



Poder Judiciário do
Estado do Rio de Janeiro



Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro

ISSN 2238-7110

DIREITO EM MOVIMENTO

Um outro Direito é possível



Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1,
p. 1-268, 1º sem. 2021

O ALICERCE DA DESIGUALDADE: DIREITO À MORADIA, DIREITO AO MEIO AMBIENTE E O DEBATE SOBRE RECONHECIMENTO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS CONSOLIDADOS

Ilzver de Matos Oliveira

Pós-doutor (UFBA). Doutor em Direito (PUCRio). Docente do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGDH/PUCPR) e do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT). Pesquisador do Instituto de Tecnologia e Pesquisa – ITP. Editor-executivo da Revista Interfaces Científicas - Direito. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos. Presidente da Comissão da Verdade Sobre a Escravidão Negra da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Sergipe (OAB/SE)

Caio Gonçalves Silveira Lima

Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes – PPGD/UNIT com bolsa Prosup/Capes. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos – CNPq/PPGD/UNIT.

Érica Maria Delfino Chagas

Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes – PPGD/UNIT com bolsa Prosup/Capes. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos – CNPq/PPGD/UNIT.

Submetido em: 01/03/2021

Aprovado em: 05/04/2021 e 14/04/2021

RESUMO: O presente trabalho busca demonstrar que o conflito de normas constitucionais entre o direito à moradia e o meio ambiente equilibrado, no tocante aos assentamentos informais consolidados, acaba por servir como discurso que perpetua as desigualdades originadas por vício contido historicamente no planejamento urbano brasileiro. Através do método dedutivo e o auxílio do materialismo histórico, busca-se perceber como é feita a distribuição do solo das cidades e a necessidade de se pensar uma nova gramática para regularização das ditas “cidades informais”, indo além da mera emissão de certidões de titularidade, numa busca por conferir uma centralidade às comunidades periféricas para decidirem junto com o poder público as maneiras de gerir devidamente esses espaços.

PALAVRAS - CHAVE: Assentamentos Informais; Direito à moradia; Regularização Fundiária.

RESUMEN: El presente trabajo busca demostrar que el conflicto de normas constitucionales entre el derecho a la vida y el medio ambiente equilibrado, con respecto a los asentamientos informales consolidados, termina sirviendo como un discurso que perpetúa las desigualdades provocadas por la adicción contenida en el urbanismo brasileño. A través del método deductivo y la ayuda del materialismo histórico, buscamos comprender cómo llevar a cabo la distribución de la población de la ciudad y la necesidad de pensar en una nueva gramática para regularizar las llamadas “ciudades informales”, incluso más que emisión de certificados de propiedad, en la búsqueda de dar centralidad a las comunidades periféricas para que decidan junto con el gobierno las formas de administrar adecuadamente estos espacios.

PALABRAS-CLABES: Aspectos informales; Derecho a la vivienda; Regularización de Tierras.

1. INTRODUÇÃO

Uma vez que a configuração da formação das cidades brasileiras - em seu ritmo ditado, sobretudo, pela especulação imobiliária - acarretou expulsão das classes historicamente excluídas para áreas mais afastadas do centro da cidade e ocasionou a ocupação, exemplificativamente, das regiões próximas a rios e matas, gerando uma colisão aparente de princípios constitucionais - moradia e meio ambiente equilibrado - no presente artigo, propõe-se estudar como as ocupações informais não surgem de maneira espontânea e são partes do próprio modelo atual de planejamento urbano brasileiro hegemônico, visto que são estruturadas, organizadas e incentivadas pelo sistema de produção vigente no nosso país. Assim, a proposta deste trabalho leva à percepção de que a ida dessas populações para zonas ambientais mais sensíveis não se trata de uma catástrofe ocasional, mas de um projeto político devidamente arquitetado.

A partir dessa constatação, busca-se entender como solucionar a disputa das duas diretrizes constitucionais mencionadas em assentamentos localizados em áreas de preservação permanente. A análise é dividida em observar a tragédia dos comuns, uma referência à degradação dos recursos naturais coletivos - expressa nos estudos de Garrett Hardin - e as condições necessárias para a emancipação dos povos que são historicamente marginalizados.

Sendo assim, procura-se investigar a possibilidade de utilização da defesa do meio ambiente de forma enviesada para servir como retórica de sustentação do caráter de ilegalidade e exclusão dessas comunidades ao direito à habitação digna, bem como ao direito à cidade, criando uma nova tragédia dos comuns; dessa vez, a perpetuação da condição de subalternizados.

A metodologia adotada é dedutiva, com análise bibliográfica através do procedimento de interpretação do materialismo histórico, retomando a teoria da luta de classes para melhor entender o referido embate. A pesquisa visa a se utilizar de um estudo interdisciplinar, apoiando-se em autores tanto da área da Arquitetura - para compreender o processo de formação

do urbanismo brasileiro - quanto em autores da área do Direito - para a interpretação das novas normas sobre a temática.

Também se faz necessário o apoio em sociólogos, para compreender as dimensões e manifestações sociais envolvidas nesse contexto. Para tal, será preciso revisitar o processo de construção das cidades brasileiras com apoio em obras como as de Erminia Maricato e Fani Carlos, percebendo como o desenvolvimento das municipalidades é pautado por interesses hegemônicos. Em seguida, será proposto o estudo da colisão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, a partir de uma necessidade de enxergar as diferentes formas possíveis de o ser humano se relacionar com a natureza, a fim de afirmar a possibilidade de comunhão entre eles. Por fim, se fará um breve exame das possibilidades e limites trazidos pela nova lei de regularização fundiária - a Lei 13.465 de 2017 -, que apesar de uma origem conturbada e um processo de formalização pouco democrático, carrega a promessa de trazer maior celeridade ao processo de regularização dos assentamentos informais consolidados.

2. AS IDEIAS FORA DO LUGAR, O CIDADÃO DESLOCADO

Ao analisar a formação das cidades e o desenvolvimento do urbanismo brasileiro até os dias atuais, é possível destacar que o problema central não foi alterado ou tratado ao decorrer das décadas: o deslocamento das populações historicamente excluídas para as regiões periféricas das cidades.

A localização em que se encontram essas comunidades é, como se verá, significativa para compreender não apenas o seu distanciamento dos centros urbanos, mas também para entender o desinteresse político para criação de políticas públicas voltadas para essa classe. A organização das cidades brasileiras favorece a marginalização do povo oprimido - negros, indígenas, ciganos e outros povos tradicionais, pobres, nordestinos, entre outros - e tem as “cidades ilegais” - conceito que será desenvolvido posteriormente - como parte de seu projeto de desenvolvimento.

Carlos (2016, p. 1-2) alerta para a perda semântica do direito à cidade quando opta por adotar os moldes neoliberais; em razão de sua desatenção para o desenvolvimento social, reafirma uma realidade reprodutora de desigualdades nos mais diversos âmbitos e afasta-se de seu utopismo. A qualidade do que é utópico está relacionada com o inconformismo, a ousada ideia de atingir um patamar ideal de sociedade não alienante, uma vez que, segundo a autora, a alienação priva o homem da sua própria humanidade.

Encontra-se situada dentro do processo de alienação, a propriedade. Remetendo aos conceitos de marxistas, entende-a como produto das atividades sociais; ao mesmo passo, será definidora de como se manifestará todas as demais relações do indivíduo para com o restante da sociedade. (CARLOS, 2016, p. 2). De tal maneira, aqueles povos que são marginalizados, sendo-lhes negado o direito à propriedade dentro da sociedade capitalista, ficam restritos a ter como moeda de negociação nas relações sociais apenas a sua força de trabalho. Ainda assim, nem mesmo a propriedade sobre a sua força laboral pode lhes ser atribuída de maneira plena, uma vez que estarão enfraquecidos em qualquer negociação com os detentores das terras e dos meios de produção, tendo as suas vontades subjugadas aos interesses das elites dominantes e à necessidade de sobrevivência dentro do sistema adotado.

Os efeitos da exclusão urbanística são o surgimento dos assentamentos informais, uma ocupação do solo urbano de forma desordenada. O produto gerado é a criação de “cidades ilegais” que ficam à margem da dita cidade oficial e também do próprio mercado imobiliário formal, sendo lembradas apenas sazonalmente pelas elites políticas quando é conveniente conceder a regularização fundiária, seja porque convém à especulação imobiliária ou, ainda, numa relação de favorecimento que contribui para as velhas práticas políticas eleitoreiras, em vez do consentimento pessoal daquilo que cabe à população mencionada por direito. (MARICATO, 2002, p. 122-123).

Segundo Milton Santos (1977, p. 81), para compreender a realidade social não basta se atentar para a forma, mas também para sua formação. O entendimento da sociedade local é construído pela interpretação da sua dis-

tribuição espacial, uma vez que não há sociedade constituída fora de um espaço, o que eleva o solo à caracterização de sociabilidade e, ao entender a sua distribuição, poderá compreender os efeitos causados em toda a comunidade.

Desse modo, pode-se notar o caráter disfuncional da relação entre representantes políticos e aqueles a que são negados o direito à moradia digna “para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania.” (MARICATO, 2002, p. 123). O que se pode perceber, ainda, é que do aumento dos riscos de tragédias ambientais e do aumento dos índices de violência, os problemas originados nesses locais, consequentes do descaso estatal, não são problemas exclusivos dos moradores da região, mas que afetam toda a municipalidade. Logo, faz-se necessária a apuração do sentimento de coletividade da parcela privilegiada da sociedade em perceber que os problemas locais são, na verdade, um problema de todos.

Nesse contexto, vale considerar que o processo de formação e modernização das cidades brasileiras é discriminatório por natureza e que ele se passa de maneira parecida no restante dos países periféricos, pois introduz um modelo liberal dos países centrais que carrega consigo uma suposta ideologia meritocrática para uso e ocupação dos solos. Diante de tal circunstância, o processo de construção das cidades no Brasil apresenta deficiências notáveis e cria dois diferentes núcleos: a cidade oficial centralizada e, ao seu redor, uma “cidade ilegal” que busca acolher aqueles que têm o seu direito à cidadania negado. (MARICATO, 2002, p. 123-135).

Como consequência do modelo adotado, tem-se o histórico do planejamento urbano brasileiro discutido exclusivamente pela elite, que tem seus interesses muito claros e que começou pelo desenvolvimento de obras pautadas na busca pelo embelezamento das cidades. Na década de 1930, houve uma guinada provocada pela burguesia para se alcançar um ideal de cidade útil economicamente, como era o caso da criação de vias para evacuação dos produtos. No entanto, os problemas urbanos gerados começam a ficar cada vez mais alarmantes, impedindo os avanços das obras desenvolvimentistas sem receberem críticas. (MARICATO, 2002, p. 137,138).

O modo de produção implica diretamente na formação econômica social, ao materializar as relações, muito embora provoque, ainda, influência em fatores metafísicos, como na construção ideológica daquela sociedade, interferindo para além das relações econômicas e atuando como uma força estranha no subconsciente coletivo. Evidente que as relações construídas não são casuísticas, mas intencionais. Elas serão responsáveis pela resignificação e reconstrução contínua daquela comunidade e, ao caracterizá-las, estará ao mesmo tempo estigmatizando-as. O que leva a crer no seguinte: os modos de produção integralizados com a formação social definem os moldes e a distribuição dos espaços civilizacionais. Não existindo, assim, neutralidade na estratificação e distribuição populacional, sobretudo quando se refere à marginalização de determinados grupos. (SANTOS, 1977, p. 90, 91).

O espaço reproduz a totalidade social, na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e de seus momentos sucessivos. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos (SANTOS, 1977, p. 91).

Alegretti e Dias (2019, p. 20-21) dizem que, cada vez mais, mundo afora, nas decisões sobre políticas públicas, destaca-se o método participativo, através de um imperativo deliberativo que busca, em primeiro lugar, “alcançar maior eficácia e eficiência de políticas e projetos” e, em segundo, numa função pedagógica, “aumentar o espírito cívico e a consciência coletiva sobre a elevada complexidade dos problemas, assim como identificar os prós e os contras das possíveis soluções.” No tocante às moradias e ao espaço público compartilhado, ressaltam Alegretti e Dias (2019) o debate ainda centrado em questões visuais e decorativas, como as fachadas, ainda que não se tenha chegado ao cerne do debate, questões sobre construção e habitação. Outro problema relatado pelos autores é a ilusão da diversidade de opiniões, quando na verdade percebe-se a atuação de grupos com ideias

previamente definidas, sendo, ainda, pouco convidativo o debate àqueles cidadãos que não participam: sindicatos, ONGs, filiados a partidos políticos e outras formas de organização social. No entanto, concordam que essa forma de participação cidadã é como um espelho a ser mirado quanto à aproximação entre público e privado na resolução dos conflitos locais.

Assim, a inserção apenas pela via indireta nas políticas habitacionais ocasiona uma participação cívica concentrada nas ações dos movimentos sociais, os quais vêm correspondendo pelo menos em temas que apresentam caráter mais imediatista. Percebe-se então uma autoconstrução da participação cidadã, a entrada insurgente no espaço de discussão, haja vista a negativa do poder público da adesão orgânica (ALLEGRETTI; DIAS, 2019, p. 21).

No entanto, o que ainda prevalece é o discurso de uma ideologia liberal impregnada de uma falsa concepção de democracia representativa que não poderia nunca representar de fato os mais diferentes cidadãos, visto que eles são transformados em objeto do discurso, e a cidade se torna sujeito para que as vontades daqueles que detêm o poder econômico utilizem-se da justificativa de atender aos interesses da cidade como forma de mascarar os seus próprios interesses. (CARLOS, 2016, p. 5).

As estratégias de governança para o investimento do dinheiro público ainda são diretamente regidas pelas classes mais abastadas, apoiando áreas de maior valorização e negligenciando as demais. Esses territórios da cidade que não interessam, normalmente áreas ambientalmente frágeis, são os locais que a população expulsa pelo sistema especulativo encontra para se abrigar; um fenômeno não somente previsível, como também estimulado pelos interesses do capital. Fator decorrente da situação apresentada é o aumento dos índices de violência por consequência da segregação territorial que acaba por ter como alvo, sobretudo, a juventude, em especial a negra. É identificado um aumento nas taxas de homicídio nos locais de ocupações ilegais porque nelas a resolução dos litígios também é realizada ilegalmente. (MARICATO, 2003, p.1). Assim, nota-se que os fatores de expectativa e qualidade de vida no Brasil são definidos pela cor da pele e pelo CEP – Código de Endereçamento Postal – dos indivíduos.

Diante de tal circunstância, percebe-se que a maneira como o cidadão se relaciona com a cidade está vinculada diretamente com a distribuição e ocupação do solo urbano. Se o indivíduo tem apenas a força de trabalho e não contém outras posses, ele é conduzido à marginalização, não restando alternativa senão a ocupação das zonas periféricas, onde os direitos básicos são escassos e, coincidentemente, por se tratar de áreas de pouco interesse das classes dominantes, pouco foram alteradas em relação ao seu estágio primário. Isso evidencia que o problema da ocupação de áreas de preservação da natureza é um produto da reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes, sendo as ocupações apenas executadas pelas populações historicamente marginalizadas pela condição que lhes foi imposta de vulnerabilidade, de terem apenas essa possibilidade de sobrevivência.

3. OS BENS COMUNS E O BEM DOS COMUNITÁRIOS

A ocupação de áreas de preservação permanente, vistas como de interesse comum, dá-se em razão da expulsão das áreas centrais da parcela populacional menos favorecida economicamente. É preciso ressaltar que, quanto ao impacto no meio ambiente equilibrado causado por essas ocupações informais, mesmo que feito por essas classes, não pode ser jamais atribuída a elas a responsabilidade, visto tratar-se de uma migração forçada.

Para Hardin (1968, p. 4), a distribuição do ambiente comum ocorreu de maneira despreocupada durante muito tempo, com cada qual tentando utilizar o espaço em seu favor o máximo possível e por meio da regulação natural. A tragédia dos comuns, em referência ao ambiente coletivo e os recursos naturais, que cabem a toda a população, entra em colapso quando a utilização do solo ultrapassa a sua capacidade de receptividade. A busca desenfreada pela maximização do lucro pessoal gera uma despesa que é de impacto coletivo: a superlotação do espaço comum. Essa máxima é reproduzida por cada ser humano ao acreditar na infinidade dos recursos naturais do nosso planeta.

Hardin (1968) levanta ainda a tese de que as consequências da superpopulação não serão sanadas sem que cada um abdique de parte do

privilégio que recebe pela utilização desenfreada do espaço coletivo, fazendo referência ao fato de que o nosso planeta não suporta o estilo de vida adotado pelo Ocidente. Assim, com a compreensão dos limites do mundo e a impossibilidade de expansão do seu espaço, a condição de miserabilidade tende a ser ampliada caso continue sendo sustentada a hipótese de oferecer a melhor condição ao maior número possível de pessoas, uma vez que a falsa ideia positiva esconde em seu avesso o descarte do restante da população que não será contemplada, restando-lhe uma condição aquém do mínimo de dignidade aceitável.

A reprodução feita em nível global é facilmente replicada em termos locais de Brasil, ou ainda em nível de cidades. Conforme Arruda (1999, p. 80), não é difícil prever qual parcela populacional sofrerá com o consumo desordenado dos recursos naturais existentes, pois ela já sofre as consequências previstas. São elas os caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas e demais povos tradicionais que vivem em regiões desconectadas do restante da cidade, sendo-lhes negado o direito a ela. Ademais, apesar de há tanto tempo morarem nesses locais, veem negado o direito de escritura do local em que residem. Ao serem colocados na situação de ilegalidade pelo “direito do asfalto” (SANTOS, 2018, p. 50), insensível à sua condição, passam a viver conforme as leis de um direito costumeiro criado internamente.

Conforme dito antes, o direito à moradia e as condições de morada influenciam em todas as relações da vida comum de um indivíduo, inclusive na formação da sua identidade, sendo que uma eventual negativa é violação à sua própria existência. (HENKES, 2005, p. 142). Desse modo, a colisão entre princípios constitucionalmente assegurados deve ser analisada com bastante atenção, ainda mais ao se tratar de colisões dimensionais de direitos - a moradia correspondente à segunda dimensão dos direitos fundamentais, e o meio ambiente equilibrado, à terceira.

Nos direitos de segunda dimensão, como é o caso da moradia, existe a necessidade de atuação positiva do Estado para sua consagração, e eles são protegidos pela máxima jurídica do não retrocesso. A sua restrição, por sua vez, consiste no enquadramento das possibilidades do orçamento público, o

que muitas vezes acaba sendo utilizado como escusa para justificar a inoperância do poder público. (HENKES, 2005, p. 152).

Henkes (2005) ainda chama atenção para outra inviabilidade de consagração do direito à moradia: a manutenção do meio ambiente equilibrado em áreas protegidas. A colisão deve ser solucionada, segundo a autora, por uma resolução quantitativa: opta-se pela prevalência do princípio da proporcionalidade, visto que o meio ambiente pertence à coletividade, incluindo as gerações que estão por vir, e, dessa forma, devemos utilizar os recursos existentes de forma sustentável. Em caso de impossibilidade de manutenção ou reparação dos danos, a proposta sugerida é que a moradia seja estabelecida em lugar diverso. (HENKES, 2005, p. 152, 153)

Historicamente, a organização dos povos originários passa pelo contato íntimo com as áreas de ambiente natural, explorando os seus recursos de maneira não predatória, o que possibilitou a manutenção do modelo sociocultural existente nas comunidades. (ARRUDA, 1999, p. 82-83). Ainda que sejam notórios os manejos adaptados pelos povos tradicionais, desenvolvidos por métodos geracionais e pela oralidade, respeitando os processos naturais, a sua participação é preterida quando se trata de pensar em soluções para o desenvolvimento de políticas públicas no setor do urbanismo social e de proteção ambiental. É irônico, nesse contexto, pensar na ideia de que aqueles que são os primeiros a sofrerem os impactos ambientais são justamente últimos a serem prestigiados pelos investimentos públicos. (ARRUDA, 1999, p. 83). O afastamento deles do centro de decisão é o que o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 29-30) chama de “desperdício da experiência”, quando se nega um frutífero diálogo proposto pela ecologia dos saberes e prefere-se uma visão de mundo engessada, na qual não são aceitas novas propostas alternativas da realidade.

O que hodiernamente se apresenta é um modelo de unidades de conservação que trata o contato do homem com a natureza como uma relação sempre de malefício. Não poderia mesmo ser outra visão, já que as lentes utilizadas não são daqueles que vivem ao redor dessas regiões. De tal modo, recai-se numa falsa concepção de preservação de uma natureza inaltera-

da, buscando preservar uma originalidade que não existe mais. A solução encontrada, então, é a perpetuação da situação de ilegalidade dos assentamentos, fechando os olhos para a sua existência e para os problemas que os cercam, com o objetivo de se fazer crer no tal “mito moderno da natureza intocada” (DIEGUES, 1996).

Arruda (1999, p. 83-84) contesta a posição adotada de que “as comunidades locais são incapazes de desenvolver um manejo mais sábio dos recursos naturais”. Em primeiro lugar, pelo já mencionado deslocamento dos maiores interessados do protagonismo de decisão, em segundo lugar, porque as decisões sobre a questão são corriqueiramente sigilosas, tornando-se públicas apenas com a edição de leis, no intuito de impedir qualquer manifestação advinda de civis e movimentos sociais.

Ainda que este modelo possa ser relativamente adequado aos EUA, dada a existência de grandes áreas desabitadas, sua transposição para o Terceiro Mundo mostra-se problemática, pois mesmo as áreas consideradas isoladas ou selvagens abrigam populações humanas, as quais, como decorrência do modelo adotado, devem ser retiradas de suas terras, transformadas de agora em diante em unidade de conservação para benefício das populações urbanas (turismo ecológico), das futuras gerações, do equilíbrio ecossistêmico necessário à humanidade em geral, da pesquisa científica, mas não das populações locais (ARRUDAS, 1999, p. 84).

A relação de comunhão com o meio que cerca os povos originários e o valor empregado ao senso de coletividade é muito diferente da rivalização com o meio ambiente aplicada ao cotidiano daqueles que os expulsaram anteriormente das regiões centrais. Assim, qualquer lei que não faça o recorte de classe, raça e gênero mostra-se insensível em relação a esses povos e ao meio ambiente em si, pois os coloca numa condição de falsa simetria com o desmatamento e a desertificação do solo provocados pelo agronegócio, a verdadeira causa dos problemas ambientais mais nocivos do país.

Dessa maneira, o que se propõe com a regularização fundiária, ao tratar de assentamentos informais consolidados, é a reparação das condições

ecológicas ou prevenção de potenciais danos em relação à condição estabelecida no presente. Em caso de as melhorias feitas não serem suficientes para reparar as consequências da intervenção antrópica na região, é necessária uma compensação em outra área, como compensação de danos.

4. A FACÇA DE DOIS GUMES: A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária deve ser um elemento de controle e organização do crescimento do espaço urbano das cidades. Assim, a regularização precisa ser realizada no sentido de adequar os espaços ao que a legislação prevê, não devendo servir nunca como empecilho para o acesso da população carente à habitação digna, haja vista que, como veremos a seguir, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S¹ será a ferramenta para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado em áreas de assentamentos ilegais.

Em primeira instância, é evidente que o sistema de produção e consumo adotado, que incentiva a degradação ambiental sem medir maiores consequências a médio e longo prazo, necessita ser questionado, devendo ser criadas novas formas de relacionamento com o espaço. E, em segunda instância, é preciso ter ciência de que não se pode exigir dos setores populacionais de baixa renda uma redução do padrão de consumo, porque é obviamente o próprio sistema que já lhes impõe um hostil estilo de vida, aquém dos níveis básicos de dignidade da vida humana. (MAURO, 2012, p. 29).

Se a intenção é ser feita uma quantificação da vida pela utilização dos espaços comuns, é preciso lembrar a linha abissal que separa as classes quanto à utilização desses recursos, sabendo da impossibilidade de igualar o padrão de consumo do restante da população com o padrão de consumo dos 20% mais ricos sem significar a extinção do planeta. Fica evidente, dessa maneira, o discurso demagogo do capitalismo: a elevação da qualidade de vida da base sem o corte de privilégios daqueles que estão no mais alto nível da pirâmide.

¹ De acordo com o que prevê o artigo 13 da nova lei de regularização fundiária, regulamenta o procedimento para formalização de assentamentos destinados à população de baixa renda. (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 72).

O mesmo raciocínio deve seguir quando se trata da proteção ambiental. A regularização fundiária de assentamentos informais não pode sofrer a negativa em razão da tentativa da manutenção do mito de uma natureza intocada que não existe mais ali, quando o que se quer, na verdade, é o reflorestamento da região, uma vez que se trata de núcleos urbanos consolidados. Dessa forma, entende-se que a proteção ambiental absoluta não deve incidir sobre aqueles que menos consomem os recursos naturais do mundo.

A reflexão proposta aqui não propõe jamais a abolição das políticas de fiscalização ambiental, mas que elas não sejam postas em confronto com as políticas públicas reparadoras de desigualdades. Para tal, é preciso analisá-las sob uma ótica que leve em consideração fatores socioeconômicos e étnico-raciais, neste sentido:

É igualmente importante notar que, muitas vezes, o ambiente é objeto de uma leitura reducionista, que ora o considera como um mero conjunto de recursos a serem explorados, ora como um sinônimo de natureza incontaminada que deve ser protegida, não tendo em conta, em ambos os casos, a sua importante dimensão de “lugar” (ALLEGRETTI; BARCA; CENTEMERI, 2013, p. 5).

Ainda no mesmo tom, Arruda (1999) afirma que:

A política ambiental vigente, por outro lado, tenta se viabilizar por uma postura autoritária totalmente dependente de fiscalização repressiva, carecendo de embasamento técnico-científico e legitimidade social entre a população regional, fadada na melhor das hipóteses a uma preservação ao estilo “jardim zoológico”, resguardando apenas algumas áreas intocáveis, num recorte insuficiente para a reprodução integral dos ecossistemas, para a manutenção da biodiversidade e da pluralidade cultural. (ARRUDA, 1999, p. 90).

A procura pela regularização não se refere apenas à impressão de um título de formalização da propriedade. A solução técnico-burocrática é um dos fatores resolvidos com a regularização, mas não é terminativa em si. O processo deve ocorrer com a assistência adequada para que se efetive a fun-

ção social da propriedade. (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 73). Ocorre que, ao contrário da lei que vem a suceder, a 13.465/2017 se mostra desvinculada das diretrizes da Política Urbana, sendo vista como temerária a sua efetivação sem o respeito a determinados valores constitucionais, o que reforça a premissa de criação da referida legislação com o objetivo restrito de conceder a titulação sem a promoção da justiça social (SOUZA; DIAS, 2019, p. 98).

Em termos de regularização fundiária, a Medida Provisória nº 759/2016 reformulou toda a legislação sobre o assunto e consolidou-se como Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Cabe ressaltar que o cenário de promulgação dessa lei é antecedido pelo afastamento da presidente eleita e a edição de medidas austeras como o congelamento do orçamento público por vinte anos. Dentro do cenário em que está inserida a lei, além do procedimento pouco democrático de promulgação, devem servir como sinalizadores para vigiar a mudança legislativa, para que não sirva contra os princípios constitucionais do bem-estar e da justiça social. Portanto, para estudo e execução da nova lei, faz-se necessária a sua fiscalização para trabalhar em favor das “conquistas da reforma urbana introduzidas na Constituição de 1988.” (SOUZA; DIAS, 2019, p 83-85).

No tocante à Reurb-S, a lei referida anteriormente prevê para ocupações em áreas de preservação permanentes (APPs) a observação do art. 64 da Lei nº 12.651, de 2012 – que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, as áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos -, alterada pela Lei 13.465/17 nos seguintes termos:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social **deverá incluir estudo técnico** que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

(BRASIL, 2012, n.p.)

Diante do previsto em lei, a regularização de interesse social em áreas com condição especial deve ser feita através de estudo técnico, no intuito de criar melhorias para a área em comparação com o seu estado atual. (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 72). Por conseguinte, entende-se que, ao versar sobre assentamento informal consolidado em APPs, não deve se tratar de um impedimento imediato; pelo contrário, é uma obrigação imposta ao Estado de solucionar a suposta colisão entre princípios constitucionais - direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Qualquer negativa de regularização dentro dessa perspectiva deve ser considerada como omissão do Estado de sua responsabilidade social.

Logo, é dever do órgão ambiental procurar os meios de consolidação dos núcleos urbanos já assentados quando necessário, realizando as medidas de reparação de danos. Essa condição é exclusiva para os casos previstos nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/12. (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 72).

A previsão legislativa de compensação de danos ambientais evidencia que a Reurb-S é uma medida protetiva do meio ambiente, e não uma ameaça. O procedimento orientado pela legislação vigente exige, todavia, estudo técnico e parecer favorável de órgão ambiental.

Conforme demonstrado, a formação dos assentamentos é feita sem qualquer auxílio do Estado, fato que, atrelado a uma política pouco efetiva de difusão da educação ambiental, provoca o desconhecimento dos seus ocupantes sobre certas práticas que geram danos à própria saúde humana e degradação do ambiente. Dessa maneira, corriqueiramente, provocam a violação de normas de proteção ambiental pelo seu desconhecimento, ainda que se esteja a falar aqui dos mais singelos impactos decorrentes da ação antrópica. Condutas assim previstas podem ser facilmente corrigidas pelo estudo técnico da área, o que traria uma condição mais benéfica tanto para os moradores quanto para o meio em si. (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 73-74). Desse modo, a recusa do Estado em atender as necessidades do lugar, sustentando a sua condição de ilegalidade, provoca maiores danos a toda a coletividade do que se fosse feita a regularização, tornando inexplicável a sua recusa.

Ermínia Maricato (2003) fala sobre a impossibilidade de remoção dessa população, tanto por uma impossibilidade numérica quanto pelo desinteresse dela de sair da terra em que tem vínculos criados e raízes fixadas. (MARICATO, 2003, p.4). Assim, faz-se necessário pensar em medidas para regularizar as ocupações já consolidadas e evitar a proliferação de novos assentamentos em áreas ambientais protegidas, através de instrumentos como o “IPTU progressivo no tempo, o PEUC, além de investir em programas como o “Minha Casa, Minha Vida”, o que, indubitavelmente, reduziria as ocupações nesses espaços especialmente protegidos.” (MARTINO; FREITAS, 2018, p. 74).

5. CONCLUSÃO

Colocar-se um homem para viver toda a sua vida numa condição de ilegalidade, morar na ilegalidade, solucionar os seus litígios por um sistema extrajudicial e esperar-se agora que ele aja como um cidadão responsável, em favor de uma coletividade da qual não participa por ter sido excluído dela toda a vida é ser um tanto sádico. A lei que não o representa/acolhe não pode ser a lei que ele deve seguir. A legislação deve servir para punir aquele que o coloca na situação de ilegalidade, não quem sofre da condição. Caso contrário, haverá uma punição dupla para quem não cometeu crime algum. A lógica de mundo que se segue é totalmente antijurídica em relação às diretrizes constitucionais que se adota. É preciso repensar o modelo econômico adotado, uma vez que é ele o responsável pela migração forçada dos assentados e pelo não reconhecimento da cidadania para os moradores das zonas mais periféricas.

A regularização fundiária de interesse social em assentamentos já consolidados deve servir como uma das ferramentas disponíveis para efetivar o direito à habitação digna. A sua utilização propicia tanto a busca pela emancipação da população ali residente quanto melhorias das condições ambientais do território. No entanto, não deve servir como ferramenta exclusiva, visto que é voltada para atender assentamentos já criados na promulgação da lei, devendo os demais instrumentos que possibilitam o direito à moradia ser aplicados de maneira integradora à regularização.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI , Giovanni; CENTEMERI , Stefania Barca e Laura. Crise ecológica e novos desafios para a democracia, **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, v. 100, 2013. Disponível em : <http://rccs.revues.org/5195>

ALLEGRETTI, Giovanni; DIAS, Nelson. Participação cívica e políticas habitacionais . **Cidades [Online]**, v. 38, jun. 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cidades/1046>

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, p. 79-92, II, n. 5, set. 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Institui o novo código florestal brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm . Acesso em 22 dez. de 2020.

BRASIL. Lei 13.465 (2017). REURB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 20 dez. de 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Em nome da cidade (e da propriedade). **XIV Colóquio Internacional de Geocrítica Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro**, Barcelona, p. 1-15 , maio. 2016.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**, São Paulo, Hucitec, 1996.

HARDIN, Garrett. A tragédia dos comuns. **Revista Science**, vol. 162, No . 3859, p. 1243-1248, dez. 1968). Disponível em: http://www.garretthardin-society.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html

HENKES, Silvana L. Colisão entre direitos fundamentais: meio ambiente ecologicamente equilibrado *versus* acesso à moradia em áreas protegidas. **Espaço Jurídico**, v. 6, n. 2, p. 141-156, jul./dez. 2005.

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit De; FREITAS, Gilberto Passos de. Direito à moradia: ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (app). **Revista Querubim**, p. 61 -75 nov. 2018.

MAURO, Cláudio Di. Construção da nova democracia ambiental: democracia sem fim. **Boletim campineiro de geografia**, v.2, n. 1, 2012, p. 27-36.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Regularização Fundiária Urbana**: de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. São Paulo, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as Epistemologias do Sul:** Antologia Essencial. Volume II: Para um pensamento alternativo de alternativas / Boaventura De Sousa Santos; compilado por Maria Paula Menezes... [et al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018. V. 2, 746 p.; 20 x 20 cm - (Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño / Gentili, Pablo).

SANTOS , Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, p. 3-46, v.78, out, 2007.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim paulista de geografia**, São Paulo/SP, v. 54, p. 81-99, jun. 1977.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, n. 1, p.83-103 | Jan/Jun. 2019.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único**, Petrópolis/RJ, p. 121-192, Editora Vozes Ltda. 2002.