoas envolvidas é estabelecida por circunstâncias acidentais como “morar na mesma região, (...) submeter-se a particulares empreendimentos”, etc. (Ada Pellegrini Grinover citada por Luiz Guilherme Wagner Junior em WAGNER JUNIOR, 2003, p.37).
- Interesses coletivos em sentido estrito: “de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” (Artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor).
- Interesses individuais homogêneos: decorrentes de uma origem comum, porém não são considerados como transindividuais por alguns autores porque são divisíveis (WAGNER JUNIOR, 2003). Podem ser protegidos coletivamente porque há interesse social.

¹³ Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, dentre outras funções, remeter informações técnico-jurídicas aos órgãos ligados à sua atividade e estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins (Lei orgânica do MP).

¹⁴ Página do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na *internet*: www.mp.mg.gov.br

Dentre seus instrumentos mais utilizados atualmente estão os Termos de Ajustamento de Conduta¹⁵ _ TACs, acordos extra-judiciais entre as partes envolvidas que, através de obrigações de fazer e não fazer, permitem uma solução negociada, em que os responsáveis se comprometem a reparar as irregularidades do empreendimento em prazo determinado, ou incluem medidas compensatórias em casos de danos irreversíveis. Hoje esses acordos também são priorizados em casos onde a aplicação da lei se mostra socialmente inviável (MARTINS, 2006). Outro instrumento da atuação extra-judicial é a recomendação, através da qual é feito o apontamento de uma postura ao responsável por algum ato questionável constitucionalmente. São soluções mais rápidas e menos dispendiosas para o litígio, evitando-se a ação civil pública, instrumento clássico de atuação judicial do órgão.

Casos relevantes que envolvam irregularidades nas áreas de urbanismo, patrimônio histórico e meio ambiente, dentre outros _ áreas de atuação às quais o presente trabalho se atém _ são levantados e investigados pelo Ministério Público, sobretudo no que diz respeito à ocupação indevida em espaços públicos ou privados _ áreas de preservação, margens de cursos d'água, faixas de domínio de ferrovias, rodovias e linhas de transmissão _ visando a esclarecer à Justiça a natureza do fato, auxiliando-a na tomada de decisões e de medidas judiciais pertinentes. Muito vem sendo feito, sobretudo, na área ambiental, em que grande parte das questões é resolvida extra-judicialmente através dos “termos de ajustamento de conduta”. No entanto, na área social as soluções dadas ainda são acanhadas, como no real conflito entre habitação popular e defesa do meio ambiente. Além de iniciativas como de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, acredita-se na possibilidade de uma atuação mais ampla do órgão, como discutiremos mais adiante.

¹⁵ Termo de ajustamento de conduta é um instrumento que permite órgãos públicos legitimados _ entre eles o Ministério Público _ uma saída negociada para a prevenção e reparação de danos aos interesses difusos e coletivos, com eficácia de título extrajudicial. (WAGNER JUNIOR, 2003).

1.2: Histórico do Ministério Público

O papel do Ministério Público hoje é mais bem compreendido se retomarmos o histórico da atuação deste órgão, que acompanhou a evolução da legislação ambiental no Brasil. Cabe então apresentar uma síntese da evolução dessa legislação elaborada por Edésio Fernandes, segundo a qual, apesar de avanços, o acesso à Justiça no Brasil hoje, excludente, tem sido dificultado pelo caráter obsoleto, lento e oneroso dos procedimentos judiciais, o que não contribui para uma realidade ambiental socialmente mais favorável. Por muitas décadas predominou a ideologia liberal clássica que defendia plenamente os direitos individuais e, até os anos 80, o poder judiciário não era acionado em casos de danos a uma comunidade: a proteção ambiental não era considerada um direito coletivo. (FERNANDES, 2002, p.62)

Desde a década de 1930 a legislação ambiental vem tomando forma _ a Constituição de 1934 já reconhece como “patrimônio” do país elementos naturais como solo, água, ar e vegetação _ apesar de seu caráter fragmentado até fins dos anos 1970. A Constituição de 1967 conferiu à União a competência para tratamento da questão ambiental, porém continha apenas alguns princípios gerais como a exploração de recursos minerais, proteção de florestas e rios.

O único instrumento então existente para a defesa de interesses coletivos era a “**ação popular**” (Lei Federal 4717/65) ¹⁶, muito restrita, que podia ser usada apenas por

¹⁶ LEI Nº. 4.717 - DE 29 DE JUNHO DE 1965 (Ação Popular)

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiveram dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

indivíduos contra o poder público; o Ministério Público¹⁷ apenas acompanhava a ação. O termo “‘patrimônio público’ ainda era tido como ‘propriedade pública’ ou ‘cofres públicos’ _ e não ‘patrimônio da comunidade’” (FERNANDES, 2002, p.62).

Apenas após a Declaração sobre Meio Ambiente aprovada pela Conferência das Nações Unidas de 1972, em Estocolmo, aumenta-se a consciência ambiental. Importantes leis foram aprovadas, como a lei federal 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano¹⁸ e, em 1981, a Lei Federal 6938¹⁹, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, conferindo legitimidade ao Ministério Público, assim como a outros órgãos e associações de defesa do meio ambiente, para proporem **ação de responsabilidade civil e penal** por danos ambientais (SOARES JÚNIOR, Jarbas in MARTINS JUNIOR, 2008).

Após muita reivindicação por movimentos e ONGs ambientalistas, com a aprovação da Lei Federal 7347/85, que regula uma ampla **Ação Civil Pública**²⁰, criou-se

¹⁷ O Ministério Público passou a ser tratado como instituição a partir do decreto n. 848 de 1890, que organizou a justiça federal, apesar de ainda sem atribuições nas áreas ambiental e urbanística. Até então existia apenas a figura do promotor de justiça, desde 1609, quando o procurador da Coroa e da Fazenda tinha função de promotor de justiça (MAZZILLI, 1997).

¹⁸ Esta legislação, que incluiu diversas restrições à ocupação do solo, apesar de urbanística tem embutido um caráter ambiental, já que visa em última instância à preservação de mananciais e áreas de interesse ambiental. A ocupação do solo é fundamental para a determinação do padrão de qualidade ambiental.

¹⁹ LEI Nº. 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente):

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária (...);

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

²⁰ LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985 (Ação Civil Pública).

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

este instrumento jurídico (a ação civil pública) para a defesa coletiva dos interesses difusos em matéria ambiental; a proteção do meio ambiente foi finalmente reconhecida como direito coletivo. De acordo com essa lei, a ação civil pública pode ser proposta por quaisquer indivíduos e associações ambientalistas no caso de danos ambientais. O poder público e o Ministério Público também são reconhecidos como partes legítimas para propor a ação. Apesar de aplicada em várias situações, ainda há controvérsias quanto aos limites da lei, devido aos direitos tradicionais de propriedade privada. Segundo Fernandes, a ação civil pública está se tornando um instrumento politicamente importante, apesar de prejudicada pela educação liberal e privatista de juízes, promotores e advogados. Os conceitos de propriedade são muito antigos e arraigados; após séculos de política privatista, a mudança de mentalidade é lenta.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

III – à ordem urbanística (Incluído pela Lei nº. 10.257, de 10.7.2001);

IV – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

Antes de 1988 a legislação infraconstitucional autorizava a atuação do Ministério Público na representação dos interesses do povo, sobretudo através da Provedoria de Fundações, que controlavam atividades de interesse público, apoiada principalmente no Código Civil de 1916. (GUASQUE e GUASQUE, 2002, p. 90). Sua atuação relacionada à questão ambiental e urbana já existia, com suporte na Lei de Ação Popular e na Lei de Ação Civil Pública. Era, porém, restrita, devido às próprias limitações do órgão até a Constituição.

Segundo Gregório Assagra de Almeida, promotor de justiça e diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, em entrevista no dia 30 de abril de 2009, o Ministério Público, até a Constituição, era uma instituição vinculada ao Estado, seu perfil era de atuação repressiva, principalmente na área penal. Era um órgão demandista, cujo horizonte de atuação eram as demandas judiciais.

De acordo com Luciano Badini, promotor de justiça e coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias²¹ de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Habitação e Urbanismo _ CAO-MA, em entrevista concedida no dia 28 de abril de 2009, antes de 1988 o promotor de justiça atuava predominantemente nas áreas tradicionais do Direito, ou seja, áreas criminais, de família, cível. Até então sua atuação era tímida nas áreas de interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis.

O processo da elaboração da Constituição Federal de 1988 foi precedido por grande mobilização social no país, inclusive sobre matéria ambiental, produzindo a “Emenda Popular sobre Proteção Ambiental”, que deu origem a um capítulo específico dedicado ao Meio Ambiente na Constituição e ao surgimento de várias ONGs ambientalistas. O quadro jurídico de proteção ambiental assume um caráter mais integrado e consolida-se com a Constituição²², que acolheu as duas normas _ a Lei Federal 6938/81, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e a Lei Federal 7.347/85, sobre a Ação Civil Pública _ ,

²¹ São órgãos de Administração do Ministério Público:

- as Promotorias de Justiça_ cíveis, criminais e especializadas (dentre as últimas a Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Histórico e Cultural e a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo)
- e as Procuradorias de Justiça_ cível, criminal, de contas e especializada (Lei orgânica do Ministério Público de Minas Gerais).

²² Anteriormente à Constituição de 1988 a ação conservacionista do poder público tinha de ser justificada pela “proteção e defesa da saúde” (FERNANDES, 2002, p.55).

conferindo novas atribuições e responsabilidades ao Ministério Público (SOARES JÚNIOR in MARTINS JUNIOR, 2008).

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. (Constituição Federal de 1988)

A partir da Constituição de 1988 o poder judiciário adquiriu certa autonomia em face do poder executivo, que controlava os outros poderes em todos os níveis de governo. Até então a atuação do Judiciário era muito limitada e “podia fazer pouco, seja para controlar a ação do Poder Público, nociva ao meio ambiente, seja para prevenir e punir o dano ambiental causado pela ação de particulares” (FERNANDES, 2002, p.63).

A Constituição assim garantiu “as condições iniciais necessárias para a defesa judicial, pelo Poder Público e pela sociedade, dos direitos coletivos envolvidos na questão da proteção e preservação do meio ambiente” (FERNANDES, 2002, p. 52). Foram distribuídas responsabilidades entre Poder Público e sociedade, assim como competências entre as unidades federativas, enfatizando o poder municipal, por rejeição à tradição centralizadora do período autoritário. No entanto, segundo o autor, a extensão dos problemas sociais e ambientais de décadas de urbanização descontrolada e intensiva é tal que as administrações municipais não podem fazer muito sozinhas, apesar de muitos programas ambientais interessantes em andamento em nível local.

Posteriormente, a Declaração sobre Meio Ambiente/ Agenda 21 aprovada pela Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro em 1992 deu ainda maior suporte à legislação nacional. Também houve avanços na legislação ambiental nos outros níveis governamentais, principalmente com a aprovação de diversas leis municipais.

Pela primeira vez o direito coletivo à proteção jurídica do meio ambiente foi reconhecido na Constituição de 1988, que estabeleceu responsabilidade administrativa, civil e penal pelo dano ambiental, ampliando o escopo da ação civil pública.

Neste contexto da luta por uma reforma urbana, dos movimentos sociais, dos estudos culturais, da valorização das especificidades, do lugar e da identidade, no processo de transição democrática do Brasil, o Ministério Público ganhou essa nova configuração, a partir da Constituição Federal de 1988, como órgão mediador de conflitos, vinculado à

defesa dos interesses sociais coletivos e difusos, visando à democratização do acesso à cidade e à criação de uma real cidadania na sociedade brasileira. Sofreu importantes inovações no seu funcionamento e teve seu papel ampliado, garantindo-lhe autonomia para uma atuação mais abrangente:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
 - II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
 - III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
 - IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
 - V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
 - VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
 - VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
 - VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
 - IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
- § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. (Constituição Federal de 1988)

A forma de desenvolvimento e suprimento das necessidades sociais no Estado Liberal é pautada na iniciativa dos cidadãos, segundo Guasque e Guasque. O Ministério Público deve promover a integração da ação e do controle dos organismos governamentais com a iniciativa dos indivíduos e grupos privados. O órgão então, seja como guardião, provedor do acesso da sociedade civil aos direitos fundamentais ou coordenador de parcerias, estaria destinado pela atual Constituição, sobretudo, à tarefa de implementar tais direitos constitucionais fundamentais, políticos ou sociais; ou seja, de por em prática o que já foi teoricamente legalizado (GUASQUE e GUASQUE, 2002, p.88).

No entanto, os resultados na alteração do rumo das cidades e das relações sociais ainda são poucos. Júlio Aurélio Lopes questiona quais foram as verdadeiras contribuições

para a cidadania numa sociedade como a brasileira. Revela como a luta pela “institucionalização do espaço público é a única via de rompimento com o processo de privatização da política”, redefinindo as relações entre Estado e sociedade (LOPES, 2000, xii). O modelo de democracia associativa²³ da Constituição de 1988, que possibilita “a expressão das demandas provenientes da sociedade civil” (LOPES, 2000, p. xvi) favorece a integração dos indivíduos no processo político comunitário e a ampliação do espaço público.

Neste processo surge a necessidade de órgãos públicos criarem espaços de participação social; daí os novos padrões de relacionamento entre MP e sociedade. Essa nova ordem jurídica revela o potencial do MP na construção de uma “sociedade mais humanista”, justa e solidária (GUASQUE e GUASQUE, 2002).

A nova Constituição tem como princípio a universalização da cidadania, consistindo em “um complexo de instituições que são novos espaços a propiciarem a publicização de conflitos sociais” (LOPES, 2000, p. xvi). Segundo Vera Telles, “é na articulação entre movimentos sociais e práticas associativas, direitos e espaços públicos democráticos que se podem ver os registros de uma sociedade civil em formação” (TELLES, Vera in LOPES, 2000, p. xvi)²⁴.

Lopes trata de “avaliar o potencial de uma institucionalidade em servir às estratégias democratizantes de atores concretos” (LOPES, 2000, p.xviii), cuja disposição seja no sentido de transformar as relações sociais e efetivar a cidadania. O autor avalia essa possibilidade do MP como instituição paradigmática da transição democrática da Constituição de 1988, segundo um enfoque interativo entre a sociedade e o Estado, permitindo a participação política da sociedade e a ampliação do espaço público.

A atual configuração do MP, segundo Júlio Aurélio Lopes, pode combater a “ética oligárquica da prevalência do privado sobre o público”, segundo nova mediação entre

²³ A democracia associativa prevê o fortalecimento das associações como veículos efetivos de representação de interesses dos cidadãos. (SILVA, Afrânio de Oliveira. O Orçamento Participativo e a Dimensão Participativa da Democracia: o caso da cidade de Porto Alegre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.).

²⁴ TELLES, Vera. *Sociedade civil, direitos e espaços públicos*. In: Polis. São Paulo, n. 14, 1994.

Estado e sociedade (SANTOS, Wanderley Guilherme in LOPES, 2000, p. xi) ²⁵. De acordo com o autor a Constituição representou uma “possibilidade de rompimento com uma cultura política ao longo da história brasileira de perversa relação entre elites e Estado” (LOPES, 2000, p. xi) ²⁶.

Cabe, portanto, ao Ministério Público, a intermediação de conflitos e a atuação como interlocutor da sociedade mobilizada através de fundações ou associações civis de interesse público, visando à maior eficiência e participação dos brasileiros na satisfação de suas necessidades. Além disso, deve “assegurar os indivíduos contra a prepotência dos detentores do poder, (...) (trazendo à) consciência popular a noção clara dos direitos inerentes à pessoa ou ao cidadão” (GUASQUE e GUASQUE, 2002, p.323).

A Constituição, portanto, designou ao Ministério Público o dever de dar efetividade a todos os direitos fundamentais que assegura _ a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Segundo Badini, o legislador constitucional de 1988 conferiu ao MP uma série de atribuições para atuar judicial e extra-judicialmente, especificamente na defesa dos interesses coletivos. A partir de então o órgão passou a ter uma atuação mais eficiente nas áreas de meio ambiente natural e artificial _ patrimônio cultural, habitação e urbanismo _ infância e juventude, defesa do consumidor, defesa dos portadores de necessidades especiais, idosos, ou seja, em todas as áreas de interesses coletivos ou difusos. Foi tal a ampliação da atuação do órgão, sobretudo de forma extra-judicial, que se acredita de dimensões anteriormente inimagináveis pelos próprios legisladores constitucionais.

O Ministério Público brasileiro, delineado pós Constituição de 1988, é um Ministério que não encontra paradigma em nenhum outro país do mundo, devido a alguns aspectos, como os princípios que o descrevem como instituição e suas atribuições, de acordo com Gregório Assagra, em entrevista acima mencionada. A instituição está inserida na Constituição com a natureza de *cláusula pétrea*²⁷, como instituição permanente de

²⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Regresso – Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Editora, 1994, p. 45.

²⁶ Prefácio de Gisele Cittadino.

²⁷ Cláusulas pétreas são cláusulas superconstitucionais que não podem ser retiradas da Constituição. São limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um estado, disposições que proíbem a alteração, por meio de emenda, tendente a abolir as normas

promoção da transformação social. Segundo o promotor, a Constituição foi inovadora ao colocar o Ministério Público não dentro do Executivo, Legislativo ou Judiciário, já que fiscaliza esses poderes, mas dentro das funções essenciais à Justiça, no seu conceito mais amplo, que leva em conta não só o Judiciário, mas todo meio legítimo de reconhecimento, proteção e efetivação de direito, nos termos de Mauro Cappelletti. Para se compreender a identidade, a personalidade institucional do Ministério Público brasileiro, é fundamental a análise de suas atribuições constitucionais, que o colocam em um diferencial em confronto às outras instituições, especialmente com relação à defesa dos direitos difusos, coletivos. O promotor cita Marcelo Pedroso Goulart, promotor de justiça de São Paulo, que analisa a personalidade, o caráter institucional do MP, e afirma que o órgão brasileiro se deslocou do Estado, da sociedade política ao lado do executivo, legislativo e judiciário, deixando de ser órgão de repressão do Estado, para a sociedade civil, ao lado dos sindicatos, das associações, das demais entidades de defesa social, passando a ser um intermediador dos conflitos sociais e buscando a pacificação da sociedade e a transformação da realidade social.

Segundo Assagra, no entanto, ainda há muito a ser compreendido e estruturado na Instituição para que ela alcance realmente esse patamar de projeto constitucional delineado em 1988, de promoção social, defesa do regime democrático, dos interesses massificados, relacionado ao conceito de Estado Democrático de Direito no Brasil. O promotor defende a tese de que, em tempos atuais, já superamos a fase da declaração dos direitos, estamos agora no momento do acesso à Justiça, na fase de proteção e efetivação dos direitos, em que atua o Ministério Público.

CAPÍTULO 2 – O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1: O MP e a função social da propriedade

Hoje, de acordo com Edésio Fernandes, a proteção jurídica do meio ambiente é considerada como a materialização do direito à vida. Isso significa que, “independente do regime público ou privado de propriedade, bens de importância ambiental podem ser reconhecidos como sendo de ‘interesse público’” (FERNANDES, 2002, p. 53), tendo que cumprir sua função social.

A noção de “função social da propriedade” presente desde a Constituição de 1934 é confrontada pela concepção liberal de propriedade do Código Civil de 1916, que teve vigência até 2002. Os direitos de propriedade têm sido sempre tratados de forma individualista e quase absolutista _ herança do período romano, apesar do conceito de propriedade ter evoluído do sentido individual para o social. Os regulamentos ampliaram-se com a tendência de se condicionar o exercício do direito à propriedade ao bem-estar social. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro a evolução do conceito de propriedade se deu da seguinte forma:

- Na fase que seguiu a Revolução Francesa, com o repúdio ao sistema feudal, a propriedade reviveu a concepção puramente individualista do período romano (a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão/1789 tratava a propriedade como “direito inviolável e sagrado”; o Código de Napoleão/1804 legitimou a limitação do Estado sobre a propriedade, definindo-a como “o direito de gozar e dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”);
- A partir da segunda metade do século XIX, a propriedade foi afetada por crescentes restrições impostas pelo Estado. Inicialmente se limitavam aos direitos de vizinhança, ampliando-se com a tendência de se condicionar o exercício do direito à propriedade ao bem estar social.

- Até chegar ao princípio de função social da propriedade, garantida pela Constituição, segundo o adequado aproveitamento do solo urbano. (DI PIETRO, 2003).

No entanto, a “ideologia privatista” (FERNANDES, 2002) continuou dominante, obviamente por ser mais adequada ao modo de acumulação capitalista. Há resistência quanto à aceitação do novo conceito de propriedade _ função social _ por juristas conservadores e proprietários “que vêem, nas novas políticas de cunho social, uma ameaça aos seus interesses individuais” (FERNANDES, 2002, p.60). O judiciário constitui um dos campos onde a correlação de forças é bastante desfavorável aos princípios do Movimento pela Reforma Urbana, que tem na função social da propriedade um de seus pilares principais. De acordo com Fernandes,

“nunca houve uma definição legal ou judicial precisa quanto aos limites da intervenção do Poder Público no campo da propriedade privada de forma a impor restrições de cunho social à utilização do bem, ou para afirmar o interesse social de preservação ambiental. De maneira geral, os interesses privados têm determinado tanto o padrão de expansão urbana, quanto as novas formas de exploração econômica do meio rural.” (FERNANDES, 2002, p.60).

Para Marta Larcher, promotora de justiça e coordenadora da Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo do MPMG, em entrevista concedida em 23 de abril de 2009, precisa-se mudar essa cultura de supervalorização do direito à propriedade, onde quem é dono considera que tem o direito absoluto sobre o imóvel e que este deve atender exclusivamente a seus interesses particulares de moradia ou de fruição de alguma outra forma. Os juízes e promotores, que se formaram em uma escola clássica do direito, muitas vezes não acompanharam a evolução da ciência jurídica, sendo difícil, para quem tem um conhecimento assentado, a transposição a uma outra realidade. O direito urbanístico ainda não faz parte da maioria dos currículos universitários e a função social da propriedade, que visa ao atendimento à necessidade da coletividade, foi há pouco inserida no ordenamento jurídico. Segundo a promotora, existe o conflito entre os próprios procuradores e juízes nos casos, por exemplo, de edificações que ferem o direito da coletividade; na maioria das vezes o MP é questionado por limitar o direito à propriedade. Só a partir do momento em que determinadas situações no espaço urbano geram um transtorno de tal porte para o coletivo, como o caso do trânsito, e quando esse transtorno chega também ao individual (já que até então ninguém se sente parte da coletividade),

muda-se a consciência. Infelizmente só se busca a solução quando o problema já está instalado e atinge a esfera individual de cada um.

A função social da propriedade vem evoluindo gradativamente, de acordo com Shirley Fenzi Bertão, procuradora de justiça do Ministério Público de Minas Gerais, ex-coordenadora do Centro de Apoio Operacional ao Meio Ambiente, em entrevista em 04 de maio de 2009. Hoje já existem restrições amplas ao direito de propriedade em função do interesse coletivo, inclusive vários exemplos legislativos como o Estatuto da Cidade e o Código de Posturas. Segundo Marta Larcher, em entrevista acima mencionada, recentemente essas limitações vem sendo buscadas pelo direito de propriedade e pelo direito urbanístico. Argumenta também que, no Código Civil de 2002, a cláusula genérica do ‘abuso de direito’, que diz respeito ao dano causado quando o direito de um passa a ferir o direito de outrem, também diz respeito à restrição ao direito de propriedade. O novo Código Civil esclarece ainda que a propriedade tenha que ser exercida com respeito ao meio ambiente, sendo já reflexo do início de uma mudança de mentalidade.

Na visão de Edésio Fernandes, o aproveitamento econômico da propriedade é quase exclusivamente determinado pelos interesses individuais do proprietário, que não satisfaz maiores interesses sociais no uso do bem. A propriedade é tratada em função de seu valor de troca; essa “postura liberal tem permitido que condições de mercado determinem as possibilidades de acesso à terra (e à moradia)” (FERNANDES, 2002, p.59). Os interesses do capital imobiliário ignoram a função social da propriedade, como salientado por Ermínia Maricato:

“A parcela dos empresários que têm na cidade sua fonte de lucros, (chamada) capital imobiliário (loteadores, incorporadores, construtores, parte dos corretores e inclusive grandes proprietários fundiários), tem um projeto para a cidade como um todo. Embora este projeto ignore a cidade real e se refira à parte da cidade ocupada pela elite, ele tem sido frequentemente hegemônico” (MARICATO, 1994, p. 313).

Hoje o Estatuto da Cidade, lei federal 10.257/2001, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, confirma seus princípios e vai além, em termos da ‘função social da propriedade’, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” sustentáveis. Além do Estatuto da Cidade, o atual Código Civil também incluiu a noção da função social de propriedade, o que significa um grande avanço:

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.” (Código Civil/ 2002).

Porém essa função social ainda estaria, de certa forma, relacionada apenas à preservação ambiental e ao patrimônio cultural. Com relação à ocupação irregular de áreas de preservação, ou a questões de patrimônio, são inúmeros os conflitos entre interesses privados e a função social da propriedade que passam pelo Ministério Público. O órgão tem tido grande atuação baseada no princípio da função social da propriedade, no zelo pela defesa do patrimônio cultural e da preservação ambiental. Com relação ao direito à moradia, no entanto, este princípio teria maiores dificuldades para ser cumprido. A atuação do MP ainda não tem sido significativa nesse aspecto, tendo cunho mais ambiental que social, com divergências de posicionamento entre os próprios promotores de justiça, o que será discutido mais adiante.

Segundo o promotor de justiça de Ribeirão das Neves _ região metropolitana de Belo Horizonte _, Fabrício Marques Ferragini, também membro da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo, em entrevista em 24 de abril de 2009, existem ações civis públicas nesse município contra loteamentos irregulares, não só com cunho ambiental, mas visando à reestruturação e regularização do bairro, implementação dos sistemas de saneamento básico. Em Ribeirão das Neves hoje há ainda três termos de ajustamento de conduta _ TACs entre empreendedores, o MP e a Prefeitura para a instalação de obras de infra-estrutura nos loteamentos. Os acordos extra-judiciais facilitam a atuação de cunho social, já que as soluções jurídicas são muito difíceis nesses casos.

Questiona-se então como o MP poderia cobrar essa aplicação da função social da propriedade de forma mais abrangente, reforçando o papel do direito urbanístico.

Como comentado por Andressa de Oliveira Lanchotti, da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo e promotora de justiça de Nova Lima _ região metropolitana de Belo Horizonte _, em entrevista em 24 de abril de 2009, o procedimento de regularização fundiária, uma das metas da Promotoria Metropolitana, é um avanço no tratamento dessa

questão, sendo um exemplo de atuação de caráter social do MP, relacionado à questão da moradia. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, que teve grande avanço recentemente, também possui em andamento um projeto amplo de regularização fundiária, com mapeamento de todos os loteamentos clandestinos em praticamente toda a região metropolitana de Belo Horizonte, com exceção de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Nova Lima, que serão contemplados por projetos específicos. Segundo a promotora, a prefeitura de Belo Horizonte também tem trabalhado na área.

2.2: O MP, o Plano Diretor e os Instrumentos Urbanísticos.

Na Constituição Federal de 1988 a figura da “função social da cidade” é enfatizada, tema ampliado pelas Constituições Estaduais, que, segundo Cardoso, passa a ser entendido por direito a moradia, transporte, saneamento, saúde, educação, etc. Este princípio articula a política urbana com o campo dos direitos, consagrando a noção de “direitos urbanos” (CARDOSO, 1997, p. 94). Além da função social da cidade, a determinação do cumprimento da função social da propriedade urbana é atribuída ao poder público municipal, por meio do plano diretor, conforme capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988:

“CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (Constituição Federal de 1988).

O plano diretor determina o que pode ou não ser feito em cada região da cidade em termos de ocupação do solo, habitação, meio ambiente e prioridades de investimentos econômicos e sociais; é baseado na análise das características físicas do município, suas atividades predominantes, vocações, problemas e potencialidades²⁸.

“Obrigatoriamente participativo, o Plano Diretor deve ser elaborado pelas prefeituras em conjunto com vereadores e representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes de um município para áreas básicas (...). O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.” (<http://portalpbh.pbh.gov.br>).

Segundo Rose Compans (2004), o plano diretor tenta compatibilizar duas agendas distintas com relação ao papel do Estado e sua relação com a sociedade, sendo coerente ao mesmo tempo com os princípios da reforma urbana e da atratividade econômica:

- a da Reforma Urbana, que procura inverter a lógica excludente predominante na urbanização brasileira, através da adoção de políticas distributivas, da democratização do acesso à moradia e à cidade;
- a do planejamento estratégico, que visa à modernização da infra-estrutura econômica e a flexibilidade institucional com relação às normas urbanísticas e aos incentivos fiscais, determinantes para a atração de investimentos e para a inserção da cidade na economia globalizada, onde o Estado dá suporte ao mercado.

A autora dá o exemplo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, de 2002, que visa o fortalecimento da parceria público-privada na urbanização, o aumento da eficiência econômica da cidade e sua consolidação como centro regional e pólo internacional, segundo a filosofia do planejamento estratégico, apesar de conter proposições características da agenda da reforma urbana como a democratização do acesso à moradia e

²⁸ Página eletrônica oficial da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br>.

aos serviços urbanos, “a transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização e o fortalecimento do setor público” (COMPANS, 2004, p. 201).

Em teoria o plano diretor seria um instrumento de planejamento territorial abrangente e participativo, de gestão democrática e desenvolvimento econômico social do município, levando em conta os interesses sociais e individuais. Tratar-se-ia, fundamentalmente, do equacionamento da questão social, do aumento da eficiência do Poder Público e da preservação do meio ambiente. No entanto, muitas vezes é desvirtuado pelas pressões econômicas ou conflitos de interesses, como será discutido mais adiante.

As diretrizes para os planos diretores foram aprimoradas com a publicação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10257/2001, que regulamenta o capítulo sobre políticas urbanas da Constituição Federal, trazendo novo avanço para a política de desenvolvimento urbano após 1988. A lei veio “auxiliar as políticas locais de desenvolvimento urbano sustentável a partir da fixação de diretrizes e instrumentos gerais e participativos de planejamento urbano” (ARAÚJO, 2008).

“Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (Lei Federal 10257/2001).

O Estatuto da Cidade, além de outras diretrizes, busca garantir o caráter democrático do plano diretor e estabelece sua obrigatoriedade para os municípios, além daqueles com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, integrantes de áreas de especial interesse turístico ou onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos garantidores do adequado aproveitamento de imóveis urbanos, previstos na Constituição:

“CAPÍTULO III - DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à

qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.” (Lei Federal 10.257/2001).

Como já comentado, após a centralização de poder pela União durante o período militar, a Constituição propõe uma redistribuição das competências entre as esferas de governo, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário e para os municípios, que passam a ser considerados unidades políticas federativas. Essa autonomia municipal contribuiu com outro princípio sugerido pela Constituição e explicitado no Estatuto da Cidade, a “**gestão democrática da cidade**”. A descentralização política e administrativa no nível local das políticas de desenvolvimento urbano do Estado Democrático, a partir de 1988, manifesta-se pela preocupação com a articulação das ações setoriais, pela

incorporação da sociedade civil no processo de planejamento urbano e no conceito de cidade sustentável, ou seja, por um **planejamento urbano participativo sustentável**, nos termos de Marinella Araújo, onde as demandas urbanas devem ser definidas em conjunto pela sociedade civil e pelo poder público local. O planejamento passa então a ser concebido como processo democrático de construção de cidades sustentáveis. (ARAÚJO, 2008)

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.” (Lei Federal 10257/2001).

Para a política urbana, o Estatuto da Cidade adota instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, entre eles, instrumentos típicos de Direito Ambiental. Alguns desses instrumentos, presentes em planos diretores, já vinham sendo utilizados por alguns municípios, que não aguardaram a lei federal regulamentadora para por em prática os princípios democráticos e sociais expressos na Constituição, de acordo com Araújo. Outros, impedidos de serem utilizados por falta de previsão legal (em situações onde a utilização dos instrumentos urbanísticos é submissa a leis complementares federais, apesar da autonomia municipal) tiveram sua regulamentação no Estatuto da Cidade (ARAÚJO, 2008):

“Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo, que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal, devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.” (Lei Federal 10257/2001).

Esses instrumentos visam ainda à promoção da “distribuição justa dos benefícios e dos encargos da urbanização entre os atores (sujeitos de direito, cidadãos) que produzem e se apropriam da cidade”, de acordo com Marinella Araújo.

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.” (Lei Federal 10257/2001).

O Estatuto da Cidade, de acordo com a autora,

“justifica a utilização de instrumentos de política urbana para a captura da mais-valia imobiliária proveniente de ações públicas, como, por exemplo, a realização de obras públicas e de instrumentos de compensação de restrições urbanísticas como as limitações de uso, que concretizam a aplicação do princípio da função social da propriedade.” (ARAÚJO, 2008, p.177).

Segundo Rose Compans, é a operacionalização institucional dos instrumentos onerosos previstos no Estatuto da Cidade que determinará seu caráter redistributivo ou concentrador de renda, associando-os à agenda da Reforma Urbana ou à do Planejamento Estratégico. Os primeiros planos diretores eram muito rígidos; hoje a competitividade interurbana na era da globalização exige maior flexibilidade institucional, o que gera um dilema. “Quanto mais rígida for a aplicabilidade dos instrumentos onerosos, menor margem de manobra terá o Executivo para atrair o ingresso de capitais privados em investimentos imobiliários que sejam do interesse público. Porém, quanto mais flexível ela for, menor capacidade de vigilância terá a sociedade civil sobre as inúmeras negociações envolvendo os (instrumentos)” (COMPANS, 2004, p. 209). Compans questiona qual seria o ponto de equilíbrio entre a rigidez e a flexibilidade, entre a economia e a democracia. De acordo com Marta Larcher, planos diretores bem elaborados, adequados à realidade do município, ainda que rígidos, são compatíveis com o desenvolvimento econômico do município. Pergunta-se como o MP pode contribuir para que esse equilíbrio entre as duas políticas possa se efetivar e, indo mais além, como o órgão poderia colaborar para a construção de uma prática política democrática concreta.

De acordo com Compans, os mecanismos de fiscalização e controle dos instrumentos ainda são incipientes, muitas vezes dependem de leis específicas ou da vontade política dos governos municipais. Na ausência desse controle, o risco da flexibilização das regras urbanísticas é o aumento do poder discricionário do Estado, ou mesmo arbitrário, da sujeição do interesse coletivo às alternâncias político-partidárias e da falta de transparência nas parcerias público-privadas. A autora acredita que, baseada nos

casos do Rio e São Paulo, “as salvaguardas da sociedade civil contra esse aumento do poder discricionário do Estado, consubstanciado na flexibilização dos controles urbanísticos, ainda estão no papel.” (COMPANS, 2004, p. 208) Os instrumentos de fiscalização e intervenção nas políticas públicas previstos nos planos diretores ainda necessitam de regulamentação. Segundo a promotora Marta Larcher, grande margem de discricionariedade _ ou seja, do poder de decisão do gestor, que determina a conveniência e a oportunidade (quando e como fazer) _ dificulta inclusive a atuação do Ministério Público, cuja fiscalização depende da existência de normas que regulem a atuação da administração.

Como o Estado não é um ator neutro, está sujeito a um sistema de interesses, influências e pressões políticas. E quanto maior a flexibilidade normativa, maior a centralização de poder nas mãos de governos, funcionários e técnicos, que, por sua vez, também não são neutros. Daí o risco de influência de interesses envolvidos em uma maior margem de negociação entre o poder público e o setor privado em torno do espaço urbano. Compans chama atenção para o caso do plano diretor de São Paulo, que deixa, a cargo do Executivo, detalhes sobre a utilização dos instrumentos onerosos, como o cálculo do estoque de potencial construtivo adicional, que deveria ser fixado em lei. Segundo a autora, a avaliação da capacidade de suporte da infra-estrutura urbana em relação ao adensamento projetado em um município é o que deveria determinar a intensidade da aplicação dos instrumentos onerosos. Percebe-se, no entanto, que muitas vezes a realização de **lucros imobiliários privados extraordinários é o que determina a utilização dos instrumentos urbanísticos**, como acontece nas operações urbanas, invertendo a situação e trazendo prejuízos à sociedade. Em suma, a flexibilização na aplicação de certos dispositivos legais deveria sempre respeitar a capacidade da infra-estrutura urbana: em alguns casos para estimular ou inibir a atividade imobiliária em cada área da cidade, como nas operações urbanas; em outros, como no caso das ZEIS (zonas de especial interesse social), para permitir a permanência das ocupações, trazer melhoria das condições de vida da população e acesso aos meios de consumo coletivo, respeitando-se as diferenças.

Segundo Cardoso, os pontos mais polêmicos dos planos diretores, os que atingem o interesse do empresariado (instrumentos como o solo criado), se alternam do Executivo para as Câmaras de Vereadores sem serem aprovados, resultando em perdas nos avanços obtidos em momentos anteriores (CARDOSO, 1997).

De acordo com Fabrício Marques Ferragini, promotor de justiça de Ribeirão das Neves, na falta da previsão dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores municipais, é necessária a ação mais coercitiva do Ministério Público de forma a impor a função social da propriedade, através de ação judicial. O promotor Luciano Badini também argumenta que, no caso dos planos diretores, cabe uma representação por inconstitucionalidade quando eles forem menos protetivos que a previsão da Constituição ou de normas federais, ainda que de forma não explícita, desde que se possa demonstrar. As legislações municipais e estaduais devem sempre ser mais restritivas do meio ambiente que as federais, sob pena de se suscitar a inconstitucionalidade dessas normas.

As Constituições Estaduais, as leis orgânicas municipais, os planos diretores e o Estatuto da Cidade previam a participação popular na sua elaboração. No entanto, a disputa de interesses e o poder do capital se impõem a essas legislações que, de acordo com Cardoso, acabam tornando-se campo propício à luta política e “mais uma fronteira para o estabelecimento de direitos e de responsabilidades públicas relativas às políticas sociais” (CARDOSO, 1997, p. 95).

Apesar de avanços na legislação urbanística, o poder público não tem o controle do uso e ocupação do solo urbano. As cidades hoje são controladas pelo capital imobiliário, corporativo e minerador _ este último no caso de Minas Gerais _, gerando todo esse contexto de exclusão social e ocupações irregulares, além dos danos ambientais. O Ministério Público convive com várias situações que comprovam esse fato, inquéritos civis sobre situações onde a pressão das mineradoras determina a lógica dos planos diretores municipais, onde operações urbanas alteram os parâmetros urbanísticos da legislação de modo a beneficiar interesses econômicos e políticos, ou loteamentos aprovados por prefeituras municipais em áreas de preservação permanente, muitas vezes em terrenos de propriedade dos próprios prefeitos.

Percebe-se a pressão dos interesses mineradores, por exemplo, no caso do município de Nova Lima _ região metropolitana de Belo Horizonte. Segundo Andressa Lanchotti, promotora de justiça de Nova Lima, um dos principais obstáculos para a atuação do MP seria justamente a força do poder econômico, na busca pelo lucro, assim como a especulação imobiliária, que provoca uma expansão urbana desmedida e impede a preservação. A questão passa pelo aspecto político, pelo poder público, que entende que a solução para o município é a expansão desmesurada para a geração de receitas. A solução,

portanto, envolve também a conscientização do poder público de forma a não fazer parte desse jogo. O Ministério Público procura controlar o crescimento indiscriminado por meio de ações para impedir, rever, licenciar os novos loteamentos. No entanto torna-se, em certa medida, refém do poder público, já que os licenciamentos atuais são meros chanceladores, não impedem nada, apenas legalizam o que já foi decidido. É a prática atual do “paradigma da adequação ambiental”, comentada por Zhouri e Oliveira (2005), segundo o qual arranjos e ajustes tecnológicos dados por medidas mitigadoras e compensatórias vão sendo utilizados como solução e cumprem a função de adequação, sob a ótica econômica (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005). Segundo José Maria dos Santos Júnior, procurador de justiça e primeiro promotor de justiça de defesa da habitação e urbanismo em Minas Gerais, em entrevista concedida no dia 27 de abril de 2009, no caso específico de Nova Lima o município adotou uma posição política de transformar basicamente toda sua área rural em área urbana ou de expansão urbana. Com essa posição política, legalmente não há o que fazer, já que cabe ao município definir quais são suas áreas urbanas. Onde o Ministério Público pode trabalhar é na forma em que vai se dar a ocupação dessas áreas, tentando impedir a expansão urbana ou a ocupação em áreas de preservação permanente, em parcelamentos sem a infra-estrutura mínima exigida pela lei federal de parcelamento do solo, etc. Segundo o procurador é obrigação do MP vigiar e cobrar do município a fiscalização das ocupações para que não se dêem de forma irregular.

Quanto às **operações urbanas** _ um instrumento previsto no plano diretor municipal, lei 7165/96 no caso de Belo Horizonte _ a grande questão é que elas acabam por viabilizar projetos de grande impacto social ou ambiental que, a princípio, não seriam permitidos em determinados locais, sob justificativas na maioria das vezes muito subjetivas.

“CAPÍTULO II - DA OPERAÇÃO URBANA

Art. 65 - Operação urbana é o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas.

Art. 67 - Cada operação urbana deve ser prevista em lei específica, que estabelecerá:

V - os parâmetros urbanísticos locais;

§ 2º - A modificação prevista no inciso V somente pode ser feita se justificada pelas condições urbanísticas da área da operação.” (Lei 7165/96, Plano diretor do município de Belo Horizonte).

Esse é o risco da flexibilização de índices e dispositivos legais, permitida pelos instrumentos urbanísticos: justificado o interesse coletivo ou a adequação à dinâmica do desenvolvimento urbano do município, esses instrumentos são utilizados a favor do capital.

No caso de São Paulo, a operação urbana consorciada, na definição de Rose Compans, “é uma modalidade de parceria público-privada destinada a promover a reestruturação de determinadas áreas mediante contrapartidas exigidas dos interessados em troca da alteração de índices urbanísticos e edilícios”, com a justificativa da “implantação de equipamentos estratégicos” ou a “dinamização de áreas visando à geração de empregos” (COMPANS, 2004, p. 201). A autora argumenta que, além disso, no caso das operações urbanas, como os recursos da venda de índices (outorga onerosa do direito de construir em SP e solo criado no RJ) devem ser usados na própria operação, os instrumentos perdem a função distributiva de captura de mais-valias urbanas e seu redirecionamento para áreas desfavorecidas de infra-estrutura, concentrando ainda mais a renda urbana.

Quanto ao Ministério Público, Shirley Bertão comenta a dificuldade da atuação do MP no controle das operações urbanas. Para ser questionada em juízo, é necessário ao órgão provar que uma operação fere a Constituição ou significa um retrocesso ambiental. Caso contrário nada pode ser feito.

A **transferência do direito de construir** é outro instrumento jurídico que pode ser facilmente desvirtuado. Segundo Compans, é um “poderoso trunfo do poder público para atração e negociação com o setor privado”. Seria um instrumento utilizado no planejamento estratégico das cidades e sofre grandes pressões do capital, como acontece com os demais instrumentos onerosos. Quanto maior a flexibilidade no seu uso, menor o caráter distributivo buscado pela Reforma Urbana; a utilização dos recursos provenientes da utilização desses instrumentos muitas vezes não está vinculada a programas de interesse social (COMPANS, 2004, p. 203). Acredita-se que o Ministério Público poderia, de certa forma, fiscalizar a vinculação da utilização desses recursos a programas sociais.

Quando a definição das áreas passíveis de intervenções ou operações urbanas depende de leis específicas, baseadas na negociação entre diferentes segmentos sociais e empresariais, passando pelas Câmaras Municipais, há maior transparência e maior possibilidade de veto da sociedade. Quando a definição da implementação dos instrumentos se concentra muito no Poder Executivo, há maiores riscos. Compans

questiona quem fiscalizará a burocracia municipal, o suporte “técnico” que justifica as decisões do Executivo, a elaboração dos diagnósticos sobre o ambiente construído e o licenciamento das obras, aspectos determinantes da relação Estado-mercado. O Ministério Público seria um agente, mas não o único.

Rose Compans (2004) acredita que o licenciamento de obras é um dos temas mais restritos e opacos do Estado. O Estatuto da Cidade criou o **Estudo de Impacto de Vizinhança** _ instrumento da gestão democrática que avalia os efeitos negativos e positivos da implantação de empreendimentos, indicando medidas mitigadoras e compensatórias de seu impacto _ graças ao qual a sociedade civil poderá ter mais acesso aos processos de licenciamento de atividades potencialmente modificadoras do meio ambiente e da qualidade de vida. No entanto, há ainda várias lacunas quanto aos limites do “direito de vizinhança”.

Os licenciamentos de obras em geral devem ser analisados de forma muito mais rigorosa, de acordo com o procurador de justiça José Maria dos Santos, através de uma análise mais adequada dos relatórios de impacto, que acredita serem sempre sub-avaliados, gerando conseqüências críticas para a cidade. O procurador acredita que seria possível a atuação do MP exigindo uma revisão de licenciamentos em casos específicos, obrigando o poder público a reavaliar a questão e responsabilizando os empreendedores pelos problemas gerados de forma a custearem soluções adequadas.

Segundo Ermínia Maricato a conquista da Reforma Urbana exige a Reforma Tributária e a Reforma Administrativa. A reforma tributária é uma instância importante da política urbana e um instrumento eficaz de justiça social. Quanto às propostas relativas ao IPTU, a atualização constante da planta genérica de valores permitiria a captação da valorização imobiliária permanentemente, o imposto progressivo poderia desestimular a retenção especulativa de terras vazias. No entanto, de acordo com a autora, o Ministério Público paulista conseguiu suspender a aplicação do IPTU progressivo, alegando inconstitucionalidade (MARICATO, 1994). O Ministério Público aqui, ao invés de atuar em prol da coletividade, atuou a favor dos interesses do capital.

Em conjunto com os avanços alcançados pelo MP na recuperação de áreas que já sofreram impacto, no combate a ocupações de espaços de preservação ambiental, na resolução de questões como remoções e desterritorialização da população em ocupações

irregulares, sua contribuição seria ainda maior se agisse na essência das causas dessas ocupações e da exclusão sócio-ambiental. Afinal, na falta de alternativas para a maioria da população, hoje essas ocupações podem ser consideradas indevidas? Portanto, não caberia ao órgão denunciar, além do ambiente degradado, da ocupação efetivada, os agentes maiores por trás do problema?

As Prefeituras Municipais já são alvo de ações, sobretudo em situações de ocupações em áreas de risco²⁹, de preservação permanente, lançamentos irregulares de esgotos em cursos d'água, dentre outras. Porém, seria fundamental combater a causa maior da questão das ocupações irregulares e da exclusão social, enfrentando os grandes agentes por trás do problema, ou seja, a **dinâmica capitalista e a lógica do mercado imobiliário**, que se sobrepõem às **políticas públicas de habitação e à legislação ambiental e urbanística**. Como frear as manipulações e pressões de agentes imobiliários e do capital em geral na criação dos planos diretores, demais leis municipais e políticas públicas? Teoricamente o MP não poderia simplesmente ir contra o capitalismo, ou ir contra instrumentos previstos em legislações específicas como o caso da operação urbana. No entanto, a partir do momento em que o capitalismo vai contra os direitos difusos _ o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia _ ou quando brechas nas legislações permitem a violação desses princípios, essas questões passam a ser de sua competência.

O capitalismo atual, pela Constituição, deve ser ético e social, com respeito ao meio ambiente, aos direitos fundamentais dos trabalhadores, à sociedade como um todo, segundo o promotor Gregório Assagra. Cabe, portanto, ao MP, participar dessa luta pela proteção e efetivação dos direitos fundamentais, denunciar esse tipo de manipulação dos setores do capital na gestão municipal e combater interesses econômicos que fomentam determinadas situações de crise social, buscando a superação da alienação da sociedade e a maior transparência possível. Com inteligência de atuação, através de mecanismos de convocação, o promotor acredita que se possa apurar a manipulação.

²⁹ De acordo com o Dr. José Maria dos Santos Júnior, um dos maiores problemas do MP com a Prefeitura é a questão de ocupações em áreas de risco, gerada por anos de ineficácia na fiscalização, já que é um tipo de fiscalização que historicamente nunca interessou aos municípios, por só gerar ônus, não arrecadar. As soluções para essas questões demandam tempo, recursos e vontade política.

Existe o combate, pelo Ministério Público, ao empreendedor que fomenta a venda de lotes irregulares, ou a propagandas em desacordo com a realidade do loteamento, mas não ao sistema como um todo, argumenta Fabrício Ferragini. A Promotoria de Defesa da Habitação e do Urbanismo tem trabalhado na educação, na conscientização dos consumidores com relação aos loteamentos, através de cartilhas. O Estado vive essa pressão do capital, esse direcionamento, mas como ela não acontece formalmente, o promotor acredita que só se possa combater por meio de educação e fiscalização efetiva por parte da administração. Andressa Lanchotti, promotora de Nova Lima, acrescenta que uma população mais consciente e esclarecida consegue frear de certa forma a força do poder econômico, através da representatividade em associações de preservação ambiental, de denúncias ao MP, da cobrança de audiências públicas (impostas pela lei) na elaboração dos planos diretores; são mecanismos da democracia para se evitar essa pressão. O Ministério Público poderia atuar na verificação do cumprimento desses mecanismos de forma a respeitar a legalidade na votação dos planos diretores.

Por outro lado, Shirley Bertão acredita que seja muito difícil atuar contra a lógica do mercado capitalista. Comenta que grande parte da população, como não tem acesso aos loteamentos regulares, dado o custo desses terrenos, ocupa áreas impróprias, com conseqüente impacto ambiental. Segundo a procuradora, a Promotoria de Defesa do Consumidor em tese poderia lutar contra preços abusivos (no caso de lotes regulares), o que é dificilmente comprovado, mas ela desconhece esse tipo de atuação em prol de questões imobiliárias. No caso de pressão de mineradoras, quando se entende que há retrocesso ambiental, já foram obtidos alguns êxitos. No caso da tentativa de se mudar o perímetro de proteção do Monumento Natural da Serra da Piedade³⁰ por empresas

³⁰ “No ano de 2004, após estudos técnicos feitos pelo IEF e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) e tramitação junto à Assembléia Legislativa, o governador do Estado sancionou a Lei 15.178/2004, que delimitou uma área de 1.945,50 hectares e um perímetro de 30.958,90 metros do maciço da Serra da Piedade.

Pela Lei 16.133/2006, a nova delimitação passou a ser de 1.947,49 hectares de área e 29.316,31 metros de perímetro.

Segundo os promotores de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, não houve qualquer estudo técnico que justificasse a alteração dos limites da unidade de conservação, nem a realização de qualquer audiência ou consulta pública, requisitos exigidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para a alteração de limites.

Além disso, a alteração da área do Monumento da Serra da Piedade permitiria o exercício de atividades minerárias em locais onde isso não seria possível, por causa dos limites estabelecidos pela Lei 15.178/2004”.

(Justiça anula lei que reduzia área de proteção da Serra da Piedade _ MG. Disponível em: <www.ambientebrasil.com.br>, 15/01/2007.

mineradoras, por exemplo, conseguiu-se uma liminar com base na proibição do retrocesso ambiental e a lei não foi mudada, tendo sido considerada inconstitucional. Há questionamentos pelo MP de leis já aprovadas em função dos parâmetros constitucionais, mas não o acompanhamento da elaboração de leis pela Câmara ou pela Assembléia Legislativa, o que seria possível em uma atuação preventiva. Com relação ao acompanhamento de licenciamentos ambientais, isso vem sendo feito, por meio de membros do MP na composição dos Conselhos estaduais, e em alguns municipais. Em Belo Horizonte, no entanto, não há mais essa participação.

No entanto, de acordo com José Maria dos Santos essas situações não podem ser generalizadas, já que cada uma tem sua especificidade, sua circunstância. Se há brechas sendo exploradas por determinados grupos, trazendo prejuízos de forma geral aos direitos difusos, elas devem ser analisadas caso a caso. O Ministério Público pode agir em casos específicos, participando, por exemplo, das discussões das legislações na Assembléia Legislativa, acompanhando os processos; não se consegue aplicar uma medida única para conter essas situações.

As pressões sempre vão existir, já que cada grupo social tem seus interesses específicos e quer que eles prevaleçam sobre os demais, comenta Marta Larcher. No entanto, na visão da promotora, seria possível uma conciliação que traria ganhos gerais com a soma de esforços. O MP poderia agir através de um acompanhamento mais próximo da elaboração dos planos diretores, por meio de diagnósticos da realidade dos municípios e fiscalização se os zoneamentos propostos são compatíveis àquela realidade ou visam a algum outro fim. Assim partiriam para recomendações ou ações para anulação de algum dispositivo ilegal ou para impugnação de alguma alteração legislativa sem embasamento, como os casos de transformações de áreas rurais em urbanas para se atender a determinado interesse, sem um prévio estudo da capacidade de suporte do município, por exemplo. No entanto há limitações na estrutura do órgão que dificultam esse tipo de atuação, como falta de suporte técnico nas comarcas do interior. Resultados positivos só seriam possíveis em conjunto com uma fiscalização pesada e uma política habitacional efetiva por parte do poder público.

Apesar de o conflito ser inerente à produção do espaço, Andressa Lanchotti acredita que um plano diretor bem elaborado favoreça a integração entre os diversos agentes. O plano diretor metropolitano vem ajudar na compatibilização dos vários interesses, através da definição em conjunto da vocação de cada área. Fabrício Ferragini também concorda com a possibilidade da convergência de atuação entre os operadores do controle da expansão urbana, que já começa a acontecer, não deixando de haver, no entanto, o conflito com o empreendedor, uma vez que seu interesse é distinto dos demais.

Este seria um desafio, ir contra as pressões dos setores imobiliário, minerador e do capital em geral, resguardando a legislação urbanística municipal (e as políticas públicas) dos conflitos de interesses, contribuindo para uma sociedade mais justa e digna dentro da nossa realidade econômica e social, possibilitando meios para a sua transformação, de modo que ela seja considerada como um todo, sem exclusão social. Sobretudo no combate a essas pressões do capital e à dinâmica imobiliária, o Ministério Público revelaria seu potencial como órgão que busca garantir o regime democrático, assegurando os direitos difusos ameaçados pelo capitalismo. Essas seriam, portanto, possibilidades pouco exploradas do Ministério Público.

Procura-se apontar, em suma, o potencial da instituição no combate ao desvio dos princípios democratizantes contidos nos instrumentos urbanísticos adotados pelo Estatuto da Cidade, contribuindo para uma gestão urbana que favoreça a sociedade como um todo e não ceda às pressões do capital. O Ministério Público teria uma colaboração no alcance do equilíbrio sócio-econômico-ambiental, que perpassa o conceito amplo de sustentabilidade, segundo o qual existe compatibilidade entre geração de emprego e renda, preservação ambiental e respeito à dignidade humana, segundo a filosofia da Política Nacional do Meio Ambiente:

“Dos Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente

Artigo 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

(Lei Federal 6938/81 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente).

CAPÍTULO 3: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A LEGISLAÇÃO

3.1: Conflitos de direitos: Habitação Popular X Preservação Ambiental

Outro avanço do Estatuto da Cidade foi conferir à ordem urbanística a natureza de direito difuso, a ser tutelado pelo Ministério Público, inserindo o item “ordem urbanística” no artigo 1º da Lei 7347/1985 – Lei da Ação Civil Pública, que trata de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à coletividade. Independente dessa lei, no entanto, “a atuação do Ministério Público em prol da ordem urbanística já seria possível, se considerarmos que o meio ambiente construído ou urbano é um dos aspectos do meio ambiente, direito difuso por excelência” (LARCHER, 2008).

Hoje o Direito Ambiental interage com o Direito Urbanístico, pela preocupação com o meio ambiente artificial. Este conceito trata o meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, “envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos” _ e certamente urbanos _ como consta da Lei 9795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Segundo Dallari, é na legislação mais recente que se nota maior atenção com a proteção do meio ambiente artificial (DALLARI, 2007).

Apesar da interação entre legislação ambiental e urbanística, no entanto, há conflitos entre elas. Para melhor compreensão vale à pena salientar os momentos de surgimento das preocupações urbana e ambiental, conforme esclarecido por Costa (2000, p. 57). De modo muito simplificado, a consciência das questões urbanas e a necessidade de intervenção surgem com a consolidação do capitalismo ocidental, com a concentração urbano-industrial, de acordo com a autora. Já a preocupação ambiental surge como reação ao caráter predatório dos modos de produção capitalista; os estudos ambientais reaparecem com a abordagem pós-estruturalista da vanguarda da análise social crítica, dentro dos *estudos culturais*. No caso da urbanização do terceiro mundo, como a brasileira, não houve acesso universal à regulação urbana, mas “já foram discutidos os efeitos do neoliberalismo desregulador sobre a precária qualidade de vida urbana.” (COSTA, 2000, p. 59). Segundo Costa, apesar da discussão sobre a problemática sócio-ambiental urbana soar como

modismo nesse contexto, é necessário o tratamento conjunto dos dilemas sociais e ambientais.

A legislação ambiental brasileira, considerada hoje dentre as mais avançadas do mundo, tem, paradoxalmente, um histórico mais antigo e encontra-se em um estágio de desenvolvimento posterior àquela urbanística, sobrepondo-se a esta. A partir do apanhado da evolução da legislação ambiental e fazendo um paralelo com a história da legislação urbanística brasileira, percebe-se que esta sempre foi, de certa forma, menos valorizada que a legislação ambiental que, além de mais antiga e consolidada, é mais objetiva e mais fácil de ser compreendida e respeitada, tendo prevalecido inclusive no âmbito jurídico.

A legislação urbanística de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo surgiu a partir dos anos 30, de forma fragmentada, referindo-se a aspectos parciais do processo de crescimento urbano. Sua evolução tendeu ao controle, pelo poder público, da exploração econômica da propriedade privada e à formulação de políticas de preservação (FERNANDES, 2002).

Sendo assim, na resolução de conflitos entre preservação ambiental e habitação popular, há uma tendência de prevalência dos princípios da legislação ambiental em detrimento da questão social de deficiência de moradia. Dentro da própria estrutura do Ministério Público, pode-se perceber um atraso no tratamento das questões urbanísticas com relação à questão ambiental, o que reflete essa tendência.

A partir da década de 90 o Ministério Público começou a trabalhar com mais afinco na questão ambiental, de forma a atender a suas novas atribuições estabelecidas pela Constituição de 1988, segundo o procurador José Maria dos Santos Júnior. Na área urbana especificamente sua atuação foi posterior, a partir da alteração, em 2001, da Lei de Ação Civil Pública de 1985 pelo Estatuto da Cidade (ver nota 20), que possibilitou a instalação dessas ações em questões que transgredissem a ordem urbanística.

Com a inclusão da proteção à ordem urbanística na Lei de Ação Civil Pública, a Lei Complementar nº. 61 de 2001 alterou a Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, Lei Complementar nº. 34 de 1994, criando em 2002 a Promotoria de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo, dentre as Promotorias de Justiça Especializadas, também denominadas Promotorias de Justiça do Cidadão. Ainda não se encontra explícita

na lei orgânica, no entanto, a proteção à ordem urbanística, como na Lei de Ação Civil Pública:

“Art. 58. As Promotorias de Justiça são classificadas em cíveis, criminais e especializadas.

Art. 61. As Promotorias de Justiça Especializadas, também denominadas Promotorias de Justiça do Cidadão, subdividem-se em:

VII- Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo;

Notas: 1) Inciso alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº. 61, de 12.07.2001.

Art. 66. Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

VI- promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para:

a) proteção, prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e aos direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos”. (Lei Orgânica do MP).

Até 2001, portanto, as questões urbanísticas eram tratadas pela Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, não havendo maior distinção entre os problemas ambientais propriamente ditos e os problemas urbanísticos.

No entanto, mesmo a Promotoria de Habitação e Urbanismo tem um enfoque ambiental muito grande, sendo mínimo o enfoque à moradia, segundo Shirley Bertão. Quanto à Promotoria de Meio Ambiente, não se vê um viés social, trata apenas do aquecimento global, da poluição hídrica, atmosférica, do ambiente na sua plenitude para que todos possam usufruir; o direito daquelas pessoas menos favorecidas não é visto. Porém, ainda que o viés seja ambiental, às vezes possui um reflexo social, quando, por exemplo, o MP solicita ao poder público o tratamento de esgotos, mesmo que a ênfase seja a poluição hídrica do rio.

Em 2007 foi criada em Minas Gerais a Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo, como um apoio para a atuação de cunho urbanístico nas comarcas da região metropolitana, disponibilizando roteiros, recomendações, etc., na tentativa de se mudar o enfoque. As promotorias de defesa do meio ambiente e de defesa da habitação e do urbanismo, no entanto, fazem parte da estrutura administrativa do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Habitação e Urbanismo _ CAO-MA. Hoje o Ministério Público já conta também com uma Central de

Apoio Técnico _ CEAT, criada há dois anos, com uma estrutura de corpo técnico, inclusive arquitetos-urbanistas, que tornou o órgão mais ágil no encaminhamento de perícias relacionadas ao tema.

No entanto, apesar de toda a estrutura criada recentemente, hoje a única comarca em Minas Gerais que possui uma promotoria específica de habitação e urbanismo é a de Belo Horizonte. Em todo o restante do estado, ou um único promotor cuida das questões ambientais e urbanísticas em conjunto, ou, ainda mais grave, há promotorias únicas que tratam de todas as áreas, sem atuação exclusiva na área de habitação e urbanismo e nem mesmo na ambiental. Nesses casos a defesa dos direitos difusos fica em segundo plano, a atuação ambiental e urbana torna-se inexpressiva, já que a obrigação primeira do promotor é o processo criminal. É a situação das comarcas menores, de municípios pobres, onde casos urgentes de subsistência são a maioria e as questões judiciais demandam toda a atenção do promotor.

Luciano Badini acredita que a prevalência do viés ambiental no Ministério Público não seja uma questão hierárquica e sim, efetivamente, de volume de procedimentos relacionados ao meio ambiente natural, muito maior que aquele relacionado ao meio ambiente artificial. Atualmente, segundo o Sistema de Registros Únicos do Ministério Público de Minas Gerais _ SRU, implantado em 2009, que permite um controle mais amplo dos procedimentos em um único banco de dados, dos 47.000 procedimentos em curso, 48% estão na área de meio ambiente em geral. Deste percentual, aproximadamente 90% são relacionados a meio ambiente natural, sendo residual o número de procedimentos relativos à questão urbanística e habitacional. O promotor acredita que a atuação do Ministério Público reflita a demanda social: hoje a mobilização social ainda é maior em defesa do meio ambiente natural. Segundo ele o número de demandas com relação ao meio ambiente natural que chegam ao Ministério Público através da Polícia Ambiental, dos órgãos do Estado, também é muito maior; mesmo nas comarcas mais distantes há demandas ambientais, uma polícia ambiental atuante. Comenta ainda que em Minas, para que se dê uma atenção especial às demais áreas, de meio ambiente artificial, foram criadas recentemente coordenadorias específicas com esse fim, a Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo _ uma vez que as graves questões urbanas relativas a moradia, transporte, segurança pública, abastecimento, saneamento básico, hoje

não estão restritas a um município _ e a Promotoria de Defesa do Patrimônio Cultural, Histórico e Turístico.

Muitos dos problemas brasileiros relacionados aos direitos difusos e sua tutela _ direitos esses consolidados pela Constituição Federal de 1988 _ podem ser traduzidos pelas questões da preservação ambiental e da habitação, e os conflitos existentes entre elas, ou seja, conflitos entre dois direitos fundamentais³¹ assegurados pela Constituição, o direito a um meio ambiente equilibrado e o direito à habitação.

Nos casos de conflitos entre preservação ambiental e a questão habitacional, a preservação ambiental ainda se impõe. A legislação ambiental é mais avançada e mais objetiva, enquanto a legislação urbanística de cunho social é mais recente. O direito à moradia, além de mais subjetivo, não está explícito na legislação urbanística; sua defesa é, portanto, sempre mais complexa. Não há uma conexão clara entre as normas técnicas de organização e utilização do espaço e o direito à moradia. Estranhamente, apesar de a moradia ser uma das atividades mais fundamentais e antigas inerentes ao ser humano, o direito à moradia, reconhecido formalmente como fundamental na Constituição Federal de 1988, bem como em tratados internacionais de direitos humanos, não prevalece no caso de colisão de direitos.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, 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. (Constituição Federal de 1988)

No caso da contraposição de direitos consagrados constitucionalmente, é necessária a ponderação dos interesses, de acordo com Luciano Badini. Em algumas situações a escolha é do próprio legislador, existem dispositivos constitucionais que conferem prioridade absoluta a uma questão. É o caso da infância e juventude, por exemplo: quando se tem o direito da criança e do adolescente contraposto a um outro, a opção legislativa já foi feita. Em outros casos, no entanto, não há essa definição de prioridade de forma tão expressa. Na prática, o que tem sido feito é a busca de uma conciliação dos interesses. No

³¹ “**Direitos fundamentais** são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem (decorrem, derivam, são provenientes) arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”, consagrados e reconhecidos pela Constituição ou constantes de leis ou regras aplicáveis de direito internacional. (Canotilho in Norberto Bobbio, A Era dos Direitos, 10 ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 34).

caso de ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, busca-se assegurar a defesa do meio ambiente e, ao mesmo tempo, a moradia digna. Nas grandes cidades, compensar a cobertura vegetal de uma área de preservação em outra área semelhante é mais difícil do que se encontrarem alternativas locacionais à questão da moradia. Portanto, nesses casos, entre um direito ao meio ambiente equilibrado, que beneficie toda uma comunidade e não poderia ser resguardado em outra área, e o direito à moradia, que beneficia alguns cidadãos, tem se priorizado a defesa ao ambiente. Fabrício Ferragini também argumenta que o direito à moradia pode ser exercido em um local diverso, não em uma área protegida ambientalmente. Sabe-se, no entanto, que muitas vezes não restam alternativas à população de baixa renda, sem acesso à terra.

Segundo José Maria dos Santos Júnior, uma questão não exclui a outra, porém alguns fatores explicam o enfoque mais forte da questão ambiental:

- seu histórico mais antigo, já que o aperfeiçoamento da legislação se dá com o tempo;
- a abrangência da questão ambiental, que atinge de forma indiscriminada a todos, enquanto a questão urbana atinge uma grande parcela da população, mas não de forma tão ampla;
- a dificuldade de solução do problema da habitação popular, já que o direito à moradia não se resume a morar, envolve não só o “teto”, mas todo um complexo de infra-estrutura urbana, transporte, etc.

Como muitas vezes a questão urbanística infringe normas ambientais, o MP tenta recuperar o histórico de ocupação urbana, em que há bastante tempo vêm-se áreas de preservação permanente ocupadas irregularmente. Segundo o procurador, ainda há muito a se fazer com relação à regularização das ocupações antigas e com relação às novas ocupações, de forma que sejam feitas dentro das normas ambientais e urbanas.

Existem posições muito díspares, segundo Shirley Bertão, de acordo com a visão de cada membro do Ministério Público, uma matéria é mais enfocada que a outra no conflito de direitos. Os promotores de justiça ainda têm uma visão elitista e absolutista da questão ambiental e é muito difícil se colocar na posição do menos favorecido: os pobres devem ser retirados, “o que não pode acontecer é a deterioração do meio ambiente, senão nós seremos atingidos”. De acordo com a procuradora, a atuação social do MP é pouco

expressiva; deve ser repensada, em todas as áreas, não só na de moradia. Há muito a se evoluir, a ênfase ainda é total nas questões relacionadas às classes médias e altas, não à classe baixa. Alguns segmentos têm trabalhado a questão social, mas de forma tímida: há trabalhos da Promotoria da Infância e Juventude na colocação de menores na escola; da Promotoria de Defesa das Pessoas Portadoras de Deficiências e Idosos na inserção de deficientes, por meio da acessibilidade de edifícios públicos; da Promotoria de Direitos Humanos, que tem um viés relacionado à defesa de minorias discriminadas, apesar de atuar basicamente na violência policial. Segundo a procuradora, a questão de moradia deveria ser defendida inclusive pela Promotoria de Direitos Humanos. Esclarece, no entanto, que a atuação social do órgão se dá sempre pelo cumprimento de legislações impostas, o que não acontece com relação à habitação popular, já que não há legislação específica que trate expressamente da questão.

No entanto, acredita-se na possibilidade de alteração da tendência de prevalência do viés ambiental. Após a Constituição _ com a previsão expressa do direito à moradia entre os direitos fundamentais, a que União, estados e municípios estão obrigados a satisfazer _ novas legislações de cunho social reforçaram e instrumentalizaram esse direito, como a Lei 9.785/99, que modificou a Lei 6.766/79 de Parcelamento do Solo Urbano e o Estatuto da Cidade, que alterou o regime jurídico-urbanístico brasileiro. Também o Projeto de Lei 3057/2000 sobre a revisão da Lei 6766/79, assim como seus substitutivos, possui cunho mais social e procura enfatizar o direito à moradia:

“Art. 2º Na implementação do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária em áreas urbanas devem ser observadas as diretrizes gerais da política urbana enumeradas no art. 2º da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e os seguintes princípios:
I – função social da propriedade urbana e da cidade;
II – garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.” (Projeto de Lei 3057/2000).

Segundo Daniel Guimarães, “o momento atual é marcado pelo dever inarredável de formulação de políticas públicas que viabilizem o pleno exercício do direito à moradia” (GUIMARÃES, 2008). Espera-se que, assim, administradores e órgãos públicos sejam incentivados a agir com base nos princípios constitucionais e nas recentes legislações norteadores de políticas habitacionais.

Gregório Assagra concorda que existe maior sensibilidade com relação ao direito ao meio ambiente equilibrado, uma vez que todos sofrem com a degradação ambiental.

Acredita, no entanto, que em casos de choque entre direitos fundamentais seja necessária a procura da compatibilização desses direitos. De acordo com as peculiaridades do caso concreto, a decisão deve ser buscada ouvindo-se todas as partes, estabelecendo-se uma ponderação, procurando-se uma negociação. Para tal, se for necessário, o Estado deve ser chamado para assegurar o direito fundamental de moradia, inclusive sob a forma de indenizações, como acontece nos casos de ocupações em áreas de risco em margens de rodovias e ferrovias, em que há necessidade de relocação. As ocupações irregulares, casos de aparente ilícito, são casos também onde se vê a omissão do Estado, mais especificamente em políticas públicas sociais como habitação, saúde; são séculos de injustiças sociais, em que os pobres estiveram à margem dos direitos fundamentais. Portanto, o Estado também está em situação de irregularidade, por não ter garantido a essas pessoas seus direitos. A Constituição tem o compromisso de transformar a realidade social, para isso assegura vários direitos fundamentais que possuem poder de eficácia imediata. O acesso à moradia é o mínimo existencial, já que geralmente está em jogo a dignidade das pessoas. A decisão não está posta na lei, deve ser construída de acordo com cada caso.

Maria Lúcia Martins acredita que os termos de ajustamento de conduta sejam os instrumentos a disposição do Ministério Público que melhor atendem a essa necessidade de conjugação de direitos, trazendo soluções mais rápidas e com menores desgastes sociais das populações que as ações judiciais, cuja execução pode não ter viabilidade social ou política. Segundo a autora,

“trata-se do reconhecimento de cada parte que se compromete de que teve, de alguma forma, responsabilidade na ilegalidade e que, juntos, devem chegar a um entendimento e a ações de recuperação, que seriam praticamente impossíveis sem esse compromisso.” (MARTINS, 2006, p.102)

Assagra comenta ainda que, como consultor do Ministério da Justiça, participou da construção do novo projeto do sistema único das ações coletivas do país, em que constam os direitos públicos fundamentais a serem defendidos pelo MP. No projeto de lei, hoje no Congresso Nacional, foram incluídos expressamente vários direitos sociais fundamentais além do meio-ambiente, como educação, transporte coletivo. É prevista também a atuação extra-judicial como os termos de ajustamento de conduta.

Segundo a exposição do ante-projeto de lei que regula a Ação Civil Pública ao Presidente da República, em abril de 2009, dada a necessidade de aperfeiçoamento da

tutela coletiva no Brasil, o ante-projeto visa a sua adequação às novas concepções teóricas e à nova ordem constitucional, com o fim de prever a proteção de direitos que dizem respeito à cidadania, não consubstanciados pela atual Lei da Ação Civil Pública, de 1985.

Dentre suas inovações destacam-se:

- “ampliação dos direitos coletivos tuteláveis pela Ação Civil Pública;
- aumento do rol de legitimados, englobando a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e os Partidos Políticos, que passam a atuar na defesa dos direitos coletivos;
- participação de todos os interessados, inclusive da sociedade civil, para decidir sobre a destinação dos valores originários das ações coletivas, especialmente em se tratando de violação aos direitos difusos, possibilitando resultado mais efetivo para populações ou locais atingidos por danos coletivos;
- criação de dois cadastros nacionais, um para acompanhamento de inquéritos civis e compromissos de ajustamento de conduta, sob a responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público, e outro relacionado com Ações Cíveis Públicas ajuizadas, sob o controle do Conselho Nacional de Justiça.” (exposição do ante-projeto de lei que regula a Ação Civil Pública ao Presidente da República).

PROJETO DE LEI: Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei as ações cíveis públicas destinadas à proteção:

I - do meio ambiente, da saúde, da educação, do trabalho, do desporto, da segurança pública, dos transportes coletivos, da assistência jurídica integral e da prestação de serviços públicos;

II - do consumidor, do idoso, da infância e juventude e das pessoas portadoras de deficiência;

III - da ordem social, econômica, urbanística, financeira, da economia popular, da livre concorrência, do patrimônio público e do erário;

IV - dos bens e direitos de valor artístico, cultural, estético, histórico, turístico e paisagístico; e

V - de outros interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

§ 2º Aplicam-se as disposições desta Lei às ações coletivas destinadas à proteção de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Art. 25. Na ação reparatória dos danos provocados ao bem indivisivelmente considerado, sempre que possível e independentemente de pedido do autor, a condenação consistirá na prestação de obrigações específicas, destinadas à reconstituição do bem, mitigação e compensação do dano sofrido.

Art. 46. Havendo condenação em pecúnia, inclusive decorrente de dano moral coletivo, originária de ação relacionada com interesses ou direitos difusos e coletivos, a quantia será depositada em juízo, devendo ser aplicada na recuperação específica dos bens lesados ou em favor da comunidade afetada.

§ 2º Na definição da aplicação da verba referida no **caput**, serão ouvidos em audiência pública, sempre que possível, os membros da comunidade afetada.

Art. 54. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os co-legitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a abertura do inquérito e a existência do compromisso.

DO PROGRAMA EXTRAJUDICIAL DE PREVENÇÃO OU REPARAÇÃO DE DANOS

Art. 57. O demandado, a qualquer tempo, poderá apresentar em juízo proposta de prevenção ou reparação de danos a interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, consistente em programa extrajudicial. (Projeto de lei que regula a Ação Civil Pública)

Embora tenha havido avanços, ainda não está expresso no projeto de lei o direito à moradia, apesar de incluído nos direitos difusos.

A ilegalidade da moradia ocupa um lugar central na questão urbana brasileira, de acordo com Luciana Lago _ aparece como problema nos projetos políticos ‘progressistas’, como elemento da não-cidadania; nos ‘liberais’, que vêem os seus efeitos negativos para o dinamismo da economia; nos ‘conservadores’, de cunho ambientalista, onde a ilegalidade urbana é responsabilizada pela degradação ambiental (LAGO, 2004).

Percebe-se que a atuação do Ministério Público com relação à ilegalidade possui ainda uma visão ‘conservadora’, que prioriza a preservação ambiental. Apesar de novas perspectivas, ainda não traz grande contribuição para um projeto democrático de cidade, em que a conquista da cidadania é o reconhecimento dos moradores desses assentamentos como sujeitos políticos, que reivindicam e criam novos direitos, nos termos de Luciana Lago.

Acredita-se que um dos fatores da atuação conservadora do MP seja o avanço da legislação ambiental com relação à urbanística, assim como a cultura de atuação do MP, onde a promotoria defesa do Meio Ambiente é anterior à de defesa da Habitação e Urbanismo e ainda se parte do conceito ambiental para se chegar ao urbanístico. Outro fator, de acordo com Marta Larcher, é que ainda são pouquíssimos os municípios que

possuem legislação urbanística³², leis de uso e ocupação do solo, zoneamentos. Além disso, muitos planos diretores não refletem a realidade do município. Na ausência dessa legislação, para se barrar uma ilegalidade, o Ministério Público é obrigado a recorrer à lei ambiental. Badini acrescenta ainda que, na maioria dos municípios, é rara a presença de profissionais habilitados ou capacitados para a elaboração de planos diretores que possam contemplar as especificidades de cada local. Há, portanto, grande dificuldade na compreensão e utilização pelo gestor público dos instrumentos disponíveis ao planejamento urbano municipal. Muitas vezes, inclusive, recursos ou linhas de crédito de fácil acesso aos municípios não são investidos, pela carência de estrutura ou corpo técnico qualificado para apresentar projetos ou estudos necessários. Foi o que aconteceu com o Plano de Aceleração do Crescimento _ PAC, para o qual foram apresentados projetos essencialmente pelos grandes municípios de Minas Gerais. Ocorre ainda, por exemplo, com relação a ações de apoio à regularização fundiária ofertadas pelo Ministério das Cidades, como o atual programa ‘Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários’, para o qual é necessário o envio de propostas pelos municípios.

Segundo José Maria dos Santos, “a ocupação urbana irregular é o gatilho da degradação ambiental permanente”. Quando se chega a um ponto de consolidação, não se consegue controlar. Necessita-se de uma fiscalização constante, controlando a ocupação urbana antes que ela se torne definitiva. Depois da situação consolidada, o MP torna-se refém da capacidade do poder público de solucionar a questão. Não adianta o órgão propor uma ação judicial, ficar anos discutindo um problema que só se agrava, se não há estrutura para se chegar a uma solução. A própria polícia militar raramente cumpre os mandados de reintegração de posse, uma vez que uma ordem dessas implica em confronto, muitas vezes com o uso de violência e conseqüências imprevisíveis. O procurador acredita que a questão não deva ser tratada de forma isolada, que a solução está em uma fiscalização global, inclusive via satélite, já que a única possibilidade de se trabalhar nesses casos é evitando-se a ocupação irregular em seu estágio inicial. Sabe-se, no entanto, que a medida não seria suficiente para solucionar a questão habitacional, uma questão sócio-econômica e política. Enquanto não houver uma melhor distribuição de renda, não existe possibilidade de

³² Outubro de 2006 foi o prazo limite para que os municípios determinados pelo Estatuto da Cidade apresentassem seu plano diretor ao Ministério das Cidades. No entanto em muitos casos ainda falta a regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto.

solução compatível para o conflito entre os direitos, afirma Shirley Bertão, que não acredita na solução jurídica para o problema.

No entanto, em algumas situações, ainda que se parta dos conceitos ambientais, alcançam-se outros ganhos sociais. Apesar de muitas vezes em choque com demais aspectos sociais como a questão habitacional, a legislação ambiental também pode trazer benefícios urbanísticos e sociais além da preservação, gerando resultados positivos. Geraldo Costa relata um caso interessante a esse respeito, relacionado ao saneamento básico no município de Betim (COSTA, 2002). Ali, em uma ação conjunta entre a Prefeitura Municipal e a COPASA, somada à intervenção do Ministério Público através de ação civil pública instaurada pela Promotoria de Justiça de Betim para a resolução dos graves danos ambientais de responsabilidade da COPASA, conseguiram-se avanços significativos nos atendimentos em abastecimento de água e coleta de esgotos, trazendo benefícios inclusive à saúde da população local. Segundo Costa, “a força da legislação ambiental parece ter sido essencial para determinar responsabilidades, o que teria sido impossível baseando-se somente na legislação urbanística”. Entende-se, portanto, que este tipo de atuação deva ser priorizada, conjugando-se ganhos ambientais e sociais³³.

Segundo Marta Larcher, a atuação do órgão em habitação e urbanismo está começando agora, sobretudo devido ao caos urbano atual. É uma questão recente não só para o MP, mas também para o Estado de Minas Gerais, que há dois anos instituiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana _ SEDRU, e para o país. O direito à moradia é um conceito novo em todo o Brasil, a partir de sua inserção na Constituição de 1988 como direito social e, mais recentemente, da criação do Ministério das Cidades em 2003, que discute a questão da habitação e do urbanismo como política nacional.

Desde que haja planejamento é possível compatibilizar a preservação ambiental com o direito à moradia, afirma a promotora. De novo a regularização fundiária sustentável nos assentamentos precários aparece como solução, resolvendo o problema ambiental ao mesmo tempo em que assegura o direito à moradia. São removidos aqueles em situação de risco e introduzidas melhorias urbanísticas como coleta de lixo, saneamento básico, ou

³³ Apesar da questão ambiental também ser uma questão social em seu sentido mais amplo, quando fazemos a diferenciação entre ‘ganhos ambientais’ e ‘ganhos sociais’, nos referimos ao sentido de ‘social’ relacionado, sobretudo, a saúde, educação, moradia, transporte, abastecimento, saneamento, lazer, trabalho, segurança.

seja, toda a infra-estrutura urbana. A rigidez da lei 6766 não permitia a regularização de situações consolidadas que não se adaptam à lei; já o Estatuto da Cidade permite essa regularização e a flexibilização de normas que possibilitam a inserção desses assentamentos no espaço urbano, dentro da realidade possível, permitindo que seus moradores usufruam da urbanização. Comenta ainda que a Promotoria Metropolitana esse ano tem trabalhando com a questão do direito à moradia e que atualmente já se considera a necessidade de uma alternativa habitacional no caso de remoções em propriedades ociosas invadidas.

O promotor Luciano Badini acrescenta que há necessidade de compatibilização sempre, também nos casos de conflitos por empreendimentos geradores de emprego e renda, mas causadores de impactos ambientais. Nessas situações existe a necessidade de compensações. No caso de atividades minerárias, muitas vezes a geração de emprego e renda prevalece sobre a defesa do meio ambiente. Ao se propor uma ação, transfere-se ao poder judiciário a possibilidade de se definir qual será o interesse preponderante em determinado caso. O grande desafio do operador do direito é fazer uma opção, sempre pautada nas normas constitucionais, no bom senso, na ponderação dos interesses, de quais os interesses devem prevalecer. Não se tem um direito absoluto, existem vários direitos de grande relevância, consagrados constitucionalmente, que estão no mesmo patamar. Para cada caso deve ser feita uma opção. O que o MP tem procurado, no caso de intervenções de impacto inevitáveis, incontornáveis, sem a possibilidade de restrição, é buscar garantias de compensações ambientais, como criação ou manutenção de unidades de conservação.

Em geral as medidas compensatórias da atividade minerária, quando há dano ambiental irreparável, têm sido aplicadas em criação de unidades de conservação, parques municipais e estaduais, reservas particulares do patrimônio natural _ RPPNs, monumentos naturais, através da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação _ SNUC, segundo Badini. Em 2001 foi criado no MP um Fundo Especial de Direitos Difusos, que possui os recursos de todas as medidas compensatórias de Minas Gerais, tendo sido reestruturado e reaberto em 2009. Os recursos do fundo, cujo regulamento interno será definido pelo Conselho Estadual dos Direitos Difusos, devem ser aplicados em qualquer medida que assegure a defesa de tais direitos no Estado, tais como projetos na área ambiental, patrimônio público, etc. Questiona-se, portanto, se esses recursos não poderiam ser aplicados em projetos sociais como projetos de habitação popular. Luciano Badini

acredita na possibilidade de que projetos sociais municipais e estaduais sejam contemplados, ainda que os recursos sejam provenientes da área de meio ambiente natural. Seria então mais uma situação em que, através da legislação ambiental, alcançam-se outros ganhos sociais além da preservação.

Outra situação em que a questão ambiental traz frutos urbanísticos é na definição de compensações urbanísticas pelo Ministério Público para empreendimentos nos quais houve violação da legislação ambiental, através de acordos que exigem o cumprimento de determinadas condicionantes. Badini comenta um caso de medida compensatória urbanística alcançada pela atuação em defesa do meio ambiente _ a exigência da edificação de alça viária que desafogaria o trânsito de uma região, devido à construção de um empreendimento em área de preservação ambiental. Entende-se que deva ser aproveitado esse potencial do órgão, dado seu avanço no tratamento de questões ambientais.

3.2: Legislação ≠ Realidade.

Apesar de uma legislação ambiental avançada, a “defasagem entre a **ordem jurídica** e a **realidade ambiental** continua sendo enorme” (FERNANDES, 2002, p. 52), sobretudo devido a limitações de ordem jurídica, institucional e política, que impedem a aplicação adequada da lei e dos princípios constitucionais pelo Poder Público, assim como uma mudança de atitude da sociedade.

Edésio Fernandes questiona os motivos pelos quais o poder público não tem conseguido implementar uma gestão ambiental satisfatória. Segundo ele os obstáculos à aplicação da legislação ambiental e à eficácia das políticas ambientais são principalmente: “o tratamento jurídico tradicional do direito de propriedade imobiliária privada; a falta de uma política ambiental adequada e a ação ineficaz do Poder Judiciário”.

Como já comentado, ainda segundo Fernandes, o processo de produção da legislação é um processo político, em que o aparato legal urbanístico tende a favorecer as classes hegemônicas (FERNANDES, 1998 b). Ermínia Maricato também concorda com esse processo, quando se refere à legislação urbana:

“Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil _ rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil.” (MARICATO, 2000, p.147).

A legislação, consequência de um jogo de interesses onde o poder dos atores de maior influência é reafirmado e reforçado, nem sempre visa a uma justiça sócio-ambiental. Na permanente negociação entre interesses conflitantes, as relações de força e poder são, via de regra, assimétricas (COSTA, 1998) e os cidadãos acabam sendo prejudicados. O resultado é o controle territorial por uma pequena elite econômica e política da sociedade.

Constata-se a dificuldade de se resolverem questões formais com a legislação, dada sua fragilidade. O limiar entre o rigor e a flexibilidade de uma legislação é sutil e dificilmente atingido. Uma legislação muito rigorosa e detalhada, além de ser ignorada gerando clandestinidade _ haja vista a dificuldade de se ter uma fiscalização eficiente _, geralmente não é aplicável a todas as situações, principalmente considerando-se as peculiaridades e a informalidade da sociedade brasileira. O cumprimento literal da legislação também pode causar injustiça social e problemas econômicos. É importante, portanto, certa flexibilidade. Por sua vez, uma legislação muito flexível é frágil e facilita sua transgressão, até mesmo pelas próprias instâncias de poder. É freqüente a desobediência às leis, sem qualquer fundamentação técnica ou jurídica, pelas próprias organizações formais com poder de decisão (órgãos públicos, grandes empresas, etc.), facilitada por suas práticas pouco transparentes. O Estado em muitas situações é incapaz de regular a realidade, “o poder, nesses tempos modernos, provoca mais conflitos do que os controla, e sozinho não pode salvar o meio ambiente” (DOUGLAS in ACSELRAD, 2001, p.43) ³⁴.

De acordo com Zhouri, Laschefski e Paiva “a legislação tem sido reinterpretada casuisticamente, em especial quando entendida como obstáculo ou quando se apresenta

³⁴ DOUGLAS, M. A quelles conditions un ascétisme environnementaliste peut-il réussir? In: BOURG, D. (ed.). *La nature en Politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*. L'Harmattan, 1993.

contrária ao modelo desenvolvimentista e aos interesses vorazes do mercado.” (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.99) O mercado é um ponto central nos empreendimentos privados e nas políticas públicas; a necessidade e a viabilidade sócio-ambiental das obras não são colocadas em pauta (ZHOURI e OLIVEIRA, 2005), como acontece no caso dos licenciamentos ambientais.

Conflitos em torno de questões ambientais urbanas podem articular interesses divergentes (COSTA, 2000). Então,

“o jogo político de interesses ocorre no âmbito do ‘paradigma de adequação’ destinado a viabilizar projetos técnicos que representam grupos hegemônicos. Não é realizada uma avaliação sobre a viabilidade sócio-ambiental do projeto. Há uma inversão de ordem, o meio ambiente e suas complexidades socioculturais são adequados ao projeto técnico a fim de que este seja aprovado.” (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.100).

Muitas vezes esses projetos, que envolvem interesses conflitantes, são contraditórios, a legislação é ineficiente e os órgãos de regulação são falhos, causando “comprometimento dos princípios democráticos, pendências sociais e ambientais cujas resoluções são transferidas para outras instâncias como o Ministério Público” (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005, p.113).

No entanto, em uma economia ainda pautada no direito de propriedade privada, apesar do princípio da função social da propriedade, nem sempre se dá a mediação do Ministério Público entre o Estado e a sociedade, acima dos conflitos entre atores e interesses diversos, visando à defesa dos interesses sociais coletivos e difusos e a democratização do acesso à cidade. Vemos que a regularização, por exemplo, também pode acarretar graves problemas sociais. A exclusão social, a massificação cultural, a perda de identidade, de referência territorial, dos valores de solidariedade e vizinhança muitas vezes não acontecem apenas nos casos de impactos ambientais de grandes empreendimentos, como a construção de hidrelétricas. Estes problemas acontecem também no caso inverso, de aplicação da lei na recuperação ambiental de espaços já ocupados, apropriados e vividos. Nestes casos os pobres são sempre as principais vítimas da degradação ambiental e também da legislação ambiental. Os custos ambientais são sempre transferidos “para grupos de menor renda e menos capazes de se fazer ouvir nas esferas de decisão” (ACSELRAD, 2004, p.21). Os segmentos de baixa renda da sociedade,

marginalizados, sem acesso a recursos financeiros, capital social e informações, portanto, sem acesso ao poder, não teriam alternativa. Estaria implantada grande injustiça social,

“condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania.” (ACSELRAD e al., 2004, apud ZHOURI, OLIVEIRA, 2005).

Existem situações em que o MP ainda age de forma repressora, como quando exige a remoção dos moradores e a recomposição ambiental de áreas degradadas, o que traz, muitas vezes, grande impacto social. Convocando o poder de polícia da administração pública e visando ao cumprimento imediato da lei, o órgão pode perder sua dimensão democratizante e o diálogo com a sociedade. Apesar do termo ‘poder de polícia’ em teoria estar relacionado à busca dos interesses coletivos e sociais _ como presente no sentido mais amplo considerado por Bandeira de Mello, segundo o qual “consistiria na atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos”³⁵ _ muitas vezes esse caráter social do termo é perdido na prática.

Como evitar, portanto, que o poder de polícia da administração pública corresponda à anulação da política? (RANCIÈRE, 1996). Rancière propõe uma reformulação dos conceitos de *política* e *polícia* que esclarece nosso questionamento. O autor considera como *polícia* o que geralmente é designado como *política*, ou seja, “o conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes e a gestão das populações, a distribuição dos lugares e das funções”, ampliando o sentido habitual de *polícia* relacionado às funções de vigilância e repressão, considerando a definição das “formas do espaço em que o comando se exerce”. Quanto à *política*, refere à “ausência de todo fundamento de dominação”, à igualdade, ao “dissenso”, à democracia, à participação da vida pública.

Andressa Lanchotti argumenta que, a partir do momento em que o poder público não tenha fiscalizado e tenha permitido a ocupação indevida, ele também é responsável. Portanto o MP pode acioná-lo judicialmente, postulando essa regularização, uma vez que o poder público tem o poder de polícia e o dever de fiscalizar. Por outro lado, segundo

³⁵ (Wikipedia - http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_de_polícia)

Luciano Badini, o poder de polícia deve se inserir no contexto de atuação eficiente e essencialmente preventiva do Estado, de modo a se evitar o ilícito, a se inviabilizar a consolidação da situação irregular _ como na implantação de loteamentos sem licenciamento ambiental. Nos casos de situações já consolidadas há grande dificuldade para a atuação do MP, que busca, nos termos de ajustamento de conduta, soluções extrajudiciais. Como comentado anteriormente, Maria Lúcia Martins também acredita nesse instrumento, que promove a ação positiva dos municípios e do Estado ao invés da ação repressora da polícia, dando maior oportunidade às populações excluídas da cidade formal (MARTINS, 2006).

Percebe-se, portanto, ao longo do trabalho, três tipos de situações problemáticas relacionadas à legislação:

- as situações em que ela é simplesmente ignorada ou descumprida;
- os casos onde a legislação é desvirtuada trazendo favorecimentos, imoralidade; situações teoricamente legais pela aparência de regularidade, porém em que houve desvio de finalidade da lei;
- aquelas onde o cumprimento da legislação causa injustiça social prejudicando os segmentos de baixa renda da população.

Nota-se a atuação do Ministério Público, sobretudo, na primeira situação, incitando o poder de polícia do Estado que, por sua vez, destrói muitas vezes as possibilidades da política. Questiona-se se o órgão teria alguma atuação nas demais situações, não só fiscalizando o cumprimento da legislação, mas principalmente impedindo o uso equivocado da legislação que desvirtue seus objetivos originais e permita o exercício arbitrário do poder, favorecendo interesses corporativos, ou ainda trazendo injustiça sócio-ambiental.

Hoje há mecanismos jurídicos para se lidar com todos os três tipos de casos colocados, segundo Fabrício Ferragini, basta comprovar a irregularidade. De acordo com o promotor, hoje se trabalha baseado nos princípios constitucionais. Se houver algum favorecimento na tramitação de uma resolução ou projeto urbanístico, ainda que formalmente legal, se for constatado algum desvirtuamento moral, alguma quebra do princípio da moralidade administrativa, como o beneficiamento de alguma empresa, é possível a atuação do MP visando à anulação da edição de uma lei, por exemplo. Completa

ainda que, anteriormente, não se via a preocupação com o prejuízo do ‘pobre’ que foi retirado de uma área de preservação, não havia questionamento; hoje, no entanto, há mecanismos que direcionam para uma outra solução, o que sinaliza uma mudança de visão do órgão.

Acredita-se, portanto, na competência e delegação constitucional do órgão para atuar em todas as situações que envolvem irregularidades com relação à legislação: seu descumprimento, seu desvirtuamento e sua aplicação socialmente injusta.

Quanto à falta de uma efetiva política ambiental mais ampla, fator responsável pela não aplicação ou descumprimento da legislação, segundo Edésio Fernandes, temos o seguinte: há vários conflitos institucionais em todos os níveis; falta integração e comunicação entre as agências públicas; e existem vários órgãos públicos setoriais tradicionalmente ligados a interesses de grupos econômicos, o que muitas vezes prevalece sobre os interesses sociais. De acordo com o autor, “as atividades (das) agências institucionais têm sido determinadas em grande medida pelo contexto político econômico nacional, que tem privilegiado grupos econômicos às custas das necessidades sociais e interesses populares.” (FERNANDES, 2002, p.61).

Fernandes ressalta que, ainda que a Constituição de 1988 tenha melhorado as condições da ordem política e reforçado a democracia representativa e a participação popular, reconhecendo alguns direitos sociais, manteve-se muito da estrutura político-administrativa autoritária, segregadora e elitista. Assim, a formulação de políticas sociais e a aprovação de leis avançadas tendem a se tornar instrumentos de manipulação ideológica: o processo político ideológico determina quais interesses devem ser satisfeitos. Zhouri, Laschefski e Paiva também comentam a questão, segundo ela os instrumentos da legislação e o discurso ambiental são transformados em ferramentas de poder. (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005) Muitas vezes se justifica a violação da legislação ambiental por interesses. No campo político os interesses imediatos podem gerar propostas que contrariam a legislação ambiental. A desregulação do ambiente, por meio da fragilização das agências públicas responsáveis por sua aplicação (ACSELRAD, 2004) e da falta de sinergia entre o planejamento municipal e o dos órgãos de Meio Ambiente, facilita a ocorrência dessas situações.

A atuação do Ministério Público na cidade ilegal, atingindo realmente as áreas informais da cidade, é ainda acanhada. De acordo com José Maria dos Santos Júnior, o órgão age, em grande medida, convocando o poder público a dar soluções, soluções essas complexas. O que se tem buscado hoje é trazer para a formalidade essa parte da cidade informal, através de projetos do Executivo para recuperação urbanística e ambiental de aglomerados como o “Vila Viva”, o “Drenurbs”. Shirley Bertão também esclarece que a atuação do órgão na cidade ilegal é apenas relacionada à regularização de loteamentos, para fazer cumprir a legislação urbanística.

O Estado e o município sempre tiveram uma atuação voltada para a cidade legal, segundo Marta Larcher. A atuação na cidade ilegal acontece em situações isoladas de crimes, por exemplo, de forma repressora, não de forma permanente. O Ministério Público, como parte do aparelho do Estado, também agia dessa forma. Isso, porém, tende a mudar, haja vista sua ênfase atual em inclusão social. A promotora comenta a proposta de mudança de foco do órgão, tornando-se mais ativo, no sentido de mudar a visão de trabalhar apenas diante da demanda; agora o órgão não deve esperar ser procurado, deve ir até o problema. Seria uma tentativa de aproximação do gestor público, dos poderes executivo e legislativo, para, em conjunto, participarem da formação da política pública, da escolha de prioridades, considerando-se a escassez de recursos e a realidade do município como um todo.

Luciano Badini também comenta o tema escolhido pela Procuradoria Geral de Justiça e pelos Coordenadores dos Centros de Apoio para nortear o plano geral de atuação do MP em 2009, a *inclusão social*. De acordo com o promotor, o tema específico na área ambiental é o tratamento de resíduos sólidos, o combate aos “lixões” e a inclusão social dos catadores.

Para Gregório Assagra, a grande dificuldade do MP é que, ao mesmo tempo em que defende a ordem jurídica, que combate a ilicitude, ele defende os direitos fundamentais. É necessário um grande trabalho na formação do promotor, de forma a desenvolver o bom senso, a sensibilidade social para se conviver com essas questões e buscar uma solução negociada. O promotor acredita que o órgão precise desenvolver seu planejamento para uma maior atuação nas áreas carentes, onde as pessoas estão em aparente situação de ilicitude. É uma questão ainda não enfrentada pela instituição. O promotor comenta o ‘termo de ajustamento de conduta’ celebrado em 2002 entre o MP, a Companhia de

Saneamento de Minas Gerais _ COPASA e a Companhia Energética de Minas Gerais _ CEMIG, criticado por alguns sociólogos, segundo o qual, para se evitar a expansão desordenada das cidades e a conseqüente degradação ambiental, impedia-se o fornecimento de água e energia elétrica a parcelamentos irregulares do solo urbano. Hoje esse acordo está sendo repensado, uma vez que envolve situações de urgência, onde está em jogo inclusive a vida. De acordo com o Assagra a solução passa pela exigência de políticas públicas pelo Estado. Luciano Badini acredita que a atuação na cidade informal seja o grande desafio atual da instituição. O promotor informa que, em 28 de abril de 2009, houve uma audiência pública na Assembléia Legislativa para se verificar a possibilidade de uma revisão desse ‘termo de ajustamento de conduta’ que permita, em determinados casos, em loteamentos consolidados, o fornecimento de água e energia, evitando-se criar uma situação excludente. Shirley Bertão também comenta a busca de uma adaptação a esse termo, em função do direito à vida, que inclui o direito à moradia. Preservam-se algumas áreas e exige-se do poder público a regularização do loteamento. Procura-se uma solução, alternativas que resguardem a defesa do meio ambiente, mas viabilizem o direito à moradia digna, sopesando o que traz mínimo impacto, mas garanta a preservação das pessoas. É um equilíbrio delicado, já que, se o órgão for muito permissivo, incentiva-se a ocupação irregular. Entretanto, de acordo com a procuradora, a tendência para o tratamento do dilema pela maioria dos promotores ainda é a prevalência da questão ambiental. E onde há promotorias específicas, a de Meio Ambiente e a de Habitação e Urbanismo, há casos de conflito entre as visões dos próprios membros.

No entanto, artigo do procurador-geral de justiça do Estado de Minas Gerais, Alceu José Torres Marques, publicado no jornal Estado de Minas em 27 de abril de 2009, intitulado ‘O Ministério Público e a inclusão social’ revela a nova tendência do órgão de aproximação com a sociedade. Segundo o procurador-geral:

“Não basta ao Ministério Público, para cumprir o mandamento da lei fundamental, atuar formalmente nos processos que tramitam nos fóruns, mas convém que participe ativamente do processo de formação da vontade popular, canalizando as expectativas sociais e transformando-as em uma atuação eficiente e produtiva que, efetivamente, leve a atuação ministerial aonde a sociedade realmente necessita.” (MARQUES, 2009).

Os mecanismos existem. O desafio agora, portanto, é o da efetivação, de uma atuação que não entre em contradição com os princípios que convencem a instituição.

CAPÍTULO 4 – LIMITAÇÕES, TENDÊNCIAS E POTENCIAL DO MP.

De acordo com Edésio Fernandes, a questão ambiental é uma questão política. A única solução consiste no seu tratamento além de sua dimensão humanitária. O potencial da legislação ambiental não tem sido devidamente explorado pelo Poder Público, pelas ONGs ou pela sociedade. A intervenção do poder público tem sido marginal, apenas buscando minimizar impactos.

É o que vem acontecendo até mesmo com relação ao papel do Ministério Público: em geral não se alcançam resultados mais abrangentes. A atuação do MP hoje se destaca nos conflitos ambientais, porém, geralmente, em casos pontuais. No momento em que as irregularidades são levantadas pelo órgão, a situação, na maioria das vezes, já está consolidada: o dano já é fato, e muitas vezes irreversível. A atuação, portanto, se dá, em grande medida, apenas de forma paliativa. Como evitar situações futuras? De acordo com Wagner Júnior, “o MP não deve buscar apenas reparar o dano, mas, principalmente, evitá-lo de maneira eficaz” (WAGNER JUNIOR, 2003, p.123).

A promotora Marta Larcher acredita que o problema muitas vezes seja a fragmentação da atuação. Com um maior planejamento, com a escolha de metas, a concentração de esforços conjuntos, seria possível o alcance de maiores resultados. A diversidade das atividades do promotor de justiça muitas vezes impossibilita sua concentração em determinados temas, acarretando morosidade e o agravamento de algumas situações, inclusive sua irreversibilidade. Luciano Badini também reforça a necessidade de atuação por metas e da criação de estruturas de atuação específica para determinadas áreas, como a criação de coordenadorias regionais por bacias hidrográficas ou coordenadorias temáticas, com promotores exclusivos para atuação naquela área específica, dentro da lógica do possível. Nesses casos, em conjunto com os demais promotores da região, são definidas metas rigorosas a serem priorizadas, assim como uma rotina de atuação, facilitando e dando suporte ao promotor em determinada área, o que traz melhores resultados. Através da integração entre coordenadorias, do planejamento institucional rígido para todo o estado e metas objetivas, evita-se a atuação no varejo e as soluções pontuais para reparação de danos.

Um dos obstáculos para uma atuação mais abrangente do MP, segundo José Maria dos Santos Júnior, seria a falta de estrutura, a parcialidade e posicionamento político dos órgãos ambientais, que não assumem a inviabilidade de determinados empreendimentos e procuram soluções para casos insolúveis, através de mitigação, condicionantes, medidas compensatórias. O procurador acredita que o MP possua meios para cobrar transparência da administração, mas, segundo ele, nem tudo que é transparente está livre da influência política. Como já comentado, Andressa Lanchotti comunga desta opinião, no seu entendimento o grande obstáculo à ação do MP é justamente a força do poder econômico e a especulação imobiliária, que provocam uma expansão urbana desmedida e impedem a preservação. Outra dificuldade enfrentada pelo órgão é o jogo político em que se coloca o poder público, ao entender que a solução para o município está no crescimento desmesurado para a geração de receitas; jogo político em que os licenciamentos apenas legalizam o que já foi decidido e do qual o MP torna-se refém.

Durante a Semana do Ministério Público de 2008, realizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, foram discutidas por vários procuradores e promotores de justiça as limitações do órgão, assim como as novas tendências e as perspectivas do MP resolutivo após a Constituição de 1988.

Segundo Joaquín Herrera, especialista em direitos humanos, a Constituição de 1988 trouxe ao Ministério Público a incumbência da defesa do regime democrático. A mesma Constituição apresenta os princípios que informam esse projeto democrático: transformação social, desenvolvimento socioeconômico e promoção do bem comum (HERRERA, 2008).

O Ministério Público, para defender o regime democrático, transitou da sociedade política para a sociedade civil, como agente da vontade política democratizadora, conforme o promotor de Justiça de São Paulo, Marcelo Pedroso Goulart (GOULART, 2008). Como defensor de todos os direitos sociais por imposição constitucional, o órgão atua no plano extra-judicial, “como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. É, portanto, um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa” (www.mp.mg.gov.br). Anteriormente à Constituição, o Ministério Público tinha um caráter demandista, era apenas um agente processual, trabalhando com o ajuizamento de ações e levando o caso à Justiça. Inicialmente aguardava o estímulo externo para atuar, a

provocação da sociedade. Após 20 anos de constituição, o MP adquire nova personalidade, maior eficácia para resolução imediata de conflitos, passa a atuar no plano extra-judicial, tornando-se menos demandista e facilitando o papel do judiciário, segundo Marcelo Goulart (GOULART, 2008). Há uma tendência hoje, sempre que possível, de busca de canais extra-judiciais para a solução de conflitos, já que a solução judicial é a menos satisfatória e mais custosa, de acordo com Elton Venturi, procurador da República no Estado do Paraná (VENTURI, 2008).

Esse seria o modelo do **Ministério Público resolutivo** que, nos termos do promotor de justiça Gregório Assagra de Almeida, é uma luz para o órgão. Trata-se de um MP aberto para o diálogo, para colher propostas da sociedade e montar seu programa de atuação resolutiva no plano extra-judicial, procurando, por si só, com a sociedade, a solução dos conflitos. É “uma nova instituição aberta para transformar a sociedade”. Apesar de sua atuação repressiva na reparação de danos, prioriza a **atuação preventiva**, evitando a ocorrência de ilícitos e danos. É uma instituição de resultados que visa, em última instância, à transformação social (ALMEIDA, 2008b).

A atual proposta do MP de uma atuação preventiva, comentada por Marcelo Goulart, procura evitar que o dano aconteça. Neste sentido busca, através de uma tutela preventiva, inibitória, estabelecer normas para evitar repetições do ilícito, a partir do uso de instrumentos como a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta _ TAC (GOULART, 2008). Elton Venturi também defende o uso do inquérito civil, da recomendação e do TAC. Segundo ele o TAC é um instrumento fundamental, mas o MP necessita de uma estrutura de implementação e fiscalização do cumprimento do termo. Por outro lado, falta ainda profissionalização no MP: há ainda várias falhas como ausência de dados e de comunicação, ações repetidas propostas em diversos lugares, adoção de soluções individuais, falta de atuação conjunta entre os diversos MPs, pouca aplicação de instrumentos de participação popular como a audiência pública (VENTURI, 2008).

No entanto há limitações para a atuação preventiva do MP, segundo José Maria dos Santos. Essa atuação preventiva só pode acontecer no que for identificado como difuso e global, abrangendo a população de forma geral. Relacionada à ordem urbanística poderia ser aplicada, portanto, apenas em situações de caráter global, como o transporte público, já que não é aplicável em casos que tenham especificidades. De acordo com o procurador, a questão de moradia ou de reassentamento não é uma questão global, uma vez que não se

pode trabalhar de forma ampla com toda a população. Para ele, uma vez que o MP não tem poder de polícia, com exceção da Promotoria de defesa do consumidor _ PROCON, o Ministério Público resolutivo deve ser pró-ativo, antecipar os problemas, não deixar que se tornem demanda, mas sem perder o foco de que a única forma de o órgão de impor algo é mediante ação. Daí a dificuldade de se atuar preventivamente na questão da ocupação territorial. O procurador enxerga na questão ambiental uma possibilidade de resolutividade muito maior do que na questão urbana, uma vez que aquela atinge a todos, dado seu caráter global.

Por outro lado, no entendimento de Luciano Badini, a atuação preventiva relacionada à defesa da ordem urbanística já existe, seja através de recomendações para a implantação de planos diretores nos municípios, para a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ou através de orientação sobre restrições ambientais para edificações, parcerias com o Estado ou buscas de alternativas para essas questões. Segundo o promotor, com os instrumentos recentes disponibilizados pelo Estatuto da Cidade em 2001 e pela Lei Federal 9985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação _ SNUC, é possível a atuação preventiva mesmo nos casos de conflitos entre direitos, como, por exemplo, através da criação de restrições para edificações em determinadas áreas.

Hoje em Minas Gerais, na área ambiental *latu-senso*, o MP judicializa muito pouco, de acordo com Luciano Badini. Dos aproximadamente 22.000 procedimentos em curso, o promotor acredita que apenas cerca de 10% sejam solucionados por meio da proposição de ações; ou seja, as soluções extra-judiciais atualmente são absolutamente majoritárias. O Ministério Público hoje tem sua atuação baseada principalmente em acordos, é um órgão mediador, que busca dialogar com as partes, os interessados, o poder público, celebrar acordos, termos de ajustamento de conduta, ou termos de compromisso, que visam a impelir o gestor, o degradador, o cidadão a ajustar sua conduta aos ditames legais. Portanto, no caso de degradações ambientais, práticas de ilícitos, políticas públicas em desacordo com alguma diretriz ou norma legal, o MP convoca as partes e busca uma solução mediada extra-judicial. Apenas residualmente o MP transfere ao judiciário a solução de lides que não sejam passíveis de negociação, inclusive com a possibilidade de entendimentos divergentes entre o órgão e o Judiciário, onde cabem os recursos.

De acordo com a cientista política Maria Tereza Sadek, o MP tem instrumentos, ou recursos de poder, como a Ação Penal Pública (da qual tem o monopólio), a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil e os Termos de Ajustamento de Conduta, entre outros, que o possibilitam de cumprir suas atribuições. “É uma Instituição com protagonismo de políticas de primeira grandeza”, que tem o controle de sua própria agenda e independência funcional. No entanto, ainda segundo Sadek, a carência de dados dos Ministérios Públicos dos Estados e da União impossibilita uma avaliação mais objetiva sobre a atuação resolutiva dos membros da Instituição. Acredita que critérios de avaliação como ‘o percentual de casos cuja demanda inicial transformou-se em ações civis públicas ou TACs’ facilitariam a atuação do MP. Segundo ela, o Ministério Público Resolutivo pode ser o futuro do MP enquanto instituição forte e consolidada; as soluções extra-judiciais podem ser mais efetivas. Aconselha, entretanto, que se busquem soluções coletivas e efetivas, capazes de provocar mudanças na vida pública (SADEK, 2008).

No entanto, de acordo com Luciano Badini, a finalização da implantação do Sistema de Registros Únicos em fevereiro de 2009 já seria uma evolução com relação ao controle de dados e estatísticas pela instituição, o que permitirá a identificação do descumprimento de algum procedimento, de alguma cláusula de um TAC, relacionada, por exemplo, às compensações ambientais.

A criação de parcerias e convênios entre o Ministério Público e outros órgãos, segundo o promotor de justiça Gregório Assagra de Almeida, disponibilizaria pesquisas que serviriam de prova no caso da atuação preventiva, diferentemente do que ocorre na tutela tradicional repressiva, em que há um conjunto de provas juntadas após o ilícito e o dano. Seria uma atuação em conjunto com os demais segmentos sociais, através de controle e diagnósticos, de novas técnicas com base nos indicadores sociais, em estatísticas, em provas por amostragem, por equipes multi-disciplinares, em uma visão holística que viabilize essa proposta (ALMEIDA, 2008b). De acordo com Almeida, a defesa da sociedade, dos direitos fundamentais, direitos sociais complexos, exige uma reestruturação do Ministério Público, uma mudança de paradigma do órgão, com base na inteligência de atuação e novos mecanismos. A atuação anterior_ baseada apenas em prova testemunhal, prova pericial_ não é mais suficiente. Agora se discutem as causas dos problemas sociais, o compromisso do órgão na formação da cidadania plena, a conscientização da sociedade dos direitos fundamentais. Busca-se assim a transformação

social, a inclusão social, o desenvolvimento socioeconômico e a promoção do bem comum, tendo como incumbência a defesa do regime democrático, segundo o Art. 3º da Constituição Federal:

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal de 1988).

Ainda segundo a tendência de órgão resolutivo, novas tentativas de colaboração entre o Ministério Público, demais entidades do poder público e sociedade civil para efetivação dos direitos de cidadania vêm sendo feitas, apesar dos conflitos ainda existentes entre esses órgãos. Tem-se procurado criar redes de cooperação onde órgãos públicos e privados forneçam dados fundamentais aos procedimentos de investigação elaborados pelo Ministério Público, obrigação atribuída desde a Lei 7347/85 de ação civil pública. Nesse intuito, desde 2001 criou-se um convênio entre o MP, através de seu Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação (CAO-MA), a então Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT) e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), assim como os órgãos a ela vinculados, como a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Em 2008 houve a elaboração do Guia Prático de Requisição de Perícias Ambientais, também através de convênio entre o MP, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (SOARES JÚNIOR, Jarbas in MARTINS JUNIOR, 2008)³⁶.

Relacionado à ordem urbanística, existe ainda um convênio recente, para auxílio técnico, entre a Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana _ SEDRU, assim como propostas em discussão de convênios com a Fundação João Pinheiro e com o

³⁶ Apresentação de Jarbas Soares Júnior.

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais _ CREA-MG.

A resolução PGJ n. 23/2007³⁷ criou a Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo _ PJMHU, com a missão de fiscalizar a implementação das

³⁷ RESOLUÇÃO Nº 23/2007 - *Dispõe sobre a criação da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, denominada Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo.*

Art. 4º. Compete à Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo de Belo Horizonte, dentre outras atribuições:

I - identificar as prioridades específicas da ação institucional na proteção da ordem urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte, mediante integração e intercâmbio com organizações não governamentais, a comunidade e, sobretudo, os órgãos públicos cujas funções sejam pertinentes à defesa do direito transindividual à ordem urbanística;

II - promover a efetiva mobilização dos órgãos de execução do Ministério Público em exercício na Região Metropolitana de Belo Horizonte, visando à atuação conjunta, uniforme e coordenada;

III - compilar, sistematizar e analisar a legislação e a jurisprudência relativas à ordem urbanística dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte;

IV - elaborar roteiros de atuação aos membros do Ministério Público, sem caráter vinculativo;

V - sugerir a elaboração de convênios com entidades, instituições públicas ou privadas e órgãos públicos, visando à obtenção de subsídios técnicos aos órgãos de execução do Ministério Público;

VI - promover encontros de especialização e atualização nas várias áreas de conhecimento associadas à defesa da ordem urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte;

VII - realizar estudos e desenvolver pesquisas, de ofício ou mediante solicitação de membros das Promotorias de Justiça das comarcas integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, visando à implementação da atuação ministerial na repressão e, sobretudo, na prevenção de comportamentos lesivos à ordem urbanística da região;

VIII - reunir-se periodicamente, mediante convocação do Procurador-Geral de Justiça ou espontaneamente, para a consecução dos fins preconizados neste ato;

IX - instaurar inquérito civil público ou procedimento investigatório, em conjunto com todas ou quaisquer das Promotorias de Justiça integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a fim de coletar informações, dados, perícias e provas necessárias para a adoção, em conjunto ou separadamente, de medidas, inclusive judiciais, que visem a prevenir e a reprimir comportamentos que violem a ordem urbanística, tais como: parcelamento clandestino e irregular do solo, assentamentos ou ocupações em áreas de risco, ocupação clandestina ou outorga privativa de bens públicos, fechamento irregular de vias públicas, construções irregulares ou contrárias à legislação urbanística, riscos à segurança em edificações abertas ao público, alterações legislativas pontuais ou desprovidas de prévio estudo técnico; deficiências ou ausência da prestação de serviços públicos essenciais, como os de saneamento básico e transporte;

X - fomentar a implementação pelos Poderes Públicos municipais dos programas habitacionais de interesse coletivo e dos que visem a garantir a função social da propriedade urbana;

XI - ajuizar ação civil pública, em conjunto ou separadamente, com as diversas Promotorias de Habitação e Urbanismo da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em apoio a estas, com o objetivo de prevenir e reprimir comportamentos que violem a ordem urbanística;

XII - elaborar um plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social da região metropolitana de Belo Horizonte;

XIII - promover a integração das comunidades pertencentes às comarcas integrantes da Região Metropolitana, no processo de prevenção e repressão de atitudes lesivas à ordem urbanística;

XIV - promover a integração de todos os órgãos públicos envolvidos na questão, fomentando-os a participar dos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público;

diretrizes de ordenação urbana traçadas pelo Estatuto da Cidade, visando à efetivação de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade e assegurem melhores condições de vida no meio ambiente urbano. Para se atingirem as atribuições da resolução, lançou-se, em 2009, a Cartilha “O papel do Ministério Público na formação das políticas públicas municipais de habitação e urbanismo” (LARCHER et alli, 2009). A cartilha busca evidenciar como os Municípios podem implementar as respectivas políticas públicas referentes aos direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte coletivo, etc., com o apoio do Ministério Público e de outras entidades, contribuindo para a racionalização da ocupação do solo urbano. Para tal, dada a necessidade de envolver os demais agentes relacionados à questão urbana, busca-se, segundo Marta Larcher, o trabalho conjunto entre essa promotoria e o Instituto de Arquitetos do Brasil _ IAB, o Ministério das Cidades, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais _ COPASA, a Companhia Energética de Minas Gerais _ CEMIG, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte _ GRAMBEL, a recém criada Agência de Desenvolvimento Metropolitano, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais _ CEDEC, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil _ COMDEC, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais _ CBMMG, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte _ URBEL (órgão da Prefeitura Municipal encarregado das intervenções em vilas e favelas).

“A Promotoria de Justiça Metropolitana nasceu com a importante missão de promover a implementação, pelos Municípios abrangidos por sua área de atuação, dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entre os quais se destacam o plano diretor, a regularização fundiária, o planejamento do desenvolvimento e da expansão urbana, a gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, entre outros, bem ainda promover a articulação das Promotorias de Justiça dos diversos Municípios da RMBH no enfrentamento das questões comuns.”
(Apresentação da Cartilha).

A cartilha contém o plano de trabalho da PJMHU para 2009, dentro da filosofia de postura pró-ativa do órgão, necessária à promoção da inclusão social por meio do direito, buscando influenciar na formulação de políticas públicas voltadas para a habitação e o

XV- elaborar recomendações ao Poder Público municipal ou estadual, com o intuito de uniformizar a atuação do Ministério Público.

Art. 5º A Procuradoria-Geral de Justiça dotará a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com sede em Belo Horizonte, de toda a estrutura necessária ao cumprimento de seus objetivos, podendo, inclusive, firmar convênios com os órgãos afins.

urbanismo a partir do estabelecimento de metas que envolvem os seguintes temas: o plano municipal de redução de riscos; o sistema municipal de defesa civil; a regularização fundiária com base na medida provisória 2.220/2001 (que instituiu a concessão especial de imóvel público para fins de moradia); a reestruturação administrativa dos municípios da região metropolitana para análise, aprovação e fiscalização da implantação de projetos de parcelamento do solo urbano e capacitação dos agentes municipais. Não se pretende, assim, assumir a posição do administrador público, definindo políticas públicas, mas sim, diante de tantos problemas e da escassez de recursos, participar da definição de prioridades, buscando garantir recursos orçamentários necessários para atender às necessidades mais urgentes da sociedade (Cartilha).

O Ministério Público, então, se mune de mecanismos para exercer seu papel de mediador dos conflitos gerados pela desigualdade social, contribuindo para a definição de um modelo democrático e eficaz de planejamento e governança para as regiões metropolitanas, preservando a autonomia política e administrativa dos Municípios. Essa iniciativa foi um grande avanço, que sinaliza o possível início de uma verdadeira integração entre diversos atores na defesa dos interesses da coletividade.

Ainda se tem em trâmite o convênio do Ministério Público de Minas Gerais com o Banco Mundial, relacionado à atuação do órgão em mediação e negociação, segundo Badini, dado o reconhecimento do Banco Mundial da vocação mediadora do MP. Shirley Bertão, no entanto, não acredita na atuação do órgão como mediador na integração entre os diversos agentes sociais. Apesar de ter competência para tal, a procuradora não vê ainda sua atuação efetiva na educação.

Até 1990 o MP não era importante na América Latina, ele nasce com a reforma do Sistema Penal, segundo Maria Tereza Sadek. Hoje é o principal ativador do poder judiciário. Após a Constituição de 88, o Ministério Público vem construindo uma identidade diversa da que tinha no passado, essa face resolutiva que o afirma como instituição. Apesar de muitas vezes a decisão final ainda estar no judiciário, o MP hoje é capaz de chegar a soluções independentes desse poder. Segundo a cientista política, as atribuições do Ministério Público brasileiro são muito maiores que as dos órgãos de outros países, tais como o papel de defesa dos interesses sociais coletivos e individuais indisponíveis _ uma singularidade do MP brasileiro _ da probidade administrativa, do meio ambiente, de guardião da cidadania; garantindo políticas públicas e outros direitos da

sociedade. Trata-se de um ator político relevante, com recurso e poder de atuar na vida pública e mudar a realidade (SADEK, 2008). Elton Venturi também comenta a importância do papel do membro do Ministério Público como agente político e não servidor público (VENTURI, 2008).

No entanto, de acordo com o procurador Regional da República José Adércio Sampaio, o Ministério Público tem limites que o impedem de propiciar a transformação social. Segundo ele o MP pode ser apenas um coadjuvante nesse processo de transformação, juntamente com outros atores, mas não o primeiro, o único, já que “não temos formação política e sim jurídica”. O jurista afirma que “o MP não é o fim, não somos tudo; não somos agentes políticos que vão transformar o país e o MP é presa fácil de poder”. Segundo ele a solução dos problemas políticos do país é missão da política e não do órgão; considera preocupante o fato de que hoje apenas o MP seja considerado agente de transformação social. Denuncia ainda a modificação da legislação de forma a garantir que determinados indivíduos não sejam atingidos e reflete sobre como enfrentar a situação (SAMPAIO, 2008).

José Maria dos Santos acredita que o exercício da política no MP, no seu sentido amplo, de participação nas decisões, na formação de bases, de pensamentos, deva ser institucional, deva partir da administração superior do órgão. O procurador vê dificuldades na criação de condições para a atuação do MP na formação dos interesses políticos do Estado.

No entanto, na revista *MP Jurídico, Edição Especial: 20 anos da Constituição Federal*, Gregório Assagra ressalta, dentro dessa nova etapa do MP voltada para as demandas coletivas, a implementação de políticas públicas fundamentais pela via do Poder Judiciário, o que envolve o controle orçamentário, o mínimo existencial, etc. (ALMEIDA, 2008a). Hoje no Estado Democrático de Direito, a política passou a ser um capítulo da Constituição, devendo, portanto, se adequar ao projeto constitucional de direitos fundamentais. Como há muitas omissões no setor político, no legislativo e no executivo, faltam políticas públicas sociais efetivas. Cabe, portanto, o ajuizamento de ação pelo MP, dado o desrespeito da Constituição, para que seja determinada, pelo juiz, a implementação de políticas públicas específicas socialmente necessárias e garantidas constitucionalmente.

O novo Ministério Público pós-Constituição teve que buscar uma identificação de seu espaço de atuação, afirmar seu papel na defesa dos interesses coletivos e difusos e, com a evolução da instituição, definir rotinas de atuação, segundo Luciano Badini. Agora está atingindo sua maturidade, que recomenda a atuação preventiva. Quanto à atuação em políticas públicas, não há a vocação do Ministério Público para ser um gestor, para definir prioridades. No entanto, mais razoável e mais responsável que propor ações para situações já consolidadas, é o órgão buscar preventivamente orientar o gestor, sempre com base nos dispositivos legais, por meio de reuniões, participação em audiências públicas, expedição de recomendações. Assim asseguraria o cumprimento das legislações ambiental e urbanística e viabilizaria a implementação dessas políticas preventivamente, sem a demanda de ações judiciais.

De acordo com o Fabrício Ferragini, o órgão é um agente político a partir do momento em que dialoga com o Executivo e o Legislativo, discutindo o direcionamento de políticas públicas, utilizando-se do instrumento da recomendação. Através desse papel de mediador em soluções extra-judiciais entre empreendedor, morador, agências estatais, município, o MP tem uma atuação de convergência de interesses que busca soluções mais rápidas e adequadas, sendo uma contribuição para a gestão democrática da cidade. De acordo com o promotor, as soluções extra-judiciais devem ser buscadas para se implantar ao menos o básico com relação às políticas públicas e garantir o mínimo de assistência à população, já que medidas efetivas e rápidas no judiciário são muito difíceis.

Badini entende que as próprias opções que o órgão faz no caso de conflitos entre direitos, ou no caso de choques entre preservação ambiental e geração de emprego e renda, ou meio ambiente e moradia, são decisões políticas. No entanto, há polêmicas quanto à “violação do mérito do ato administrativo” pela atuação preventiva e pró-ativa do Ministério Público. A discricionariedade da administração pública diz respeito à definição por oportunidade e conveniência das ações a serem adotadas pelo prefeito municipal, diversamente da arbitrariedade, que é a opção sem motivação. O MP pode questionar a motivação de um ato administrativo e judicializar, se for o caso. O órgão, portanto, não é um agente político que define ações do Estado, mas sim um agente político que fiscaliza e avalia as opções feitas pelo administrador público. Andressa Lanchotti concorda que a atuação do MP em políticas públicas deve respeitar o poder discricionário do chefe do executivo. Comenta, no entanto, que há jurisprudências a favor de sua atuação em políticas

essenciais _ já previstas nas leis orçamentárias do município, que devem ser implementadas de modo a garantir os direitos fundamentais _ através da fiscalização e da convocação do poder público a implantá-las. O órgão pode ainda incentivar a implementação de alguma política, extra-judicialmente, através do diálogo com o executivo, levantando alguma necessidade específica. Segundo a promotora, mesmo judicialmente seria possível, mas há um pouco de resistência, com a alegação de que a decisão de políticas é função do poder discricionário do executivo. Existem posições distintas; em Santa Catarina e no Paraná, por exemplo, há muitas decisões nesse sentido.

Shirley Bertão também comenta a barreira jurisprudencial à atuação do MP, relacionada à visão conservadora do judiciário, segundo a qual a atuação política do órgão é vista como interferência na esfera de competência do Executivo; é o executivo que, segundo sua discricionariedade, decide, por exemplo, onde aplicar seu orçamento. Há uma tendência nos Tribunais de aceitação do mínimo existencial, nesses casos o MP poderia acionar mais o executivo. Segundo a procuradora, essa visão conservadora do judiciário de que não se pode intervir em políticas públicas é um obstáculo à atuação preventiva do MP, além da falta de legislações específicas que norteiem o órgão, tornando sua atuação mais repressiva.

A procuradora acrescenta, ainda, que os valores sociais dos promotores são muito limitados, que a maioria dos membros do MP é muito comprometida com suas raízes elitistas: “só se cobra do cidadão, não se dá nada, não se busca nada para o cidadão menos favorecido”. Segundo ela, o promotor não pode ser um agente político já que não acredita que haja uma injustiça a ser corrigida e não entende que ele possa ter um papel social efetivo na mudança política. A visão elitista dos componentes do Ministério Público não se preocupa com os direitos fundamentais como o direito à dignidade da pessoa humana, a moradia, o lazer. A não ser que haja legislação específica que force esse tipo de atitude, com a composição atual do Ministério Público ela não acredita em uma atuação diferente. Enquanto o promotor trabalhar apenas no jurídico nada vai mudar. Segundo Shirley Bertão, se não se atuar nas causas da exclusão social, da má distribuição de renda _ o que não acontece no MP _ nada será alcançado.

Outro tema abordado na Semana do Ministério Público foi a relação do órgão com o verdadeiro Estado Democrático de Direito, que não diz respeito apenas à situação formal pelo texto da Constituição e sim ao efetivo respeito aos direitos fundamentais como papel

do Estado. Segundo Nelson Nery Júnior, “o Estado é um meio para fazer valer os direitos do cidadão. O efetivo exercício dos direitos fundamentais é que faz a diferença entre o Estado Democrático formal e o substancial e, neste, não há espaço para o confronto entre Estado e Cidadão”. “O Supremo mudou muito nos últimos 10 anos, e para melhor, mas ainda estamos longe de um Estado Democrático”. A justificativa para se desrespeitar o direito do cidadão no Brasil tem sido o interesse público. Os direitos fundamentais são direitos constitucionais, não são direitos privados (meramente patrimoniais) aos quais deveriam se opor os direitos públicos, como tem acontecido hoje no Brasil. Nelson Nery Júnior esclareceu que, em regra, os direitos fundamentais devem se sobrepor aos demais; estão acima dos direitos públicos. De acordo com o jurista, a mitigação de um direito fundamental só pode acontecer em razão de outro direito fundamental, não de um direito público (NERY JÚNIOR, 2008).

A Constituição Federal de 1988 contemplou bem a questão dos direitos fundamentais, vinculando claramente a atuação do MP na defesa dos direitos coletivos. No caso dos direitos individuais fundamentais há ainda divergências com relação à atuação do MP, porém, em casos que envolvem a vida e existência com dignidade e situações concretas de risco e urgência, o órgão deve atuar. No entanto, há situações de difícil resolução dentro do MP, quando, por exemplo, há conflitos entre direitos diversos. O modelo tradicional não é capaz de resolver a colisão de duas normas constitucionais, dois valores, dois direitos fundamentais. A colisão de direitos fundamentais é um caso difícil, para o qual há ainda a necessidade de construção da solução, conforme argumentado pelo professor Luiz Roberto Barroso (BARROSO, 2008). É o caso do eterno conflito entre preservação ambiental e moradia social, para o qual não há solução pronta.

A integração entre os diversos agentes e o trabalho conjunto pode contribuir com a construção de soluções para os diversos conflitos enfrentados hoje. Segundo José Maria dos Santos Júnior, a participação do MP e demais órgãos em conferências de políticas urbanas demonstra como o diálogo entre os órgãos é enriquecedor, como os debates são proveitosos para a identificação das reais necessidades da população e como elas podem ser atendidas. De acordo com o procurador, a Promotoria de Urbanismo procura participar dos fundamentos da política pública, buscando uma integração entre os órgãos e a participação na formação dos conceitos, das diretrizes. Assim evita atuar posteriormente de forma a combater ou reprimir situações consideradas irregulares ou prejudiciais.

Exemplifica comentando que em diversas ocasiões o MP participou das discussões da reformulação da lei de uso e ocupação do solo, da implantação de antenas de celulares, etc.

Marta Larcher acredita que existam boas perspectivas no sentido de um maior papel social do órgão. Destaca o tema da 'inclusão social' no plano de atuação da Promotoria Metropolitana para este ano, que inclui a garantia de saúde, educação, moradia digna, o que passa a ser uma preocupação do Ministério Público. Aposta que o órgão tenda, daqui pra frente, com esse perfil de agente político, a interferir na formação das políticas públicas, de onde virão novos resultados.

Por outro lado, de acordo com José Maria dos Santos Júnior, a inclusão social só funciona se for completa, dentro de um aspecto legal amplo, assim como o direito à moradia, para o qual não basta apenas a habitação sem se garantir outros direitos como transporte, educação, saúde, que permitam uma condição de vida naquele local. O MP ainda deve amadurecer muito em termos de posicionamento institucional através de uma integração de pensamentos.

Nesse sentido foi criada recentemente no Ministério Público de Minas Gerais, em março de 2009, a Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social _ CIMOS. Busca auxiliar a integração da instituição com os interesses e órgãos da sociedade civil organizada, o diálogo com os diversos atores sociais como ONGs, sindicatos e Igrejas, ampliando a participação da sociedade nos programas e ações do MPMG e promovendo o intercâmbio entre os órgãos de execução e os grupos sociais. Por meio de instrumentos de participação e controle sociais nas fases estratégicas de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, o Ministério Público, como interlocutor dos movimentos organizados da sociedade civil, busca a garantia e a efetividade dos direitos fundamentais. Privilegiando os interesses populares, através da discussão das demandas sociais reprimidas, procura promover a inclusão social (www.mp.mg.gov.br).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Edésio Fernandes enfatiza a indissociabilidade entre direito urbanístico e gestão urbana (ALFONSIN, FERNANDES, 2006), ressaltando o papel histórico do direito na produção da segregação sócio-espacial brasileira. O autor acredita na reforma social por meio do direito e na necessidade de uma **reforma jurídica** para se promover a renovação dos processos sócio-políticos de uma **reforma urbana**.

O autor chama a atenção para a influência direta da dimensão jurídica nos processos urbanos:

“Longe de ser neutra, ou simplesmente determinada pelo processo sócio-econômico, ou um mero elemento repressivo da superestrutura estatal, a **legislação urbana** desempenha funções importantes tanto na produção como na estruturação do espaço social brasileiro, assim como na configuração das condições da vida cotidiana no País” (FERNANDES, 1998 b, p. 206).

“As leis não somente tem guiado a dinâmica do mercado imobiliário, particularmente nas regiões metropolitanas, mas também tem criado alguns dos movimentos do mercado. O processo especulativo tem se apropriado da legislação urbanística segundo suas necessidades e, por conseguinte, tem estimulado o processo de periferização dos setores menos favorecidos da população.” (FERNANDES, 1998b, p. 228).

Cardoso e Ribeiro também tratam da capacidade repressiva da legislação e seu poder de induzir ou direcionar o desenvolvimento urbano, enfrentando os mecanismos econômicos que regulam o mercado fundiário, por meio dos quais os agentes imobiliários pressionam o poder público no sentido de alterar as normas (CARDOSO e RIBEIRO, 1996). Assim como a legislação, os órgãos que promovem sua aplicação nas diversas instâncias, dentre eles o Ministério Público, também carregam a responsabilidade da produção do espaço urbano.

A realidade urbana brasileira é marcada pelo desequilíbrio sócio-ambiental; pela desigualdade perpetuada inclusive por ações do Estado através do planejamento e investimento em áreas centrais, já dotadas de infra-estrutura; por centros urbanos rodeados de precariedade, pobreza e ilegalidade, onde a lei 6766/79 não foi capaz de controlar a informalidade; pela lógica capitalista e imobiliária, principal responsável pelo agravamento dos problemas urbanos. O espaço urbano caracteriza-se pelo confronto de “interesses

diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro”, segundo Cardoso e Ribeiro (CARDOSO e RIBEIRO, 1996, p.82). É um eterno conflito entre os agentes econômicos e imobiliários, por um lado, e as camadas populares com suas estratégias de sobrevivência, por outro. Muitas vezes o comprometimento dos princípios democráticos e pendências sociais e ambientais levam esses conflitos a instancias como o Ministério Público (ZHOURI, LASCHEFSKI e PAIVA, 2005).

O Ministério Público, portanto, sobretudo por sua conduta como fiscal do poder público na aplicação da lei e como pacificador de conflitos de interesses nas áreas ambiental e urbana, defendendo os direitos fundamentais garantidos pela Constituição, torna-se mais um agente da produção do espaço urbano.

No entanto, uma vez que age, ao mesmo tempo, na defesa da ordem jurídica, combatendo a ilicitude, e na proteção e efetivação dos direitos fundamentais, o órgão às vezes entra em contradição. Em muitas situações privilegia a atuação repressiva, sua atuação clássica, que visa à aplicação imediata da lei, relegando a segundo plano suas atribuições de concretização dos direitos fundamentais, adquiridas na Constituição de 1988. Assim, em situações de aparente ilicitude, perde sua dimensão democratizante, demonstrando que o órgão ainda não atingiu a maturidade para o enfrentamento do desafio de defesa dos interesses sociais.

As entrevistas foram enriquecedoras para mostrar tanto o potencial do órgão e a abrangência de possibilidades de atuação, em especial relacionada aos avanços alcançados pela Constituição no campo dos direitos e das políticas sociais, como suas limitações. A divergência de opinião entre os próprios membros do Ministério Público mostrou a falta de posicionamento do órgão ainda com relação a diversos aspectos, assim como a necessidade de seu amadurecimento para alcançar realmente o estágio de promoção social e defesa do regime democrático, relacionando-o ao conceito de Estado Democrático de Direito no Brasil.

Nesse intuito o estudo procurou discutir a atuação do Ministério Público, uma instituição política, parte do aparelho do Estado com foco na sociedade, mostrando as dificuldades enfrentadas pelo órgão, suas limitações, suas contradições de atuação, assim

como as novas tendências, acreditando em seu potencial transformador da realidade social a partir do direito, em especial do direito urbanístico.

Considerando-se a fase atual de efetivação dos direitos já consagrados, procurou-se entender os mecanismos disponíveis à instituição para tal efetivação, sobretudo do direito à moradia, assim como para o combate aos processos que acarretam as situações de exclusão sócio-espacial e de passivos ambientais e urbanos, quais sejam: **a dinâmica capitalista e a lógica do mercado imobiliário**, que se sobrepõem às políticas públicas de habitação e à legislação ambiental e urbanística. O combate aos agentes maiores por trás da exclusão social e das ocupações irregulares atuaria na causa do problema, somando-se aos resultados paliativos alcançados por programas de recuperação e regularização sócio-ambiental e urbanística de aglomerados ou áreas degradadas.

Constatou-se a necessidade do órgão de embasar sua atuação em legislações específicas, no texto legal, segundo o princípio da legalidade. Com relação à defesa do direito à moradia, pôde-se perceber a dificuldade do órgão em lidar com a situação. Uma vez que este direito não está explícito na legislação, isso se torna uma limitação. Percebeu-se que diretrizes claras sobre políticas habitacionais impostas aos municípios pela legislação urbanística contribuiria para a atuação do Ministério Público e para o equacionamento da questão.

Quanto ao combate às manipulações do poder econômico na gestão municipal, constatam-se novas possibilidades de atuação do Ministério Público pautada nos princípios fundamentais propostos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade _ a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade _ sobretudo através de sua mediação na integração entre políticas públicas e a sociedade civil organizada. Vislumbrou-se ainda a possibilidade de atuação preventiva do órgão no combate ao desvio dos princípios democratizantes contidos nos instrumentos urbanísticos, por meio de diagnósticos, indicadores sociais, estatísticas, mecanismos de convicção que permitam apurar as manipulações, segundo a filosofia de Ministério Público resolutivo, contribuindo para uma gestão urbana que favoreça a sociedade como um todo e não ceda às pressões do capital.

Percebe-se, no entanto, que, dentre os tipos de atuação possível no MP _ a atuação tradicional por meio de ações judiciais, a extra-judicial através de acordos e a atuação preventiva _ o órgão se encontra no estágio evolutivo da atuação extra-judicial, ainda não

tendo dominado os mecanismos necessários à pretendida atuação preventiva, apesar das novas tendências, sobretudo em se tratando de atuação de cunho urbanístico. Entende-se que o Ministério Público continua atuando, sobretudo, como agente jurídico, nos termos de Shirley Bertão, não tendo ainda assumido seu papel de agente político.

No entanto, apesar das limitações de atuação do MP, constatou-se seu potencial na resolução de conflitos urbanos e na compatibilização de direitos, assim como sua competência e delegação constitucional para atuar em todas as situações que envolvem irregularidades com relação à legislação: seu descumprimento, seu desvirtuamento e sua aplicação socialmente injusta. É possível, portanto, além das soluções já apresentadas pelo órgão, uma contribuição mais ampla na busca de soluções que visem, além da justiça ambiental, a justiça social.

A desigualdade da sociedade é uma questão profunda que está além da adoção de políticas habitacionais ou da atuação de um órgão de maneira isolada. No entanto, as análises desenvolvidas neste estudo permitiram identificar que o Ministério Público pode contribuir de forma significativa para o alcance do equilíbrio sócio-econômico-ambiental, buscando, em conjunto com os demais agentes, a compatibilização entre geração de emprego e renda, preservação ambiental e respeito à dignidade humana. Permitem ainda acreditar que o órgão, no combate à exclusão social, pode ter o mesmo empenho hoje exercido na luta pela preservação ambiental, diminuindo a distância entre as problemáticas habitacional e ambiental.

Constatou-se ainda o potencial de mediação do MP na integração entre os diversos agentes da produção do espaço urbano: movimentos sociais urbanos, associações comunitárias, ONGs, a administração pública, agências estatais, setores do capital imobiliário produtivo. Essa mediação se daria através da mobilização sociopolítica dos agentes, de parcerias institucionais, da intermediação de conflitos de interesses, do controle e efetivação de instrumentos legais garantidores da função social da propriedade, dentre outras. Perceberam-se também as possibilidades de envolvimento do órgão em projetos de recuperações sócio-ambientais e urbanísticas de áreas degradadas em conjunto com o Executivo; em programas com participação voluntária; no apoio a grupos sociais que colaborem para o desenvolvimento sustentável; na fiscalização de políticas públicas; na discussão de políticas eficientes de habitação popular; no controle do repasse de verbas a programas sociais, dentre outras.

Foi possível perceber uma evolução recente de posicionamento do Ministério Público, que sinaliza a mudança de mentalidade na direção de uma atuação de caráter social voltada para as demandas da sociedade. A tentativa em 2009, por exemplo, de alteração do termo de ajustamento de conduta de 2002 entre Ministério Público, CEMIG e COPASA, que ainda impedia o fornecimento de água e luz para loteamentos irregulares, reflete como o órgão, que até há pouco não havia atentado para a questão da exclusão social, tende a atingir novo patamar de evolução. A criação da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo e da Central de Apoio Técnico _ CEAT, em 2007, a instalação do Sistema de Registros Únicos de dados, a definição de metas concretas de atuação de cunho social e a criação da Coordenadoria de Inclusão Social em 2009 também apontam nessa direção. Percebe-se, portanto, que os mecanismos e os instrumentos para a atuação política do órgão, visando ao atendimento dos anseios da sociedade e assegurando melhores condições de vida no meio ambiente urbano, já existem.

Segundo o posicionamento do órgão no caso de conflitos, através de suas opções por quais interesses ou direitos devem prevalecer, suas decisões como intermediador entre os diversos agentes envolvidos na produção do espaço e sua contribuição para a formação de políticas públicas e para a criação de legislações reguladoras, o Ministério Público exerce influências e interferências diretas no espaço, nos agentes transgressores e na sociedade como um todo. Priorizando esse tipo de atuação o Ministério Público poderá vir a cumprir seu papel de agente político.

Em conjunto com uma fiscalização pesada e uma política habitacional efetiva por parte do poder público, com a busca de estratégias democratizantes de gestão pautadas na realidade sócio-econômica de nossas cidades, nas condições dos municípios e nos recursos existentes, o órgão promoveria a participação da sociedade civil na condução da política urbana municipal, auxiliando os processos de gestão que trazem o reconhecimento das especificidades dos lugares e dos agentes, para se atingir a perspectiva da transformação social. Trata-se, portanto, da possibilidade de contribuição do Ministério Público por meio de seu papel jurídico e político, para a mudança de fato da condição de precariedade sócio-ambiental de determinadas regiões, para a efetivação do direito à moradia e para uma “gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania, gestão esta engajada a uma *práxis* democrática, com um espaço aberto para a participação dos excluídos” (MARICATO, 2000, p.123).

Buscou-se desta forma contribuir para a discussão recente sobre as alternativas de soluções para os conflitos urbanos brasileiros da atualidade, visando em última instância à melhoria do quadro de exclusão sócio-espacial, sobretudo das grandes cidades. Acredita-se ainda que essa reflexão sobre o Ministério Público do ponto de vista urbanístico tenha contribuído para a produção do conhecimento, já que vem a acrescentar um enfoque diferenciado às análises geralmente elaboradas sobre o órgão a partir de um olhar jurídico.

A discussão das cidades como espaços políticos procura valorizar as formas comunicativas plurais, a participação efetiva, e não o consenso social ao redor dos projetos hegemônicos através de poderosos mecanismos de controle social, em uma cidade sem contradições. (SANCHEZ, 1999) Resgatam-se, assim, as formas de expressão cidadã que permitem o dissenso e não a anulação da política (RANCIÈRE, 1996). E recuperam-se não só o meio ambiente, mas as possibilidades da política e do amplo acesso à cidade, do resgate do espaço de valor de uso, da solidariedade, contribuindo para a transformação da sociedade e a diminuição do quadro de segregação sócio-espacial contemporânea.

É necessária a crença no resgate da política, de dimensão integradora, para se permitir a transgressão, o dissenso, a criatividade, o surgimento do espaço espontâneo, dos espaços democráticos de apropriação e identificação social. Pretendeu-se, no trabalho, lançar a discussão de como o Ministério Público, em conjunto com os diversos agentes da produção do espaço, pode intervir com este fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABRAMO, P. (org). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003.
- ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, Henri (org). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A Editora e CREA-RJ, 2001.
- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.
- ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *Direito urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. III Apresentação. *Revista MP Jurídico, Ano III - Edição Especial: 20 anos da Constituição Federal*. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, p.8, 2008a.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Ministério Público Resolutivo/ Constituição Federal de 88: Perspectivas*. Mesa redonda realizada na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008b.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo-Recife: Ipespe-Hucitec, 1995.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Política de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001? In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.
- BARROSO, Luiz Roberto. Vinte anos da Constituição sob a ótica do neoconstitucionalismo. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- BELO HORIZONTE. Lei 7165, de 27 de agosto de 1996 (Plano Diretor de Belo Horizonte).
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, 10 ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código civil de 1916).

- BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965 (Ação Popular).
- BRASIL. Lei n. 6766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do Solo Urbano).
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente).
- BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Ação Civil Pública).
- BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).
- BRASIL. Lei complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).
- BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação _ SNUC).
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).
- BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código civil de 2002).
- BRASIL. Projeto de Lei n. 3.057, de 2000 e substitutivos (Revisão da Lei Federal 6766/79).
- BRASIL. Projeto de lei de ação civil pública, 2009.
- CAMARGO, C.P.F. et al. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos 1 e 2, p.79-111, 1997.
- CARDOSO, A.L. e RIBEIRO, L.C.Q. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR-UFRJ/ FASE, 1996.
- COMPANS, Rose. Plano diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: Schicchi, M.C.; Benfatti, D. (orgs.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/ PROURB (edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo), 2004.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte*. In: MONTE-MÓR, R. L. (coord.) *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/ PBH, 1994.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Desenvolvimento urbano sustentável: Uma contradição de termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 2, p. 55-71, março 2000.

- COSTA, Geraldo Magela; CANÇADO, Vanessa Lucena. A dimensão política das políticas setoriais urbanas: o caso do saneamento básico. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema. *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB, 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: Fernandes, E. (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998a.
- FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, E. (org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998b.
- FERNANDES, Edésio. Legislação Ambiental Brasileira: panorama geral e breve avaliação. In: FERNANDES, E. e RUGANI, Jurema. *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB, 2002.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério público: A necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- GUASQUE, Luiz Fabião e GUASQUE, Denise Freitas Fabião. *O Ministério Público e a sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2002.
- GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. Direito à moradia. *Correio da Cidadania*. Disponível em: < <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/2010/> >. 01 de julho de 2008.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 8a edição. São Paulo: Ed. Loyola, 1999.
- HERRERA, Joaquín. *Teoria crítica dos direitos humanos no mundo contemporâneo*. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. *Cidade: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol.6, no.2, 2004.
- LARCHER, Marta Alves. O Ministério Público e a defesa da ordem urbanística. Disponível em: <<http://www.mp.mg.gov.br>>. 2008.

- LARCHER, Marta Alves et alli (org.). Cartilha: *O papel do Ministério Público na formação das políticas públicas municipais de habitação e urbanismo: Plano de Trabalho da Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo para 2009*. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2009.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania: O novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: Ribeiro, L.C.Q.; Santos Jr., O. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- MARQUES, Alceu José Torres. O Ministério Público e a inclusão social. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, Caderno Direito & Justiça, p.1, 27 de abril de 2009.
- MARTINS JUNIOR, Paulo Pereira e alli (org.). *Guia prático de requisição de perícias ambientais*. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e Mananciais: Tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP, 2006.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 34, de 12 de setembro de 1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais).
- MONTE-MÓR, R.L. 2007 [1980]. *Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. (Dissertação de Mestrado).
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Direitos fundamentais e Estado de Direito*. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil, in *Espaço & Debates* n.6, p.36, jun-set 1982.
- RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: Novaes, A (org). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras/ Brasília: MinC/ Rio de Janeiro: FUNARTE, 1996.

- RIBEIRO, Luiz César de Queiróz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SADEK, Maria Tereza. *A construção de um novo Ministério Público Resolutivo*. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Ministério Público Resolutivo/ Constituição Federal de 88: Perspectivas*. Mesa redonda realizada na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1. maio/1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia dos saberes. In: Palestra Reitoria UFMG, Belo Horizonte, 2007.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo - razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SMOLKA, M.O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: DP&A Editora, *Cadernos IPPUR-UFRJ* 2001-2/2002-1.
- TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979.
- VENTURI, Elton. *Ministério Público Resolutivo/ Constituição Federal de 88: Perspectivas*. Mesa redonda realizada na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.
- WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Ângela. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (org). *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (org). *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.