

Políticas neoliberais e conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental: um olhar crítico a partir do caso “Lago Verde” em Belém/PA

Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha

Professor Associado da Faculdade de Direito e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento de Amazônia (PPGDDA), ambos da Universidade Federal do Pará. *E-mail:* larocho@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1699-310X>.

Milene Cardoso Ferreira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA/UFGA). Especialista em Gestão Ambiental pela Numa/UFGA. Procuradora autárquica do Estado do Pará. *E-mail:* milenycardoso@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5410-8477>.

Resumo: O presente artigo busca fazer uma reflexão sobre a relação entre políticas neoliberais e os conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental, especialmente do igarapé Lago Verde, em Belém/PA. Procura avaliar o papel do Estado neste contexto e suas responsabilidades em relação à moradia e à preservação ambiental, fazendo uma abordagem multidimensional sobre a questão nas áreas protegidas. Para tanto, como metodologia, utilizou-se a pesquisa bibliográfica exploratória e análise qualitativa. O estudo, como resultado, visa contribuir para a fomentação da discussão acadêmica e social acerca da importância da compreensão do papel da produção do espaço urbano nas cidades brasileiras como determinante da problemática urbana e ambiental, demonstrando que a conjuntura social, política e econômica no Brasil, sob influência dos ditames neoliberais, repercute na forma de execução das políticas públicas de habitação.

Palavras-chave: Políticas neoliberais. Área de preservação ambiental. Moradia. Abordagem multidimensional. Igarapé Lago Verde.

Sumário: 1 Introdução – 2 Avaliação do papel do Estado no contexto neoliberal e suas responsabilidades em relação à moradia – 3 Ocupação e o uso das terras no entorno das áreas de preservação ambiental: uma realidade crítica – 4 Segregação ambiental, exclusão social e desenvolvimento – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A discussão sobre a ocupação e o uso das terras em torno das áreas de preservação ambiental surgiu a partir dos crescentes e alarmantes problemas das grandes cidades do mundo, sobretudo, nos chamados países em desenvolvimento.

Problemas como pobreza, ausência de saneamento básico, exclusão social e degradação do solo urbano, entre outros, já foram exaustivamente discutidos na literatura sobre os problemas sociais e ambientais.

O direito social à moradia¹ é um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, que visa garantir a todos os cidadãos o acesso a um espaço adequado para viver com segurança, conforto, saúde e bem-estar.

Por outro lado, a moradia digna também está relacionada ao desenvolvimento sustentável das cidades, que busca conciliar o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental.

Nesse contexto, a relação entre políticas neoliberais e conflitos de moradia em áreas protegidas tem se mostrado um tema de crescente importância nos debates contemporâneos, pois enquanto o neoliberalismo enfatiza a lógica do mercado, a questão habitacional apresenta-se como um componente essencial da atuação do Estado brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social.

Este breve estudo utiliza a pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa e finalidade exploratória, na tentativa de compreender o fenômeno analisado e seu significado, ou seja, sobre neoliberalismo, políticas públicas e falta de moradia, e assim melhor entender o caso Lago Verde, na Bacia do Tucunduba em Belém, Estado do Pará.

A pesquisa bibliográfica utilizou referências já consolidadas que auxiliarão no uso da episteme adequada para cada elemento conceitual a ser desenvolvido. Assim, o entendimento do Estado a partir de sua formação neoliberal está presente em Dardot e Laval,² e também em Mauro, Verbicaro e Rebelo,³ enquanto suas consequências no campo da moradia estão representadas por Rolnik,⁴

¹ Muito mais do que uma função harmonizadora que confira lógica e coerência sistêmica, o direito social à moradia tem um conteúdo estruturante no usufruto dos demais direitos individuais e sociais, porque é a partir dele que se consegue dispor em maior extensão de uma série de outros direitos fundamentais como, mas não somente, saúde, educação e lazer.

² DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

³ MAURO, Fâdia; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tayná. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

⁴ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Osório⁵ e Milton Santos,⁶ com consequente desdobramento na área ambiental por Dias,⁷ Benatti e Fisher.⁸

Assim, a proposta deste estudo é construir um olhar crítico sobre a temática, avaliando o papel do Estado e suas responsabilidades em relação à habitação, em uma abordagem multidimensional sobre a matéria, ou seja, considerando seus aspectos econômico, social e ambiental.⁹

Nesse sentido, a problemática a ser estudada no presente artigo, a partir da análise entre políticas neoliberais e conflitos em torno da habitação, será avaliar até que ponto o Estado tem exercido suas responsabilidades em relação à moradia e preservação ambiental.

2 Avaliação do papel do Estado no contexto neoliberal e suas responsabilidades em relação à moradia

Para se analisar o papel do Estado e sua responsabilidade em relação à moradia é necessário contextualizar suas ações a partir de uma racionalidade neoliberal, que estrutura, organiza e direciona o modo de produção e apropriação do espaço urbano.

Segundo Dardot e Laval,¹⁰ o neoliberalismo, corrente política e econômica que ganhou destaque a partir da década de 1970, baseia-se em uma série de princípios fundamentais que visam promover a liberdade individual, a economia de mercado e a redução da intervenção estatal na economia. Entretanto, sustentam que antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é, em primeiro lugar e fundamentalmente, uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.

Nessa perspectiva, os teóricos reforçam que, sendo uma racionalidade, o neoliberalismo molda a forma como pensamos, agimos e organizamos a sociedade, logo, a economia, o mercado e o indivíduo são elementos centrais dessa

⁵ OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

⁶ SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

⁷ DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.

⁸ BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁹ A dimensão econômica se refere aos aspectos financeiros, produtivos e comerciais que envolvem a moradia e o meio ambiente. Já a dimensão social se refere aos aspectos de vida e cidadania dos moradores dessas áreas, suas demandas, vulnerabilidades e potencialidades. A dimensão ambiental relaciona-se aos impactos e riscos da ocupação humana nas áreas protegidas.

¹⁰ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

racionalidade neoliberal, influenciando os discursos, as práticas e as instituições contemporâneas.

Por conseguinte, o papel do Estado, segundo a lógica neoliberal, assume uma postura mais limitada, deixando de ser o principal provedor de serviços e benefícios sociais, ou seja, negligenciando questões sociais essenciais como saúde, saneamento básico, moradia, preservação ambiental, entre outros.

No modelo neoliberal, ao adotar uma postura aberta em relação à economia, o Estado promove a desregulamentação e a diminuição de seu papel na gestão dos processos urbanos. Isso implica uma menor intervenção governamental nos processos de planejamento e desenvolvimento urbano, deixando espaço para forças de mercado determinarem o uso e a ocupação do solo como bens exclusivamente econômicos.

De acordo com Fernandes,¹¹ a ONU-Habitat, o Banco Mundial, a Aliança de Cidades e outros organismos internacionais envidaram esforços na tentativa de fornecer estatísticas confiáveis sobre o planejamento e desenvolvimento urbano, sendo que, em um dos relatórios (ONU-Habitat), amplamente referenciado em 2003, foi sugerido que mais de 1 bilhão de pessoas moravam em favelas ou assentamentos informais globalmente e que esse número cresceria para 1,4 bilhão até 2020.

No Brasil, as políticas de habitação ganharam destaque a partir da década de 1990, com a implementação de programas como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Do ponto de vista do crescimento econômico, a estratégia governamental neodesenvolvimentista para a habitação foi razoável no prolongamento dos governos petistas, angariando apoio de diversos setores da sociedade. Houve influência do êxito econômico do programa na eleição da Presidenta Dilma Rousseff em 2010 e em sua reeleição em 2014, quando foram lançados o PMCMV-2 em 2011 e o PMCMV-3 em 2014.¹²

Embora não tenham sido eficazes nas grandes transformações estruturais nas políticas públicas habitacionais brasileiras, os programas habitacionais empregados pelos governos neodesenvolvimentistas de Lula e Dilma trouxeram inegáveis avanços na conquista do direito à moradia pelas classes menos favorecidas da população, segundo especialistas.¹³

¹¹ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

¹² ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

¹³ SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

Já no governo do Presidente Michel Temer, segundo as autoras, a tendência foi de uma refração nesses efeitos, de modo a excluir novamente toda a parcela mais pobre da população desses benefícios, tendo a política habitacional sido mais intensamente dominada pelos interesses mercadológicos das classes mais altas.¹⁴

Em 2020, no governo do Presidente Jair Bolsonaro, o Programa MCMV foi substituído pelo *Casa Verde e Amarela*, que manteve algumas características do programa anterior, mas também alterou outras, como as taxas de juros, as regiões atendidas e os critérios de seleção das famílias, havendo drástica redução de recursos e mantendo-se insuficiente para enfrentar o grave problema do déficit habitacional no país, segundo o relatório denominado *Impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021*, realizado pelo Dieese em novembro de 2021.

De acordo com os estudos realizados, a redução do orçamento passou de um 1,5 bilhão em agosto de 2020, início de sua criação, para 27 milhões no ano de 2021, não atingindo, assim, nem 10% (dez por cento) daqueles valores até outubro de 2021, sendo que o déficit habitacional à época já ultrapassava os 5,9 milhões de imóveis no país.¹⁵

Recentemente, com a volta do governo Lula, em janeiro de 2023, o Programa MCMV foi retomado e, segundo o Ministério das Cidades, o cenário encontrado foi de cerca de 186 mil unidades habitacionais não concluídas no Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (sendo 170 mil nas modalidades: empresas; entidades urbanas; e entidades rurais; e outras 16 mil na modalidade oferta pública). Desse total, 83 mil são obras paralisadas em situações diversas como: ocupadas irregularmente, com pendências de infraestrutura, abandono da construtora, indícios de vícios construtivos, entre outros.¹⁶

Sobre esse breve panorama histórico, para os defensores das políticas capitalistas de habitação, poderia se dizer que a participação do setor privado na oferta de moradias traz eficiência, redução de custos e maior acesso à habitação. No entanto, há várias críticas que apontam uma série de impactos negativos dessas políticas.

Uma das principais críticas às políticas neoliberais de habitação no Brasil é o aprofundamento da segregação urbana. Ao priorizar a parceria com o setor privado, essas políticas tendem a concentrar os investimentos em áreas mais valorizadas,

¹⁴ SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. p. 13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹⁵ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Impactos econômicos do corte do programa Casa Verde Amarela em 2021*. Edição Especial. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/fdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

¹⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.

contribuindo para a exclusão de grupos de baixa renda de regiões centrais e bem localizadas.¹⁷

Outro ponto de preocupação é a qualidade das moradias fornecidas por meio desses programas. Muitas vezes, as unidades habitacionais são construídas em áreas periféricas, distantes de serviços básicos e infraestrutura adequada, o que compromete a qualidade de vida e a integração social dos beneficiários.¹⁸

Analisa-se também a possibilidade de essas políticas adotadas criarem condições para a vulnerabilidade e a precarização habitacional. Programas, por exemplo, que enfatizam a transferência de responsabilidades para o mercado podem deixar as famílias vulneráveis a flutuações econômicas e aumentos nos preços dos imóveis, resultando em despejos e perda do imóvel adquirido.

Até mesmo as credenciais exigidas por diversas instituições de crédito para aprovar os candidatos à hipoteca excluem a maioria das pessoas pobres do acesso a empréstimos e até mesmo a muitos programas de habitação popular. Por isso, Rolnik¹⁹ destaca que o neoliberalismo e a financeirização da economia têm contribuído para uma intensificação dos conflitos em torno da terra e da moradia, pois o mercado imobiliário se tornou um campo de batalha, em que a busca pelo lucro e a especulação financeira se sobrepõem às necessidades básicas das pessoas.

Essa financeirização, que deriva do crescente domínio das lógicas financeiras na economia global, tem um impacto significativo na formulação e implementação de políticas sociais, pois modifica a forma como os Estados lidam com questões sociais e a distribuição de recursos.²⁰

O processo de financeirização da habitação articula diversas instituições econômicas, e mobiliza dimensões políticas e sociais, entre as quais: a ideologia da casa própria; a socialização e ampliação do crédito e de sua disponibilidade; a internacionalização dos investimentos. Esta última está intrinsecamente associada

¹⁷ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

¹⁸ Em análise de custos referenciais, em parceria com o Ministério das Cidades, a WRI Brazil (2017) concluiu que os custos com infraestrutura de transporte e equipamentos públicos nos empreendimentos do MCMV são 60,5% maiores para unidades nos limites da divisa municipal se comparado com aqueles nos limites do perímetro urbano e ainda muito maiores se comparados a empreendimento habitacional dentro do perímetro urbano. Outro estudo realizado pelo Instituto Escolhas (2019), em parceria com a CEPESP/FGV, releva a dimensão social do conceito de “longe” que não pode se restringir a unidimensionalidade geográfica: “em outras palavras, as famílias mais pobres “pagam” sua moradia com seu tempo no deslocamento e com a perda de qualidade de vida por conta de uma oferta reduzida e de menor qualidade de serviços básicos urbanos”.

¹⁹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

²⁰ LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSyF/TyWTNkQBjNGM3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2023.

à conversão da casa em mercadoria fictícia, que se reflete na mercantilização da moradia, que torna o imóvel garantia (simbólica e abstrata) de crédito.²¹

Nesse aspecto, segundo a literatura especializada, são incontestáveis as implicações da financeirização para a democracia e a participação política, pois a crescente influência dos mercados financeiros na política social leva a uma diminuição da capacidade dos Estados de tomar decisões democráticas sobre questões sociais, especialmente sobre a moradia, uma vez que essas políticas públicas são moldadas pelas lógicas e interesses do capital financeiro.

Isso evidencia como o neoliberalismo impõe a expropriação como elemento central e cada vez mais ostensivo, permeando todas as relações sociais e econômicas no mundo, e nessa perspectiva a expropriação no neoliberalismo se universaliza, atingindo não apenas as populações cativas, que a enfrentam historicamente, mas também as populações que foram, tradicionalmente, exploradas e tratadas como detentoras de direitos e cidadãs.²²

Para que o Estado implemente políticas públicas que garantam o direito à moradia, vislumbram-se, basicamente, dois modos, segundo alguns estudiosos no assunto: o primeiro ocorre a partir do incentivo ao mercado de habitação em vias de ampliar a produção e a circulação da *mercadoria* habitação, entendendo a construção de habitação e o ato de morar como inerentes à política econômica. O segundo modo parte da regulação das etapas de produção da habitação, da qualidade da moradia com todos os serviços a ela inerentes e o preço da terra urbanizada.²³

Afinal, a pobreza e o subdesenvolvimento econômico podem ser reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente quando se formalizam os direitos de propriedade. Trazer segurança sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação e os seus negócios.²⁴

Mesmo nessa formatação de ideias, há necessidade de críticas quando se prega dar títulos de propriedade às pessoas de baixa renda como solução para os problemas da habitação, pois ter acesso ao sistema financeiro não significa sair

²¹ KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 131-137, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25166>. Acesso em: 31 ago. 2023.

²² MAURO, Fádia; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tayná. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

²³ DOMINGUES, Eduardo. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 31 ago. 2023.

²⁴ FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizaca-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

do estado de pobreza e exploração,²⁵ uma vez que o histórico das práticas neoliberais demonstra um crescente desmonte de seus programas habitacionais e o aumento das desigualdades sociais.

Nesse aspecto, segundo Osório,²⁶ o Estado tem obrigação de respeitar o mínimo existencial, que se consubstancia nas chamadas prestações sociais, sem as quais não há dignidade humana. Isso quer dizer que a moradia deve ser entendida como essencial para o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, não podendo a questão de habitação ser resolvida apenas com produção de unidades habitacionais como dito anteriormente, mas com todo o aparato de infraestrutura e serviços.

Entretanto, as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, sob os ditames neoliberais, apresentam-se insipientes, na medida em que não são capazes de impedir o aumento dos assentamentos informais e melhorar as condições de habitação, demonstrando que a moradia vem sendo tratada mais como uma mercadoria do que um direito.

3 Ocupação e o uso das terras no entorno das áreas de preservação ambiental: uma realidade crítica

A ocupação e o uso das terras em torno das áreas de preservação ambiental são temas de grande relevância e preocupação nos dias atuais. Essas áreas têm como objetivo principal a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade, porém a pressão da expansão urbana e de outras atividades humanas muitas vezes colocam em risco esses importantes espaços naturais.

É certo que, nas últimas décadas, a ordem jurídica urbanista e ambiental no Brasil evoluiu, consolidando-se não só por meio de importantes legislações específicas – como a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e Lei nº 13.465/2017 (lei que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana) – como também em razão do envolvimento de diferentes atores sociais com as questões urbanas e ambientais (sociedade de forma geral, entidades não governamentais – ONGs, Administração Pública),

²⁵ A questão do acesso ao sistema financeiro entreluz com outra questão. A grande inserção de consumidores de baixa renda no sistema bancário brasileiro na última década, basicamente em razão da maior estabilidade econômica e bancarização por canais alternativos (basicamente correspondentes bancários), permite que classes C, D e E, que não tinham acesso a crédito e viviam no trabalho informal, possam consumir mais produtos. Porém, a alta vulnerabilidade desse grupo de consumidores, muitos analfabetos, amplia consideravelmente o superendividamento das famílias (a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor – PEIC/FECOMERCIO/SP, de julho de 2023) indica 68,9% de famílias endividadas com 10,4% delas sem condições de pagar as dívidas) por falta de perfeita compreensão dos custos do crédito e de tarifas bancárias.

²⁶ OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

entre as quais se incluem a proteção dos valores do desenvolvimento sustentável e integrado, de preservação dos patrimônios natural e cultural e da habitação.²⁷

Por outro lado, é inegável que, apesar de o Brasil ter experimentado, na última década, uma formalização das políticas públicas de regularização fundiária por meio da citada Lei nº 13.465/2017, a lógica neoliberal de ocupação do solo rural e urbano permaneceu em sua essência inalterada, perpetuando os mesmos conflitos de disputa por moradia.

No entanto, não se pode ignorar que os projetos de regularização fundiária com o olhar voltado às camadas sociais em maior vulnerabilidade têm adotado como estratégia o uso dessa mesma legislação com viés neoliberal para buscar o mínimo de garantia de segurança fundiária a essa população, abrindo-se uma janela de oportunidade para a titulação coletiva desses moradores ainda que dentro de uma lógica neoliberal.

Em relação à legislação ambiental, especificamente, as unidades de conservação de uso sustentável são compostas pelas seguintes categorias: área de proteção ambiental (APA), área de relevante interesse ecológico, floresta nacional reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva particular do patrimônio natural.

Em relação às áreas de proteção ambiental, de acordo com Pádua,²⁸ a origem do nome e da categoria, no Brasil, surgiu em 27.4.1981, por meio da Lei nº 6.902, que a previa nos três níveis de governo, ou seja, federal, estadual e municipal.

A citada lei define as APAs como áreas extensas, com certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. São constituídas de terras públicas e privadas.

A regra geral nessas unidades é que a presença humana faz parte do próprio conceito, salvo no caso da reserva de fauna, que não admite a presença humana.

²⁷ BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 23 ago. 2023; BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.

²⁸ PÁDUA, Maria. Área de proteção ambiental. In: VIO, Antonia Pereira de Avila; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 425-426.

Por outro lado, ao contrário da maioria das unidades de conservação, as APAs não necessitam da desapropriação de terras particulares para serem criadas.

Entre o grupo de unidades de conservação de uso sustentável, existe uma categoria de área de proteção ambiental que trata especificamente dos recursos hídricos, a denominada área de preservação permanente – APP.

De acordo com a Lei nº 12.651, de 24.5.2012, a APP exerce a função ambiental de preservar os recursos hídricos, proteger a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

As margens dos cursos d'água e as áreas de nascente são consideradas áreas de preservação permanente, e sua importância reside na manutenção de uma área de terreno permeável e da mata ciliar junto às águas, protegendo seu ecossistema.

De modo geral, todas essas áreas protegidas são manejadas conforme a lógica econômica e política de desenvolvimento de cada região do país, apesar das regras advindas da legislação federal pertinente. No caso particular da Amazônia, por ser uma região estratégica e heterogênea, apresenta diferentes formas de ocupação e uso do seu território que, por sua vez, é resultante de processos históricos e sociais distintos.

Sua urbanização é resultado de diferentes processos e dinâmicas socioespaciais que se iniciaram antes da chegada dos colonizadores portugueses, sendo que estes foram responsáveis por sua configuração somente a partir do século XVII.²⁹

Paralelamente à evolução desse processo histórico, o planejamento nacional brasileiro incorporou novas dimensões, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade e a diversidade. Essas dimensões se expressaram em programas e projetos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Territórios da Cidadania, o Programa Amazônia Sustentável e o Programa Arco Verde Terra Legal, entre outros.

Segundo Benatti e Fisher,³⁰ apesar de a legislação ambiental ter se consolidado no país durante a década de 90, a questão ambiental continuou tendo uma influência secundária, mínima, no planejamento econômico, apresentando alguma mudança somente em 2003 com o lançamento do Programa Amazônia Sustentável, todavia, sem lograr êxito quanto à separação entre a questão econômica e ambiental e a permanência de uma situação fundiária desorganizada.

²⁹ TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

³⁰ BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

Em adição, Chelala e Chelala,³¹ analisando as políticas de desenvolvimento regional e industrial na Região Amazônica, especialmente as diferenças entre a Amazônia Oriental e a Amazônia Ocidental, afirmam que as políticas públicas do governo federal influenciaram o padrão de ocupação e exploração dos recursos naturais na região, gerando desigualdades econômicas, sociais e ambientais, que se refletem até nos dias atuais.

Nesse resgate histórico, que se estendeu por diversas fases de seu desenvolvimento, com a criação de todo o aparato normativo ao longo do tempo, os estudiosos afirmam que “as políticas públicas de proteção ambiental devem superar a relação de incompatibilidade entre a concepção de ecossistema e a de propriedade”.³²

Em relação à questão da propriedade, sabe-se que o governo federal e os governos estaduais têm responsabilidades compartilhadas pela regularização fundiária na Amazônia, e cada estado possui suas próprias leis e práticas fundiárias.

Quanto às áreas de preservação ambiental, sua regularização está prevista no §2º do art. 11 da citada Lei nº 13.465/2017, mediante a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal, inclusive por meio de compensações ambientais, caso necessário.³³

Especialmente no Estado do Pará, recentemente, foi criada a Lei Municipal nº 9.733/2022, que cuida da Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Tal legislação prevê em seu art. 49, igualmente, a possibilidade de regularização fundiária nessas áreas, inclusive, naquelas que protegem os mananciais de Belém.³⁴

Todavia, o mencionado instrumento normativo estipula que se deve observar o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012, hipótese na qual se torna obrigatória, também, a elaboração de estudos técnico-ambientais pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – Codem, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, igualmente, com compensações ambientais, quando for o caso, conforme os §§2º, 3º e 4º do art. 11, da Lei nº 13.465/2017

Dentro do território amazônico, os processos de ocupação dessas áreas apresentam-se latentes, merecendo destaque para o estudo realizado por Santos

³¹ CHELALA, Charles; CHELALA, Claudia. Políticas de desenvolvimento na Amazônia e meio ambiente. *Revista de Estudos Universitários*, v. 37, n. 1, p. 19-35, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/586/676>. Acesso em: 30 ago. 2023.

³² BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

³³ BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

³⁴ BELÉM. *Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Lei-Ordinaria-no-9733-DE-11-DE-JANEIRO-DE-2022.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

et al.,³⁵ intitulado *Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia*, que discute as diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária das casas à margem do Igarapé Lago Verde, no Bairro da Terra Firme, em Belém/PA.

A mencionada ocupação está inserida na área denominada Gleba C, pertencente à Universidade Federal do Pará em copropriedade com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU/PA).

A comunidade do Lago Verde é vinculada ao Distrito Administrativo do Guamá (Dagua) e ocupa uma área de aproximadamente 2,44 km² e possui uma população estimada em 3.192 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .

De acordo com esses dados, o Igarapé, que deu origem ao nome da comunidade local, possui cerca de 1,08 km² de extensão, desde sua nascente até o Rio Tucunduba, onde deságua.

Por ocasião do estudo de caso acima referido, foram realizadas visitas nas residências situadas à margem do Lago Verde, durante os meses de agosto e setembro de 2021, sendo considerada socialmente como bairro periférico de Belém, onde sua ocupação e uso foram exercidas espontaneamente por população predominantemente de baixa renda. E, nesse recorte estudado, registraram-se aproximadamente 668 moradias.³⁶

Analisando o aparato jurídico pertinente, a pesquisa demonstrou que a Comunidade Lago Verde caracteriza-se como área de preservação permanente urbana em que, traçadas as diretrizes socioambientais e sanitárias exigidas, é possível encontrar alternativas para garantir o direito à permanência das famílias em seu entorno com melhoria na vida dos moradores, reduzindo os impactos ambientais que vêm sendo causados ao lago, subsidiando futuro projeto de regularização fundiária da área pesquisada, especialmente por interesse social.³⁷

Sobre a questão de uso e ocupação dessas áreas, consideramos importante registrar o pensamento do geógrafo Milton Santos,³⁸ quando discute os conceitos

³⁵ SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO; Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

³⁶ SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO; Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. p. 10. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

³⁷ SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO; Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. p. 3-19. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

³⁸ SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

de *horizontalidade* e *verticalidade*. Estes, segundo o autor, tratam das questões de intervenção no território, ou seja, como o território é pensado e apropriado.

O conceito de horizontalidade leva em consideração a ideia de tomada de decisão a partir dos elementos mais próximos do território, ou seja, dos atores locais, dos recursos naturais disponíveis no local, da dinâmica e circulação dos fluxos, sejam eles de qualquer natureza, além da relação afetiva existente entre a população e este território (lugar das emoções, sentimento de pertencimento, do vivido).

Ainda neste conceito, os benefícios serão mais bem distribuídos no território, quanto maior for a capacidade dos atores locais de se organizarem e promoverem a circulação horizontal dos fluxos (aqui associados à tomada de decisões, ideias, recursos financeiros, materiais e culturais). Já na verticalidade acontece o oposto.

O conceito de verticalidade se associa ao que vem de cima, isto é, de um lugar exterior ao território, onde o território é utilizado como suporte de outros desígnios que não o desenvolvimento local, não garantindo a reprodução social no lugar: “os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem aos subespaços em que se instalam e a ordem que criam é em seu próprio benefício”.³⁹

Logo, em uma APA, que possui um histórico de intervenções estatais em que a população local sempre é convidada a participar apenas no momento em que as decisões já foram tomadas, torna-se difícil a garantia de uma gestão legítima e, conseqüentemente, participativa, já que não são respeitados os elementos da subjetividade do povo em questão, que cria laços afetivos com o lugar e que poderiam ser aproveitados para auxiliar a gestão se, na política federal, estadual ou municipal ambiental, a participação de fato ocorresse de forma a garantir voz a estas comunidades nas tomadas de decisões.

Desta forma, a ausência de previsão legal de participação das comunidades locais e regionais na direção colegiada das APAs na Lei nº 6.902/81 demonstra que o legislador se baseou na lógica das verticalidades, uma vez que não houve qualquer preocupação em inserir esses comunitários como partícipes do processo de gestão dessas unidades de conservação.

Nesse contexto, o distanciamento das normas e políticas urbanas implementadas e a realidade dos processos de uso e ocupação do solo apresentam-se como uns dos principais fatores que desencadeiam os conflitos existentes na temática aqui tratada.

³⁹ “A horizontalidade é o resultado da vizinhança, da coabitação, da coexistência do diverso, que é objeto do geógrafo. Só que as verticalidades perturbam as horizontalidades, embora as horizontalidades também perturbem as verticalidades, porque as primeiras visam a eficácia e agem com este sentido sobre as segundas” (SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000. p. 53).

4 Segregação ambiental, exclusão social e desenvolvimento

Aprofundando os estudos na ocupação do espaço urbano, Trindade Junior⁴⁰ explica que um espaço ocupado por grupos socialmente excluídos é um espaço sem cidadão, em que a posição ocupada por cada ser humano dependeria de sua localização no território, se em espaços dotados de infraestrutura urbana têm-se cidadãos; se inexistesse essa infraestrutura, com espaços de localização afastada e não servido por equipamentos, têm-se espaços sem cidadãos.

Nesse trilhar, Sen⁴¹ identifica que o desenvolvimento de um povo, que se reflete no exercício de sua cidadania, está relacionado, sobretudo, com a melhoria de vida e das liberdades de que desfruta. Essas liberdades são condicionadas pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas.

Por isso, essas ditas liberdades são, concomitantemente, meios e fins do desenvolvimento, ou seja, permitem aos indivíduos influenciar a realidade para modificar instituições e atingir o desenvolvimento. Assim, a insuficiência de renda, por exemplo, pode significar a privação da liberdade do indivíduo de se alimentar, de ter sua saúde garantida ou de ter uma moradia decente.

Nesse sentido, Tavares⁴² afirma que “o desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará [...]”.

Inclusive, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 170, os princípios que devem orientar a ordem econômica brasileira, entre outros: a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais.

Nesse aspecto, o direito à moradia configura-se como um direito humano protegido pela Carta Maior e pelos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Enquanto direito social, constitui-se pretensão dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado, reconhecida pelas constituições democráticas modernas e integra a legislação positiva de grande parte dos estados contemporâneos.

Numa concepção mais filosófica, reproduzimos o pensamento de Lefebvre, para quem o direito à moradia aflora na consciência social, fazendo-se reconhecer, de fato, na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise, entretanto, ele é praticamente um apêndice dos “direitos do homem”.⁴³

⁴⁰ TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

⁴¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

⁴² TAVARES, André. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 65.

⁴³ CARLOS, Ana Fani. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, Ana Fani et al. *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.

Constata-se que esse reconhecimento não tem se concretizado para a maioria das pessoas que vivem nos países em desenvolvimento. Em relação ao Brasil, sua urbanização é resultado de modelos de industrialização e desenvolvimento condicionados a países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cujo resultado recria a exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população brasileira.

A habitação é um desses resultados, pois se constitui como um bem de acesso seletivo. Parcela enorme da população brasileira não tem acesso, quer dizer, não possui renda suficiente para arcar com o ônus de uma moradia de boa qualidade.

Este é um dos significativos sintomas de exclusão, que, no entanto, não ocorre isoladamente. Correlatos a ela estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego, o subemprego e mesmo o emprego mal remunerado.

Neste sentido, a compreensão do problema e da luta pela moradia deve ir além, ela deve se dar no conjunto das condições sociais de existência, em que a prática social é submetida aos imperativos da reprodução do capital, que produz uma sociabilidade (um modo de vida em sociedade) apropriada às exigências desta reprodução.

Sabe-se que a efetivação desse direito social depende da intervenção estatal, já que este possui o monopólio de organizar a sociedade estrutural e legalmente, porém na sociedade brasileira a violação dos direitos sociais é histórica e tem sido uma constante na organização socioestatal. O descaso e a falta de prioridade para com os direitos sociais podem ser explicados da seguinte forma:

Os direitos sociais não configuram um *direito de igualdade* [...]; são, isto sim, um *direito das preferências e das desigualdades*, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios; um direito descontínuo, pragmático e, por vezes, até mesmo contraditório, quase sempre dependente da sorte de determinados casos concretos [...] os direitos sociais são politicamente editados com o objetivo de socializar riscos, neutralizar perdas e atenuar diferenças, mediante tratamento diversificado por parte das múltiplas instâncias do setor público.⁴⁴

A partir desse entendimento, percebe-se que na sociedade brasileira os direitos sociais, aí incluído o direito à moradia, são concebidos como *não direitos*. Este fato traduz as características da dominação e da sujeição que estão na raiz da cultura política brasileira, para a qual o indivíduo desprovido das condições materiais nunca é um cidadão e sim um *cliente* das dádivas e das migalhas concedidas à mercê dos interesses políticos dominantes.

⁴⁴ FARIA, José. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1994. p. 105-106.

Portanto, a expressão mais concreta da exclusão social é a segregação *espacial* ou *ambiental*, configurando pontos de concentração de pobreza à semelhança dos *ghetos* ou imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada. A segregação ambiental não é somente uma das faces mais importantes da exclusão social, mas parte ativa dela, pois se caracteriza por indicadores como a informalidade, a ilegalidade e, sobretudo, a ausência de cidadania.⁴⁵

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas ou áreas de proteção ambiental, em que a vigência da legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização material e dos corpos.

A ação prática do Estado, no Brasil, fornece exemplos frequentes nos quais o patrimônio fundiário privado merece mais cuidados que o patrimônio público, incluindo aí as áreas legalmente submetidas à preservação ambiental. A ocupação dessas áreas é largamente tolerada quando não interferem nos *circuitos centrais* da realização do lucro imobiliário privado.

Essa tolerância, porém, em relação à ocupação ilegal e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, pelas camadas populares, está longe de significar, o que poderia ser argumentado, uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, já que a população se instala sem contar com nenhum serviço público ou obras de infraestrutura urbana.

Sob esta perspectiva, podemos concluir que a relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental não pode ser dissociada, uma vez que são faces da mesma problemática: a exclusão social dos segmentos de menor renda.

No Estado do Pará, o histórico da expansão urbana reforça essa assertiva, pois está diretamente ligado às formas do uso do solo, disputas pela apropriação da terra, políticas de conjunto habitacionais e ocupação nas áreas de baixadas, que durante o período de 1980 e meados de 1990, especificamente em Belém, ocorreu por meio de invasões, refletindo a dinâmica de segregação urbana ou ocupação desigual do solo.

É indiscutível que a questão fundiária está por trás da insustentabilidade ambiental e da falta de equidade que caracterizam o uso e a ocupação do solo nas cidades brasileiras. A dificuldade de acesso à terra urbanizada, em particular, pode ser considerada o núcleo do problema da habitação de baixa renda no Brasil e em outros países da América Latina. Tal dificuldade leva à ocupação e à degradação

⁴⁵ MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

de áreas ambientalmente vulneráveis, mesmo que elas estejam protegidas pela legislação ambiental e urbanística.⁴⁶

Nesse cenário, a sustentabilidade ambiental e social tem como condição *sine qua non* a sustentabilidade política, ou seja, a realização de um desenvolvimento sustentável requer, em primeiro lugar, a vivência da cidadania por meio de processos participativos que possibilitem a incorporação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento, já que o princípio do desenvolvimento existe para o homem e pelo homem. Hoje, a cidadania não pode mais ser analisada como questão formal, como mera previsão legal.⁴⁷

Assim, a abordagem da exclusão, além de transversal, é multidimensional e multinível e está vinculada ao tipo de desenvolvimento adotado pelo país, gerado pela divisão social de trabalho e pelos processos de exploração capitalista.⁴⁸

Portanto, os problemas de regularização fundiária e de proteção ambiental estão conectados nessa matriz do modo de produção do espaço urbano brasileiro, que, por sua vez, é pautada numa ordem socioeconômica excludente do ponto de vista social e predatória para o meio ambiente, sendo improvável, por conseguinte, assegurar qualquer sustentabilidade sem interferir no padrão de desenvolvimento existente.

5 Considerações finais

Falar das ocupações urbanas em áreas protegidas não é uma tarefa fácil, tendo em vista a grande complexidade de elementos que necessitam de análise, pois o tema deve ser compreendido em suas várias dimensões, ou seja, sob o enfoque ambiental, social e econômico, que constantemente se contrapõem.

Por outro lado, para se avaliar, hoje, o papel do Estado e sua responsabilidade em relação à moradia é necessário contextualizar o seu funcionamento a partir de uma racionalidade neoliberal, que tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados.

Sob a perspectiva dessa racionalidade, segundo a literatura especializada, o neoliberalismo molda a forma como a sociedade pensa, age e se organiza, tendo

⁴⁶ GONDIM, Linda. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Cademo CRH*, v. 25, n. 64, p. 115-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/jjKdsLh3kwwRyJXYPszJXsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

⁴⁷ DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.

⁴⁸ FEITOSA, Maria. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da *et al.* (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

a economia, o mercado e o indivíduo como elementos centrais, influenciando os discursos, as práticas e as instituições contemporâneas.

Nesse passo, entende-se que o modelo neoliberal de gestão urbana, conforme discutido, prioriza os interesses do mercado imobiliário e financeiro em detrimento das demandas sociais por moradia digna e acessível, pois assume uma postura mais limitada e verticalizada, deixando de ser o principal provedor desses serviços.

Com isso, as forças do mercado determinam o uso e a ocupação do solo, tendo em vista que as políticas governamentais transferem a responsabilidade pela provisão habitacional ao setor privado ou aos próprios beneficiários, sem garantir a qualidade ou a localização adequada das moradias ofertadas.

Além disso, as políticas públicas governamentais não enfrentam as causas estruturais do déficit habitacional, como a concentração fundiária, a especulação imobiliária, a segregação socioespacial e a desigualdade de renda.

Especialmente, sobre as políticas neoliberais de habitação no Brasil, verificou-se que tiveram impactos significativos, tanto positivos quanto negativos. Embora tenham buscado estimular o mercado imobiliário e aumentar o acesso à moradia, essas políticas, invariavelmente, também contribuíram para a segregação urbana, a inadequação das moradias e a vulnerabilidade habitacional.

A problemática da moradia nos entornos das áreas de preservação ambiental é reflexo dessa dinâmica, pois ela se materializa no conjunto das condições sociais de existência, que determina a forma como essas pessoas se apropriam do espaço urbano, reproduzindo as condições degradadas.

Esta análise coloca-se como fundamental para se perceber adequadamente o problema da presença humana em áreas protegidas, devendo ir além da simples proposição de cumprimento do que está previsto no instrumento legal que as regulamenta, uma vez que a luta pela moradia e pelo acesso à propriedade, com igual distribuição de renda e riqueza, deve apresentar-se como grito unívoco de uma sociedade que se diz transformadora e alicerçada nos preceitos de um Estado democrático de direito.

Neoliberal policies and housing conflicts around environmental preservation areas: a critical look from the “Lago Verde” case in Belém/PA

Abstract: This article seeks to reflect on the relationship between neoliberal policies and housing conflicts around environmental preservation areas, especially the Lago Verde stream, in Belém/PA. It seeks to evaluate the role of the State in this context and its responsibilities in relation to housing and environmental preservation, taking a multidimensional approach to the issue in protected areas. To this end, exploratory bibliographic research and qualitative analysis were used as methodology. The study, as a result, aims to contribute to the promotion of academic and social discussion about the importance of understanding the role of the production of urban space in Brazilian cities as a determinant of urban and environmental problems, demonstrating that the social, political and economic situation in Brazil, under the influence of neoliberal dictates, has repercussions on the way public housing policies are implemented.

Keywords: Neoliberal policies. Environmental preservation area. Habitation. Multidimensional approach. Lago Verde stream.

Referências

- BELÉM. *Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana do Município de Belém. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Lei-Ordinaria-no-9733-DE-11-DE-JANEIRO-DE-2022.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BENATTI, José; FISCHER, Luly. As novas tendências do planejamento nacional brasileiro. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portaltantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 25 set. 2023.
- CARLOS, Ana Fani. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, Ana Fani et al. *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017. p. 33-62.
- CHELALA, Charles; CHELALA, Claudia. Políticas de desenvolvimento na Amazônia e meio ambiente. *Revista de Estudos Universitários*, v. 37, n. 1, p. 19-35, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/586/676>. Acesso em: 30 ago. 2023.
- CORRÊA, Roberto. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1999.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Impactos econômicos do corte do programa Casa Verde Amarela em 2021*. Edição Especial. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/dfd-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.
- DIAS, Daniela. *Democracia urbana – É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2010.
- DOMINGUES, Eduardo. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9729>. Acesso em: 31 ago. 2023.
- FARIA, José. *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1994.

FEITOSA, Maria. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da et al. (Coord.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI*. Brasília: Ipea; Conpedi, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

GONDIM, Linda. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH*, v. 25, n. 64, p. 115-130, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/ccrh/a/jjKdsLh3kwkRyJXYPszJXsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

INSTITUTO ESCOLHAS. *Morar longe*: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas. 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

KOPPER, Moisés. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 131-137, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25166>. Acesso em: 31 ago. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/nec/a/5fqGSvyFTytWtNkQBJNGM3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2023.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MAURO, Fádía; VERBICARO, Loiane; REBELO, Tayná. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica (Resenha de livro). *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 191-210, 2021. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/download/7570/pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

OSÓRIO, Letícia. Direito à moradia no Brasil. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*, São Paulo, 2008. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_a_moradia_no_brasil.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

PÁDUA, Maria. Área de proteção ambiental. In: VIO, Antonia Pereira de Avila; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Direito ambiental das áreas protegidas*: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 425-426.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Myrian; GONÇALVES, Jéssica; FIGUEIREDO FILHO; Marco; BRITO, Fábio. Diretrizes socioambientais e sanitárias para regularização fundiária urbana em uma área na Amazônia. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 8, 2022. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/12285/5695>. Acesso em: 16 set. 2023.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Mariana; HOFF, Tuize. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh6Gqb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 set. 2023.

TAVARES, André. *Direito constitucional econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. Cidades e centralidades na Amazônia: dos diferentes ordenamentos territoriais ao processo de urbanização difusa. *Revista Cidades*, v. 12, n. 21, p. 305-334, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/11945/7650>. Acesso em: 17 set. 2023.

TRINDADE JUNIOR, Saint Clair Cordeiro. *Produção do espaço e diversidade do uso do solo em área de baixada saneada*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

WORLD RESOURCES INSTITUTE BRASIL. Caderno 1 – Análise de custos referenciais qualificação da inserção urbana. *Cadernos Minha Casa + Sustentável*, 2017. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/MCMV_Caderno1_jan2018.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante; FERREIRA, Milene Cardoso. Políticas neoliberais e conflitos de moradia no entorno de áreas de preservação ambiental: um olhar crítico a partir do caso “Lago Verde” em Belém/PA. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 67-87, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART03.AM
