

V Simpósio Brasileiro Online de Gestão Urbana

28 a 30 de julho 2021



Trabalho Inscrito na Categoria de Artigo Completo
ISBN 978-65-86753-31-8

EIXO TEMÁTICO:

- Cidades inteligentes e sustentáveis
- Conforto Ambiental e Ambiência Urbana
- Engenharia de tráfego, acessibilidade e mobilidade urbana
- Habitação: questões fundiárias, imobiliárias e sociais
- Patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico
- Projetos e intervenções na cidade contemporânea
- Saneamento básico na cidade contemporânea
- Tecnologia e Sustentabilidade na Construção Civil

Conflitos e conciliações entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia

Conflicts and reconciliations between the right to environment and the right to housing

Conflictos y conciliaciones entre el derecho al medio ambiente y el derecho a la vivienda

Júlia Luna Andrade

Graduanda, IFSP, Brasil
Julia.lunas.1@gmail.com

Douglas Gallo

Professor Doutor, IFSP, Brasil
Douglas.luciano@ifsp.edu.br

RESUMO

O presente trabalho aborda a relação entre o direito à moradia digna e de qualidade e o direito ao meio ambiente preservado e equilibrado no contexto das cidades contemporâneas. Para isso serão abordadas questões ambientais e habitacionais, através de dados históricos, análise de leis, conceitos e características do desenvolvimento urbano dentro das cidades. Posteriormente, a partir da análise dos diversos agentes envolvidos nos processos e sob diferentes óticas, é feita uma reflexão sobre a relação ser “humano x natureza” e sua manutenção dentro do espaço urbano, em que se busca um modelo de desenvolvimento urbano pautado no pleno atendimento dos direitos humanos para todas as parcelas da população.

PALAVRAS-CHAVE: Natureza e cidade. Paradigma de intervenção urbana. Questão habitacional. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The present work addresses the relationship between the right to decent and quality housing and the right to a preserved and balanced environment in the context of contemporary cities. For this, environmental and housing issues will be addressed through historical data, analysis of laws, concepts and characteristics of urban development in the cities. Subsequently, based on the analysis of the various agents involved in the processes and under different perspectives, a reflection is made about the relationship between “human x nature” and its maintenance in the urban space, searching a model of urban development based on fullness is sought compliance with human rights for all sections of the population.

KEYWORDS: Nature and cit. Urban intervention paradigm. Housing issue. Urban planning.

RESUMEN

El presente trabajo aborda la relación entre el derecho a una vivienda digna y de calidad y el derecho al medio ambiente preservado y equilibrado en el contexto de las ciudades contemporáneas. Para ello, se abordarán temas ambientales y habitacionales, a través de datos históricos, análisis de leyes, conceptos y características del desarrollo urbano dentro de las ciudades. Posteriormente, a partir del análisis de los distintos agentes involucrados en los procesos y bajo diferentes perspectivas, se hace una reflexión sobre la relación entre “humano x naturaleza” y su mantenimiento dentro del espacio urbano, en el que se plantea un modelo de desarrollo urbano basado en la plenitud se busca cumplimiento de los derechos humanos para todos los sectores de la población.

PALABRAS CLAVE: Naturaleza y ciudad. Paradigma de intervención urbana. Problema de vivienda. Urbanismo.

INTRODUÇÃO

As questões ambientais estão cada vez mais em destaque nos debates sobre o planejamento urbano e o desenvolvimento das grandes cidades contemporâneas. O modelo de expansão urbana predominante – principalmente nas grandes metrópoles – é marcado pela exploração desenfreada dos recursos naturais e pela ocupação de territórios antes caracterizados pela natureza e pelo meio ambiente preservado. Desse modo, as cidades transformam-se em arena de uma relação complexa entre o ser humano e a natureza, que muitas vezes se dá de forma conflituosa e opositiva.

Nesse contexto, se encontram dois direitos humanos e essenciais que “disputam” seus lugares nas sociedades e principalmente, nas cidades contemporâneas: o direito à moradia e o direito ao meio ambiente. Apesar de ambos serem fundamentais e determinantes para a qualidade de vida da população, o cenário encontrado nas cidades é de conflito, em que a população mais vulnerável acaba sendo obrigada a escolher o primeiro em detrimento do segundo, quando não lhes são negados ambos.

No caso do Brasil, o déficit habitacional é historicamente marcante, com um modelo de desenvolvimento urbano pautado na desigualdade da ocupação do território urbano, que acaba por “expulsar” a população mais pobre para áreas periféricas e carentes de infraestrutura urbana, onde as oportunidades também lhes são negadas. Somado a isso, ocorre a ocupação de áreas impróprias e ambientalmente protegidas, levando à proliferação de formas indignas de moradia e a danos profundos sobre o meio ambiente e serviços ecossistêmicos em escala regional.

Nesse sentido, este trabalho busca discutir os conflitos contemporâneos entre a necessidade de provisão habitacional e o direito ao meio ambiente, emergentes da relação meio ambiente-expansão urbana. Busca-se compreender a origem dessa relação a partir das duas óticas envolvidas, para que seja promovida a conciliação entre ambos os direitos nas cidades, através da manutenção da relação homem x natureza de forma equilibrada e harmônica.

1. A questão ambiental na cidade contemporânea

A preocupação com as questões relacionadas ao meio ambiente e à natureza vem crescendo ao longo dos anos no mundo inteiro. Assuntos como o aquecimento global e as mudanças climáticas ganham maior espaço na mídia e despertam a atenção da população para problemas que muitas vezes evoluem de forma “silenciosa”, porém catastrófica. Neste sentido, se faz necessário, cada vez mais, o pleno entendimento da complexa relação entre homem e natureza.

De acordo com Spirn (1995, p. 25) “*as recompensas por se projetar a cidade de acordo com a natureza aplicam-se igualmente a todas as cidades, novas ou antigas, grandes ou pequenas*”. O ambiente natural em relação ao ambiente antrópico produz um ecossistema complexo e diverso daquele existente anteriormente ao assentamento urbano, uma vez que é moldado aos interesses e propósitos humanos. A urbanização, em si, altera e rompe com o ciclo

hidrológico local e regional, modifica e suprime a vegetação nativa, implantando novas e padronizadas espécies, em geral exóticas.

Não é segredo que a vida humana é fortemente dependente de um meio ambiente equilibrado e preservado, ou seja, quando o meio ambiente é degradado (na maioria das vezes pelas próprias ações antrópicas), a qualidade de vida da população é impactada, seja pela mudança na qualidade da água, do ar ou até mesmo pelo desenvolvimento de doenças. Sendo assim, o Estado tem o importante dever de garantir, através da legislação, a preservação e proteção do meio ambiente; porém, foi apenas na década de 1970 que os países passaram a reconhecer o valor real do meio ambiente, quando, em 1972, realizou-se a “Primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”¹. A conferência efetivou-se como um marco histórico do reconhecimento mundial sobre a importância da preservação e preocupação com o meio ambiente no âmbito do desenvolvimento das cidades (RANDOLPH e BESSA, 1993). Porém, vale ressaltar que essa preocupação só surgiu decorrente dos interesses ligados puramente ao homem (e não à natureza), conforme defende Fittipaldi (2006, p. 55):

E, ressalte-se, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apenas surgiu porque houve uma preocupação com a dignidade humana, caracterizando uma fórmula estritamente antropocêntrica que, somente mais tarde, foi gradativamente tomando uma concepção biocêntrica e se afastando dos interesses unicamente ligados ao homem, passando a adquirir caráter autônomo e dedicado ao meio ambiente como um todo, do qual o homem é parte.

A maioria das constituições mais modernas, favoreciam a livre iniciativa e consequentemente o direito fundamental da propriedade privada, o que acabou gerando um estímulo da exploração predatória e não compensatória da natureza; sendo que na visão do proprietário tudo seria “permitido” desde que dentro do seu “domínio”. Esta foi uma das causas da crise ambiental do século XX. Posteriormente, buscando corrigir esta “falha”, as constituições seguintes surgiram pregando o conceito da “função social da propriedade”, em que se permitia uma maior intervenção do Estado na propriedade (em certos casos), ao mesmo tempo em que se restringia esta liberdade desenfreada do proprietário. Um dos objetivos desta função social dizia respeito à proteção ambiental, entretanto, por não se estabelecer dentro do texto constituinte de forma explícita, o fator ecológico acabava ficando “escondido” perante os outros, demandando um processo intenso de interpretação, ou seja, tempo. Como os processos predatórios contra a natureza são, em muitos casos, irreversíveis, a questão do tempo é delicada e fundamental. Como resultado as novas constituições buscaram registrar o conceito de preservação ambiental mais explicitamente.

Assim sendo, em um primeiro momento, “países como Grécia (1978), Portugal (1976) e Espanha (1978), que se libertaram de regimes ditatoriais e deliberaram acerca de suas novas constituições, trataram da questão ambiental em sede constitucional” (FITTIPALDI, 2006, p. 57); seguidos de outros países, influenciados principalmente pelo documento produzido após a Primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Declaração de Estocolmo de 1972 – que se estabeleceu como o primeiro documento a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade e preservado.

¹ Na ocasião, o Brasil defendeu uma posição divergente, conferindo prioridade à superação da pobreza e (re)afirmando, com o sinal trocado, a dicotomia entre os interesses da sociedade e a preservação da natureza (Gondim 2012, p. 117).

O Brasil se enquadra como um destes países, porém, foi apenas após a Segunda Conferência do Meio Ambiente – chamada de ECO-92 – que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, que o conceito de desenvolvimento sustentável foi realmente incorporado aos textos constituintes e que o meio ambiente foi tratado como tema central e não periférico. A temática ambiental ganhou espaço dentro dos mais diversos âmbitos: governos, ONGs, movimentos sociais, leigos, partidos políticos, entre outros; o que demonstra uma vitória no quesito da proteção ambiental. Entretanto, vale lembrar que ainda existem divergências quanto ao grau de importância dado ao tema, além de diferentes pontos de vista e interesses. Segundo Gondim (2012, p. 117):

A pluralidade de pontos de vista decorre tanto da complexidade do tema como da multiplicação de fóruns em que é tratado: políticas públicas, atuação de órgãos governamentais e não governamentais, disputas políticas dentro do governo (entre o Executivo e o Judiciário, e entre agências ambientais e órgãos voltados para o desenvolvimento econômico), entre governos e movimentos ecológicos, entre grupos sociais com interesses diferenciados.

A Constituição de 1988 se estabelece como um importante avanço no quesito da legislação ambiental, visto que foi a primeira constituição que levantou a questão ambiental como um ponto a ser tratado dentro das cidades, redigida em um capítulo especial dentro do texto da lei, e ainda, auxiliou o estabelecimento definitivo da legislação ambiental brasileira² aprovada em 1981. Logo, o meio ambiente deixaria de ser tratado apenas como uma questão “naturalista”, mas também relacionado ao desenvolvimento urbano e sua relação com o ser humano. Segundo Fittipaldi (2006, p. 59):

Nossa Constituição ultrapassou, portanto, muitas outras na proteção do meio ambiente. Tomou-se consciência de que a qualidade do meio ambiente tornou-se um bem, um patrimônio, sendo imperativas sua preservação, recuperação e revitalização pelo Poder Público a fim de assegurar a saúde, o bem estar do homem e seu desenvolvimento. Nas palavras de José Afonso da Silva, a proteção do meio ambiente visa, em verdade, “assegurar o direito fundamental à vida”, que deve, portanto, orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.

Desta maneira, é possível observar que a relação entre a natureza e o urbano finalmente entrou em pauta na legislação brasileira, bem como foram definidos os agentes responsáveis pela articulação dessa relação, garantindo a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento responsável das cidades. Porém, ainda hoje, se apresenta como uma relação problemática. Ainda, segundo Gondim (2012, p. 117):

Do ponto de vista jurídico, a legislação ambiental brasileira, aprovada em 1981 e aperfeiçoada pela Constituição de 1988, trouxe inovações cruciais ao atribuir ao Ministério Público a função de defensor dos direitos coletivos e difusos. Após a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, o MP passou a interferir com mais vigor, assumindo a iniciativa de promover ações para garantir tanto a proteção ao meio ambiente, como a ordem urbanística, na qual se inclui a função social da propriedade urbana.

² A instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) foram implantadas através da Lei Federal 6.938, e determinaram, em 1982, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O CONAMA existe para “assessorar, estudar e propor ao Governo, as linhas de direção que devem tomar as políticas governamentais para a exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Além disso, (...) criar normas e determinar padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado”. (Ministério do Meio Ambiente, 2020)

Neste sentido, a determinação de áreas de preservação ambiental se mostrou como um avanço no âmbito da proteção à natureza com relação aos avanços urbanos, porém não é o suficiente. É necessário que haja fiscalização das áreas e mais do que isso, a conscientização da população, para que esta se torne também um agente do processo. Não é novidade que os efeitos sobre o meio ambiente podem ter impactos catastróficos e muitas vezes irreversíveis, pois evoluem rapidamente. Segundo Fittipaldi (2006, p. 34) “[...] é preciso admitir que a sustentabilidade das cidades é possível de ser alcançada com um equilíbrio urbano-ambiental, integrando o homem à natureza”. E mais do que isso, se faz necessário, que o meio ambiente seja entendido também como patrimônio da sociedade e para tanto, receba os mesmos cuidados e atenção para sua preservação.

A concepção de que o homem e o meio ambiente são opostos ou até mesmo incompatíveis é arcaica e equivocada. Ambos constituem uma relação de interdependência e por isso necessitam de um tratamento que busque uma ligação harmônica e equilibrada. Neste sentido, encontra-se a definição de “meio ambiente uno” que consiste no entendimento de meio ambiente como: natural, artificial e cultural (FITTIPALDI, 2006). A definição de meio ambiente uno contempla a relação entre homem e natureza e desperta a atenção para a possibilidade do estabelecimento de um sistema harmônico e autossustentável.

No caso do Brasil, o início da implantação de ações voltadas à preservação ambiental foi marcado por atividades restritas à instância federal, ou seja, a grande maioria dos estados se mantinha inerte com relação a tais questões, sendo de total responsabilidade da União, o tratamento da pauta ambiental no país. Foi a partir da Constituição de 1988 e da promulgação das constituições estaduais, que se iniciou um processo de descentralização das ações e práticas ambientais, por parte da União para os estados e municípios. A partir daí, foram desenvolvidas técnicas e ferramentas – como a criação de secretarias, o treinamento de corpo técnico específico e a compra de equipamentos – para que as questões ambientais pudessem ser tratadas nos entes federados, visto que é a partir das cidades que ocorrem a expansão e a exploração desenfreada dos recursos naturais.

Porém, tal descentralização enfrenta alguns problemas – até hoje – principalmente relacionados à falta de estrutura legal e administrativa e também, à falta de experiência, já que até aquele momento, os municípios sempre tiveram função periférica no tratamento dos assuntos ambientais. Mais do que isso, a gestão municipal das questões ambientais não ocorre de forma participativa, ou seja, não há participação ativa da sociedade no debate sobre os problemas ambientais, o que acaba por tornar todo o processo raso e não fundamentado. Este é um ponto que merece atenção, pois, a população se estabelece como um dos segmentos mais interessados na resolução de tais problemas, uma vez que influem diretamente em sua qualidade de vida.

Posto isso, vê-se que as políticas e ações referentes ao âmbito ambiental não podem ficar restritas à União, mas sim, serem difundidas à todas as esferas, em níveis estadual e municipal, visto que é no âmbito das cidades que se é possível observar de forma mais direta a relação entre o homem e a natureza; e ainda, mais do que isso, é preciso que se chegue ao nível da participação popular, para que haja o envolvimento da sociedade civil como um todo na busca pela preservação equilibrada do meio ambiente, através da conscientização ambiental – não só das camadas mais pobres da população – e da participação da população como agente direto, visto que a avaliação real de determinada região, fica restrita a especificidades de cada localidade, que só serão atendidas mediante a profunda interpretação de cada caso.

Com tudo, é compreensível que a questão ambiental em um país como o Brasil seja altamente complexa, e por isso, mereça ser tratada com muita atenção e cuidado. Para a plena efetivação de um desenvolvimento sustentável das cidades, se faz necessária a participação de diferentes setores da sociedade e é necessário que o problema não seja tratado a partir de apenas uma visão, mas sim, sob diferentes pontos de vista. A partir do momento em que haja um planejamento ambiental, somado a uma legislação efetiva, à fiscalização eficaz e à educação ambiental, os avanços poderão ser observados, conforme defende Da Silva (2007, p. 122):

A ruptura desse processo tem muito mais a ver com uma política interna de inserção e valorização de seu povo, sua cultura, do acesso à saúde, à moradia e, essencialmente, à educação de qualidade, do que a dependência de investimentos do capital externo para o benefício econômico internacional ou para um modismo capitalista. Enquanto não houver uma preocupação política de inserção democrática do cidadão, a sustentabilidade nacional e mundial, não passará de mera retórica de cunho *utópico*. (Grifo do autor)

2. A questão habitacional na cidade contemporânea

Até a promulgação da Constituição de 1988, a legislação do país ainda garantia o princípio da “inviolabilidade” da propriedade privada, reafirmando seu caráter individualista. Porém, com a chegada da Constituição de 1988, pela primeira vez, criou-se condições para a efetivação da função social da propriedade no Brasil, como afirma Fernandes (2002, p. 45):

[...] o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Sendo assim, a função social da propriedade se estabelece como um dever do planejamento urbano das cidades brasileiras, e para tanto é necessário que os interesses coletivos sejam considerados, e não só os interesses individualistas e especulativos. Entretanto, a plena utilização dos instrumentos urbanísticos definidos pela constituição, ainda ficou dependente de uma lei federal que seria aprovada apenas 12 anos depois: o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Ainda assim, apesar da aprovação do Estatuto, se encontram problemas para a utilização dos instrumentos urbanísticos definidos por ele, devido à ausência de políticas públicas para tornar o uso do solo compatível com a justiça social e os requisitos do meio ambiente, o que interfere fortemente na questão habitacional das cidades e conseqüentemente, no crescimento desordenado e desigual das mesmas. Segundo Gondim (2012, p. 118) *“na raiz desse insucesso estão não tanto os custos da construção de moradias, mas a tendência à valorização do solo, que se expressa no incremento dos preços dos imóveis em níveis acima da inflação”*.

Nesse contexto, vale ressaltar que o direito à moradia é instituído por alguns tratados como um direito humano, imediato e fundamental, e que vem ganhando maior atenção na atualidade devido aos problemas relacionados à provisão de habitação de qualidade comumente encontrados nas cidades contemporâneas. Dois desses tratados são, o documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de 1996 - Habitat

II - e a Carta Mundial do Direito à Cidade, formulada no Fórum Social das Américas de 2004 e assinada no ano seguinte.

A Habitat II foi realizada em Istambul no ano de 1996 e diferentemente da primeira edição da conferência – Habitat I – que tinha um foco maior nas soluções habitacionais de emergência para refugiados de catástrofes e desastres naturais, a segunda edição veio com o levantamento de temas como “Adequada habitação para todos” e “O desenvolvimento de assentamentos humanos em um mundo em urbanização”, levando assim, a formulação de um documento – Agenda Habitat – com diretrizes e metas relacionadas ao tratamento adequado dos assentamentos humanos. De um modo geral, a conferência trouxe um avanço na definição de objetivos e princípios estudados para a provisão de habitação de qualidade para todos e para o desenvolvimento de assentamentos humanos mais sustentáveis, de uma forma interligada e conectada.

A Carta Mundial do Direito à Cidade se estabelece como o documento formulado após os Fóruns Sociais das Américas de 2004 e 2005. Os encontros aconteceram com o objetivo de se discutir uma sociedade mais igualitária e, sendo as cidades, os locais onde as relações se desenvolvem e o espaço político característico do mundo contemporâneo; buscou-se a discussão sobre o direito à cidade e os mais diferentes temas relacionados a isso. Vale ressaltar que o fórum contou com a participação de órgãos não governamentais, movimentos sociais e até mesmo da população, levando a debates mais humanos e à busca de uma concepção de cidade mais justa, democrática e inclusiva. No geral, a carta traz uma série de princípios relacionados ao direito à cidade, como: o direito à moradia, o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, o direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano, o direito à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer, à saúde, ao meio ambiente, entre outros (FITTIPALDI, 2006). Sendo assim, os debates gerados foram de suma importância na busca por cidades mais humanas e pela justiça socioambiental, representando *“um verdadeiro pacto dos mais diversos setores da sociedade e do Estado para a promoção do direito à cidade e da luta pela justiça urbano-ambiental em seus âmbitos local, regional e global”* (FITTIPALDI, 2006, p. 50).

No Brasil, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos publica, em 2013, o documento “Direito à moradia digna” consolidando a moradia de qualidade como um direito constitucional e que ultrapassa o âmbito da própria edificação, ou seja, afirmando que moradia é mais que uma casa (BRASIL, 2013). Após a Conferência Habitat III, realizada em Quito (2016) a ONU atualiza a Agenda Habitat e lança uma “Nova Agenda Urbana”, estabelecendo como as cidades devem se transformar para serem mais habitáveis, inclusivas, saudáveis, seguras, organizadas, compactas e resilientes (UN-HABITAT, 2019).

De um modo geral, o direito à moradia se institui como um dos mais importantes direitos humanos, visto que, a partir dele também são garantidos outros direitos como o da dignidade humana, da privacidade, da saúde, ou ainda, da garantia de qualidade de vida. No caso do Brasil – apesar de tardiamente – o direito à moradia foi definido como um direito social desde a Constituição Federal de 1988, e efetivado através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, e portanto, é de responsabilidade das instâncias governamentais garantirem habitação de qualidade para a população, sendo que este *“direito existencial não incide apenas sobre a propriedade da moradia, mas também sobre as relações de uso, de moradia e aluguel”* (FITTIPALDI, 2006, p. 52).

Sendo assim, o Estado tem papel decisivo neste contexto, e, portanto, a política habitacional deveria garantir habitação de qualidade para toda a população, independentemente da faixa de renda, o que claramente não acontece nas cidades brasileiras, conforme denuncia Fittipaldi (2006, p. 23):

Além disso, a ordem jurídica brasileira também contribuiu para a reprodução da informalidade urbana ao passo que a doutrina e a jurisprudência entendem o direito de propriedade ainda de forma meramente individualista; e a ausência de leis urbanísticas – ou sua existência baseada em critérios técnicos falhos – tem tido um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e da segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.

Como direito social, o direito à moradia tem caráter inviolável e efetividade imediata e direta – apesar de não acontecer na prática – e mais do que isso, se estabelece como um direito fundamental e portanto, a intenção central dos fóruns e tratados deve ser a de promover programas e instituições para garanti-lo. Vale ressaltar que, o pleno cumprimento do direito não se resume à concessão de um “teto”; mais do que isso, é imprescindível que o ser humano tenha acesso a uma habitação digna, com serviços básicos de fornecimento de água tratada, saneamento, luz e energia, além de, não menos importante, estar inserida e integrada ao contexto urbano, com acessibilidade a serviços públicos de saúde e educação, estabelecimentos comerciais e áreas de lazer. Um bom exemplo de quando o direito à moradia não é plenamente atendido no Brasil, são os conjuntos habitacionais construídos pelo programa “Minha Casa, Minha Vida”³ (Figura 01), em que o governo federal entrega habitações de projeto carimbo, sem um pensamento de um projeto que se aprofunde de acordo com as especificidades de cada família, e ainda, muitas vezes implantados em áreas completamente isoladas do meio urbano e de difícil acesso para os moradores. Ao avaliar a produção habitacional brasileira no início do século XXI, Gallo, Logsdon e Costa (2018) apontam um avanço quantitativo inegável na produção habitacional com o PMCMV, provendo moradias para as classes de menor poder aquisitivo, porém marcado pelo beneficiamento de interesses privados de grandes empreiteiras e do mercado imobiliário com forte especulação.

Figura 01 – Imóveis do PMCMV na região de Lustosa, em Linhares.



Fonte: Secundo Rezende/Zoom Filmes

³ O programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado pelo governo federal em 2009 - na época do governo Lula - com o intuito de proporcionar moradia para as famílias de baixa renda através do subsídio à aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias com renda de até 1,8 mil reais. (Fundação caixa. Acesso em janeiro/2021)

Percebe-se então, que a plena garantia do direito à moradia na cidade contemporânea é essencial para a qualidade de vida humana e por isso, merece atenção dos governantes e setores envolvidos no planejamento urbano.

O direito à moradia tem, portanto, um sentido amplo, pois está intimamente ligado à garantia da manutenção da vida humana com dignidade, englobando o direito individual, o direito das famílias, o direito à intimidade da vida privada e familiar, o direito aos equipamentos sociais adequados, e à saúde. Requer, também, uma política urbana global, que abranja a gestão do território e do ambiente. (FITTIPALDI, 2006, p. 55)

No caso do Brasil, uma das características mais marcantes das suas cidades, de um modo geral, é o grande déficit habitacional, observado de forma mais imponente nas grandes metrópoles, como São Paulo. A parcela da população cuja faixa de renda é de até três salários mínimos, é a mais atingida pela carência de moradia, o que acaba por promover a proliferação de loteamentos irregulares, favelas e ocupações, ou ainda, formas desumanas de habitação. Isso ocorre, porque o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras é caracterizado majoritariamente pela expansão irregular e desordenada, visto que os investimentos e a infraestrutura urbana ficam concentrados em partes específicas do território, enquanto a população mais pobre é obrigada a ocupar as periferias, em condições precárias, gerando a chamada segregação territorial, conforme defende Raquel Rolnik (2002, p. 2):

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Sendo assim, as áreas mais centrais e dotadas de maior e melhor infraestrutura urbana são ocupadas pelos mais ricos e conseqüentemente, atraem maior atenção para investimento do mercado imobiliário, criando um círculo vicioso, em que a periferia é cada vez mais deixada de lado. Assim, percebe-se que a questão habitacional é complexa e, portanto, merece maior atenção do Estado e também, das políticas públicas, porém, não é o que acontece no Brasil. O cenário encontrado é o de cidades cada vez mais desiguais e que crescem de forma desordenada, onde as famílias de menor renda acabam sendo esquecidas no contexto urbano e não possuem seus direitos civis atendidos. O mercado imobiliário formal acaba por apresentar preços impeditivos para compra ou aluguel de imóveis para tais famílias, que muitas vezes não têm opções a não ser ocupar áreas impróprias e sem qualquer infraestrutura básica.

Como conseqüência da segregação territorial, tem-se a formação das chamadas “cidades ilegais”, ou seja, a população mais pobre ocupa partes do território impróprias, sem condições habitacionais e muitas vezes em áreas de risco ou preservação ambiental. As ocupações, sejam elas favelas ou loteamentos irregulares, são caracterizadas pelo chamado “urbanismo de risco”, que é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da

construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território (ROLNIK, 2002). Para Maricato (2003, p. 79):

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana somam-se menores oportunidade de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

Uma mudança no cenário dos assentamentos irregulares pôde ser observada após a promulgação do Estatuto da Cidade (2001): as ocupações que antes eram completamente “deixadas de lado” receberam atenção do Estado, a partir da possibilidade de regularização fundiária destas áreas ou do processo de regularização de favelas. Vale ressaltar que mesmo tais soluções apresentam problemas, principalmente nas áreas consideradas de risco e de preservação ambiental, porém ainda pode ser considerado como um avanço para as famílias, conforme explicita Gondim (2012, p. 121):

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais tornou-se o paradigma dominante nas políticas habitacionais, ainda que a remoção de favelas não tenha sido descartada. (...) no sentido de que a urbanização de favelas (“in-situ slumupgrading”) seja a norma, e o reassentamento de seus moradores só ocorra em casos excepcionais (situações de risco, por exemplo) e seja realizado em área próxima.

A regularização fundiária consiste no conjunto de leis e normas urbanísticas que visam regularizar assentamentos irregulares, garantindo o título de propriedade aos moradores, além do direito à moradia e à função social da propriedade. Existem diversos fatores que influenciam no processo, como localização, tempo de ocupação, existência de áreas de risco, sendo que o objetivo principal da regularização é o da democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia digna.

Neste sentido, a regularização fundiária se apresenta como uma resposta estatal à crise fundiária urbana brasileira, de conteúdo fortemente inclusivo, de “incorporação da cidade real à cidade legal”, com a incumbência de conceder cidadania efetiva a grupos sociais integrantes que, de alguma maneira, encontram-se “à margem da proteção conferida pela ordem jurídica” (VAZ, 2020, p. 55)

3. Direito à moradia x Direito ao meio ambiente

Devido ao modelo de desenvolvimento e crescimento desenfreado da maioria das cidades brasileiras, a história é marcada pela ação do homem sobre a natureza, muitas vezes, de uma forma predatória. Somado a isso, há a dificuldade de acesso à terra urbanizada no Brasil, principalmente para a parcela da população com menor renda, o que culminou na ocupação de áreas ambientalmente protegidas pela legislação ambiental e urbanística.

Neste sentido, a visão do meio ambiente como algo puramente “naturalista” ou ainda, como responsabilidade da ciência deve ser deixada de lado. Em seu lugar, se faz necessária uma abordagem do meio ambiente inter-relacionado com o desenvolvimento das cidades, ou seja, a questão ambiental se estabelece, e, portanto, deve ser tratada como um problema social, assim

como as questões habitacionais. É preciso que haja um equilíbrio na relação entre a “agenda verde” e a “agenda marrom” (FERNANDES, 2002).

A questão ambiental tornou-se pervasiva, deixando o nicho de uma “natureza intocada” para emergir, de forma conspícua, em uma realidade representada como o seu outro: a cidade. Nela, o encontro da “agenda verde” com a “agenda marrom” deu-se de forma conflituosa, em disputas sobre o uso e a ocupação do solo em áreas protegidas pela legislação ambiental, particularmente naquelas consideradas de risco (GONDIM, 2012, p. 128).

É preciso que haja a consciência de que o pleno desenvolvimento das cidades, com a garantia dos direitos de moradia e meio ambiente para toda a população só será atingido a partir do momento em que haja equilíbrio entre a preservação ambiental e a provisão de habitação de qualidade. Sendo assim, a tensão existente atualmente entre os dois segmentos pode, na verdade, ser transformada em uma relação de igualdade, na qual a organização da população no espaço urbano seja regida pelo pleno atendimento dos direitos humanos, em simultaneidade ao cumprimento da função social da propriedade nas cidades. Assim, o morador terá direito à moradia digna aliada à qualidade de vida proporcionada pela preservação da natureza, afinal, o “morar” está muito além da edificação. Em outras palavras, a sustentabilidade nas cidades é passível de ser alcançada com equilíbrio urbano-ambiental, integrando o homem à natureza (FITTIPALDI, 2006, p. 34).

De acordo com Silva (2007, p. 237), é necessária uma ruptura nos paradigmas de intervenção urbana e preservação ambiental, rumo a uma utopia urbana para o século XXI, onde,

Um futuro de cidade mais igualitária seria possível, com espaços verdes de lazer e convívio, centros de educação e qualificação profissional, água e arborização, equipamentos urbanos, mobiliários de desenho qualitativo, policiamento eficaz e com constante fluxo de pessoas e atividades culturais [...]

Conforme visto anteriormente, tanto o direito à moradia quanto o direito ao meio ambiente são estabelecidos como direitos plenos e sociais de todo ser humano, e, portanto, devem ser tratados de forma a coexistirem dentro da cidade. É necessário que ambos os lados sejam equilibrados e para tanto, não se pode conferir prioridade à “agenda verde”, em detrimento da “agenda marrom” (FERNANDES, 2004). Segundo Da Silva e Netto (2007), em alguns casos, as questões ambientais podem acabar recebendo um maior enfoque, em detrimento das questões habitacionais, visto que por vezes em casos de “conflito” entre o meio ambiente e as moradias – que são predominantemente irregulares – há uma tendência pelo atendimento ao direito ao meio ambiente. Sendo assim, “(...) a retórica ambientalista adquiriu maior importância do que a realidade socioeconômica dos processos de espacialização da cidade” (SILVA, 2007, p. 104). A solução, portanto, está na igualdade e no equilíbrio; sendo importante ressaltar ainda, que tais direitos não são incompatíveis, como mostra Edésio Fernandes (2004, p. 67):

Trata-se de um falso conflito, já que, na verdade, os dois valores são constitucionalmente protegidos e têm a mesma raiz, qual seja, a noção das funções sociais da propriedade e da cidade. [...] há que se fazer algo urgentemente em relação às situações existentes, o que requer entender que soluções ótimas e ideais não são possíveis, temos de buscar não soluções inadmissíveis, mas soluções possíveis.

A transição de uma sociedade de consumo e exploração à uma que priorize um futuro sustentável deixa claro a necessidade de conciliação entre natureza e cidade, considerando o contexto da paisagem urbana em sua complexidade e contradição. Se o desenho urbano, e a questão habitacional é a principal responsável pela expansão urbana atual, deve ser concebido como arte e ciência para realçar a qualidade do meio físico da cidade, proporcionando lugares civilizados e qualificados à vida humana que o habita, suas bases devem ser reavaliados do ponto de vista da relação natureza-cidade (HOUGH, 2004).

Com relação às ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, é essencial primeiramente destacar que a origem do problema está na escassez da oferta habitacional na cidade para a população mais pobre. A partir daí, os planos devem ser traçados para garantir a minimização de futuras ocupações em áreas ambientais; o que demanda além de fiscalização, a oferta adequada de acesso ao solo urbano urbanizado e à moradia nas cidades para a parcela de população com menor poder aquisitivo, em conjunto com a formulação de uma política de preservação e conservação adequada. E também, devem ser estabelecidos programas para o correto tratamento das ocupações existentes, com a correta manutenção da relação “homem x meio ambiente” (FERNANDES, 2010).

Tanto o poder público, quanto a iniciativa privada são agentes atuantes diretamente na relação entre moradia e meio ambiente nas cidades, visto que ambos possuem o controle do uso do solo no espaço urbano e, portanto, têm a responsabilidade de garantir a função social da propriedade ao deixar de lado as formas excludentes de funcionamento do mercado imobiliário que regeram a organização urbana ao longo de muitos anos. Além disso, outro ponto essencial é a participação popular. Cada caso acontece de uma maneira e tem características próprias, sendo assim, a população tem um papel fundamental ao ser tratada como agente e usuário das ações propostas. Seja qual for a solução tomada, é fundamental que seja despertada a consciência dos moradores que ocupam as áreas em relação à importância da sua preservação.

A percepção da dimensão ecológica do espaço urbano não pode estar ausente da política habitacional. Assim, a plena garantia à toda a população – independentemente da faixa de renda – do direito à moradia de qualidade em conjunto com o direito ao meio ambiente demonstram a plena possibilidade de instituição do direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi discutido neste artigo, considera-se ser cada vez mais importante a introdução do debate sobre as questões ambientais e habitacionais no planejamento urbano contemporâneo, nos mais diferentes setores da sociedade, como governantes, movimentos sociais e até mesmo a população, que deve atuar como um agente participativo e direto nos processos urbanos referentes aos problemas e conflitos existentes.

Além disso, é perceptível como a noção de que o ser humano e a natureza são opostos é arcaica e errônea, visto que ambos são interdependentes, sendo assim, o objetivo das políticas públicas e da própria sociedade como um todo deve ser o de estabelecer um sistema equilibrado e sustentável dentro das cidades contemporâneas. A qualidade de vida da população depende fortemente da presença de um meio ambiente preservado dentro do contexto urbanístico, e por isso, o modelo de desenvolvimento urbano deve ser pensado de maneira a garantir a preservação dos recursos naturais e qualificá-los para que assim seja estabelecida uma boa relação com as sociedades.

Com relação às moradias em áreas de preservação, a abordagem deve ser de minimização de novas ocorrências através do atendimento da demanda por habitação de qualidade, e do tratamento das já existentes, de forma a buscar o equilíbrio entre todos os envolvidos no território. O paradigma de intervenção urbana deve encaminhar para uma visão ecossistêmica integrada homem-natureza, superando visões preservacionistas *stricto sensu* ou depredatórias.

Por meio da aliança entre os diversos setores da sociedade e da conscientização ambiental é possível a busca por territórios mais sustentáveis e equilibrados, pautadas no pleno atendimento dos direitos humanos, e que garantam a convivência harmônica entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente no território urbano. Além disso, em um momento marcado cada vez mais por grandes problemas ambientais, em um mundo globalizado, a discussão acerca da questão ambiental e sua importância para a formação de cidades mais sustentáveis é imprescindível para o desenvolvimento das sociedades no planeta.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. Lei N° 10.257, de 10 de julho 2001. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Direito à moradia digna**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, 31-64.

FERNANDES, Edésio; MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade comentado**. *Do Código Civil de, 1916*. 2010.

FITTIPALDI, Mariana. **Direito à Cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente**. 2006. PhD Thesis. Dissertação (mestrado)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito.

GALLO, Douglas Luciano Lopes; LOGSDON, Louise; COSTA, Heliara Aparecida. Produção Habitacional Brasileira no século XXI: uma análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida. In: III Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible. **Anais...** Guadalajara, 2018.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental**. *Caderno CRH*, 2012, 25.64: 115-130.

HOUGH, Michael. **Naturaleza y ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos**. Barcelona: GG, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. *Urbanização brasileira: redescobertas: Belo Horizonte: Arte*, 2003.

RANDOLPH, Rainer; BESSA, Eliane. **O meio ambiente como forma específica de organização territorial: elementos para uma discussão conceitual**. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, UFRJ, v.1, n.1, p.73-84, abr., 1993.

ROLNIK, Raquel. **É possível uma política urbana contra a exclusão**. *Serviço Social e Sociedade*, 2002, 72.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da. **Parque linear da Prainha, Cuiabá-MT: uma ruptura de paradigmas na intervenção urbana**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2007.

SPIRN, Anne Whiston. **O jardim de granito: a natureza no desenho da cidade**. São Paulo: Edusp, 1995.

UN-HABITAT. **Nova agenda urbana**. Quito : Organização das Nações Unidas, 2019.

VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. **A regularização fundiária urbana como concretização do direito fundamental à habitação**. 2020.